
recursos naturales e infraestructura

Evaluación de la función y el potencial de las fundaciones mineras y su interacción con las comunidades locales

Germán del Corral



NACIONES UNIDAS



División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, agosto de 2003

Este documento fue preparado por Germán del Corral, consultor y coordinado por Eduardo Chaparro Ávila, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso 1680-9017
ISSN electrónico 1680-9025

ISBN: 92-1-322211-4
LC/L.1946-P
N° de venta: S.03.II.G.104

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2003. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Características descriptivas de los municipios mineros	11
A. Historia	11
B. Contexto socioeconómico y político.....	12
C. Perfil de casos	13
D. Planes municipales de desarrollo.....	18
II. El desafío de las autoridades locales	23
A. Una redefinición de los actores.....	23
B. Los problemas municipales	25
C. Organizar para solucionar.....	26
D. Fuentes de recursos y apoyo	27
III. Las empresas mineras y sus fundaciones	29
A. La responsabilidad corporativa.....	29
B. Fundaciones mineras.....	30
C. Fundaciones y diferentes niveles de acción	34
D. Administración pública y diferentes niveles de acción.....	35
IV. Fundaciones mineras – perfil de casos	37
A. Conceptos generales	37
B. Fundación San Isidro (Monte Líbano).....	38
C. Fundación Río Claro (San Luis).....	39
D. Centro Juvenil Félix Bloor (Nobsa).....	40
E. Drummond Ltda. (acción directa).....	41
F. Fundación Intercor-CZN (Barrancas)	41

V. Potencial de apoyo de las fundaciones mineras	43
A. Expectativas <i>versus</i> realidades	44
B. “Alianzas Trans-sectoriales”	45
C. Procesos de planeación	47
D. Gobernabilidad	50
E. Procesos de optimización	51
F. Informática en red, fuentes de apoyo	51
G. Mecanismos de consulta popular	52
H. Solución de problemas y manejo de proyectos	54
VI. Conclusiones y recomendaciones	55
Bibliografía	57
Anexos	59
Anexo 1 Estrategias de optimización para la labor de las fundaciones.....	61
Anexo 2 Estructura de la Alianza.....	64
Serie recursos naturales e infraestructura: números publicados	65

Índice de cuadros

Cuadro 1 Etapas de un plan de desarrollo municipal	20
Cuadro 2 Principios de participación y colaboración para los referentes (<i>stakeholders</i>) de procesos multisectoriales	53

Índice de gráficos

Gráfico 1 Actores municipales / regionales.....	24
Gráfico 2 <i>De organigramas</i>	26
Gráfico 3 Fundaciones: Niveles de acción	34
Gráfico 4 Gobierno (sector minero): Niveles de acción	35
Gráfico 5 Etapas de una alianza con una fundación minera o una empresa patrocinadora	46
Gráfico 6 Ciclo de planeación estratégica	48
Gráfico 7 Secuencia de procesos: solución de problemas o desarrollo de proyectos	54
Gráfico 8 Optimización de la interacción entre fundaciones.....	61
Gráfico 9 Optimización de la interacción entre fundaciones y autoridades	62
Gráfico 10 Optimización de la interacción entre fundaciones y comunidad	63

Resumen

Muchas empresas mineras, -en general de la gran minería-, interactúan con la comunidad mediante obras en beneficio del desarrollo social de sus áreas de influencia. Se percibe una tendencia a canalizar el apoyo a las comunidades locales a través de fundaciones; éstas son la excepción más que la regla en las regiones mineras, en particular allí donde sólo hay pequeña minería o minería de subsistencia.

La experiencia adquirida por las fundaciones mineras en diferentes partes del mundo es una fuente de conocimiento útil para las autoridades locales, aun donde no hay presencia directa de dichas fundaciones. Los aportes futuros de las fundaciones mineras al desarrollo local en América Latina son importantes, en áreas como educación y capacitación, salud, empleo, hábitat y formación de líderes. Las fundaciones mineras tienen, además, la posibilidad de incentivar la transferencia de estas experiencias y promover la participación de entidades de desarrollo en alianzas tripartitas en que cooperen también las fuerzas vivas de las comunidades.

Dos factores vitales para el éxito en la búsqueda de alternativas de apoyo al desarrollo local son de cariz humano y no técnico, como son: la motivación de logro y las relaciones interpersonales.

A la acción directa del Estado deben integrarse, así mismo diversos elementos como la captación de experiencias de las fundaciones mineras; la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG's), con una presencia local; la obtención de fondos y asistencia técnica de cooperación internacional; la asesoría de entidades multilaterales y otros. Entre los muchos desafíos adicionales que confrontan las autoridades locales, destaca la necesidad de mejorar su coordinación con el gobierno central y el acceso a sistemas modernos de comunicación (correo electrónico e Internet).

I. Introducción

Este trabajo se refiere a la función y el potencial de las fundaciones como mecanismos creados por las empresas mineras para su interacción con las comunidades locales. Forma parte del proyecto CEPAL-UNCTAD destinado a fortalecer la capacidad de las autoridades locales de los pueblos mineros de América Latina, con vistas al desarrollo sostenible de los países que basan su desarrollo en la explotación de los recursos naturales no renovables.

La problemática y el desarrollo de las regiones y municipios mineros presenta facetas socio-culturales dependientes tanto de la región misma como del mineral extraído y la escala de producción. La situación varía según se trate de gran minería, pequeña minería o minería de subsistencia, o también según se explote por ejemplo oro o piedras preciosas con un alto valor unitario versus productos volumétricos como carbón, menas metalíferas o materiales de construcción. Sin embargo, los principales desafíos del desarrollo de las regiones mineras no son en principio muy diferentes de un país latinoamericano a otro, como se pudo constatar en el Seminario – Taller de Octubre 2002 en Santiago de Chile¹ y se percibe de la profusa literatura especializada.

Aunque para las regiones mineras ciertos problemas estructurales son muy parecidos, los desafíos para las autoridades locales pueden ser variados. Es diferente un municipio minero pequeño y por ejemplo, rico en actividad agrícola en el cual se inserta un proyecto de gran minería, de otro en una región árida, de minería

¹ Seminario Taller de Autoridades Locales de Pueblos Mineros, octubre 2002, realizado en el marco del Proyecto UNCTAD/CEPAL, “Preparación de material de divulgación destinado a autoridades locales de pueblos y distritos mineros de América Latina”.

pequeña y de subsistencia, sin presencia de empresas mineras de gran magnitud. En todos los casos las vías de solución más indicadas para potenciar el desarrollo local involucran la colaboración de todos los actores de la sociedad, en particular la autoridad local, la comunidad y la empresa, mediante la gestión de un departamento especializado o de manera directa con una fundación.

En décadas recientes surgieron en América Latina una serie de explotaciones mineras de talla mundial. La evaluación del impacto social de dichas operaciones sobre las comunidades locales ha sido en general positiva y superior al incremento histórico anterior de los índices de calidad de vida. En casos como el colombiano, la presencia inicial en ese país de grandes empresas extranjeras para la extracción de metales preciosos desde finales del siglo XIX, tuvo otro devenir. Una parte importante de la diferencia radica en una nueva filosofía del sector productivo, que incluye hoy en día criterios de responsabilidad social y ambiental. En América Latina existen ejemplos prácticos de estrategias exitosas, con y sin fundaciones mineras, que corroboran los criterios de estudios de la CEPAL y otros. De hecho la literatura sobre estos temas es muy abundante.

La conclusión final de un estudio auspiciado por la CEPAL propone el marco dentro del cual analizar la función y el potencial de los mecanismos de interacción entre empresa, comunidad y administración local, entre otros:

“Para producir un patrón de desarrollo local sostenible a partir de la extracción de minerales en América Latina, se requiere el concurso de todos los actores. Las empresas líderes deben trabajar con una visión estratégica de largo plazo en que su desempeño ambiental y su contribución al mejoramiento de las condiciones sociales sean componentes esenciales de su competitividad sostenible. A su vez, las empresas locales necesitan aprovechar las oportunidades que ofrece la minería para desarrollar competencias que puedan tener aplicaciones también fuera de la minería. Instituciones académicas locales deben producir el capital humano y la capacidad de investigación para ello. Es labor de conjunto construir una autoridad pública local competente que pueda garantizar una interacción constructiva en el marco de una visión estratégica compartida” (Cepal, 2001)

Ahora bien, aunque la gestión y la gobernabilidad de los municipios mineros depende en primera instancia de la administración local, los niveles superiores del orden regional y nacional tienen que ser considerados y, por lo tanto, se plantea la necesidad de concientización a dichos niveles superiores. Este trabajo, más que en las actividades operativas específicas de las fundaciones, enfatiza el papel de las autoridades locales como actores básicos para agilizar la comunicación, promover la consecución de logros comunes y motivar la interacción entre los principales actores, de modo de incrementar la productividad de la inversión social en tiempo, medios y esfuerzos, con una visión de largo plazo.

Es sabido que entre los impactos posibles de la industria minera están los cambios relacionados con la cultura e idiosincrasia y que se estima, se producen a largo plazo. Para canalizarlos de manera sostenible, se debieran tratar de articular, de manera permanente, una serie de procesos educativos con criterios de competitividad, entendida ésta en relación con lo que es pertinente a la vocación económica y cultural, local y regional.

El capítulo I describe a grandes rasgos la evolución histórica y las características comunes o más destacadas de los municipios mineros, desde aquellos con minería artesanal de larga data hasta otros con la inserción reciente de proyectos de gran minería, destacando además la importancia de contar con una herramienta de gestión como la planeación del desarrollo municipal.

En el capítulo II se intenta una síntesis de la problemática común de las localidades mineras, la cual constituye el núcleo de los desafíos de gestión y gobernabilidad de los alcaldes; se identifican los diferentes actores involucrados y las formas de organización para solucionar esos problemas, indagando también sobre las probables fuentes de recursos y apoyo.

Los Capítulos III y IV se concentran en la descripción de las labores y logros de las pocas fundaciones mineras existentes en Colombia y algunas de sus homólogas importantes en otras partes del mundo.

El Capítulo V se dedica a la guía de gestión y gobernabilidad propiamente tal, planteando el potencial de las fundaciones mineras y otras organizaciones para colaborar con la gestión de las autoridades locales en diferentes formas, como la conformación de alianzas con fuerzas vivas locales y entidades del orden nacional o internacional. Los temas seleccionados se consideran de atención prioritaria para su seguimiento por parte de las autoridades locales de los pueblos y regiones mineras, en particular los referentes a planeación y alianzas.

Finalmente, en el capítulo VI se entregan algunas conclusiones y recomendaciones que se derivan del análisis de los capítulos anteriores.

I. Características descriptivas de los municipios mineros

A. Historia

El desarrollo histórico de los municipios con actividad minera importante en América Latina presenta una variedad de matices, con características similares según el metal o mineral explotado, tratándose de pequeña o gran minería. Se presentan, en este contexto, ejemplos de municipios mineros de Colombia y Venezuela.

La minería de oro desarrollada por grandes y pequeños mineros en Colombia es diferente a otras modalidades existentes en ese mismo país, por ejemplo la de minerales lateríticos de níquel que comenzó hace poco más de veinte años en el sur del Departamento de Córdoba, a raíz del inicio del complejo minero-metalúrgico de Cerro Matoso, hoy uno de los mayores productores mundiales de ferroníquel. En el primer caso y luego de más de 100 años, los municipios del área de influencia no han demostrado un desarrollo continuado notable, hoy más que nunca afectados por factores de violencia, inseguridad, falta de recursos y en general de una proyección clara de desarrollo local sostenible; en el segundo, al cabo de poco más de 20 años, los indicadores de crecimiento demográfico a la vez que de calidad de vida han pasado de la postración a ser los más altos de la región.

Los ejemplos que se esbozan a continuación corresponden a minería de níquel, minerales para la industria cementera, así como placeres y vetas auríferas, bien conocidos en la literatura minera colombiana.

El desarrollo de las regiones y municipios no es ajeno al acontecer de un país; un caso específico son los impactos sufridos por las regiones de pequeña minería aurífera² en Colombia, por una combinación de factores externos mundiales recesivos tales como la caída de los precios del oro e internos como la violencia e inseguridad, generadoras de altos niveles de desempleo y de pobreza.

B. Contexto socioeconómico y político

La población rural, por lo general aislada y pobre, influenciada por grandes proyectos que comenzaron sus operaciones hace 20 años muestra, en casos específicos, progresos importantes en índices de calidad de vida. Las causas de esta situación no provienen solamente de factores socioeconómicos internos, ni de las recesiones económicas globales, ni del desplome de los precios, ni de la globalización; son también consecuencia de las interacciones entre estos factores para formar una espiral viciosa. En las explotaciones que fueron de gran minería hace 100 años y son hoy todavía importantes, los efectos no han sido siempre positivos.

En el ámbito latinoamericano existen comunidades mineras de larga data, particularmente en los países andinos. En entornos como el colombiano, el peruano o el boliviano, la actividad tradicional de base es mayormente agrícola y ganadera campesina, con el comercio correspondiente y la superposición de actividades mineras, que salvo unas cuantas excepciones, son de pequeña minería y de subsistencia.

Por lo general, las actividades mineras tienen lugar en regiones rurales y de bajo desarrollo socioeconómico, con gran influencia de políticos nacionales o regionales sobre actores y actividades locales. Allí adonde se ha establecido la elección popular de alcaldes la tendencia es positiva hacia la responsabilidad social y política de las autoridades locales.

La tenencia de la tierra adopta varias formas; en Colombia predominan ya sea grandes terratenientes, como en el área de Monte Líbano, como comunidades ancestrales indígenas, en la zona del Cerrejón en la costa Caribe o campesinado tradicional en municipios de la zona andina, como Nobsa o de valles interandinos como San Luis.

No puede ignorarse la influencia nefasta de actores como los intermediarios inescrupulosos de la comercialización de minerales, traficantes de drogas y de armas y grupos armados fuera de la ley, que permea e influencia muchas facetas de la vida en algunas más que en otras de las naciones latinoamericanas. En el caso de las regiones mineras colombianas, en particular las auríferas, la guerrilla o los paramilitares tienen en estos días una presencia sistemática.

Los municipios mineros presentan frecuentemente condiciones deficientes en infraestructura física y servicios, más por su condición rural y aislada que por su condición minera. Con frecuencia las administraciones municipales se ven expuestas a recurrentes presiones que atentan contra la eficiencia operativa de los servicios públicos. Esto se refleja en hechos tales como excesos de personal de nómina sobre lo requerido y deficiencias en la calidad de los servicios municipales (salud, agua potable, etc.).

En términos generales, es bien conocido que el individualismo, el regionalismo, la corrupción y el uso de la política para fines que no tienen nada que ver con el bien común constituyen a menudo barreras para el desarrollo socio-económico sostenible, de lo cual no se escapan las regiones mineras.

² La problemática general de la gestión municipal colombiana, no muy diferente de la de otros países de América Latina, está descrita detalladamente en una encuesta realizada para el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 1998)

Sobre aspectos sociales de la minería latinoamericana, el informe del MMSD³ para América del Sur comenta pertinentemente:

“Cabe recalcar que todos los países, salvo Ecuador, tienen una larga historia minera que se remonta a varios siglos. En este largo período se han creado en los cuatro países con tradición minera analizados en el informe, regiones y zonas en que las actividades mineras son fundamentales, y en que, en consecuencia, el entramado social y del trabajo están basados en la actividad de la pequeña y mediana minería y lo que rodea a dicha actividad. La fuerza de trabajo tradicional especializada en diversas labores mineras de la pequeña minería ha estado asociada también a la agricultura de dichas regiones, ya que la actividad de la pequeña minería no es permanente sino que responde a múltiples factores, entre otros el precio de los metales y la estacionalidad de la producción agrícola..... El ingreso de grandes empresas mineras con avanzadas tecnologías, especialmente en la década de los 80 en Brasil y en los 90 en Bolivia, Chile y Perú, significó que debió crearse una fuerza de trabajo altamente especializada, con mayores niveles de educación y más joven, en general, que accedió a los nuevos proyectos. Esta fuerza de trabajo es distinta de la tradicional, entre otros factores, porque una fracción importante proviene de otras regiones de dichos países, y por tanto contribuye a darle una nueva fisonomía a la minería en su conjunto.”

C. Perfil de casos

A manera de ejemplo se presentan perfiles breves de municipios cuya relación con la minería, ya sea de larga data o reciente, cubre la gama de variantes y donde se aprecia que los elementos básicos de la problemática socioeconómica de la minería latinoamericana, no son muy diferentes de un país a otro. Se presentan desde municipios de antigua tradición de pequeña minería hasta aquellos cuya inserción en actividades mineras es relativamente reciente y por la vía del desarrollo de grandes proyectos mineros.

1. Níquel – Municipio de Monte Líbano (Departamento de Córdoba)

Es un municipio promedio de la costa atlántica colombiana, con una población de 40.712 habitantes, una extensión de 4.099 km², su topografía corresponde a una zona baja y plana, con una temperatura promedio de 28° C. Monte Líbano se elevó a la categoría municipal en 1954. Su área es cuantiosa, una parte de su geografía es montañosa, regada por los ríos San Jorge, San Pedro, Ure y otros. Es hoy un centro comercial próspero impulsado por el proyecto minero de Cerro Matoso.

Hasta la inserción del complejo minero-metalúrgico de Cerro Matoso a finales de los años 70, las actividades económicas de este municipio y de la región giraron tradicionalmente alrededor de agricultura, ganadería y comercio, además de actividades menores como pesca artesanal, materiales de construcción y artesanías. El municipio tiene hoy en día los más altos índices de calidad de vida del Departamento; se encuentra en el rico valle aluvial del río San Jorge, en la parte sur-occidental de las sabanas del Caribe colombiano. A comienzos de los años 70, cuando comenzaron los trabajos de exploración, Monte Líbano era un pueblo letárgico y abandonado de poco más de 5.000 habitantes, con muy bajos indicadores de calidad de vida.

La minería y el procesamiento de lateritas níquelíferas para exportación, iniciada en 1981 por Cerro Matoso S. A. (CMSA) ha causado altos impactos positivos en la región. La Fundación San Isidro, constituida en 1981, ha sido el principal vehículo para la acción social e institucional de CMSA en pro del desarrollo de Monte Líbano y de cuatro municipios aledaños a los cuales les corresponden regalías por la explotación minera.

³ MMSD/CIPMA, 2002

Adicionalmente a CMSA, que es hoy el mayor productor mundial de ferróníquel, hay minería industrial de carbón que es un insumo para CMSA y alguna presencia de minería de subsistencia. Los impactos locales directos de la empresa son significativos en compras y servicios, empleo, capacitación y generación de ingresos fiscales. Los impactos indirectos a través de la Fundación San Isidro son tangibles y bien documentados.

En esta parte del sur del Departamento de Córdoba ha habido fuerte presencia de grupos guerrilleros, ya desde el comienzo de la producción de Cerro Matoso, sin que éstos hayan afectado a sus operaciones, salvo la voladura del gasoducto a fines de los años 80 con ocasión de una huelga nacional. La razón detrás de esa aparente invulnerabilidad tiene mucho más que ver con el apoyo de la comunidad que con batallones de contraguerrilla. Las labores en pro de las comunidades, tanto rurales como urbanas, de la Fundación San Isidro han jugado un papel importante y reconocido en el incremento de los niveles de vida locales, en adición al impacto económico de las actividades de la empresa CMSA.

2. Cemento – Municipio de Nobsa (Boyacá)

Este es un pequeño municipio andino de 65 km², a una altura promedio de 2.510 m, que tiene una temperatura media de 15° C, con 11.742 habitantes, cuya actividad está orientada a la agricultura, la elaboración de artesanías en lana y madera, sector que convoca a los turistas de otras ciudades, y la minería de materiales para producción de hierro y cemento. En el municipio opera la planta de Cementos Boyacá, del grupo suizo Holcim (650.000 toneladas anuales de cemento), cuya acción comunitaria se describirá más adelante. También en la zona jurisdiccional se sitúan las operaciones de Acerías Paz del Río, la principal productora de acero en el país y de Cementos Paz del Río.

