

---

## Recursos naturales e infraestructura

# P

## laneamiento del desarrollo local

Hernán Blanco



División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, septiembre de 2003

Este documento fue preparado por el consultor Hernán Blanco, con las valiosas contribuciones de Beatriz Bustos y Desmond Connor, y coordinado por Eduardo Chaparro, Oficial de Asuntos Económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

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: 92-1-322228-9

LC/L.1959-P

N° de venta: S.03.II.G.117

Copyright © Naciones Unidas, septiembre 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

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. El ciclo minero</b> .....	7
A. El ciclo de los minerales .....	7
B. El ciclo del negocio minero .....	8
C. Clasificación de los tipos de minería .....	10
D. Algunas reflexiones sobre el ciclo del negocio minero .....	12
E. Recursos en Internet.....	12
<b>II. Características de los municipios mineros</b> .....	13
A. Generales.....	13
B. Ambientales .....	15
C. Sociales y culturales.....	15
D. Económicas .....	16
E. Institucionales .....	16
F. Síntesis .....	17
<b>III. El desarrollo local: enfoques y herramientas</b> .....	23
A. Desafíos y problemas .....	24
B. Los municipios, sus características y responsabilidades .....	26
C. Conceptos fundamentales .....	28
D. Algunas herramientas.....	32
E. Encadenamientos o aglomeraciones industriales.....	38
F. Cierre de minas y faenas mineras .....	39
G. El legado histórico: los pasivos ambientales .....	40
H. La distribución de la riqueza generada por la minería.....	42
<b>IV. La participación ciudadana y el manejo de conflictos</b> .....	45
A. Principales problemas, debilidades y desafíos.....	45

B. La participación ciudadana constructiva: enfoque y herramientas .....	47
C. Herramientas complementarias .....	50
D. Aspectos relevantes para el manejo de conflictos .....	52
E. Alcances sobre los pueblos indígenas .....	56
F. Algunas tareas para los municipios .....	57
G. Vínculos entre participación y desarrollo local.....	58
<b>Bibliografía .....</b>	<b>61</b>
<b>Serie recursos naturales e infraestructura: números publicados.....</b>	<b>63</b>

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Matriz de características principales .....	18
Cuadro 2	Preguntas relevantes para los municipios mineros .....	20
Cuadro 3	Tareas del municipio durante el ciclo minero .....	58

## Índice de recuadros

Recuadro 1	El caso de la región de Antofagasta en Chile .....	14
Recuadro 2	El corredor “Oro de los Andes” en Perú.....	24
Recuadro 3	Principales debilidades y amenazas para el desarrollo local en las localidades mineras.....	25
Recuadro 4	Prioridades para el desarrollo en los municipios mineros .....	26
Recuadro 5	¿Qué es desarrollo local? .....	30
Recuadro 6	Elementos relevantes en la definición de un plan de desarrollo comunal .....	37
Recuadro 7	El caso peruano.....	39
Recuadro 8	Posibles responsabilidades para enfrentar los legados históricos .....	42
Recuadro 9	La realidad sobre rentas mineras en América del Sur .....	43
Recuadro 10	Problemas, debilidades y desafíos para la participación ciudadana y en localidades mineras.....	47

## Índice de gráficos

Gráfico 1	El ciclo de minerales.....	8
Gráfico 2	El ciclo del negocio minero .....	10
Gráfico 3	Ámbitos del desarrollo local.....	28
Gráfico 4	Esquema del proceso de planificación estratégica .....	34
Gráfico 5	Etapas del marco lógico.....	35
Gráfico 6	Evaluación de las comunicaciones internas.....	52
Gráfico 7	Triángulo de los conflictos .....	54
Gráfico 8	Reacciones frente a los conflictos .....	54

---

## Resumen

---

Este documento aborda el desarrollo local sostenible de las localidades mineras, describiendo los rasgos principales de la actividad minera y de las municipalidades como expresión del gobierno local, reseñando las principales herramientas disponibles de planificación de dicho desarrollo local y destacando, sobre todo, la necesidad de mejorar la participación de las comunidades mediante un buen manejo de los conflictos. Se parte de la base que la minería es y será una actividad muy importante para los países latinoamericanos y es vista como una oportunidad para el desarrollo local; sin embargo, para que esta oportunidad se materialice se precisa del accionar de todos los actores relevantes, especialmente de las empresas mineras, los municipios y sus comunidades.