La actividad minera en esta región genera un impacto en diferentes localidades cercanas, ya que la actividad industrial requiere insumos y materias primas que se encuentran en municipios aledaños, como es el caso de la puzolana y el carbón. Los impactos de la industria minera se reflejan a nivel regional, lo que indujo a Cementos Boyacá a un manejo integral y orientado a la realidad, en cada una de sus áreas de trabajo.

Acerías Paz del Río opera desde hace más de 50 años y efectúa la minería local de carbón, caliza y mineral de hierro. Su rentabilidad económica está siendo cuestionada desde hace muchos años debido a que la ley del mineral de hierro utilizado es muy pobre y el volumen muy bajo para la tecnología de altos hornos, entre otros factores. Sin embargo, las cifras de empleo y actividades económicas generadas alrededor de Acerías es tan importante para la economía regional, que el Estado mismo ha intervenido para su permanencia en más de una ocasión. Este es un ejemplo de los conflictos posibles entre el imperativo económico (sector privado) y el social (comunidad).

3. Oro – Municipio de Frontino (Antioquia)

Frontino es uno de los entes municipales más representativos de la industria del oro, con 26.234 habitantes distribuidos en sus 1.263 km², con una altura promedio de 1.317 m, en un territorio quebrado, cubriendo cuatro pisos térmicos desde el valle del Magdalena hasta el páramo. Es un municipio rico en cultivos agrícolas y tiene apreciables recursos forestales, existiendo además manifestaciones de minerales de cobre, plata, oro y sal.

Allí opera la empresa Ecocerro, típica de la mediana minería colombiana (120 empleados, 100 Kg. anuales de oro), además de mineros informales. No hay presencia de otras empresas mineras o de fundaciones mineras, pero como otros municipios está afectado de problemas de orden público.

El distrito minero de Frontino está conformado por el Municipio de Frontino y seis municipios contiguos, todos con manifestaciones de minerales auríferos. Hace más de una década

fue creada la Asociación de Mineros de Occidente, (ASOMOC) que apoya al pequeño minero en la explotación y comercialización del oro. La asociación gestiona la obtención de recursos y el desarrollo de proyectos ante instancias oficiales, ONG's y otros. Según esta asociación, los principales problemas y dificultades que afronta la pequeña minería en la región son:

- No hay políticas claras sobre la pequeña minería
- Falta de apoyo económico (subsidios, créditos)
- Ausencia de tecnología (equipos) para la explotación minera
- Falta de cultura del gremio minero
- Falta de titulación minera, lo que impide el acceso al crédito

Una de las empresas más representativas en la minería colombiana es la Frontino Gold Mines, cuyo pasado y su problemática presente ofrecen antecedentes útiles para los temas de este trabajo. Ha operado en los municipios de Segovia y Remedios del nordeste antioqueño desde 1852, es decir desde hace 150 años, explotando principalmente minerales de veta de alto tenor de origen mesotermal. La problemática de estos dos municipios es típica de la de todos aquellos con producción aurífera. La Frontino registra una producción histórica total del orden de 8 millones de onzas troy de oro.

La empresa se encuentra en concordato desde 1976, al retirarse los dueños extranjeros. Esta empresa, en manos de sus trabajadores, opera con dificultades jurídicas relacionadas con asuntos económicos, tecnológicos y laborales, entre otros. La situación local de orden público es precaria por presencia de grupos armados al margen de la ley. El desarrollo de la interacción empresa, comunidad y gobierno, mirado en el marco de sus 150 años de existencia es un caso digno de estudio.

En la misma región, a lo largo del eje entre Remedios y El Bagre, en unos 150 km., continúa una actividad minera artesanal muy activa, así como operaciones semi-mecanizadas de mayor envergadura, aluviales, coluviales y de veta. En su mayoría son operadores informales que hacen poco caso de la reglamentación ambiental y minera y producen una contaminación sustancial por su manejo de mercurio y cianuro.

4. Oro – Municipio de El Bagre (Antioquia)

El Bagre es un municipio de 27.329 habitantes, con una superficie de 1.563 km², de clima tropical húmedo de 27° C, propio de su baja altitud.

En esta región existen diversas modalidades de explotación de aluviones auríferos: por medio de grandes dragas desde comienzos del siglo veinte, así como lavaderos de oro de carácter artesanal que laboran desde el periodo colonial. La explotación industrial por dragado de placeres en las vegas del río Nechí se inició en 1913 por la Pato Consolidated Gold Dredging, una etapa inicial de la Placer Development Inc., en una región sin infraestructura (en 1980 llegó carretera a El Bagre y hasta esa época la empresa minera había suministrado energía a la población). Se estima que en esta región, conocida como el Bajo Cauca, se han producido más de 25 millones de onzas de oro.

Desde 1974 la explotación la lleva a cabo una empresa colombiana, Mineros de Antioquia, principal productor de oro de Colombia y la única empresa de gran minería en esta zona, con una producción anual aproximada de 30.000 onzas de oro y una planta de personal directo de 400 personas.

La explotación cubre los aluviones auríferos de la cuenca del Río Nechí, en los municipios de El Bagre, Zaragoza, Cauca y Nechí; el ritmo de explotación es de 14 millones de m³/año. En la cabecera de la población del Bagre se encuentran las instalaciones industriales de la empresa y el

campamento. La empresa ha manejado sus relaciones con la comunidad sin valerse de una Fundación. La problemática local se complica por la fuerte presencia de grupos guerrilleros en la región.

El incentivo económico de la explotación de oro, alimentado por la presencia de las dragas de Mineros de Antioquia, llevó a constituir al Bagre como un nuevo municipio en 1979, segregado del municipio de Zaragoza, con lo cual se demuestra la fuerza política que llega a tener en determinadas circunstancias la explotación minera.

La presencia de la empresa tiene una significación socioeconómica en la región, por la actividad comercial generada y la infraestructura instalada de servicios y otros beneficios generados o apoyados por la empresa directamente, en especial en la población de El Bagre.

El desarrollo del municipio de El Bagre ha sido afectado tanto por factores externos, como la ya mencionada caída en el precio del oro, como por factores internos, como una débil presencia del Estado, violencia, etc. Un estudio financiado por la empresa, además de recomendaciones internas para poner en práctica un plan específico de gestión social, promover una mayor coordinación interinstitucional y acercar más su labor social a la población rural del área de influencia, destacó la necesidad de una planeación integral del territorio, en la cual participen los actores institucionales y sociales que actúan sobre el medio por acción u omisión: las administraciones municipales (prioridades de inversión estatal, manejo presupuestal, aplicación de las normas de control), la pequeña y la mediana minería (impactos ambientales) y la población (impactos ecológicos varios).

Los costos ambientales consolidados durante el quinquenio 1995-1999 fueron del orden de US\$ 500.000 anuales, representados principalmente por programas de:

- Conformación de diques de protección.
- Revegetación y reforestación de áreas de explotación
- Control de la aplicación del mercurio en el beneficio del oro.
- Manejo de sedimentos mediante dragado hidráulico.
- Relleno hidráulico de zonas explotadas y de bajos inundables.
- Fomento piscícola.

5. Cemento y mármol – Municipio de San Luis (Antioquia)

En la misma repartición geográfica de los ejemplos precedentes, este municipio se caracteriza por la explotación de mármoles destinados tanto a la producción de cemento como para fines ornamentales.

Es un municipio de considerable extensión, 762 km², situado en el pie de monte oriental de la Cordillera Central, de clima tropical húmedo, típico de sus 1.050 m.s.n.m., de una temperatura promedio de 23° C. La verdadera dimensión de la población es incierta, si bien ha sido estimada en forma oficial en 15.398 habitantes.

El municipio ofrece todavía zonas boscosas para la explotación forestal. Cubre tres pisos térmicos, con predominio del cálido y el templado. La agricultura y la ganadería fueron el soporte económico tradicional de la población hasta el comienzo de la operación de las minas y fábrica de Cementos Río Claro.

Las actividades mineras de este municipio se centran en la explotación de canteras de caliza y de mármol. La minería de consideración está constituida por una empresa importante, Cementos Río Claro, que explota canteras y produce cemento en el municipio desde 1986, empleando a 300 personas y con una capacidad de producción de 300.000 toneladas anuales de clinker, que debido a la recesión se está utilizando al 50%. En vista de los bajos indicadores socioeconómicos, la empresa constituyó la Fundación Río Claro desde 1996, tomando como ejemplo, entre otros, a la

Fundación San Isidro (Monte Líbano). Río Claro no tiene sindicato y sus trabajadores han demostrado gran solidaridad con la empresa en esta zona, que ha presentado un serio deterioro de la situación de orden público en los últimos años. La empresa sufrió graves averías en sus equipos principales el primer año de operación a manos de la guerrilla.

Otras actividades productivas se centran en la agricultura y ganadería a nivel campesino, así como la tala de bosques nativos, con una tendencia preocupante de agotamiento e impacto ambiental.

6. Carbón – Municipio de Barrancas (Guajira)

Este municipio es de reciente vinculación a la explotación minera, localizado en la Península de la Guajira, en el departamento del mismo nombre, al extremo norte de Colombia. Es una entidad territorial de considerable extensión, 1.060 km², con una población de 21.619 habitantes, localizada a 150 m.s.n.m. y temperaturas promedio de 27° C, sin mayor disponibilidad de agua en la parte central y nororiental de su territorio, con vocación ganadera y agrícola al sur. La actividad minera está concentrada en los grandes depósitos carboníferos de El Cerrejón, explotados por el actual Consorcio Cerrejón Zona Norte (CZN).

Cerrejón ha estado exportando carbón térmico desde comienzos de los años 80, al comienzo por una asociación entre el Estado colombiano y la Exxon, siendo privatizado en 2000 y consolidado con un proyecto adicional.

Este complejo minero constituye la explotación de carbón a tajo abierto más grande del mundo, con reservas de más de 3.000 millones de toneladas. La producción actual del consorcio se sitúa en los 24 millones de toneladas anuales de carbón térmico para la exportación.

La mina ocupa una franja de aproximadamente 50 Km. por 8 Km.; un ferrocarril de 140 Km. la une a puerto de embarque. Las exportaciones de CZN en 2001 fueron de más de 19 millones de toneladas, a las que se sumaron cuatro millones de toneladas más producidas en la zona.

Los habitantes ancestrales del norte de la Guajira pertenecen a la etnia Wayúu, el grupo indígena más grande del país, quienes conservan su lengua y cultura y tienen conflictos entre sus intereses y los empresariales por el uso de la tierra. Uno de los capítulos de este conflicto fue resuelto por la Corte Suprema colombiana, al ordenar la reconstrucción del pueblo de Tabaco, una comunidad rural de la zona carbonífera (mayo 2002), que había sido demolido para fines de acceso a nuevas zonas del yacimiento. Es de importancia para este trabajo la decisión de la Corte Constitucional de Colombia, la cual ha establecido que se requiere el proceso previo de consulta popular antes de proceder a tales acciones, en casos en que puedan ser afectados intereses de pueblos indígenas. La conclusión es que los procesos de consulta popular son cada vez más importantes y son parte de una tendencia global.

7. Oro y Diamantes – Municipio de Gran Sabana, Estado Bolívar, Venezuela

Las características geográficas de este municipio son muy propias del oriente venezolano: una extensión muy grande de 42.000 km², baja densidad poblacional con 20.790 habitantes, un clima tropical húmedo con temperaturas entre 25 y 28° C, con una altitud de 900 m.s.n.m.

El municipio de Gran Sabana ofrece una dotación diamantífera y aurífera importante. Las explotaciones actuales son de naturaleza ilegal o informal, trabajando depósitos aluviales de manera rudimentaria e impacto ambiental notorio. Se encuentra situado en el sudeste de Venezuela, limítrofe con el Brasil y Guyana. Su economía se basa en el comercio y la explotación minera, aunque desde hace algunos años el turismo ecológico ha venido incrementándose de manera notoria, contando con maravillas naturales como el Salto del Angel y los 'tepuyes', mesetas de tope

plano, ligeramente inclinados, cuya altitud puede sobrepasar los 2000 metros sobre el nivel del mar. El grupo étnico Pemón es habitante milenario de este municipio, con 183 caseríos y comunidades, cuya subsistencia se ha basado en la horticultura.

En la gran minería, el proyecto de Las Cristinas es el proyecto aurífero más importante de Venezuela; su fase exploratoria se inició en 1991 y duró 6 años. En 1996, y con resultados positivos, culminó el estudio de factibilidad del proyecto para obtener financiamiento bancario. En 1997 se dio inicio a la construcción de infraestructura para la futura minería, pero las actividades tendientes a materializar el proyecto se suspendieron por dificultades de índole legal y otras.

Las actividades remanentes en la concesión están relacionadas con el cuidado y mantenimiento de las instalaciones, así como de apoyo a las asociaciones de pequeña minería. La inversión en el proyecto supera los 170 millones de dólares, representada en los trabajos de exploración y el estudio de factibilidad, la construcción del campamento y otras obras de infraestructura, como también en el desarrollo de diversos programas sociales y ambientales.

El impacto local del proyecto ha sido considerable, aún sin concretarse su construcción. Ha incentivado el desarrollo general de la economía local con empleo, entrenamiento y capacitación minera, capacitación comunitaria hacia la autogestión, apoyo a la pequeña minería para su organización y responsabilidad por la sostenibilidad de sus operaciones, además de obras de infraestructura en salud, educación y servicios públicos.

Sin que las administraciones municipales hayan podido necesariamente influenciar este desarrollo en una forma u otra, los siguientes temas merecen mayor análisis: ¿Las empresas han asumido con suficiente conocimiento el riesgo que significa invertir años y mucho capital, sin tener la seguridad jurídica y social para la ejecución final del proyecto y la recuperación de esta inversión? En caso de no concretarse el proyecto en un futuro previsible, ¿podrá la comunidad mantener los niveles de desarrollo y calidad de vida obtenidos con lo que se convertiría en un subsidio incidental de no continuar la actividad?

D. Planes municipales de desarrollo

A manera de ejemplo, se describe la experiencia colombiana con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y se menciona en función de su posible utilización y eventual correlación con el contexto de la minería latinoamericana. Los POT son la base para los Planes Municipales de Desarrollo.

Hasta hoy los planes de ordenamiento territorial se limitan a la definición de zonas de urbanización y desarrollo de vivienda y comercio y no contemplan en profundidad estrategias para un desarrollo integral sostenible del territorio que incluya, por ejemplo, las actividades industriales y mineras.

Como ya se mencionó, una gran parte de los municipios colombianos han logrado comenzar a producir estos planes según metodologías diversas. El plan del municipio de San Luis que se usa como ejemplo ilustrativo más adelante, utiliza el método ALTADIR de planificación popular (MAPP) anotando que existen otras metodologías adaptadas a la planeación municipal y regional como la Planeación Estratégica Situacional (PES), ZOPP (del alemán Ziel Orientierte Projekt Planung – planeamiento de proyectos orientado a objetivos) y otras.

1. Antecedentes legales

La Constitución de Colombia de 1991 estableció la función de producir planes municipales de desarrollo. Sin embargo, aunque existe un programa de capacitación y normalización liderado por el Departamento Nacional de Planeación (Véase el Anexo 1), todavía muchos municipios

proceden según su criterio o posibilidades, variando la metodología y la calidad o pertinencia de los planes.

Esto hace por el momento muy difícil una sistematización electrónica rápida y eficiente, que sería de suma importancia para el gobierno central de cualquier país. La legislación define que las autoridades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de la constitución y la ley. En cuanto a las fundaciones mineras, éstas pueden colaborar en procesos de capacitación local sobre estos temas.

2. Síntesis de algunos planes municipales de desarrollo

Un Plan Municipal de Desarrollo bastante típico de la mayoría de los municipios rurales colombianos y quizás cercano al perfil de necesidades de muchos municipios mineros de América Latina puede ser el del municipio de San Luis. Las fundaciones mineras tendrían, o podrían obtener, la capacidad para colaborar con las autoridades municipales, por ejemplo en materia de capacitación metodológica para ejecutar el plan.

En la elaboración del plan se diagnosticaron los siguientes problemas específicos del municipio para el período 2001 – 2003:

- Disposición adecuada de excretas y sólidos
- Deterioro sistemático del medio ambiente en el municipio
- Ausencia de agua potable en el área urbana y rural y deficiencia en el suministro de agua en la zona rural
- Insuficiencia y baja calidad de vivienda
- Deficiente desarrollo institucional y físico-espacial
- Situación económica débil en todo el territorio municipal
- Deficiente administración educativa en el municipio

El método referido funciona mediante tablas para seguimiento y control de diferentes variables y etapas de análisis. Se indican a continuación sólo los encabezamientos respectivos y algunas líneas de ejemplo, por su contenido didáctico. Documentos como éste o similares, deberían ser conocidos por las empresas para ligar su acción social con los verdaderos intereses de la comunidad.

Cuadro 1

ETAPAS DE UN PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL**Arbol del Problema**

(Para el nivel de autoridad del Alcalde y dos niveles inferiores)

Nivel de Gobernabilidad	Causas	Vector descriptor del problema	Consecuencias
Nivel 1	Deficiencia de recursos económicos y con destinación inapropiada	32 viviendas en área urbana no tienen sanitarios	Enfermedades virales, parasitarias, etc.

Diseño de las operaciones

Nudo Crítico (NC)	No Operación	Operación OP (¿qué hacer?)	Responsable (ejecutor)
NC1	OP1	Fortalecimiento Unidad de Servicios Públicos	Alcalde
NC2	OP2	(siguen otras acciones)	(otros niveles)

Diseño de la demanda de operaciones

Nudo crítico (NC)	No. DOP	Demanda de operación	Responsable (solicitante)
		Gestión de recursos de cofinanciación con departamento, nación, otros	

Evaluación de Operaciones

Acción	Recursos	Productos / Meta	Resultados
--------	----------	------------------	------------

Plan trianual de inversiones (esquema simplificado)

Operaciones	Valor Total	Fuentes de financiación						
		Año 1						Año 2, etc.
		A	B	C	D	E	F	
OP 1, etc.								

A = Recursos propios

B = Transferencias (de entidades nacionales superiores)

C = Fuentes de cofinanciación

D = Fuentes de crédito

E = Fuentes locales (comunidad)

F = Subtotales para cada operación

Proyecciones financieras detalladas de ingresos y egresos

Acción	Recursos	Productos / Meta	Resultados
--------	----------	------------------	------------

Fuente: Elaboración propia

Sobre el tema de los recursos económicos, es necesario mencionar que los presupuestos de los municipios deberán estar ajustados a su verdadera capacidad financiera, en particular en aquellos donde no hay presencia de gran empresa minera sino sólo actividades de pequeña minería o a lo más mediana, pues no siempre disponen de recursos suficientes para la tarea del desarrollo sostenible.

Obsérvese cómo en la municipalidad de Frontino también se acudió a la identificación de problemas, tarea adelantada por la administración municipal para decidir un plan de acción que los solucione. El plan define los pasos para resolver estos problemas, con sus metas, costos, plazos y responsables:

Una inadecuada explotación minera debido a dificultades para la extracción del mineral y ausencia de tecnología (equipos) para la explotación minera. Los recursos críticos para generar una solución son catalogados como económicos y organizativos, requiriendo además elementos de innovación en la extracción y el equipamiento.

Sobre dicha inadecuada explotación, las causas determinantes se atribuyen a que 90% de los mineros no cuentan con equipos apropiados, el 85% no están capacitados para la explotación del mineral y 90% de ellos tienen una baja capacidad económica, lo cual redundará en:

- Alto índice de accidentalidad
- Desaprovechamiento de la reserva minera
- Baja rentabilidad
- Baja calidad de vida
- Desestabilización del suelo, sedimentación de las fuentes hídricas

En las estrategias de acción de las fundaciones mineras con relación a la pequeña minería, es importante tener en cuenta que el tema del aporte neto de la pequeña minería al progreso de un país en desarrollo ha sido y sigue siendo controvertido.

3. Planeación y conciliación de intereses.

No siempre es fácil, o posible, conciliar los intereses sentidos o percibidos por las comunidades locales como los deseables, con los requerimientos de una minería que sea viable tanto en lo económico como en lo social y que sea sostenible, sin importar su tamaño. Un análisis reciente propone estrategias basadas en el concepto de desarrollar la ciudadanía para tener empresarios capaces⁴. Pero sin lugar a dudas, por su contribución a las economías locales y nacionales y por la necesidad de su conversión a 'tecnologías más limpias' en función de lograr la sostenibilidad ambiental y social de largo plazo, la pequeña minería y la minería artesanal merecen toda la atención de los gobiernos. A la larga, la experiencia que van acumulando las fundaciones mineras podrían ser fuente de ideas e iniciativas a este respecto.

⁴ Chaparro E., 2000

II. El Desafío de las autoridades locales

A. Una redefinición de los actores

Se ha discutido con profundidad la identificación de los actores del ciclo minero y existe un consenso generalizado de que su número es mayor al que se había identificado en décadas pasadas.

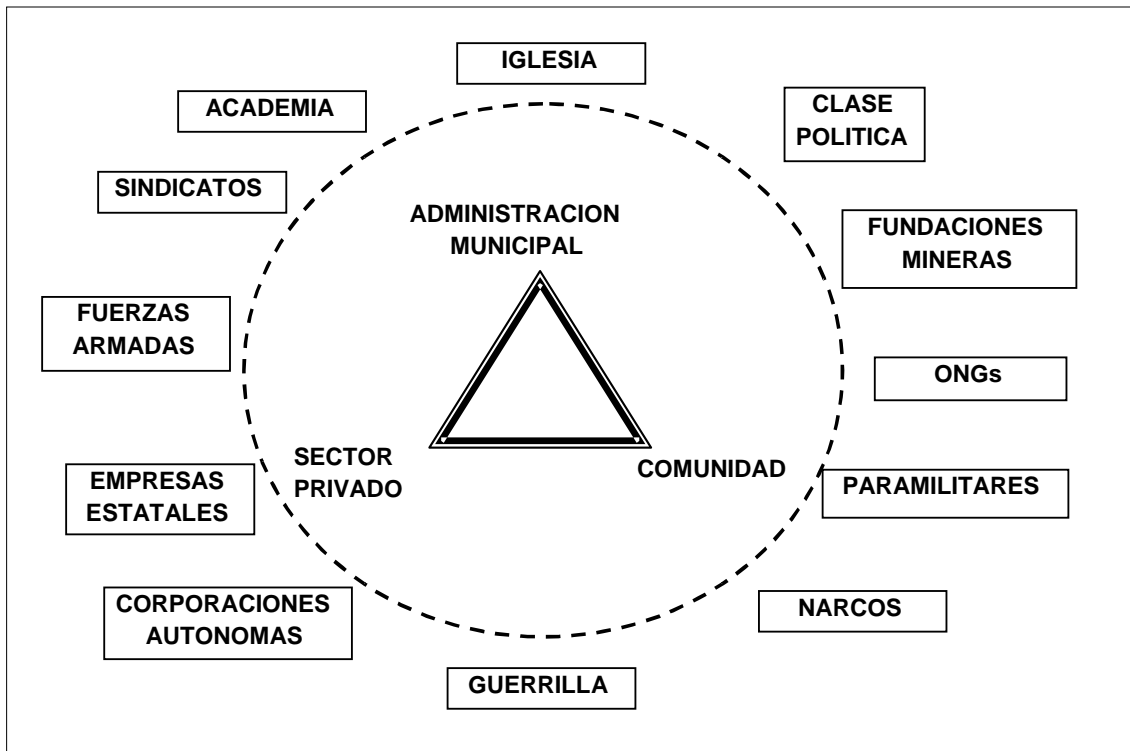
Desde luego, según el caso, no todos están siempre presentes o activos y puede suceder que se agrupen de maneras diferentes (Véase el gráfico 1).

En algunos países la presencia de grupos armados al margen de la ley es una realidad que tienen que encarar y manejar los demás actores. Grupos guerrilleros, células terroristas y mafias con motivaciones varias afectan en mayor o menor grado a una u otra comunidad minera de América Latina. Este análisis concentra la atención en las autoridades locales y las fundaciones mineras con sus empresas de origen.

Las fundaciones mineras son la excepción más que la regla en las regiones y municipios mineros. pero allí donde no hay gran minería ni fundaciones mineras, uno de los grandes desafíos que enfrentan los actores locales y en particular las autoridades, es el de cómo atraer la experiencia en el diseño de proyectos de desarrollo y su respectivo financiamiento, que complementen la acción estatal. Estos recursos pueden provenir de fundaciones mineras de otras regiones o latitudes, ONG's "de segundo piso", organismos multilaterales y de cooperación

internacional y apoyos varios de la minería local. La capacidad de gestión y liderazgo de las autoridades municipales en estos temas es vital.

Gráfico 1
ACTORES MUNICIPALES / REGIONALES



Fuente: Elaboración propia

Las llamadas corporaciones autónomas en el gráfico corresponden a entidades regionales que se ocupan del desarrollo regional, infraestructura agrícola y servicios rurales (Colombia, Venezuela), actividades que en otros países son emprendidas por gobiernos provinciales o agencias centrales de planificación. La referencia a ONG's diferentes de las fundaciones mineras, se hace para realzar que muchas de estas Organizaciones No Gubernamentales desarrollan actividades de apoyo comunitario que son complementarias a las de las fundaciones mineras y pueden tener una cobertura territorial más amplia.

Los actores del Gráfico 1 no se relacionan mediante una estructura organizacional formal. Alcaldes, comunidad, empresas, fundaciones y otros, son actores independientes entre sí y tienen sus propias jerarquías superiores. Los vínculos entre los actores en las regiones mineras han generado distintos conflictos durante los primeros tres cuartos del siglo pasado en América Latina y otros continentes y de manera resumida se describen los principales tipos y causas de su aparición:

- Entre patrones y obreros relacionados con algunas de las grandes empresas extranjeras explotadoras de recursos naturales de comienzos del siglo veinte, que en ocasiones se extendieron a las comunidades (casos de Cerro de Pasco en el Perú, de las salitreras en Chile, de Cerro Rico de Potosí en Bolivia, y otros)
- Por extremismos políticos e intereses económicos internos de los países.
- Por la influencia de luchas geopolíticas mundiales.

Durante el último cuarto de siglo las prioridades cambiaron del reclamo social a la búsqueda de una mejor calidad de vida y oportunidades de progreso, a la preocupación por la sostenibilidad

ambiental, los derechos de las minorías y exigencias de buen gobierno. En otras palabras, la sociedad está exigiendo de los sectores privado y público una actitud proactiva de responsabilidad social, y también resultados tangibles.

Puede decirse que el fenómeno de las ONG's, cuyo crecimiento ha sido literalmente exponencial en las últimas décadas, y la aparición muy reciente de las fundaciones mineras, es una de las formas de respuesta a las exigencias mencionadas. Las fundaciones mineras están generando alternativas de solución a las necesidades de las comunidades mineras en las cuales operan. Esta labor no puede reemplazar el ejercicio de las responsabilidades de las autoridades locales, pero posee un potencial complementario importante.

B. Los problemas municipales

Los temas comunes a los municipios de actividad minera están ligados a los grandes desafíos del gobierno central. En términos generales estos temas son:

a)Administración y finanzas públicas: En América Latina los recursos municipales son por regla general insuficientes para subsanar deficiencias serias en salud, servicios, educación y vivienda. En muchos lugares amplían la brecha los fenómenos de corrupción y clientelismo político, así como la falta de una formación adecuada de funcionarios.

b)Corrupción y despilfarro: Si bien no son prácticas generalizadas, el despilfarro y la corrupción generan ineficiencia en la aplicación presupuestaria y su control debe ser tenido en cuenta, tarea que es permanente y de largo plazo. Para este propósito se han de adoptar estrategias que mejoren la percepción acerca de los controles ejecutivos y que motiven un mayor compromiso de los funcionarios.

c)Desempleo: Existe desempleo y falta de alternativas económicas en los servicios públicos, educación, salud.

d)Idiosincrasia: Tema poco citado pero importante es el elemento cultural. El eje para lograr el desarrollo está condicionado por las actitudes que la gente asume frente a retos en comunidad. Con frecuencia predomina el individualismo en las relaciones sociales, lo que dificulta el desarrollo de procesos comunitarios.

e)Infraestructura, servicios, tecnología: La capacidad de gestión y la gobernabilidad dependen en buena medida de la infraestructura física, tecnología informática, comunicaciones y sistemas de planeación municipal y regional.

f)Manejo de recursos: La ineficiencia, la corrupción, el clientelismo y las prioridades erróneas en el manejo y aplicación de los recursos públicos afectan el cumplimiento de los objetivos.

g)Motivación: Existe carencia de incentivos que generen motivaciones para actuar e innovar. Además, en muchos casos está presente la amenaza contra la integridad física.

h)Salud y educación: Deficientes niveles educativos, vulnerabilidad en infantes, jóvenes y ancianos.

i)Violencia: Los fenómenos de violencia que aparecen por razones territoriales, jurídicas, económicas o políticas, tienen un impacto grande sobre la sociedad civil. Allí donde hay oro o una gran riqueza mineral, son atraídas fuerzas que pueden perturbar la sociedad.

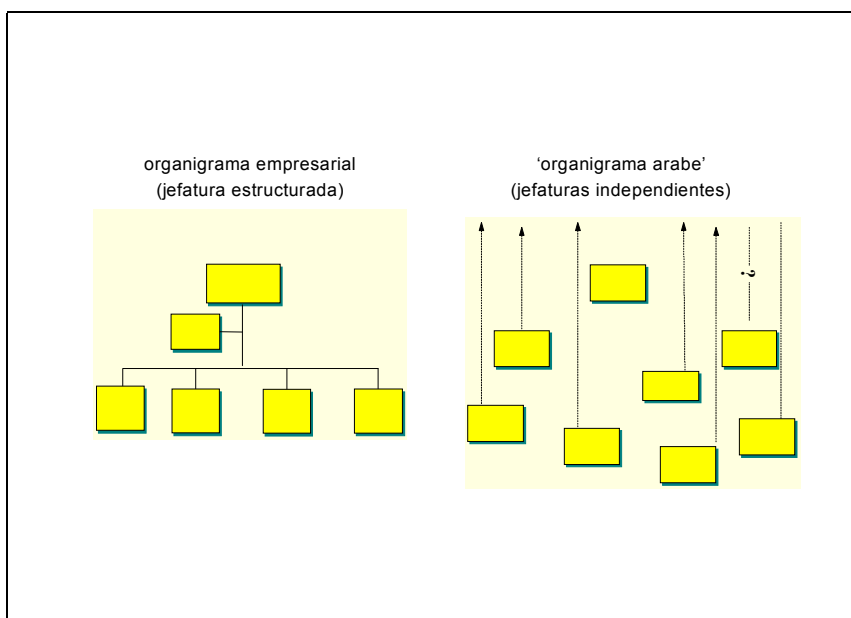
C. Organizar para solucionar

Al tener definidos los problemas municipales queda más claro cómo enfrentarlos y solucionarlos y existen tantas soluciones como autoridades existen. Se propone una solución en la cual los diferentes actores locales pueden ser considerados en conjunto como una entidad virtual, una "Empresa de Desarrollo Municipal", que se compara con la estructura funcional de una empresa industrial o comercial, para visualizar las diferencias fundamentales, que a su vez constituyen la fortaleza de la propuesta (Véase el gráfico 2).

En el gráfico 2 la Empresa de Desarrollo Municipal virtual aparece a la derecha del organigrama empresarial tradicional. En ella las "divisiones" son independientes entre sí: autoridad municipal, empresa privada, fundaciones, comunidad, etc. y son representadas por "una serie de casillas que flotan a diferentes niveles y sin conexión aparente alguna" tal como se desarrollan las relaciones entre los diversos componentes en las tribus del desierto, por lo cual se le denomina como "organigrama árabe".

Los procesos de acción para llevar a cabo cualquier proyecto (planeación, comunicación, coordinación, ejecución etc.) son los mismos en una empresa privada que en la Empresa de Desarrollo Municipal virtual. En la empresa privada, cuyo organigrama típico aparece a la izquierda, a diferencia de la Empresa de Desarrollo Municipal virtual, existen unas divisiones funcionales que reportan a un superior jerárquico, como responsable único de esa organización.

Gráfico 2
DE ORGANIGRAMAS



Fuente: Elaboración propia

Una empresa privada tiene la ventaja de una organización integral con dirección única, mientras que en la empresa municipal propuesta, el liderazgo y la coordinación de las actividades en el nivel local tienen que provenir en primer lugar de una visión y propósitos compartidos por los actores. Cuando se logran esa visión y propósitos comunes, los recursos y conocimientos disponibles para el desarrollo municipal pueden ser cuantiosos, mayores que los recursos de cualquier empresa privada. Además, para el desarrollo social existen fuentes importantes de recursos y apoyo, mucho más allá de las fronteras municipales, en el ámbito nacional e internacional.

El principal desafío local es el de motivar un liderazgo de logro (en contraposición con liderazgos de poder o búsqueda de riquezas personales) en los actores locales y asegurar para todo proyecto la competencia en las áreas de planeación, ejecución y control para la gestión de los proyectos de desarrollo local.

D. Fuentes de recursos y apoyo

Existe una gran variedad de organizaciones privadas y gubernamentales que promueven el fortalecimiento de la gestión local, con las cuales es relativamente fácil relacionarse. A continuación se mencionan ejemplos:

- Asociaciones de municipios
- Asociaciones gremiales
- Centros universitarios
- Entes gubernamentales de diferentes Ministerios o Secretarías, con funciones de apoyo en capacitación y desarrollo de autoridades locales.
- Entidades de cooperación internacional tales como la GTZ (Alemania), USAID (USA), CIDA (Canadá), la Agencia Española de Cooperación y otras.
- Fundaciones mineras
- ONG's nacionales e internacionales
- Organizaciones de Naciones Unidas (UNCTAD, UNEP, UNIDO, ILO, etc.)
- Organizaciones multilaterales (BID, Banco Mundial, etc.)

Existen, además, fundaciones privadas representantes de grupos económicos muy conocidos, que al donar fondos, actúan dentro de un nuevo paradigma de eficiencia y control de resultados, como lo describe un reciente artículo de Business Week⁵. Las fundaciones mineras están especialmente adaptadas para colaborar con la atracción de ayuda a las regiones mineras, aún a aquellas fuera de su área de influencia directa.

⁵ Business Week, 2002

III. Las empresas mineras y sus fundaciones

A. La responsabilidad corporativa

En América Latina, la minería está compuesta por subsectores bien diferenciados. En un extremo se encuentra la minería de subsistencia con un ciclo minero incompleto y desprovisto de recursos (garimpeiros, piqueteros, barequeros, pirquineros, barranquilleros); en el otro, está la minería de talla mundial con un ciclo de décadas entre inicio y cierre e ingentes inversiones.

La responsabilidad corporativa en sitios como Monte Líbano y El Cerrejón (Colombia) o Antamina (Perú) o La Escondida (Chile) es alta, pues allí operan empresas minero-industriales, de capital transnacional, con aceptación comunitaria positiva, que les otorga una intangible licencia social para operar. Como ya se ha dicho éstas pertenecen a la excepción y no a la regla. La mayoría de los mineros de los países en desarrollo son medianos, pequeños o artesanales, de tecnologías tradicionales, y en general carentes de la tecnología actualizada, los medios o la motivación para lograr estándares adecuados de sostenibilidad en sus operaciones, planteando grandes desafíos al Estado.

La actitud cultural resistente al desarrollo minero y la participación comunitaria mencionada en varias partes de este informe como idiosincrasia, representan algunas de las barreras a sobrepasar en

el camino hacia el desarrollo, en el sentido de que se requiere una labor informativa y educativa de largo plazo.

En Colombia, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) comenzó a ampliar el concepto de responsabilidad corporativa, de aquella únicamente dirigida a la rentabilidad económica de socios o accionistas, primero hacia lo social (años 60) y más recientemente hacia lo ambiental. En otros países, entidades específicas del sector minero como la Sociedad Nacional de Minería y la Sociedad de Fomento Fabril en Chile, la Sociedad Nacional de Minería, Energía y Petróleo del Perú, el Instituto Brasileiro de Mineração en Brasil y otros organismos en tiempos recientes, han adaptado pautas similares en sus cartas corporativas.

Pero esta toma de conciencia no es ni automática ni completa, como la misma Asociación Nacional de Industriales de Colombia ha reconocido en escritos públicos de años recientes. A escala mundial, la máxima expresión de una dinámica colectiva de sostenibilidad de la industria minera está representada por el proyecto MMSD⁶.

En resumen, no hace más de dos décadas que empezó a concretarse la toma de conciencia del sector privado, en particular de la gran empresa nacional e internacional, sobre la importancia, necesidad y conveniencia de extender su acción más allá de explotar recursos o producir bienes, a lo social y lo ambiental, lo que ahora se llama la "licencia social para operar". Estos cambios en el entorno nacional suceden por la influencia de desarrollos geopolíticos, tecnológicos y del conocimiento que impulsaron tendencias globales, detalle de lo cual rebasa el contexto de este trabajo.

Antes de este cambio de actitud empresarial, el impacto del magro desarrollo minero colombiano en el área social se percibe como discutible y el impacto ambiental fue en general negativo, en particular tratándose de pequeña minería y minería de subsistencia, las cuales en Colombia generan del orden del 50% de la producción de oro, por ejemplo.

B. Fundaciones mineras

1. Conceptos generales

Una fundación minera se describe como una institución sin fines de lucro, creada y financiada por una empresa minera, para materializar proyectos originados en la comunidad o desarrollados por el propio equipo de la fundación, orientada a cumplir su compromiso social empresarial. Por lo general trabajan en áreas tales como educación, salud y desarrollo social, que incluye las temáticas indígena, de género y juventud. Las fundaciones mineras pueden considerarse como un caso particular de Organizaciones No Gubernamentales, ONG⁷.

La participación de las fundaciones en las estrategias exitosas de desarrollo de las comunidades mineras está bien documentada⁸. De hecho la literatura sobre estos temas es tan abundante que puede generar confusiones. Sin embargo, en la gestión de las autoridades locales

⁶ MMSD son las siglas en inglés del proyecto 'Minería y Minerales para el Desarrollo Sostenible'. Es un proceso independiente de análisis participativo con el objetivo de "identificar cómo la minería y minerales pueden contribuir de mejor manera a la transición global hacia desarrollo sostenible". Un producto clave del MMSD es el informe del proyecto presentado durante la Cumbre de la Tierra en el año 2002. http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/bulletin_1_spanish.pdf

⁷ El Banco Mundial define el término ONG como una asociación, sociedad, fundación, fiducia caritativa, corporación sin ánimo de lucro u otra persona jurídica, que bajo un sistema jurídico dado no se considere parte del sector oficial y que no funcione con ánimo de lucro, es decir, que si se obtienen utilidades éstas no son ni pueden ser distribuidas como tales. Esta definición excluye las asociaciones sindicales, partidos políticos, cooperativas que distribuyan utilidades o iglesias. El término ONG no es legal, es un término utilizado casi universalmente por entidades multilaterales, nacionales e internacionales al referirse a entidades no-gubernamentales sin ánimo de lucro cuyas actividades están enfocadas al desarrollo o a abogar por una causa. (Banco Mundial, 1997)

⁸ Un caso de épocas recientes es el de los municipios del área de influencia del proyecto de Antamina en el norte del Perú y el proyecto del "Corredor de Desarrollo Sostenible Oro de los Andes", entre muchos (Barrenechea, Luis, 2002)

este tipo de problemas puede subsanarse mediante la consolidación de un esquema de centrales de información; esto ya existe por ejemplo para el apoyo del sector privado minero⁹ y en muchas otras áreas de actividad.