Las comunidades demandan más instancias de encuentro a la industria minera, para anticipar conflictos y generar mayores oportunidades, puesto que se entiende que el verdadero desarrollo es un proceso de activación y canalización de las fuerzas sociales, de mejoría de la capacidad asociativa, ejercitando iniciativas innovadoras. Probablemente, trabajar por el desarrollo local sostenible no signifique necesariamente mayores costos sino tratar de hacer las cosas mejor.

El principal objetivo del documento es entregar conceptos y herramientas de gestión a las autoridades locales de los municipios mineros, para que puedan interactuar con la industria extractiva teniendo como meta el desarrollo local.

La región latinoamericana es receptora de considerables inversiones tanto en actividades de exploración debido a su potencial geológico, como en proyectos de inversión para desarrollar ricos yacimientos, labores que se han visto incentivadas por legislación adecuada y condiciones políticas más seguras durante el último decenio. De este modo, existen expectativas de que continuará el protagonismo de la actividad minera en la región.

El documento está estructurado en cuatro capítulos. Primero se entregan elementos básicos del sector minero, del ciclo de los minerales y del ciclo del negocio minero. Se hace especial énfasis en las consecuencias que la actividad tiene para los municipios, y en las respectivas oportunidades y amenazas asociadas. En el segundo capítulo se entregan algunos elementos comunes a los municipios, especialmente en términos ambientales, sociales, económicos e institucionales. Se procura con esto entregar antecedentes básicos para que los municipios puedan reconocerse. El tercer capítulo profundiza en enfoques y herramientas para el desarrollo local. Además, se analizan aspectos del sector minero que pueden tener importantes consecuencias en el planeamiento del desarrollo local: encadenamientos productivos o *clusters*, cierre de faenas mineras, el legado histórico o los pasivos ambientales y la distribución de las riquezas. En el último capítulo se ahonda en uno de los aspectos centrales del desarrollo local: la participación ciudadana y el manejo de conflictos.