Para que la contribución de las fundaciones o de las empresas en las regiones mineras pueda generar un valor agregado tangible al desarrollo local, es necesario que la comunidad sea consciente de la magnitud y rentabilidad de la explotación, de la gobernabilidad y que demande y acepte la capacitación de líderes y colaboradores de los referentes o actores principales, además del compromiso del Gobierno a todo nivel. El costo del esquema de fundaciones tiende a ser alto y a estar asociado con la gran empresa, por lo que aleja a otros sectores empresariales de menor tamaño de este mecanismo.

Dos elementos adicionales son importantes:

¿Qué cambios culturales deberían promoverse, por ejemplo, para concientizar a la comunidad sobre los desafíos del fenómeno de la globalización o de la necesaria transparencia administrativa?

¿Debería considerarse la búsqueda de esquemas y alianzas para beneficiar a estos sectores de la experiencia de las fundaciones, las que a su vez son supervisadas y financiadas por las empresas promotoras?

Estas organizaciones han de contar con el compromiso, la empatía y el apoyo de los niveles superiores de los donantes, para que su trabajo sea duradero y sostenible en el tiempo.

Algunas fundaciones obtienen fondos complementarios de organizaciones multilaterales, ONG's internacionales y fuentes gubernamentales, entre otras. También se da el caso de cierta duplicación en apoyos económicos aportados directamente por las empresas mineras o canalizados vía fundaciones. En ciertos casos las fundaciones obtienen ingresos directos por prestar asesorías o servicios especializados con sus propios agentes.

Sin ser la norma, las juntas directivas de las fundaciones integran a uno u otro representante de los actores externos (comunidad, Iglesia, academia, otros actores locales o regionales influyentes), en adición a ejecutivos de la empresa que patrocina. La presidencia de la Junta Directiva es generalmente ocupada por un alto ejecutivo de esa empresa, la cual fija los lineamientos estratégicos.

La estructura administrativa de las fundaciones tiende a ser independiente de la estructura administrativa de las empresas, aunque no siempre se preserva su autonomía.

2. Personal, presupuesto y controles

En cuanto al personal, hay fundaciones que operan dentro de conceptos de tercerización, con un pequeño núcleo de personal propio que actúa como coordinador de los programas específicos llevados a cabo por entidades o fundaciones especializadas. Las más grandes pueden alcanzar un alto número de funcionarios y tienen capacidad para la ejecución directa de los proyectos.

El gran desafío, tanto para los alcaldes de los municipios mineros pobres como de los gobiernos centrales, es liderar la captación de las experiencias de otras empresas para aplicarlas en sus municipios, buscando complementar el esfuerzo empresarial con el del sector estatal, apoyándose en otras entidades aportantes como ONG's con presencia local, instituciones multilaterales, la asistencia técnica de gobiernos y otros actores locales y nacionales.

⁹ Business Partners for Development, 2002

3. “Modus Operandi”

No existe un patrón específico para la interacción de las fundaciones o las empresas mineras con las autoridades locales y las comunidades, más allá de lo que influyen en esa interacción elementos como las políticas de las empresas, las expectativas de las partes y las personalidades de los interlocutores. La mejor manera de operar debe incluir el contacto directo, la transparencia de propósitos en la búsqueda del interés común y la definición de reglas claras del juego; así se tendrán mayores posibilidades de éxito en tejer relaciones sólidas. Las fundaciones deben interactuar con los actores locales, buscando colaborar sin interferir y apoyar sin suplantar.

Los esquemas de alianzas entre actores del sector oficial, el privado y la comunidad están tomando fuerza y son promovidos por organizaciones multilaterales como el Banco Mundial, las agencias de cooperación internacional, fundaciones de "segundo piso" como la Fundación Interamericana y otros. En estos esquemas la participación de universidades y entidades regionales de investigación y desarrollo puede ser muy importante.

Con relación al control de los aportes que hacen las fundaciones, ya sea en obras, servicios o donaciones, tampoco hay una manera única de proceder, salvo que se utilizan – o deben utilizarse – los mismos métodos de control de gestión que tanto la empresa privada como las autoridades locales conocen bien, es decir: términos de referencia precisos, contratos de obra o de servicio bien estructurados, controles presupuestales, auditorías internas y externas, etc.

Una forma de control de especial interés para aquellos casos en que una fundación no es la ejecutora directa de un proyecto, corresponde al mecanismo de los contratos de fiducia, en los cuales un tercero, casi siempre una entidad financiera libera fondos o autoriza desembolsos controlados para proyecto específicos y ajustados con el cumplimiento de un cronograma, en el cual se verifica la calidad, la cantidad y los costos de una obra o un servicio.

Otro mecanismo interesante por su transparencia es el de aportes de las partes plasmados en una carta compromiso pública. Un ejemplo es el de obras de infraestructura con aportes de la comunidad (mano de obra), de la municipalidad (maquinaria) y una empresa o fundación (materiales, asistencia técnica). Una comunidad bien informada y cuya participación se valora es garantía de relaciones armónicas.

4. Dificultades de manejo

Sin pretender agotar el tema, se proponen ejemplos anónimos basados en experiencias de la vida real, que podrían llamarse típicos de las dificultades más comunes experimentadas en el manejo de la interacción de las fundaciones con otros actores locales. Para el lector será obvio que estas dificultades son inherentes a toda actividad humana.

Intereses: No es un secreto que los intereses vitales de los sectores público, privado y de la comunidad no siempre coinciden. "Las empresas tienen el mandato de buscar utilidades para sus accionistas, las comunidades buscan las oportunidades de una vida mejor, los partidos políticos buscan apoyo a través de votos y así sucesivamente"¹⁰. Las obras para las cuales un alcalde busca financiamiento o asesoría no siempre corresponden a las que la comunidad requiere o a las que los estatutos de una fundación minera permiten aportar. Intereses legítimos de carácter local o ecológico pueden no ser concordantes con el interés nacional para un desarrollo minero.

Compromiso: Aunque todas las actividades de una fundación están dirigidas a objetivos a favor del desarrollo local, en ocasiones el compromiso de un funcionario de la fundación puede intervenir a favor de la comunidad, yendo más allá o aún en contra de los intereses de la empresa patrocinadora, lo cual es contraproducente o nocivo para una relación armónica entre los actores

¹⁰ Public Governance Institute, 2001

locales. Es evidente que el mayor desafío en este manejo se presenta para funcionarios con arraigo local.

Percepciones: A lo anterior se deben agregar las complicaciones surgidas por las diferentes percepciones de una misma realidad que tienen los distintos actores que participan en la comunidad.

Prioridades: Aunque los intereses y las percepciones fuesen compartidos, deberá tenerse en cuenta que los diversos actores tendrán diferentes prioridades en la ejecución de proyectos o tareas.

Disponibilidades: Aunque hubiese acuerdo sobre los tres elementos anteriores, por ejemplo para una alianza entre autoridad, comunidad y fundación, la materialización de los presupuestos, la mano de obra, los equipos, la asesoría, etc. no es automática y en ocasiones puede ser demorada.

Todo lo anterior puede dar lugar a fricciones y desconfianza. Al mirar los conflictos y su solución desde el punto de vista de los procesos, surgen dificultades como las que se describen a continuación, y que las Fundaciones tienen que resolver con prontitud:

Comunicación: Los problemas de comunicación son de toda índole, son los más corrientes y en principio fáciles de subsanar si existe la voluntad de hacerlo. Ejemplos de éstos son la arrogancia o prepotencia de una u otra parte en su trato (...sabemos qué necesita la comunidad y las autoridades no tienen ni idea; ...esos señores de la fundación no saben adonde están parados); al otro extremo la timidez (...no sé cómo pedirle a la empresa o fundación ayuda para resolver tal o cual problema; ...el alcalde va a pensar que me estoy metiendo en lo que no me incumbe); la ignorancia mutua de las capacidades y complementariedad de un grupo de actores que podrían aliarse para trabajar un programa o proyecto. Pero sin duda el peor problema es el de un 'diálogo de sordos', cuando las posiciones de las partes son distantes y no hay voluntad de diálogo y conciliación y persisten las agendas ocultas de los actores. La humildad profesional, los planteamientos transparentes, no dilatar ni postergar las decisiones y una voluntad de diálogo manifiesta, son todo lo necesario para una adecuada comunicación.

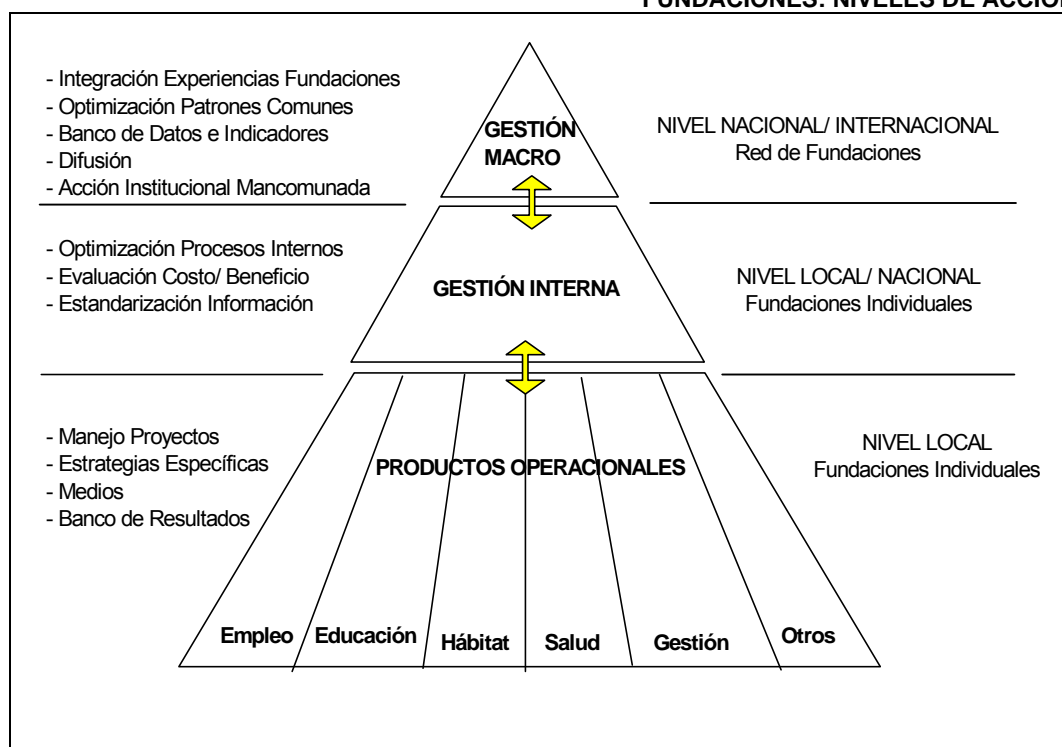
Intromisión: Un funcionario de una fundación que se involucre en política favoreciendo a un candidato a la alcaldía o un funcionario público presionando a la fundación para proyectos que no son de interés público, son ejemplos de intromisión. Dentro de este rubro están las dificultades de manejo que pueden experimentar las fundaciones, debido a intromisiones o presiones en contra de la ética del negocio, lo cual es inaceptable.

Interlocución. Pese a una evidente buena voluntad de las partes, puede haber dificultades basadas en las diferencias en idiosincrasia, preparación o niveles de conocimiento de un tema. La capacitación es uno de los desafíos corrientes de mayor interés para una fundación.

C. Fundaciones y diferentes niveles de acción

Gráfico 3

FUNDACIONES: NIVELES DE ACCIÓN



Fuente: Elaboración del autor

Como se aprecia en el gráfico 3, en el nivel inferior, la administración municipal y la comunidad están en contacto directo con los productos y gestiones de las empresas o fundaciones en apoyo a ellas.

El nivel medio corresponde a los procesos de mejoramiento y desarrollo de funciones internas de las fundaciones locales o en su defecto de los departamentos de las empresas que trabajan en temas de desarrollo comunitario. Al tener las fundaciones y las grandes empresas un vínculo de dependencia con matrices de orden nacional, los procesos del nivel medio reciben directivas o aprobaciones de sus matrices.

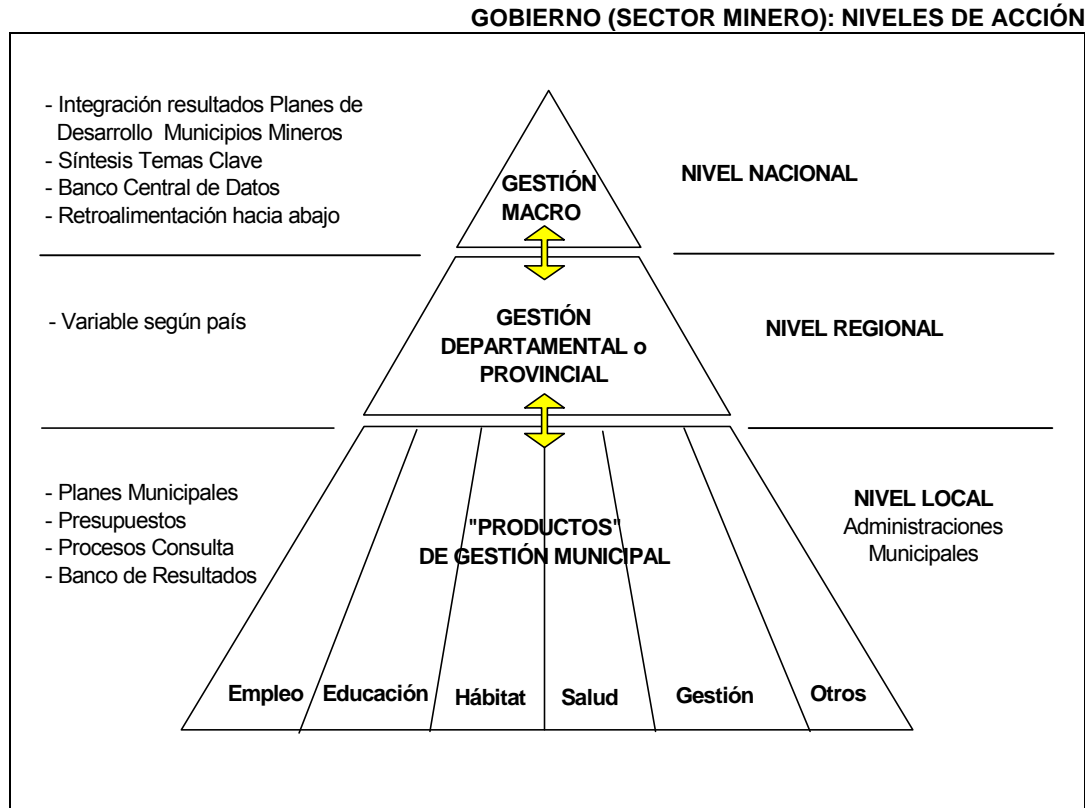
En cuanto al nivel más alto, nivel macro, allí se ubican los procesos y las acciones directivas de integración de las experiencias de diferentes fundaciones y empresas, integración y normalización de bancos de datos, además de las relaciones institucionales con el alto gobierno, para mencionar algunas. Como resultado del análisis de toda la información que fluye o debería fluir desde el nivel inferior hacia arriba, la base se retroalimenta con lineamientos, guías y recomendaciones que podrían ayudar a mejorar la calidad y efectividad de la inversión social del sector privado.

Estos procesos y acciones son un campo en evolución permanente. El nivel macro puede equipararse a la función gremial, un gremio de ONG's dedicadas al fomento del desarrollo de las regiones y municipios mineros.

D. Administración pública y diferentes niveles de acción

El esquema de los tres niveles de acción es también válido para la acción gubernamental, como se aprecia en el gráfico 4, que realza la importancia, en cualquier actividad de desarrollo municipal, de la participación de los actores locales y de la necesidad de trabajar a fondo en la concientización y educación de los estamentos directivos de los niveles superiores, para que la acción del estado sea fluida.

Gráfico 4



Fuente: Elaboración del autor

En términos de gestión, se evidencia la importancia vital que los entendidos en administración empresarial dan al concepto llamado "el compromiso de la alta gerencia".

Sin el apoyo de las altas instancias, de los sectores privado y público, pocos proyectos tendrán éxito. Entidades imparciales y sin fines de lucro como las fundaciones y organizaciones multilaterales, pueden asesorar y apoyar el mejoramiento de estas relaciones verticales al interior de la administración pública. Este punto cobra particular importancia si se tiene en cuenta lo expresado por muchos de los alcaldes mineros latinoamericanos presentes en el Seminario-Taller de Octubre 2002 en Santiago de Chile, que confirmaron la mala calidad de las comunicaciones entre las autoridades locales y los gobiernos centrales.

IV. Fundaciones mineras – perfil de casos

A. Conceptos generales

En esta sección las autoridades locales de los pueblos mineros pueden apreciar las fortalezas de las fundaciones mineras en sus labores de apoyo al desarrollo local y de su potencial de contribución hacia el futuro. Para esto, junto con las fuentes directas entrevistadas, se tuvo en cuenta entre otros, un estudio de Gerens (Chile)¹¹, la obra "Alianzas para la Superación de la Pobreza"¹² y experiencias inéditas. Las fundaciones estudiadas por Gerens se mencionan a continuación, junto con páginas Web seleccionadas para referencia adicional.

- Fundación Minera Escondida - Chile
(<http://www.fme.cl/FME/default.asp>)
- Fundación Inti Raymi - Bolivia
<http://www.geocities.com/victorqch/fir.htm>
- Fundación San Isidro – Colombia,
- Rössing Foundation - Namibia
(<http://www.rf.org.na/>)

¹¹ Comparación (benchmarking) entre seis fundaciones mineras para identificar las prácticas más exitosas en varios continentes, en el área de desarrollo comunitario.

¹² Banco Mundial, Fundación Corona, Fundación Interamericana y otros, 1998

- Palabora Foundation - Sudáfrica
(<http://www.amverco.com/Palabora.htm>)
- Ok Tedi Development Foundation - Papúa-Nueva Guinea
(<http://www.oktedi.com/odf/index.php?PHPSESSID=7762acbd89d4f06d7dc2fcb9bf828a54>)

B. Fundación San Isidro (Monte Líbano)

La Fundación San Isidro, de Monte Líbano, Colombia, fue constituida por la empresa productora de níquel Cerro Matoso S.A.(CMSA) en 1981 motivada por la necesidad de dar una solución rápida a un conflicto potencial relacionado con la carencia de viviendas para los trabajadores de la naciente empresa, en el año en que comenzó la producción de ferroníquel. Una vez establecida la fundación, no fue difícil para la empresa proceder a ampliar y refinar la labor de la fundación en la búsqueda de una relación fluida y exitosa para el trío empresa–autoridades–comunidad.

Los objetivos de la Fundación San Isidro están expresados en su misión así:

“Mejorar los procesos de autogestión y de participación en las comunidades del área de influencia, haciendo énfasis en la generación de empleo e ingresos, a través de un equipo humano con excelencia, profesionalismo y oportunidad”

La Fundación opera hoy con 33 personas y maneja ciertos programas mediante convenios con otras fundaciones y entidades especializadas. Su actividad actual se concentra en las siguientes áreas: generación de empleo e ingresos, formación de líderes y organizaciones, fortalecimiento institucional, obras de apoyo a la comunidad.

El presupuesto de esta fundación es considerable y es sufragado por la empresa CMSA. Sus programas específicos están relacionados con:

- Apoyo a otras instituciones (reciclaje, educación para niños especiales, diócesis de Monte Líbano).
- Formación empresarial urbana y comercialización mediante metodologías de grupos solidarios.
- Desarrollo empresarial rural con programas de granjas demostrativas agrícolas, pecuarias, piscícolas y de comercialización, con base en la metodología de núcleos solidarios.
- Plan Maestros: Capacitación para potenciar el liderazgo natural del maestro y sus competencias.
- Plan de apoyo educativo: Auxilio y apoyo educativo sobre la base de excelencia académica, con aportes compartidos con la comunidad.
- Agentes de salud comunitaria: Educación en atención básica, prevención y promoción.
- Red de jóvenes: Apoyo a la cultura y la formación de líderes a través de escuelas de danza, teatro, pintura, música y una banda de música.
- Desarrollo comunitario: Procesos de capacitación para el fortalecimiento de entidades municipales de la región, Juntas de Acción Comunal, consejos territoriales de planeación.
- Publicaciones de interés regional.

- Cofinanciación de obras civiles: Acueductos veredales, electrificación rural, adecuación de vías.
- Apoyo en prevención y manejo de desastres.

Sobre el tema del perfil de logros, la información es muy extensa y está disponible en la documentación. Una comparación breve de los indicadores aportados por los censos nacionales de los años 1973, 1985 y 1993, en cuanto a calidad de vida, desarrollo municipal y educación muestran los siguientes hechos:

La tasa de crecimiento de la población en el período 1973-1993 fue de 3,9% anual para Monte Líbano, comparado con 2,6% para el resto del Departamento de Córdoba. Esto es consistente con la categoría de "polo de desarrollo" generada por el proyecto minero Cerro Matoso.

Durante el período, la población con necesidades básicas insatisfechas se redujo en un 31,7%, comparado con el 22,8% para el resto del área de influencia directa.

El Índice de Desarrollo Municipal de Monte Líbano creció un 76,6% entre 1985 y 1995, pasando de categoría 3 a categoría 5. Si bien no hay estadísticas disponibles, la experiencia directa del autor indica que en 1973 Monte Líbano estaba en la categoría 1, la más subdesarrollada según el índice de medición colombiano.

Entre 1973 y 1993 la tasa de analfabetismo en Monte Líbano se redujo un 52,4% (de 49,8% a 24%), comparada con una reducción del 42% (40,9% a 23,7%) para el resto del departamento.

La tasa de asistencia escolar de Monte Líbano subió del 26,9% al 79,4% entre 1973 y 1993, comparado con el aumento del 35,6% al 75,8% para el resto del departamento de Córdoba, donde se asienta el proyecto.

C. Fundación Río Claro (San Luis)

La empresa cementera Río Claro comenzó la producción en 1982 en el Municipio de San Luis, en el suroccidente del departamento de Antioquia, abriendo expectativas de progreso socioeconómico en la región, hasta entonces sin industria de gran tamaño organizada. En sus primeros años de funcionamiento y hasta 1987, la empresa contribuyó a obras de infraestructura, sin intervención directa en la promoción u organización de proyectos comunitarios: centros y puestos de salud, escenarios deportivos, saneamiento básico, escuelas, acueductos, alcantarillados, vías y centros comunitarios. En 2001 la Fundación desarrolló actividades en veredas¹³ de 4 municipios adicionales a San Luis, y dentro de la zona de influencia de la operación extractiva.

La magnitud de la demanda y necesidades de la población, junto con los criterios de responsabilidad social de la empresa impulsaron la creación de la Fundación Río Claro en 1987. Su filosofía es "... la búsqueda de mejores condiciones de vida por intermedio del desarrollo social en las comunidades de los municipios de San Luis, Cocorná, San Francisco, Puerto Triunfo y parte baja de Sonsón".

La visión de la fundación es expresada así: la Fundación Río Claro será líder del desarrollo social, entendido éste como desarrollo sociocultural, económico, agropecuario, de infraestructura y del medio ambiente, para mejorar las condiciones de vida de su población objeto, en el presente milenio.

Utiliza instrumentos de asesoría, capacitación, convivencia pacífica y transferencia de tecnologías adecuadas, dirigidos a las necesidades de los pobladores. En cuanto a las actividades de cofinanciación, financiación y cooperación ha involucrado entidades de orden municipal, regional,

¹³ La vereda es una división político-administrativa colombiana subordinada a un municipio.

departamental y nacional, la caja de subsidio familiar del área, una fundación de alcance nacional y la Iglesia Católica.

En este caso no se dispone todavía de las estadísticas de impacto global o perfil de logros como las citadas para la Fundación Monte Líbano, por lo que las cifras indicativas de la dimensión de las actividades de la fundación se muestran por áreas específicas de trabajo para los proyectos cofinanciados. En el año 2001 la inversión total fue de US\$400.000 aproximadamente:

- **Infraestructura:** asesoría para formular, gestionar y ejecutar proyectos, incluyendo capacitación en construcciones civiles.
- **Salud y medio ambiente:** mejoramiento de vivienda, unidades sanitarias, acueductos veredales, alcantarillados, y pozos sépticos entre otros.
- **Económicos:** asesoría para piscicultura, entables paneleros, diversificación agropecuaria, trapiches, porcicultura, agricultura biológica, creación de microempresas, huertas caseras.
- **Sociales:** capacitación comunitaria, artes manuales, economía solidaria, estudios, granja integral y otros.

D. Centro Juvenil Félix Bloor (Nobsa)

La Fábrica de Cementos Boyacá maneja sus relaciones con la comunidad a través del Centro Juvenil Felix Bloor, constituido formalmente como ONG en 1997, en el municipio de Nobsa, departamento de Boyacá, en plena zona andina.. El Centro funciona como una casa granja en donde viven y se educan niños y niñas campesinos de las zonas aledañas al municipio. Esta obra ofrece a los menores una formación integral que les permite contribuir al desarrollo de sus veredas. Se conducen actividades que incluyen exámenes médicos, psico-orientación, talleres de padres, cursos de artes y oficios, manejo de una granja integral con proyectos agropecuarios. El centro tiene un personal de 8 personas.

Con 6 personas adicionales, el Centro desarrolla actividades de servicio social en cuatro municipios del área de influencia, con programas en educación, vivienda, generación de ingresos y apoyo a la gestión municipal. La inversión anual en estas actividades es del orden de medio millón de dólares. Las líneas principales de acción se consignan a continuación:

1. Educación:

- Cursos de oficios artesanales, guías turísticos.
- Proyectos ecológicos (reforestación, recuperación de nacimientos de agua.
- Capacitación en artes, música y teatro.
- Capacitación agroecológica.

2. Apoyo a la gestión municipal:

- Apoyo para obras de infraestructura: vías, acueductos, salones comunales.
- Apoyo a eventos deportivos y culturales.

3. Vivienda:

- Apoyo a programas de construcción y mejoramiento de viviendas.

4. Generación de ingresos:

- Proyectos de producción agropecuaria, seguridad alimentaria, construcción de viveros, creación de microempresas y empresas asociativas.

E. Drummond Ltda. (acción directa)

Esta empresa explota desde 1995 el yacimiento de carbón térmico de La Loma en el noroeste de Colombia, exportando toda su producción, que es del orden de 12 millones de toneladas métricas anuales. El área de influencia de la mina, la vía férrea (corredor de ± 200 Km.) y el puerto cubren 11 municipios, en los cuales realizan labores de apoyo comunitario. Las actividades comunitarias se resumen a continuación:

En una primera etapa (1994-1997) y con una inversión inicial de US\$ 2 millones, se constituyó la fundación CARBOSAR, a la cual llegaron también fondos adicionales de cofinanciación. Durante esa etapa la ejecución se repartió como sigue:

- Educación – 40,5%
- Salud – 36,9%
- Recreación – 18,2%
- Proyectos productivos – 3,4%
- Otros – 1%

Durante el período 1998-1999 las inversiones en el área social fueron retomadas directamente por la empresa, con una repartición similar aunque más inclinada hacia la educación (58,5%) y un nuevo rubro para reconstrucción de templos religiosos (10%). Durante este período los aportes de Drummond fueron de aproximadamente US\$ 4 millones, con una suma similar de cofinanciación por otras entidades.

Las cifras disponibles para el año 2000 indican una inversión social de aproximadamente US\$ 5 millones, lo que representa el 40% del total de fondos invertidos en proyectos de desarrollo social; de éstos un 82% se dedicó a infraestructura básica, con porcentajes menores para reforestación, recreación y deporte, eventos folclóricos, divulgación y otros.

F. Fundación Intercor – CZN (Barrancas)

Esta fundación es financiada por el Consorcio Cerrejón Zona Norte mencionado antes. Su acción trasciende los límites del municipio de Barrancas y se extiende a otros lugares del departamento de La Guajira, en el extremo norte de Colombia.

Una de las dos grandes líneas de acción ha sido la promoción del desarrollo empresarial en la Guajira, para generar alternativas de empleo y mejorar las condiciones socioeconómicas de los microempresarios y las comunidades indígenas. Desde su creación en 1984 hasta 2001, entregó más de 1.700 créditos a 4.400 microempresarios por un valor de varios millones de dólares, con una generación de 4.400 empleos directos.

La segunda línea tiene como objetivo el Plan de Ayuda Integral a las Comunidades Indígenas (PAICI), comenzado en 2001, dirigido a mejorar la calidad de vida de la comunidad Wayuú mediante programas de organización comunitaria, impulso de labores agrícolas y artesanales, tecnificación de la cría tradicional de caprinos y soluciones a la carencia de agua. Como parte del plan se estableció una granja experimental.

En 2001 el PAICI atendió 60 comunidades indígenas con una población aproximada de 13.000 habitantes. Este plan colabora también con entidades oficiales, por ejemplo en el tema de desnutrición infantil.

Otros receptores de ayuda han sido los sectores de educación y salud, en ese orden. Los programas educativos cubren capacitación de jóvenes, docentes, líderes y autoridades. Se trabaja bajo la modalidad de seminarios y talleres sobre temas de ética y gobernabilidad, acciones educativas y gestión municipal y desarrollo. En el área de salud los esfuerzos se han concentrado en brigadas de salud, banco de sangre, central de oxígeno y mejoramiento hospitalario. También se desarrollan actividades de recreación, cultura y deporte.

En cuanto al perfil de logros en el área de influencia, se anota que para mega-proyectos del tamaño de El Cerrejón, es difícil separar los impactos generados por el desarrollo minero en las zonas de influencia, de los originados por la acción de la fundación. A grandes rasgos, los principales cambios entre 1985 y 1993 fueron:

Calidad de vida: Dentro del departamento de La Guajira, la mejor situación es la de Barrancas, con un Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de 44,2% frente al promedio departamental de 53,4%. La mejoría coincide con la operación plena del complejo carbonífero.

Educación y capacitación: Un mayor crecimiento anual en el número de estudiantes en La Guajira frente al resto de la región de la costa atlántica y el resto del país, especialmente en educación media y superior. Mayor número de años de escolaridad en La Guajira, pasando de 4,42 a 4,93 años.

Salud: La Guajira cuenta con 3,3 hospitales por 10.000 habitantes; el resto de la Costa tiene 1,5 y el resto del país 2,4.

Desarrollo Comunitario: Un alto porcentaje de la inversión voluntaria del consorcio se ha destinado a comunidades indígenas (43% del total), comprendiendo el mantenimiento de la cultura indígena, procesos participativos, promoción de microempresas y conformación de grupos solidarios.

Infraestructura: La construcción del complejo ha llevado a la integración vial de la Guajira con departamentos limítrofes y el resto del país. En 1993 La Guajira tenía 71,8 km. de carreteras pavimentadas por 100.000 habitantes versus 29,1 km. para el resto del país. En alcantarillado, el crecimiento anual en cobertura fue del 10, 5% en el período considerado. En telefonía el crecimiento fue del 22,1% anual.

V. Potencial de apoyo de las fundaciones mineras

Se presenta a continuación una propuesta de "módulos de acción" que orienten el trabajo de las autoridades locales frente a las fundaciones, describiendo los enfoques posibles que deberían tomar en cuenta, la clase de habilidades que deberían desarrollar y dónde acudir para obtener ayuda en la implementación de los proyectos. La guía no puede remplazar la tarea de campo de las autoridades, ni la función de ninguna de las partes involucradas en proyectos específicos.

Conviene, en todos los casos, promover una labor de seguimiento por parte de los entes interesados en el desarrollo local minero, pues varios de los temas tratados aquí, como alianzas, planeación, manejo de proyectos u otros, merecen ser objeto de programas de capacitación y guías más detalladas.

Existen dos herramientas que sobresalen por su importancia estructural: la planeación y las alianzas. Una referencia de especial interés es el estudio "Alianzas para la superación de la Pobreza" mencionado anteriormente. Allí se muestran las ventajas de fortalecer el fenómeno natural de las alianzas estratégicas entre entes públicos, privados y cívicos, entendiéndolo "... las alianzas como una relación abierta entre socios distintos, cuya fortaleza radica en los aportes diversos pero complementarios que cada uno hace para alcanzar un objetivo común acordado por todos". El mensaje inicial es muy sencillo, la unión hace la fuerza.

A. Expectativas *versus* realidades

1. Fuentes de información y referencia

Las expectativas de las autoridades locales pueden ser muchas, pero tienen que encarar ciertas realidades prácticas, entre las cuales está la proliferación de literatura especializada, producida por múltiples fuentes. Esto presenta el desafío práctico inicial de cómo conseguir acceso oportuno a la información pertinente, puesto que en muchos casos no se tiene acceso fácil al Internet o a fuentes escritas de referencia sobre los temas buscados.

Además, la búsqueda requiere una cierta capacitación y práctica para ser eficiente y efectiva; mucha buena literatura requiere el conocimiento de idiomas diferentes al español; los materiales de referencia y consulta no siempre son de fácil aplicación y requieren ser interpretados o adaptados a una tecnología apropiada para cada caso, dentro de problemáticas locales. Entran también en la ecuación aspectos como costos de infraestructura informática.

En casi todos estos temas y otros más, las empresas mineras o las fundaciones pueden constituir una fuente de apoyo importante, sobre todo para la obtención, manejo, administración y uso adecuado de equipos y suministros, así como de mediciones y estadísticas para seguimiento de procesos de mejoramiento o proyectos.

2. Seguimiento

En las actividades de desarrollo municipal vale la pena preservar la memoria institucional para evitar el daño que causa la temporalidad de los nombramientos y designaciones de los funcionarios y las modificaciones de las políticas públicas, además de la heterogénea capacitación de los encargados de la administración.

Se requiere, por lo consiguiente, de apoyos externos que puedan ser desarrollados por las fundaciones, que de esta manera pueden constituir un elemento clave del desarrollo local, lo que no significa que se deba dejar de lado el papel protagónico de la comunidad.

Las habilidades que en la práctica influyen en el manejo de las relaciones de la fundación con la comunidad, residen en la capacidad de generar buenas comunicaciones interpersonales para una interacción fluida y transparente entre los actores locales, de lograr la colaboración para acometer propósitos comunes y el compromiso para trabajar en equipo. Sin estos "factores humanos" se causa un gran desperdicio de recursos, conocimientos y esfuerzos.

También es necesario entender que existe la necesidad estratégica de una labor educativa a todo nivel. Hay un consenso generalizado acerca de que el siglo XXI es el siglo del conocimiento y que la relación conocimiento-competitividad es parte integral de la ecuación del desarrollo¹⁴.

El liderazgo de estos procesos recae sobre las autoridades locales, principalmente alcaldes, a las cuales en muchos casos puede serles útil el apoyo directo o indirecto de las fundaciones mineras (entre otros actores). Este soporte, fuera de los programas tradicionales puede tomar varias formas:

- Servir de motor de búsqueda inicial para contactos con fuentes no locales de asistencia técnica o financiación.
- Promover la comunicación entre actores locales.
- Organizar o participar en foros y seminarios sobre temas de interés local
- Ejecutar o proveer asistencia directa a proyectos de desarrollo local.
- Contribuir a estudios liderados por otros actores locales.

¹⁴ "El conocimiento es tal vez el factor más crítico de competitividad. Mientras los países avanzan en la escala económica, más se concentran en el conocimiento para asegurar su prosperidad..." (IMD, 2000)

- Colaborar en la búsqueda de asesoría para resolución de problemas o desarrollo de proyectos liderados por la autoridad local.

B. “Alianzas Trans-sectoriales”

A los procesos de interacción entre actores o referentes locales de una comunidad se les está dando un nombre genérico de alianzas en la jerga del desarrollo; éstas quizás sean las estructuras más indicadas para dinamizar los procesos de desarrollo municipal junto con la función gubernamental.

A continuación se discute el esquema de alianzas y las principales herramientas individuales que contribuyen al éxito de la gestión municipal. En el Gráfico 5 se muestran los pasos básicos en el proceso de construcción de una alianza, que puede incluir desde una autoridad local y una fundación minera, hasta esquemas más complejos con la participación de varios actores locales y entidades nacionales e internacionales.

Los tipos de alianzas a los cuales pueden acudir las autoridades locales de ningún modo están limitados y las fundaciones mineras están particularmente habilitadas para participar en estas iniciativas. En el sector privado minero se reportan desarrollos tri-sectoriales interesantes pues se da énfasis al trío administración municipal-sector privado-comunidad. Una referencia a experiencias de años recientes se encuentra en el estudio ya citado del Banco Mundial, Fundación Corona y otros (Banco Mundial, 1998).

En esta línea de acción, es de utilidad conocer cómo el Comité de Recursos Naturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ECOSOC, en su cuarta sesión, en marzo de 1998, definió los lineamientos para "identificar planteamientos exitosos que mejoren la capacidad de maximizar los beneficios de la producción de minerales":

En relación con inversión y empleo: Promoción de oportunidades para la reducción del riesgo político (legislación minera apropiada; régimen fiscal competitivo y transparente; códigos regulatorios de aplicabilidad clara).

Ingresos mineros: Buscar soluciones imaginativas para mitigar la volatilidad de los mercados de productos mineros.

Capacitación: Promover educación y entrenamiento en habilidades y disciplinas necesarias al sector minero; enfatizar el desarrollo de habilidades transferibles más allá de éste, para reducir el impacto de vaivenes en la actividad minera.

Desarrollo regional: Búsqueda de oportunidades de vinculación de los proyectos mineros con las prioridades del desarrollo regional.