## **I. El ciclo minero**

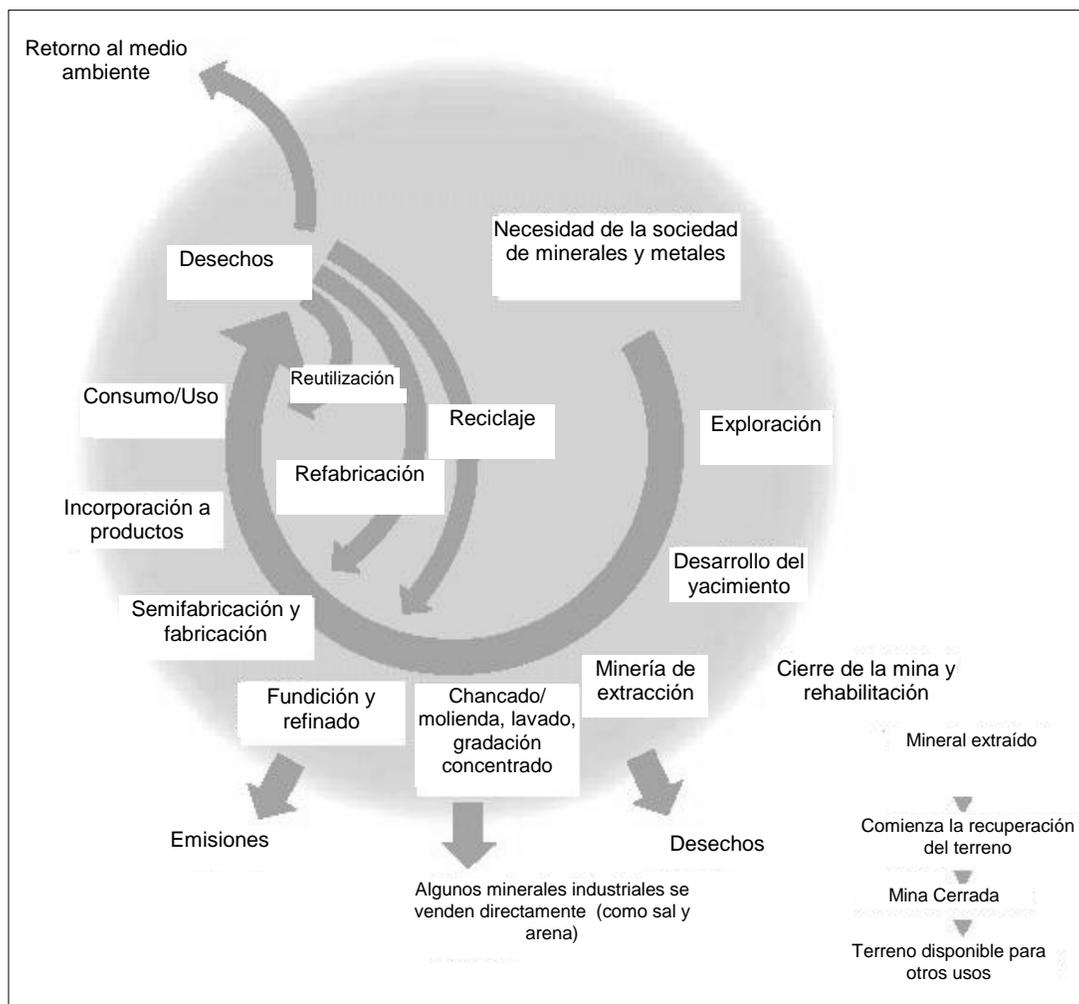
---

“La producción y el procesamiento de minerales son actividades económicas en muchas partes del mundo... Bolivia obtiene 3,6% de su PIB y 32% del valor de sus exportaciones de la minería. En Brasil, las actividades mineras (incluyendo el petróleo y el gas) constituyen 8,5% del PIB y 32% de las exportaciones. Chile obtiene 10,3% de su PIB y 44% del valor de sus exportaciones de la minería. Y la minería en Perú contribuye con casi 50% de sus exportaciones y 5,5% del PIB.” MMSD (2002).

### **A. El ciclo de los minerales**

El gráfico 1 detalla los principales componentes del ciclo de los minerales, desde la etapa de exploración hasta las etapas finales de consumo, reutilización y cierre de minas.

Gráfico 1  
EL CICLO DE LOS MINERALES



Fuente: MMSD (2002).

El gráfico 1 desarrolla la aproximación que hace la CEPAL respecto del ciclo, sobre la base de cinco elementos: gestación, construcción, explotación, desarrollo y cierre de minas. En relación con esto, vale la pena agregar que los países latinoamericanos se destacan por sus altos niveles de participación en la producción de minerales, más no por sus niveles de consumo.

## B. El ciclo del negocio minero

Durante el ciclo del negocio minero existen diversas instancias obligatorias (legales) y voluntarias, en las que los gobiernos municipales y las respectivas comunidades pueden involucrarse. Mientras las legales pueden diferir entre los diversos países, las instancias voluntarias son casi siempre las mismas.

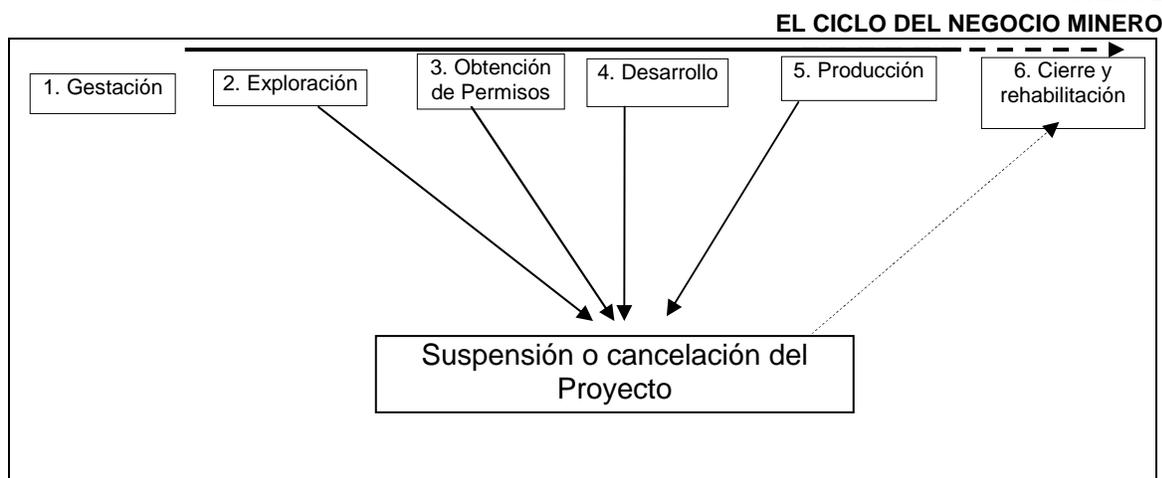
El ciclo del negocio minero es el conjunto de actividades realizadas en un yacimiento o depósito, que se inician con la gestación del proyecto y culminan con el cierre de las operaciones y las actividades post cierre, en seis etapas.