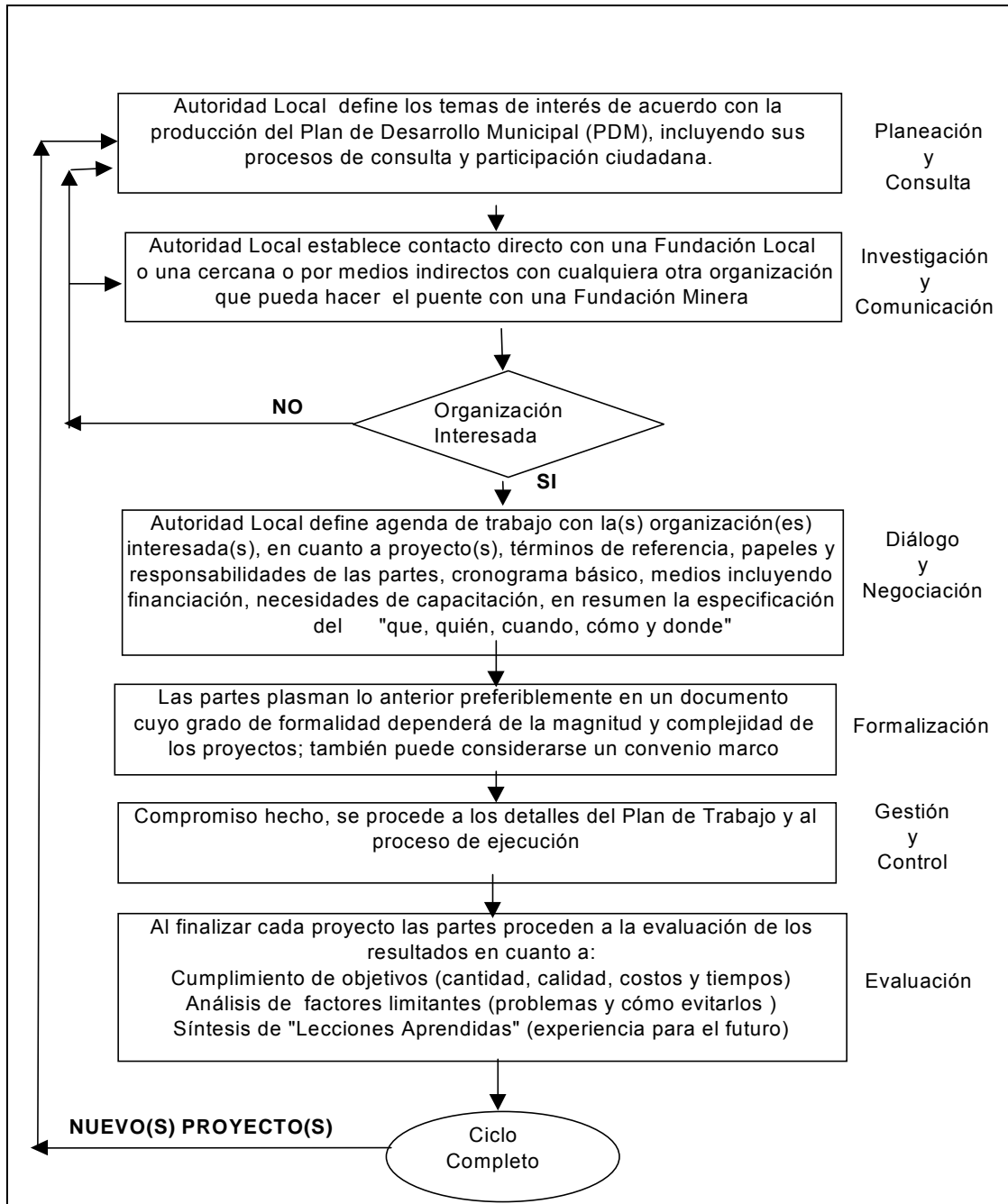
Competencias técnicas y administrativas de las agencias regulatorias: Desarrollo de estas competencias (proyectos de cooperación entre industria, gobierno y comunidades; metodologías comunes para evaluar impacto de los desarrollos mineros; aplicación de los acuerdos internacionales sobre el desempeño social y ambiental)

Políticas de apoyo a la pequeña minería: Aclaración y titulación de derechos; programas de capacitación técnica y organizacional.

Mecanismos de diálogo y consulta: Promoción de programas para facilitar la consulta y el diálogo entre los actores locales involucrados en proyectos mineros, incluyendo apoyo del gobierno central a iniciativas locales y el desarrollo de patrones comunes para evaluar la contribución de las operaciones mineras al desarrollo sostenible.

Gráfico 5

ETAPAS DE UNA ALIANZA CON UNA FUNDACIÓN MINERA O UNA EMPRESA PATROCINADORA



Fuente: Elaboración propia

Es asimismo de interés para las autoridades locales la información de que un grupo de grandes empresas transnacionales del sector extractivo (minería, hidrocarburos), la organización humanitaria CARE, el Banco Mundial, el Departamento del Desarrollo Internacional del Reino Unido y el International Council on Mining and Metals¹⁵ se han unido para crear el "Business Partners for Development", BPD, para desarrollar un proyecto llamado Natural Resources Cluster y

¹⁵ Sucesor desde Octubre de 2001 del Consejo Internacional de Minería y Medio Ambiente (ICME)

están propiciando esquemas de soporte al desarrollo mediante alianzas tri-sectoriales, entre empresas, autoridades y organizaciones de la sociedad civil¹⁶ (Véase el anexo 2).

Cooperación internacional: La cooperación internacional, que entre otros temas se especializa de preferencia en el apoyo a proyectos de crecimiento económico y progreso social e institucional de los países en desarrollo, debe ser tomada en cuenta como una fuente de apoyo para las alianzas. Como áreas de interés específico para las autoridades locales están el mejoramiento social (equidad, género), desarrollo de infraestructura, capacitación, protección del medio ambiente, modernización del Estado, transferencia y adaptación de tecnologías de producción y otros temas referentes al desarrollo sostenible.

Esta cooperación puede tomar la forma de asistencia técnica directa o financiera. Como norma general la cooperación exige contraprestaciones como el aporte local o nacional en dinero o en especie y capacitación de contrapartes nacionales. También puede exigir que los proyectos o programas propicien el fortalecimiento de instituciones locales u organizaciones beneficiarias. Las solicitudes de cooperación tienen normas en cuanto a su estructura: justificación, alcance, cronograma, presupuesto, responsables, etc.

C. Procesos de planeación

“Planificar es la actividad de predecir y anticipar un conjunto de acciones futuras que permitirán transformar las condiciones actuales del municipio en función del mejoramiento de la calidad de vida de la población en general; es definir anticipadamente los planes, programas, proyectos y acciones que se realizarán en un período de tiempo determinado, así como los recursos necesarios, para conseguir los resultados que se estiman deseables para el municipio” (Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2001).

La importancia de los procesos de planeación para las autoridades locales y regionales no puede ser subestimada. Independientemente de la metodología o técnicas utilizadas, de las cuales existe toda una gama, estas herramientas de gestión son esenciales para potenciar el desarrollo local. Promover y mantener su utilización competente contribuye con efectividad a acelerar la dinámica del desarrollo sostenible y las fundaciones pueden ser un vehículo para la capacitación correspondiente.

En el sector productivo, los requerimientos de competitividad son cada vez más exigentes para la empresa privada e inducen una mayor sofisticación en la aplicación de herramientas gerenciales como la planeación estratégica. Las empresas y fundaciones mineras son vehículos importantes para la transferencia de esta tecnología del sector privado al público en los municipios y regiones mineras. Para que esta tarea sea fructífera se requerirá de iniciativa, imaginación y empuje por parte de todos los actores del desarrollo local.

Por lo anterior, se incluye como parte de este documento una somera introducción a los conceptos de planeación estratégica y por escenarios, como aliciente para que las autoridades locales busquen capacitación en este tipo de herramientas de gestión.

1. Planeación estratégica

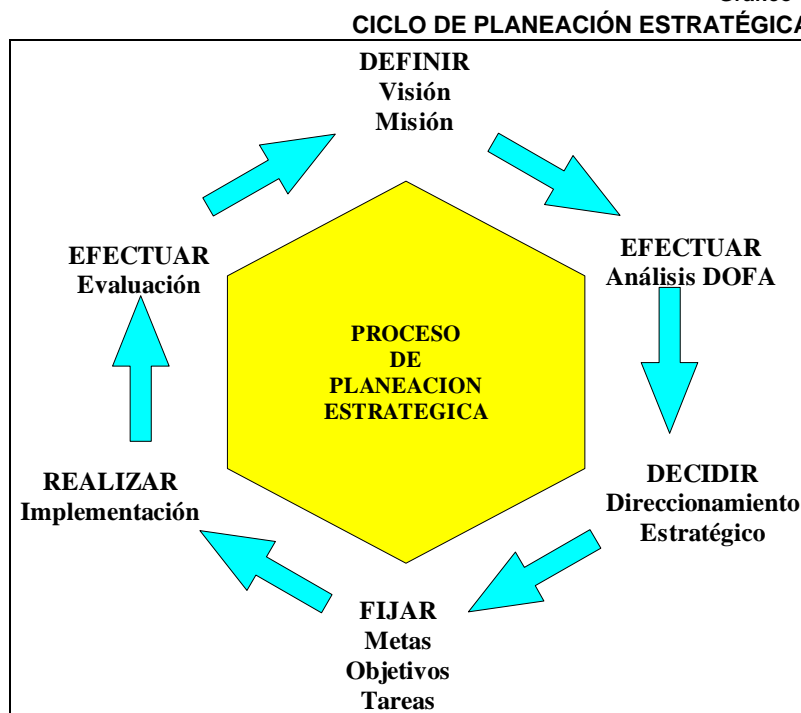
La planeación estratégica es un proceso que se fundamenta en criterios, metodología y herramientas, para ayudar a los líderes de grupos y organizaciones a tomar mejores decisiones sobre qué hacer y cómo hacer para cumplir con su misión, dentro de altos estándares de desempeño, efectividad y, sobre todo, de resultados oportunos.

¹⁶ Business Partners for Development (BPD) es una iniciativa basada en proyectos e iniciada para apoyar y promover ejemplos estratégicos de alianzas para trabajar conjuntamente para el desarrollo de las comunidades alrededor del mundo. (<http://www.bpdweb.org/>)

El proceso de planeación estratégica es secuencial y ayuda a convertir una "visión" general en planes y pasos específicos de acción, para lo cual se deberán tomar en cuenta elementos como la sostenibilidad ambiental y social (comunidad), ciertos parámetros económicos (rentabilidad empresarial o simplemente fuente y aplicación de fondos oficiales), factores de calidad y productividad del uso de recursos que son finitos, factores de riesgo como magnitud y probabilidad de oportunidades y amenazas y otros.

Las visiones y los planes estratégicos no se generan espontáneamente, sino que son el fruto del aprendizaje y la práctica continuada, en un ciclo característico de la planeación estratégica.

Gráfico 6



Fuente: Elaboración del autor

En síntesis, la planeación estratégica es una herramienta de manejo, tanto para las entidades públicas como para las privadas; su propósito es el de contribuir a un manejo más eficiente y con mejores resultados para el logro de los objetivos de la organización, que debe evaluarse y ajustarse de acuerdo con los cambios del entorno y de las circunstancias. El uso profesional de esta herramienta es esencial en la gestión de las autoridades locales.

Siendo una herramienta, la planeación estratégica no es sustituto para el liderazgo pensante; además, aunque es un proceso disciplinado, no es un ejercicio que fluye sin tropiezos de una etapa a la siguiente, requiere ajustes permanentes, a veces marcha atrás y reconsideraciones.¹⁷

2. Planeación por escenarios

La metodología de planeación por escenarios es una herramienta complementaria de la planeación estratégica. Existen distintas versiones sobre ella, aunque todas coinciden en lo básico:

¹⁷ Uno de los muchos artículos en español que trata de la planeación estratégica en el sector Público, fue publicado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES, del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y funciona como centro de capacitación con respecto al diseño y gerencia de políticas y programas nacionales (Loera, 2000)

La planeación por escenarios es el proceso por el cual se visualizan y luego se analizan, en profundidad, varios escenarios diferentes pero de futuros igualmente plausibles, con el objetivo de obtener la comprensión de esos futuros. Estos escenarios son sólo una herramienta para organizar las percepciones de quienes los construyen. El punto no es el de seleccionar un futuro preferido, ni de tratar de evaluar cual es el más probable; se trata más bien de facilitar las decisiones estratégicas que sean más razonables para todos los futuros posibles¹⁸.

Los escenarios son herramientas para ayudar a los gerentes a planear para el futuro, de acuerdo con las diversas posibilidades que se visualicen. Esto ayuda a enfocar las incertidumbres críticas tales como: los asuntos de los cuales no se sabe y que podrían transformar el interés del planificador, o sobre los asuntos de los cuales se sabe, y en donde pueden presentarse discontinuidades inesperadas. Los escenarios son interpretaciones alternativas del mundo, que se conectan con expectativas para el futuro. Existen múltiples maneras para interpretar el presente, dependiendo de los puntos de vista que se escojan: económico, político, ambiental, tecnológico, etc. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta que no hay escenarios correctos.

Tendencias. Planear es asegurar que se seleccionen las tendencias correctas y que se utilicen como corresponde. Para ello, las autoridades locales deben estar conscientes de la importancia de buenas estadísticas municipales mejorando la calidad y actualidad de las mismas o manteniendo esos parámetros si son adecuados. Se consignan las principales tendencias que es esencial tener en cuenta¹⁹

- Demográficas/sociales
 - Crecimiento poblacional
 - Índice de calidad de vida
 - Índice de analfabetismo
- Económicas
 - PIB municipal
 - Empleo
- Institucionales
 - Índice de desarrollo municipal
 - Crecimiento presupuesto municipal
 - Relación inversión/funcionamiento
 - Índice de violencia
- Ambientales
 - Contaminación
 - Deforestación

Según los expertos de la planeación por escenarios, hay cuatro diferentes tipos de elementos motrices o fuerzas movilizadoras en los procesos de desarrollo: la dinámica social y ambiental, los temas económicos, los temas políticos y los temas tecnológicos, que deben estar coordinados con las tendencias consideradas.

El curso que puedan tomar las tendencias bajo la influencia de las fuerzas movilizadoras genera incertidumbres. Entre las más importantes se encuentran las siguientes ejemplos que son tomados como ejes o extremos de un péndulo, que cubre la evolución de diferentes escenarios y las tendencias hacia el futuro:

¹⁸ En otras palabras, el ejercicio prepara a los directivos de una organización para manejar el futuro, cualquiera que sea, si han pensado seriamente en los escenarios posibles. (Daum, 2001). Otra referencia pertinente es una publicación de la Agencia Técnica Alemana para el Desarrollo, (GTZ,2001). La GTZ misma es fuente potencial de asesoría en planeación municipal, al igual que otras agencias de cooperación.

¹⁹ Otra referencia útil sobre planeación por escenarios se encuentra en Wilkinson, 2000.

Incertidumbre política:

- Guerra o paz
- Democracia o totalitarismo

Incertidumbres económicas:

- Comportamiento de los precios de los productos básicos o del producto de más impacto sobre la economía de una región dada.

Incertidumbres sociales o ambientales:

- Tendencias del crecimiento demográfico
- Intensificación o atenuación de los efectos de la deforestación

Las incertidumbres sobre factores tecnológicos:

- acceso a las tecnologías de la información para acercar el gobierno central con la administración municipal

D. Gobernabilidad

Un impulsor del concepto de la gobernabilidad es el Banco Mundial quien la considera como "la manera en la cual el poder es ejercido en un país para el manejo de la economía y de los recursos sociales para el desarrollo". (Banco Mundial, 1992). Gobernabilidad es la capacidad de gobernar y como tal se refiere a las siguientes áreas de responsabilidades y desafíos primarios de las autoridades locales.

- Gestión del sector público
- Rendición de cuentas
- Información y transparencia
- Marco legal para el desarrollo

La eficiencia y la efectividad de las inversiones hechas por las empresas y sus fundaciones, en generación de empleo o incremento de índices de calidad de vida en sus regiones son difíciles de medir, si bien la percepción cualitativa es que el rendimiento de esta inversión de dinero, esfuerzos y tiempo es baja, y las causas para ello provienen tanto del aportante como del receptor.

Resta aún mucho por hacer para medir el progreso y las tendencias, así como la gestión académica y ejecutiva para concretar procesos de mejoramiento continuo en la calidad y productividad del desarrollo. Para incrementar la productividad del esfuerzo son necesarias una comprensión y compenetración crecientes entre administración, comunidad y sector privado, con o sin presencia de fundaciones.

El esfuerzo para incrementar la gobernabilidad local y la dinámica del desarrollo requiere continuidad para que los actores principales logren internalizar la metodología empleada, tanto las administraciones municipales como también las empresas, las fundaciones y la comunidad. Las fundaciones mineras son un socio importante en los esfuerzos en esta dirección, por su capacidad de convocatoria, agilidad administrativa e interés sectorial minero.

Para apoyar el éxito de una operación o un proyecto, la labor educativa hacia la comunidad y las autoridades locales debe ser complementada con la concientización de los estamentos directivos de la empresa.

No se puede hablar de gobernabilidad sin considerar el flagelo de la corrupción y del clientelismo, cuyo enorme lastre para la administración del Estado es más que conocido. Hay indicios de que la labor de las fundaciones en áreas como la formación de líderes comunitarios y la

promoción de alianzas con procedimientos de control públicos y transparentes, contribuye indirectamente a paliar este tipo de problemas.

E. Procesos de optimización

Mientras mejor comunicación y más soporte logren obtener las autoridades locales de las regiones, mayores serán los réditos que podrán obtener para el desarrollo de sus comunidades y con ello mayores satisfacciones como mandatarios.

Al revisar la analogía de la Empresa Virtual de Desarrollo Municipal planteada atrás en el gráfico 1, se observa que se necesita la mejora continua de los procesos de funcionamiento interno de una organización, que dependerá de sus directivos, para asegurar la calidad y oportunidad de sus productos. Al hacerlo así, una fábrica mejorará sus productos de venta al consumidor, una fundación mejorará sus servicios de apoyo al desarrollo de la comunidad, incluyendo la de formación de líderes y las autoridades locales mejorarán la efectividad de las inversiones públicas para proteger y mejorar la calidad de vida de la comunidad que las eligió.

La Empresa Virtual compuesta por los actores o referentes del municipio o la región, no tiene una cabeza única, no hay un único gerente responsable. Para salvar ese aparente escollo, una opción importante es la de desarrollar, promover y apoyar a los líderes más propicios según el tipo de tareas y circunstancias, para resolver problemas o desarrollar proyectos en beneficio de la comunidad, dejando de lado intereses laterales como los personales o políticos. Mucho de esto se da en la práctica, pero la estrategia a seguir debe ser aquella que acrecienta esta dinámica con un trabajo de equipo, planeación y método. El líder puede ser la autoridad local y tanto una fundación como la comunidad lo apoyan, otras veces el liderazgo proviene de una fundación, o de la comunidad misma, con la colaboración de los demás actores o fuerzas vivas.

La tarea genérica o producto de la colaboración del trío administración municipal-fundaciones-comunidad podría definirse como el logro de los más altos niveles de calidad, efectividad y oportunidad en la consecución de un gobierno participativo y solidario, una red completa de seguridad social, servicios públicos adecuados para toda la población y desarrollo equitativo y sostenible dentro de un régimen democrático.

Los alcaldes deben estar preparados para responder siempre a interrogantes tales como: ¿Cuáles son las áreas de acción más prioritarias a corto, mediano y largo plazos? ¿Cómo atacar la solución de problemas o la definición y ejecución de proyectos? ¿Dónde encontrar ayuda? (Véase el anexo 1). Las autoridades locales tienen que desarrollar su gestión en un variado espectro de situaciones y las fundaciones o empresas mineras pueden ser una fuente de apoyo en los tres niveles mencionados.

F. Informática en red - Fuentes de apoyo

La interconexión de los sistemas de información en el orden local, nacional e internacional es indispensable para el intercambio adecuado de la información y el conocimiento, la modernización y la agilización de las transacciones y gestiones administrativas.

El siglo 21 ha sido llamado el siglo del conocimiento. Hoy es más importante que nunca la cadena que comienza con el conocimiento de base: saber qué y cómo hacer; la aplicación del conocimiento: saber hacer y la verificación de este conocimiento: demostrar que la acción se hizo bien.

Para ello se necesita la información y con el advenimiento de la conectividad informática, la posibilidad de integrar en todo momento el conocimiento para utilizar al máximo lo ya creado y

conocido, es enorme y debe aprovecharse, El Banco Mundial recomienda la “formulación en cada gobierno local de una política de información, informática y comunicaciones, a través de un organismo coordinador, para fomentar el aprendizaje y consistencia intermunicipales.” Esto es muy importante para mejorar la calidad de la gestión y la capacidad de gobernar de los alcaldes de las regiones mineras.

Bien entendida, la tarea física de conectar al Internet a multitud de municipios remotos representa esfuerzos y costos cuantiosos, pero este desarrollo parece ya una tendencia irreversible en el ámbito continental. En esta dirección estratégica, uno de los objetivos locales es el de prepararse para su utilización y contribuir al desarrollo de estos canales de comunicación con el mundo exterior, tanto para un Intranet horizontal y vertical con otros estamentos del gobierno, como para poder acceder a nodos de información y apoyo de instituciones externas proveedoras de asistencia técnica, financiación, etc.

Lo anterior incluye el módulo de la capacitación requerida para instalar, operar y mantener estos sistemas. Para buena parte de los componentes de este desarrollo informático, las empresas y fundaciones mineras poseen un potencial de aporte a la iniciativa de las administraciones municipales.

Finalmente, el tema de la consultoría en línea debe considerarse, pues permitirá dar el paso siguiente, cual es el de la comunicación interactiva y la obtención de asesoría vía Internet. De este desarrollo ya existen numerosos ejemplos, entre los cuales se pueden mencionar:

- El apoyo que dan los fabricantes de programas para computación (software) para el aprendizaje de su uso y resolución de problemas.
- La asesoría por computadora que dan ciertas firmas legales en casos comunes de derecho.
- Los servicios de grandes firmas consultoras dando acceso en línea a sus especialistas y respuestas precisas a preguntas específicas en un período de 24 a 48 horas.

El desarrollo de nodos de asesoría en línea a las administraciones mineras locales en América Latina, sobre temas de interés común seleccionados, es un proyecto factible que rebasa el objeto de este trabajo, pero para el cual ya están dados muchos de los elementos necesarios. Podría ser un esquema de alianza tri-sectorial entre gobierno, fundaciones mineras y organizaciones multilaterales.

G. Mecanismos de consulta popular

Aunque la responsabilidad por la aplicación de los mecanismos de consulta recaen en la administración pública, las fundaciones pueden aportar asesoramiento y canalizar experiencias, desde lo local hasta lo internacional, contribuyendo en talleres y seminarios de capacitación que organicen las autoridades. El criterio de colaborar sin interferir y apoyar sin suplantar se aplica para este caso.

Sin entrar en el detalle de los múltiples mecanismos existentes para la participación popular, en este contexto sí es útil incluir una de las múltiples referencias a las condiciones necesarias, tomando el marco definido por el UNED²⁰ (2001) para los procesos de participación, en el cuadro siguiente:

²⁰ El ‘UNED Forum’ es una organización de múltiples referentes o partes interesadas (multistakeholder) comprometida con la promoción del desarrollo sostenible global. Apoya el trabajo del Programa Ambiental de Naciones Unidas, UNEP, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) y de la Comisión para el Desarrollo Sostenible, CSD. Desde enero 2001 cambió su nombre a “Stakeholder Forum for our Common Future”.

Cuadro 2

**PRINCIPIOS DE PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN PARA LOS REFERENTES (STAKEHOLDERS)
DE PROCESOS MULTISECTORIALES**

Responsabilidad	Emplear mecanismos transparentes y democráticos para interactuar, vigilar, tomar decisiones y otros.
Efectividad	Disponer de herramientas para manejar temas urgentes de sostenibilidad; promover mejores decisiones; generar recomendaciones ampliamente apoyadas, creando compromiso entre los participantes y así incrementando las probabilidades de éxito.
Equidad	Equilibrar fuerzas entre referentes con capacidades desiguales de cabildeo (de género, regionales) asegurando un acceso equitativo a la información.
Flexibilidad	Cubrir un amplio espectro de estructuras y niveles de interacción, dependiendo de los temas, participantes, conexión con la toma de decisiones, cronogramas y otros.
Buena gobernabilidad	Desarrollar constante participación y colaboración de los referentes en los sistemas (inter)gubernamentales, complementando los papeles y responsabilidades de los gobiernos, con base en normas y estándares claros.
Inclusividad	Permitir la representación de todas las opiniones para incrementar la legitimidad y credibilidad de los procesos de participación.
Aprendizaje	Adoptar un enfoque de aprendizaje permanente que exija de los participantes aprender los unos de los otros.
Legitimidad	Requerir en su diseño procesos democráticos, transparentes, responsables y equitativos, exigiendo de los participantes su adhesión a estos principios.
Pertenencia	Procesos centrados en la gente, que permitan la pertenencia de decisiones, mejorando así las posibilidades de éxito.
Participación y compromiso	Reunir a los principales actores; apoyar a los referentes y exigir de ellos la participación activa.
Asociación / manejo cooperativo	Desarrollar trabajo en equipo y reforzar vínculos entre referentes; resolver temas conflictivos; integrar diversos puntos de vista; generar beneficios mutuos (situaciones gana-gana en vez de gana-pierde); promover el compartir poder y responsabilidades; generar ciclos de retroalimentación entre niveles locales, nacionales o internacionales, y hacia la toma de decisiones.
Logros Sociales	Crear confianza, dándole crédito a cada participante porque su contribución es un componente necesario del contexto general; ayudar a los participantes a deshacerse de prejuicios y estereotipos.
Fortalecimiento de Instituciones Intergubernamentales	Desarrollar mecanismos avanzados de participación transparente, equitativa y legítima de los referentes para fortalecer la gobernabilidad democrática e incrementar la capacidad para encarar los desafíos globales.
Transparencia	Reunir a todos los referentes de importancia en un foro y dentro de un proceso acordado.
Voces, no votos	Hacer que las voces de los diferentes referentes sean efectivamente oídas.

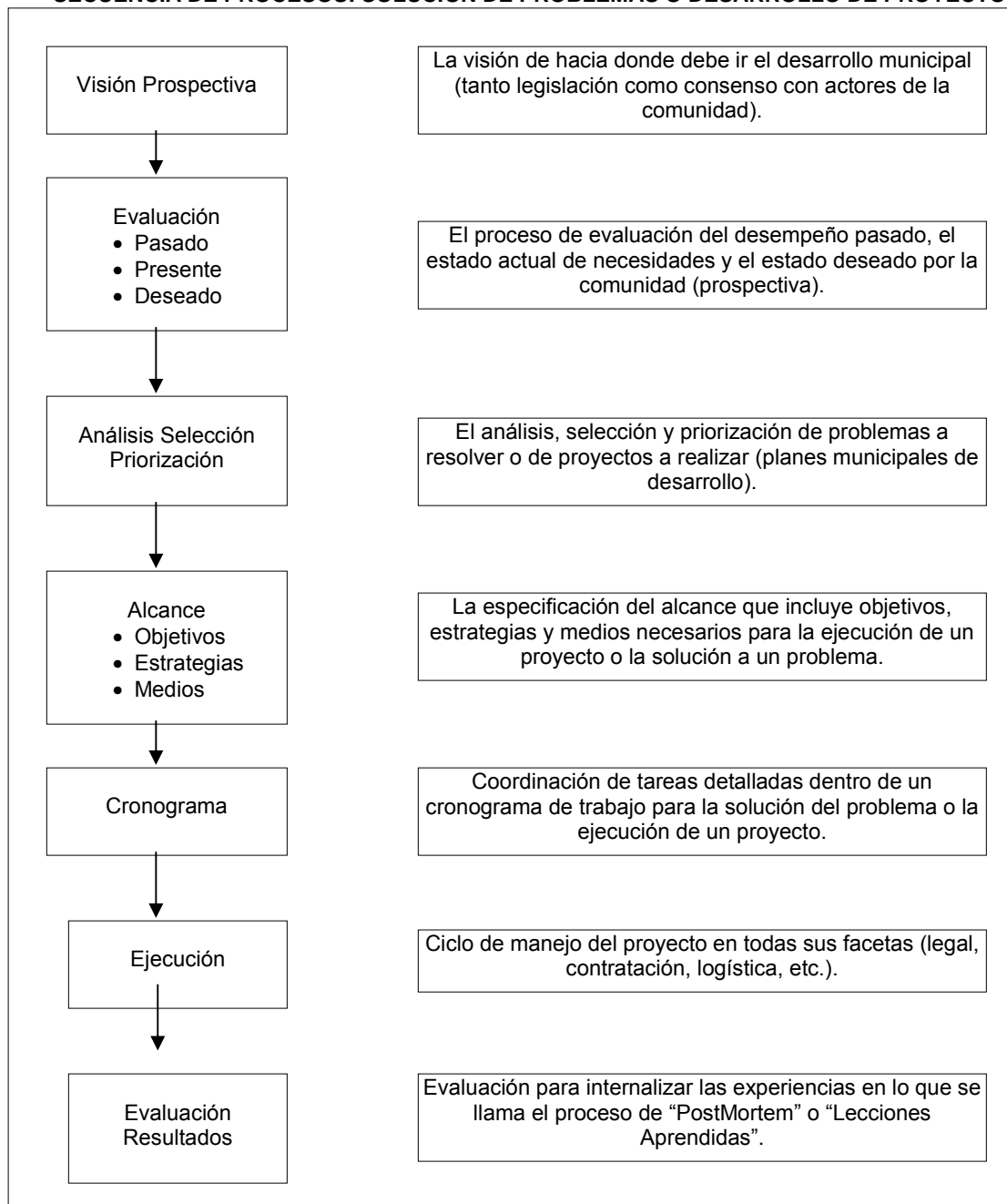
Fuente: UNED, 2001

H. Solución de problemas y manejo de proyectos

Se sugiere seguir la secuencia indicada en el Gráfico 7 para tener más posibilidades de lograr mejores resultados en la resolución de los problemas y el manejo de proyectos. Para los temas de casi todas las casillas del gráfico, las fundaciones mineras u otras tienen la capacidad de colaborar con las autoridades municipales, en aspectos como documentación, asesoría, capacitación en metodologías específicas, evaluaciones y hasta equipamiento.

Gráfico 7

SECUENCIA DE PROCESOS: SOLUCIÓN DE PROBLEMAS O DESARROLLO DE PROYECTOS



Fuente: Elaboración propia

VI. Conclusiones y recomendaciones

1. Si bien es cierto que las condiciones sociales, económicas, políticas y tecnológicas en los países latinoamericanos tienen un común denominador que es el subdesarrollo, no es recomendable actuar como si todo el conjunto de esas condiciones fuera uno solo. En particular en el campo minero, las autoridades locales pueden encontrar comportamientos, respuestas y acciones diferenciadas de la industria, de acuerdo con las modalidades en las cuales ésta trabaja: grandes, medianas o pequeñas operaciones, sin descontar la profunda diferencia que conlleva el tratamiento de la minería artesanal. Allí donde no hay presencia de gran minería ni de fundaciones mineras, esas autoridades requieren del apoyo externo continuado y coordinado para llegar a la sostenibilidad social y ambiental.
2. Las fundaciones son el producto de la iniciativa de grandes empresas mineras y su presencia es mucho más la excepción que la regla; no obstante sus experiencias podrían ser integradas y aprovechadas por las autoridades de otras regiones en donde estas entidades no existen, mediante el mecanismo de las alianzas.
3. Es importante que los gobiernos municipales construyan, mantengan y actualicen bases de datos que brinden la información básica para la planeación del desarrollo local.
4. El aprovechamiento de las experiencias de la fundaciones y la interacción de los actores, justifica de por sí la vinculación de las autoridades a los sistemas de información electrónica.

5. Las alianzas entre el sector público, el sector privado y la comunidad constituyen una de las herramientas para facilitar el desarrollo local de las regiones mineras.
6. Para que las alianzas tengan éxito se requiere de una sólida planeación municipal, la construcción de un clima de confianza, la definición y acuerdo formal tanto sobre el alcance y la ejecución de los proyectos o programas conjuntos, como sobre la precisión y transparencia de las comunicaciones entre los actores, además de un apoyo continuado por parte de entidades especializadas de desarrollo, como aquellas de cooperación internacional y de los mismos gobiernos centrales.
7. Todo lo expuesto en los puntos anteriores muestra la necesidad del compromiso de las autoridades locales con los procesos de educación, capacitación, entrenamiento y formación profesional tanto de los gobernados, como de quienes desempeñan funciones públicas.

Bibliografía

- Banco Mundial (1997), Key Documents, NGO Law, Chapter B: Definitions and Terminology,
(<http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/d3f59aa3a570f67a852567cf00695688/dca55d03871fac7c852567ed004c4910?OpenDocument>)
- Banco Mundial, Fundación Corona, Fundación Interamericana y otros (1998), Alianzas para la Superación de la Pobreza
- Barrenechea, Luis (2002), Oro de los Andes – La Minería, un Aliado Estratégico en el Desarrollo Local,
(<http://www.worldbank.org/html/fpd/mining/news/conference/workshop/la-minera.pdf>.)
- Business Partners for Development - Natural Resources Cluster , Una Guía Práctica de cómo Iniciar Alianzas Trisectoriales en la Industria Extractiva,
(http://www.bpd-naturalresources.org/media/pdf/espanol/sp_ver_getting_started.pdf)
- Business Week (2002) 2 de diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y UNESCO (Oficina Regional de la UNESCO para América Latina) (1992), Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, libro de la CEPAL N°33, (LC/G.1702/Rev.2-PE), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.6
- Chaparro, Eduardo (2000), La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial, serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 9, (LC/L.1384-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.76
- Conectándonos al Futuro de el Salvador (1999), Estrategia para la Creación de una Sociedad de Aprendizaje,
(<http://www.conectando.org.sv/Estrategia/index.htm>)

- Daum, Juergen (2001), How scenario planning can significantly reduce strategic risks and boost value in the innovation chain, The New Economy Analyst Report, 8 de septiembre, (http://www.juergendaum.com/news/09_08_2001.htm)
- Departamento Nacional de Planeación, Colombia (1998) , Documentos para el Desarrollo Territorial N° 1 - Principales Problemas y Logros de los Alcaldes (1994 – 1997). (http://www.dnp.gov.co/01_CONT/DES_TERR/Desc.htm)
- Departamento Nacional de Planeación, Colombia (2001), Guía metodológica para la elaboración de planes municipales de desarrollo, enero.
- Fundación Inti Raymi, Bolivia (<http://www.geocities.com/victorqch/fir.htm>)
- Fundación Minera Escondida, Chile (<http://www.fme.cl/FME/default.asp>)
- Gerens, Economía, Finanzas y Gestión (Empresa chilena de asesorías económicas, financieras y de gestión) (2002), Benchmarking on Mining Foundations, comunicación privada parte del estudio Strategic Diagnostic of Current Situation of Community development Area – CMA.
- GTZ (Asistencia Técnica Alemana al Desarrollo) (2001), Apoyo a Procesos de Desarrollo Local Sostenible, 2001 (http://www.femica.org/eventos/VIII_RED/dis_horst.htm)
- Hruschka, Felix W. y Priester Michael (2000), Costos y Beneficios de la Pequeña Minería en los Países en Vías de Desarrollo”, Proyecto Gamma, Perú. (<http://www.hruschka.com/felix/article/costbene.html>)
- International Council on Mining and Metals, ICMM, (<http://www.icme.com>)
- IMD (International Institute for Management Development) (2000), World Competitiveness Yearbook 2000, (p. 47)
- Loera Varela A. (2000), La Planificación Estratégica en la Gerencia Social, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES, Banco Interamericano de Desarrollo, <http://indes.iadb.org/verpub.asp?id=35#>
- Mineros de Antioquia (2000), Plan de Manejo Ambiental de Mineros de Antioquia
- MMSD (Mining, minerals and sustainable development) (2002) El Proyecto de Minas, Minerales y Desarrollo Sostenible - Resumen del Proyecto (http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/bulletin_1_spanish.pdf)
- MMSD/ CIPMA (2002), Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable – América del Sur, Capítulo 2.5, Hallazgos y Desafíos desde la Investigación, (http://www.iied.org/mmsd/mmsd_pdfs/128b_mmsdsamerica.pdf)
- Ok Tedi Development Foundation, Papúa-Nueva Guinea (<http://www.oktedi.com/odf/index.php?PHPSESSID=7762acbd89d4f06d7dc2fcb9bf828a54>)
- Palabora Foundation, Sudáfrica (<http://www.amverco.com/Palabora.htm>)
- Prats, Joan Oriol (2000), Preparándose para la Sociedad de la Información: Guía para los países en desarrollo, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, diciembre (http://www.iigov.org/documentos/?p=6_0001)
- Public Governance Institute (2001), 21st Century Governance, (<http://www.publicgov.org/21century/index.html>)
- Rössing Foundation, Namibia (<http://www.rf.org.na/>)
- Toro, Olga Lucía y Germán Rey, editores (1996), Empresa Privada y Responsabilidad Social, (<http://www.utopica.com/ue/libros/1996/empresa.htm>)
- United Nations Environment (UNED, 2001), Stakeholder Forum for our Common Future, (<http://www.unedforum.org>)
- Wilkinson Lawrence (2000), How to Build Scenarios, Global Business Network, (<http://www.wired.com/wired/scenarios/build.html>)

Anexos

Anexo 1

Estrategias de optimización para la labor de las fundaciones

Los tres cuadros siguientes constituyen un documento de trabajo, orientado a facilitar la integración de las experiencias de las fundaciones mineras, en busca de optimizar estrategias generales que puedan utilizarse como patrón o guía en las circunstancias locales de cada caso.

Gráfico 8

OPTIMIZACIÓN DE LA INTERACCIÓN ENTRE FUNDACIONES

Proceso (búsqueda de)	Estrategia (cómo)	Factores Limitantes (obstáculos a vencer)
Idoneidad	<p>Estudio integral de experiencias de grupos estadísticamente representativos de proyectos gestados para:</p> <p><u>En cuanto al producto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Cuantificar costo – beneficio ▶ Desarrollar indicadores para facilitar optimización <p><u>En cuanto a los procesos involucrados:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Evaluar eficiencia - eficacia de los procesos de manejo ▶ Optimizar procesos de planeación y control <p><u>En cuanto a los funcionarios</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Optimizar perfiles, roles, capacitación 	<p>Proliferación de Fundaciones</p> <p>Celos profesionales</p> <p>Celos institucionales</p> <p>Aislamiento</p> <p>Idiosincrasia individual u organizacional</p>
Comunicación, coordinación y planeación	<p>Iniciativas como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Establecimiento (o refuerzo) de un grupo de contacto entre fundaciones con intereses afines con actividades en regiones mineras, para detallar y acordar esquemas de cooperación ▶ El grupo de contacto debe acordar un liderazgo definido, plan y programa de acción para la optimización de la estrategia de Idoneidad, incluyendo los medios necesarios. 	<p>Costo y complejidad de Estrategia</p> <p>Dificultades de comunicaciones operativas (tecnología, idiosincrasia)</p> <p>Carencias en el grado de conocimiento necesario</p>
Compromiso	<p>Con base en los dos módulos anteriores, establecer (o reforzar):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Un programa de concientización sobre el valor agregado de las estrategias anteriores, usando metodologías como estudios de caso, análisis de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas (DOFA) y exploración permanente de esquemas para incrementar el compromiso individual e institucional. 	