- **La gestación:** Es el período en que el actor privado o público toma la decisión de iniciar o no un proyecto minero. Comprende la preparación de aspectos técnicos, logísticos y legales, como por ejemplo la obtención los títulos mineros para la exploración y explotación.
- **La exploración:** Se subdivide en tres fases: exploración básica, identificación del proyecto potencial y prefactibilidad y factibilidad.
- **La obtención de permisos:** Para iniciar operaciones es necesario obtener los permisos sectoriales y ambientales que las diversas legislaciones nacionales fijan para el sector minero. Su número, en virtud de las recientes modificaciones de los códigos, se ha reducido y su trámite y consecución se ha facilitado por la aplicación del principio del silencio administrativo positivo, lo que debe ser tenido muy en cuenta por las autoridades locales.
- **El desarrollo:** Se compone de ingeniería, diseño y adquisición, construcción y montaje. Dentro de esta etapa el inicio de las faenas de construcción es una actividad muy importante y de potencial alto impacto social, cultural y económico.
- **La producción:** Consta de dos fases: la extracción y la de beneficio, transformación y comercialización. Durante la producción, la modalidad de trabajo es importante para determinar eventuales impactos sociales, culturales y económicos; por ejemplo, la gran mayoría de las grandes faenas mineras ha adoptado la modalidad de turnos, acomodando a sus trabajadores en campamentos en las propias faenas durante los días que dure el turno y trasladándolos a sus lugares de origen una vez terminado éste, en lugar de construir nuevos centros urbanos permanentes en donde vivan todos los trabajadores. De este modo, ellos pueden provenir de diversas localidades.
- **El cierre:** Se compone de tres fases: la preparación, la disposición de activos y la mitigación de impactos.

El ciclo del negocio minero no siempre se completa, es decir no todos los proyectos cumplen todas y cada una de sus etapas. De hecho, numerosos proyectos no prosperan luego de la etapa de exploración y es posible que aun en esta etapa temprana requieran algún tipo de plan de cierre y rehabilitación. Algunos factores que determinan la continuidad del ciclo son: la calidad del depósito mineral, los precios del mineral, los cambios tecnológicos u otros. En el caso de la llamada pequeña minería y en particular en la minería artesanal, es posible que algunas etapas del ciclo no se cumplan, como por ejemplo, la obtención de permisos o el cierre. (Véase el gráfico 2).

Hoy no se concibe un nuevo proyecto que no comience desde la misma gestación con un acercamiento hacia las características sociales, culturales y económicas de las comunidades que podrían verse afectadas en cualquier sentido por el proyecto. Lo anterior supone un apropiado manejo de las expectativas que el proyecto pudiera generar (Véase el capítulo IV).

Gráfico 2



**Fuente:** Elaboración propia

**Nota:** Las líneas punteadas indican que en la práctica no siempre se ha cumplido con la etapa de cierre y rehabilitación.

## C. Clasificación de los tipos de minería

Las actividades mineras pueden ser clasificadas según diversos criterios o variables. La manera más tradicional de hacerlo, aunque no por eso la única ni la mejor, ha sido en función de los volúmenes producidos. A continuación se presentan clasificaciones según diferentes criterios.

### 1. Según el tipo de mineral explotado: metálica o no metálica

Una gran diferencia entre la minería metálica y la no metálica es que mientras la primera por lo general requiere mayor desarrollo tecnológico en los procesos industriales, la segunda se caracteriza por valores unitarios muy heterogéneos de los productos y procesos industriales de beneficio y transformación de menor desarrollo tecnológico, desde la extracción hasta la comercialización.

### 2. Según el nivel de producción

- Gran minería
- Mediana minería
- Pequeña minería
- Minería artesanal

### 3. Según la formalidad del sector y la posibilidad de accionar del Estado<sup>1</sup>

#### a) La minería informal (o incontrolable por el accionar del Estado)

El segmento de minería y comercio minero llamado en algunas partes artesanal, informal o de subsistencia o supervivencia se caracteriza por los siguientes rasgos:

- La explotación está en manos de individuos o pequeños grupos, casi siempre es selectiva y superficial o a baja profundidad, y se realiza con métodos rudimentarios y de bajo rendimiento.

<sup>1</sup> Para mayores antecedentes, véase Chaparro (2000).

- En el caso de metales y piedras preciosas, existe la expectativa del enriquecimiento rápido y es una minería nómada.
- Debido al bajo nivel tecnológico, el recurso se desperdicia y presenta muy poca recuperación.
- En las zonas rurales mineras representa una fuente importante, o a veces la única, de ingresos. En otros lugares la actividad se alterna con la agricultura, también a pequeña escala, individual o de grupo familiar.
- Es causante de serios problemas ambientales de carácter local y regional.
- Es generadora de problemas legales, sociales e institucionales muy complejos, que se prolongan en el tiempo y en algunos casos se agudizan por períodos, haciendo crisis cada vez que el Estado plantea una solución.
- En general, esta minería responde a condiciones socioculturales y no es un negocio minero. Más que una forma de ganarse la vida, puede redundar en una prolongación de la pobreza. Debe ser manejada integralmente, en el contexto de una problemática de carácter social.

#### **b) La minería ilegal (o incontrolada por el accionar del Estado)**

Corresponde a aquel segmento de la producción y comercialización minera en que sus promotores, al disponer de medios y organización, actúan al margen de los controles del Estado, evadiendo sistemáticamente las disposiciones legales.

Tiene como características distintivas:

- Decide estar al margen de la ley, pese a que puede contar con los medios para obrar legalmente.
- Conoce las reglas y sabe cómo evadirlas, tanto en el título (o concesión) como en todos los hitos de control del Estado. En la producción sacrifica de manera especial los aspectos de seguridad. Situaciones similares ocurren en la comercialización y también en las imposiciones o prestaciones que corresponde pagar a sus trabajadores.
- Su labor es constante aunque, a causa de las condiciones de ilegalidad, se traslada de un lugar a otro.
- Cuando cuenta con más medios económicos, promueve en sociedad operaciones ilegales en diferentes puntos de la zona de explotación, buscando operadores asociados a quienes les compra la producción y mantiene en deuda constante, como forma de asegurar su compromiso permanente.
- En ocasiones tiene una explotación legal, para usarla de puente o fachada de las demás que son ilegales.
- Como está al margen de la ley, se carece de cifras confiables sobre el sector. En todos los ámbitos y programas legales y sociales, este segmento arroja pobres resultados.

#### **c) La minería organizada (o controlada por el accionar del Estado)**

Sin importar su tamaño, son empresarios organizados que cumplen con los requerimientos del Estado en todos los aspectos relevantes. Se caracteriza, por ejemplo, por la clase de mineral que explota, que lleva implícita una tipología propia.

#### **4. Según la duración de la actividad**

El factor temporal es determinante en la caracterización de la minería. La cantidad de tiempo dedicada a cada etapa, desde la gestación hasta el cierre, es un factor clave para identificar el tipo de desarrollo empresarial que caracteriza a cada operador. Así, hay operadores temporales o estacionales de subsistencia, mientras que existen otros que permanecen en el mediano o largo plazo.

#### **D. Algunas reflexiones sobre el ciclo del negocio minero**

El éxito de un proyecto minero dependerá del cumplimiento de las etapas del ciclo minero en términos técnicos, ambientales, laborales, legales y sociales. No existe diferencia entre un pequeño minero y un gran conglomerado industrial, cuando los dos operadores cumplen con todas las etapas del ciclo y permanecen en el tiempo. El incumplimiento o la no observación de una de esas etapas es la base de la diferencia entre la informalidad y la formalidad, no el tamaño.

Por lo tanto, hay que tener en cuenta que dichas fases son independientes del volumen del capital, el tamaño de la producción, el número de obreros, el mineral a extraer y el tamaño de la organización que hace minería.

El grado de desarrollo empresarial determina la sostenibilidad de la industria minera. Esta visión permite una nueva estratificación de los proyectos según el grado de compromiso del minero con el proyecto y con la comunidad en donde se ubica, así como con el entorno que impacta, de manera que permite al administrador público clasificarlos de acuerdo con las necesidades de apoyo que requieren del Estado, la problemática social y ambiental que representan, y la integración de estas consideraciones en el diseño y aplicación de planes y programas de ordenamiento territorial, sociales y de inversión municipal y regional.

#### **E. Recursos en Internet**

[www.iied.org/mmsd](http://www.iied.org/mmsd)

[www.mmsd-la.org](http://www.mmsd-la.org)

[www.idrc.org.ca/mpri](http://www.idrc.org.ca/mpri)

[www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

[www.icmm.org](http://www.icmm.org)

## II. Características de los municipios mineros

---

### A. Generales

En las localidades mineras, existen variados elementos dignos de considerar al momento de evaluar el impacto de la actividad y sus aportes al desarrollo. Este capítulo entrega elementos para reflexionar sobre la importancia de conocer el territorio donde se desarrolla la actividad minera y potenciar las decisiones del gobierno local a partir de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para el desarrollo local que esta actividad representa<sup>2</sup>. Las fortalezas y debilidades son las características que el municipio posee, mientras que las oportunidades y amenazas son aquellas que presenta el contexto en el que se desarrolla la gestión local.

Para el análisis de estos aspectos se describen las características de los municipios mineros obtenidas a partir de estudios recientes<sup>3</sup>. Sobre la base de ese análisis se presentan dos matrices: la primera es una síntesis de estos antecedentes, mientras que la segunda es una matriz de preguntas, que pueden resultar útiles en el momento de realizar ejercicios de conocimiento del territorio y planificación estratégica.

---

<sup>2</sup> Al respecto véase la sección sobre planificación estratégica en el capítulo III.

<sup>3</sup> Especialmente del reciente proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable (global y regional).

En América Latina las constituciones asignan al Estado la propiedad de los minerales y la administración de esos recursos la hace casi siempre una autoridad minera central. Se suele considerar esta gestión como una de las demostraciones fehacientes del centralismo que existe en los países de la región.

La industria minera genera efectos positivos en términos ambientales, sociales, culturales, económicos e institucionales, pero al desglosar los aspectos negativos, este documento no pretende minimizar los primeros, sino revisar las consideraciones que enmarcan los segundos, (véanse los recuadros 1 y 2) y responder a la necesidad de focalizar la acción de los municipios en las prioridades más urgentes.

#### Recuadro 1

#### EL CASO DE LA REGIÓN DE ANTOFAGASTA EN CHILE

La Región de Antofagasta presenta una interesante relación entre la minería y su desarrollo. La población regional se encuentra concentrada fundamentalmente en centros urbanos vinculados con la actividad minera. Existe un importante componente migratorio en la población, debido a la atracción de la actividad minera. Cuenta con una escasa población rural, 3,4%, constituida principalmente por habitantes de ascendencia indígena, de origen atacameño. Con una densidad de 3,7 habitantes por kilómetro cuadrado, es la cuarta región menos poblada del país.

Claramente, la minería es la principal actividad económica regional, con 62% de aporte al PIB local en 1996 y un crecimiento de 9,2% promedio por año entre 1988 y 1999, muy superior al resto del país. La minería ocupa cerca de 12% de la fuerza laboral regional, que tiene uno de los menores índices de desempleo del país, además de los salarios más altos. La región ocupa el segundo lugar en la captación de inversión extranjera en el país, si bien la Corporación Nacional del Cobre también invierte en ella parte importante de sus recursos y hasta los años ochenta representaba más de 50