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 9

OPTIMIZACIÓN DE LA INTERACCIÓN ENTRE FUNDACIONES Y AUTORIDADES

Proceso (búsqueda de)	Estrategia (como)	Factores Limitantes (obstáculos a vencer)
Idoneidad	<p>Integración de experiencias acumuladas por las Fundaciones para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Mejorar la comprensión por parte de las fundaciones de los desafíos y limitaciones de toda índole que enfrentan las administraciones municipales: ▶ Colaborar en la selección, desarrollo, mantenimiento, mejoramiento y utilización de un sistema de estadísticas específicas cercanamente relacionadas con las problemáticas locales. ▶ Colaborar con las autoridades municipales en la capacitación de funcionarios para que ellos, sin interferencias, optimicen la generación, ejecución y control de los Planes de Desarrollo Municipal. 	<p>Presiones Políticas a Administraciones</p> <p>Presiones de terceras partes</p> <p>Problemas de falta de capacitación</p> <p>Celos profesionales</p>
Comunicación/ coordinación	<p>Apoyar la capacitación formal de personal de las Fundaciones en temas y estrategias de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Negociación y manejo de conflictos ▶ Historia, idiosincrasia y sensibilidades regionales. <p>Ofrecer a las Autoridades oportunidades de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Conocer mejor las características, requerimientos y restricciones de las actividades del sector privado, en el nivel regional, nacional y si fuere pertinente internacional. 	<p>Celos institucionales</p> <p>Aislamiento</p> <p>Idiosincrasia individual o local</p> <p>Dificultades de comunicaciones operativas (tecnológicas y culturales)</p>
Compromiso	<p>Propiciar la interacción entre autoridades municipales enfocada a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Incentivar el compromiso de autoridades de la misma región con su tarea de gobierno ▶ Propiciar la capacitación de Alcaldes en temas de liderazgo y trabajo en equipo 	<p>Problemas de corrupción o clientelismo</p> <p>Falta de conocimiento</p>

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 10

OPTIMIZACIÓN DE LA INTERACCIÓN ENTRE FUNDACIONES Y COMUNIDAD

Proceso (búsqueda de)	Estrategia (como)	Factores Limitantes (obstáculos a vencer)
Idoneidad	<p>Integración de experiencias acumuladas por las Fundaciones para:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Mejorar la comprensión por parte de las Fundaciones de los desafíos y limitaciones de toda índole que enfrentan las comunidades. ▶ Enfatizar la capacitación de líderes comunitarios específicamente en la participación y aporte a los procesos de planeación municipal y regional. 	<p>Desconfianza o escepticismo</p> <p>Problemas de falta de capacitación</p> <p>Celos individuales</p>
Comunicación/ coordinación	<p>Apoyar la capacitación formal de líderes comunitarios en temas y estrategias de:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Negociación y manejo de conflictos ▶ Conocer mejor las características, requerimientos y restricciones de las actividades del sector privado, en el nivel regional, nacional y si fuere pertinente internacional. 	<p>Celos institucionales</p> <p>Aislamiento</p> <p>Idiosincrasia individual o local</p>
Compromiso	<p>Propiciar la interacción entre líderes comunitarios enfocada a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Incentivar el compromiso de las comunidades de la misma región en apoyo a Autoridades y labor de Fundaciones. ▶ Propiciar la formación de líderes comunitarios y de la comunidad sobre las ventajas del trabajo en equipo. 	<p>Dificultades de comunicaciones operativas (tecnológicas y culturales)</p>

Fuente: Elaboración propia

Anexo 2

Estructura de la Alianza²¹

La estructura de la alianza: reglas, responsabilidades y modalidades, es establecida y modificada por consentimiento mutuo. A continuación se muestra un conjunto general de componentes estructurales para una alianza efectiva:

- Las organizaciones socias y sus representantes legítimos, los negociadores, los responsables de tomar decisiones y los constituyentes de cada una de ellas.
- Fronteras geográficas o población objetivo de las actividades de gestión social.
- Desarrollo comunitario de la alianza, con una visión común resumida en una breve declaración de visión
- Los objetivos de la alianza, tanto los objetivos compartidos como aquellos específicos de cada socio individual (basados en los intereses subyacentes de los socios).
- Plan de trabajo para cumplir estos objetivos que incluyan:
 - Las actividades y tareas clave que se espera de cada socio traducidas en planes de trabajo, cronogramas e indicadores de desempeño.
 - Las habilidades y recursos comprometidos por cada socio para implementar cada actividad. Deben incluirse tanto los recursos “tangibles” (Ej. financieros, humanos, etc.), como los “intangibles” (Ej. acceso a grupos comunitarios vulnerables, credibilidad con autoridades gubernamentales, información crítica como encuestas o bases de datos, mayor eficiencia, etc.).
 - La división de funciones y responsabilidades para cada actividad.
 - Acuerdo en los principios de toma de decisión
- Un mecanismo de arbitraje para solucionar disputas entre partes.
- Mecanismos para una continua transparencia, comunicación y administración entre socios y al interior de las mismas entidades socias.
- Mecanismos que garanticen el cumplimiento de los compromisos adquiridos.
- Medidas para mitigar las diferentes amenazas a la alianza: cambios en el personal clave, cambios en precios de mercancías, elecciones políticas, etc.) y un mecanismo de supervisión y aprendizaje: informes periódicos de avance y talleres de reflexión.

²¹ Business Partners for Development, 2001



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

recursos naturales e infraestructura

Números publicados

1. Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa, Fernando Sánchez Albavera, Georgina Ortiz y Nicole Moussa (LC/L.1253-P), N° de venta S.99.II.G.33 (US\$10,00), 1999. [www](#)
2. Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado, Miguel Solanes (LC/L.1252-P), N° de venta S.99.II.G.35 (US\$10,00), 1999. [www](#)
3. El código de aguas de Chile: entre la ideología y la realidad, Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1263-P), N° de venta S.99.II.G.43 (US\$10,00), 1999. [www](#)
4. El desarrollo de la minería del cobre en la segunda mitad del Siglo XX, Nicole Moussa, (LC/L.1282-P), N° de venta S.99.II.G.54 (US\$10,00), 1999. [www](#)
5. La crisis eléctrica en Chile: antecedentes para una evaluación de la institucionalidad regulatoria, Patricio Rozas Balbontín, (LC/L.1284-P), N° de venta S.99.II.G.55 (US\$ 10,00), 1999. [www](#)
6. La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos: un nuevo espacio para el aporte del Grupo de Países Latinoamericanos y Caribeños (GRULAC), Carmen Artigas (LC/L.1318-P), N° de venta S.00.II.G.10 (US\$ 10,00), 1999. [www](#)
7. Análisis y propuestas para el perfeccionamiento del marco regulatorio sobre el uso eficiente de la energía en Costa Rica, Rogelio Sotela (LC/L.1365-P), N° de venta S.00.II.G.34 (US\$ 10,00), 1999. [www](#)
8. Privatización y conflictos regulatorios: el caso de los mercados de electricidad y combustibles en el Perú, Humberto Campodónico, (LC/L.1362-P), N° de venta S.00.II.G.35 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
9. La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial, Eduardo Chaparro, (LC/L.1384-P), N° de venta S.00.II.G.76 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
10. Sistema eléctrico argentino: los principales problemas regulatorios y el desempeño posterior a la reforma, Héctor Pistonesi, (LC/L.1402-P), N° de venta S.00.II.G.77 (US\$10,00), 2000. [www](#)
11. Primer diálogo Europa-América Latina para la promoción del uso eficiente de la energía, Huberto Campodónico (LC/L.1410-P), N° de venta S.00.II.G.79 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
12. Proyecto de reforma a la Ley N°7447 “Regulación del Uso Racional de la Energía” en Costa Rica, Rogelio Sotela y Lidette Figueroa, (LC/L.1427-P), N° de venta S.00.II.G.101 (US\$10,00), 2000. [www](#)
13. Análisis y propuesta para el proyecto de ley de “Uso eficiente de la energía en Argentina”, Marina Perla Abruzzini, (LC/L.1428-P, N° de venta S.00.II.G.102 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
14. Resultados de la reestructuración de la industria del gas en la Argentina, Roberto Kozulj (LC/L.1450-P), N° de venta S.00.II.G.124 (US\$10,00), 2000. [www](#)
15. El Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo (FEPP) y el mercado de los derivados en Chile, Miguel Márquez D. (LC/L.1452-P) N° de venta S.00.II.G.132 (US\$10,00), 2000. [www](#)
16. Estudio sobre el papel de los órganos reguladores y de la defensoría del pueblo en la atención de los reclamos de los usuarios de servicios públicos, Juan Carlos Buezo de Manzanedo R. (LC/L.1495-P), N° de venta S.01.II.G.34 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
17. El desarrollo institucional del transporte en América Latina durante los últimos veinticinco años del siglo veinte, Ian Thomson (LC/L.1504-P), N° de venta S.01.II.G.49 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
18. Perfil de la cooperación para la investigación científica marina en América Latina y el Caribe, Carmen Artigas y Jairo Escobar (LC/L.1499-P), N° de venta S.01.II.G.41 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
19. Trade and Maritime Transport between Africa and South America, Jan Hoffmann, Patricia Isa, Gabriel Pérez (LC/L.1515-P), Sales Number E.00.G.II.57 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
20. La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: caso Túnel El Melón – Chile, Francisco Ghisolfi (LC/L.1505-P), N° de venta S.01.II.G.50 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
21. El papel de la OPEP en el comportamiento del mercado petrolero internacional, Ariela Ruiz-Caro (LC/L.1514-P), N° de venta S.01.II.G.56 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
22. El principio precautorio en el derecho y la política internacional, Carmen Artigas (LC/L.1535-P), N° de venta S.01.II.G.80 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)

23. Los beneficios privados y sociales de inversiones en infraestructura: una evaluación de un ferrocarril del Siglo XIX y una comparación entre ésta y un caso del presente, Ian Thomson (LC/L.1538-P), N° de venta S.01.II.G.82 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
24. Consecuencias del "shock" petrolero en el mercado internacional a fines de los noventa, Humberto Campodónico (LC/L.1542-P), N° de venta S.00.II.G.86 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
25. La congestión del tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales, Ian Thomson y Alberto Bull (LC/L.1560-P), N° de venta S.01.II.G.105 (US\$10,00), 2001. [www](#)
26. Reformas del sector energético, desafíos regulatorios y desarrollo sustentable en Europa y América Latina, Wolfgang Lutz. (LC/L.1563-P), N° de venta S.01.II.G.106 (US\$10,00), 2001. [www](#)
27. Administración del agua en América Latina y el Caribe en el umbral del siglo XXI, A. Jouravlev (LC/L.1564-P), N° de venta S.01.II.G.109 (US\$10,00), 2001. [www](#)
28. Tercer Diálogo Parlamentario Europa-América Latina para la promoción del uso eficiente de la energía, Humberto Campodónico (LC/L.1568-P), N° de venta S.01.II.G.111 (US\$10,00), 2001. [www](#)
29. Water management at the river basin level: challenges in Latin America, Axel Dourojeanni (LC/L.1583-P), Sales Number E.II.G.126 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
30. Telemática: Un nuevo escenario para el transporte automotor, Gabriel Pérez (LC/L.1593-P), N° de venta S.01.II.G.134 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
31. Fundamento y anteproyecto de ley para promover la eficiencia energética en Venezuela, Vicente García Doderó y Fernando Sánchez Albavera (LC/L.1594-P), N° de venta S.01.II.G.135 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
32. Transporte marítimo regional y de cabotaje en América Latina y el Caribe: El caso de Chile, Jan Hoffmann (LC/L.1598-P), N° de venta S.01.II.G.139 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
33. Mejores prácticas de transporte internacional en la Américas: Estudio de casos de exportaciones del Mercosur al Nafta, José María Rubiato (LC/L.1615-P), N° de venta S.01.II.G.154 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
34. La evaluación socioeconómica de concesiones de infraestructura de transporte: Caso acceso norte a la ciudad de Buenos Aires, Argentina, Francisco Ghisolfo (LC/L.1625-P), N° de venta S.01.II.G.162 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
35. Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua (Desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el Capítulo 18 del Programa 21), Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1660-P), N° de venta S.01.II.G.202 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
36. Regulación de la industria de agua potable. Volumen I: Necesidades de información y regulación estructural, Andrei Jouravlev (LC/L.1671-P), N° de venta S.01.II.G.206 (US\$ 10,00), 2001, Volumen II: Regulación de las conductas, Andrei Jouravlev (LC/L.1671/Add.1-P), N° de venta S.01.II.G.210 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
37. Minería en la zona internacional de los fondos marinos. Situación actual de una compleja negociación, Carmen Artigas (LC/L. 1672-P), N° de venta S.01.II.G.207 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
38. Derecho al agua de los pueblos indígenas de América Latina, Ingo Gentes (LC/L.1673-P), N° de venta S.01.II.G.213 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
39. El aporte del enfoque ecosistémico a la sostenibilidad pesquera, Jairo Escobar (LC/L.1669-P), N° de venta S.01.II.G.208, (US\$ 10,00), diciembre 2001. [www](#)
40. Estudio de suministro de gas natural desde Venezuela y Colombia a Costa Rica y Panamá, Víctor Rodríguez, (LC/L.1675-P; LC/MEX/L.515), N° de venta S.02.II.G.44, (US\$ 10,00), junio de 2002. [www](#)
41. Impacto de las tendencias sociales, económicas y tecnológicas sobre el Transporte Público: Investigación preliminar en ciudades de América Latina, Ian Thomson (LC/L.1717-P), N° de venta S.02.II.G.28, (US\$ 10,00), marzo de 2002. [www](#)
42. Resultados de la reestructuración energética en Bolivia, Miguel Fernández y Enrique Birhuet (LC/L.1728-P), N° de venta S.02.II.G.38, (US\$ 10,00), mayo 2002. [www](#)
43. Actualización de la compilación de leyes mineras de catorce países de América Latina y el Caribe, Volumen I, compilador Eduardo Chaparro (LC/L.1739-P) N° de venta S.02.II.G.52, (US\$ 10,00) junio de 2002 y Volumen II, (LC/L.1739/Add.1-P), N° de venta S.02.II.G.53, (US\$ 10,00) junio de 2002. [www](#)
44. Competencia y complementación de los modos carretero y ferroviario en el transporte de cargas. Síntesis de un seminario, Myriam Echeverría (LC/L.1750-P) N° de venta S.02.II.G.62, (US\$ 10,00), junio de 2002. [www](#)
45. Sistema de cobro electrónico de pasajes en el transporte público, Gabriel Pérez (LC/L.1752-P), N° de venta S.02.II.G.63, (US\$ 10,00), junio de 2002. [www](#)
46. Balance de la privatización de la industria petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles, Roberto Kozulj (LC/L.1761-P), N° de venta: S.02.II.G.76, (US\$10,00), julio de 2002. [www](#)
47. Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica, Axel Dourojeanni, Andrei Jouravlev y Guillermo Chávez (LC/L.1777-P), N° de venta S.02.II.G.92 (US\$ 10,00), septiembre de 2002. [www](#)
48. Evaluación del impacto socio-económico del transporte urbano, en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo transmilenio, Irma Chaparro (LC/L.1786-P), N° de venta S.02.II.G.100, (US\$ 10,00) septiembre de 2002. [www](#)

49. Características de la inversión y del mercado mundial de la minería a principios de la década de 2000, H. Campodónico y G. Ortiz (LC/L.1798-P), N° de venta S.02.II.G.111, (US\$ 10,00), octubre de 2002. [www](#)
50. La contaminación de los ríos y sus efectos en las áreas costeras y el mar, Jairo Escobar (LC/L.1799-P), N° de venta S.02.II.G.112, (US\$ 10,00), diciembre de 2002. [www](#)
51. Evolución de las políticas hídricas en América Latina y el Caribe, Axel Dourojeanni y Andrei Jouravlev (LC/L.1826-P), N° de venta S.02.II.G.133, (US\$ 10,00), diciembre de 2002. [www](#)
52. Trade between Caribbean Community (CARICOM) and Central American Common Market (CACM) countries: the role to play for ports and shipping services, Alan Harding y Jan Hofmann (LC/L.1899-P), Sales number: E.03.II.G.58, (US\$ 10,00), May, 2003. [www](#)
53. La función de las autoridades en las localidades mineras, Patricio Ruiz (LC/L.1911-P), N° de venta S.03.II.G.69, (US\$ 10,00), junio de 2003. [www](#)
54. Identificación de obstáculos al transporte terrestre internacional de cargas en el Mercosur, Ricardo J. Sánchez y Georgina Cipoletta Tomasian (LC/L.1912-P), N° de venta S.03.II.G.70, (US\$ 10,00), mayo 2003. [www](#)
55. Energía y desarrollo sostenible: Posibilidades de financiamiento de las tecnologías limpias y eficiencia energética en el Mercosur, Roberto Gomelsky (LC/L.1923-P), N° de venta S.03.II.G.78 (US\$ 10,00), junio de 2003. [www](#)
56. Mejoramiento de la gestión vial con aportes específicos del sector privado, Alberto Bull, (LC/L. 1924-P), N° de venta: S.03.II.G.81, (US\$ 10,00), junio de 2003. [www](#)
57. Guías Prácticas para Situaciones Específicas, Manejo de Riesgos y Preparación para Respuesta a Emergencias Mineras, Zoila Martínez Castilla, (LC/L.1936-P), N° de venta: S.03.II.G.95, (US\$ 10,00), junio de 2003. [www](#)
58. Evaluación de la función y el potencial de las fundaciones mineras y su interacción con las comunidades locales, Germán del Corral, (LC/L.1946-P), N° de venta S.03.II.G.104, (US\$ 10,00), agosto de 2003. [www](#)

Otros títulos elaborados por la actual División de Recursos Naturales e Infraestructura y publicados bajo la Serie Medio Ambiente y Desarrollo

1. Las reformas energéticas en América Latina, Fernando Sánchez Albavera y Hugo Altomonte (LC/L.1020), abril de 1997. [www](#)
2. Private participation in the provision of water services. Alternative means for private participation in the provision of water services, Terence Lee y Andrei Jouravlev (LC/L.1024), mayo de 1997 (inglés y español). [www](#)
3. Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuentas), Axel Dourojeanni (LC/L.1053), septiembre de 1997 (español e inglés). [www](#)
4. El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre pesca en alta mar: una perspectiva regional a dos años de su firma, Carmen Artigas y Jairo Escobar (LC/L.1069), septiembre de 1997 (español e inglés). [www](#)
5. Litigios pesqueros en América Latina, Roberto de Andrade (LC/L.1094), febrero de 1998 (español e inglés). [www](#)
6. Prices, property and markets in water allocation, Terence Lee y Andrei Jouravlev (LC/L.1097), febrero de 1998 (inglés y español). [www](#)
8. Hacia un cambio en los patrones de producción: Segunda Reunión Regional para la Aplicación del Convenio de Basilea en América Latina y el Caribe (LC/L.1116 y LC/L.1116 Add/1), vols. I y II, septiembre de 1998. [www](#)
9. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". La industria del gas natural y las modalidades de regulación en América Latina, Humberto Campodónico (LC/L.1121), abril de 1998. [www](#)
10. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Guía para la formulación de los marcos regulatorios, Pedro Maldonado, Miguel Márquez e Iván Jaques (LC/L.1142), septiembre de 1998. [www](#)
11. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Panorama minero de América Latina: la inversión en la década de los noventa, Fernando Sánchez Albavera, Georgina Ortiz y Nicole Moussa (LC/L.1148), octubre de 1998. [www](#)
12. Proyecto CEPAL/Comisión Europea "Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina". Las reformas energéticas y el uso eficiente de la energía en el Perú, Humberto Campodónico (LC/L.1159), noviembre de 1998. [www](#)
13. Financiamiento y regulación de las fuentes de energía nuevas y renovables: el caso de la geotermia, Manlio Coviello (LC/L.1162), diciembre de 1998. [www](#)

- 14 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Las debilidades del marco regulatorio eléctrico en materia de los derechos del consumidor. Identificación de problemas y recomendaciones de política, Patricio Rozas (LC/L.1164), enero de 1999. [www](#)
- 15 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Primer Diálogo Europa-América Latina para la Promoción del Uso Eficiente de la Energía (LC/L.1187), marzo de 1999. [www](#)
- 16 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la energía en América Latina”. Lineamientos para la regulación del uso eficiente de la energía en Argentina, Daniel Bouille (LC/L.1189), marzo de 1999. [www](#)
- 17 Proyecto CEPAL/Comisión Europea “Promoción del uso eficiente de la Energía en América Latina”. Marco Legal e Institucional para promover el uso eficiente de la energía en Venezuela, Antonio Ametrano (LC/L.1202), abril de 1999. [www](#)

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.
 - [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: Fax: E.mail: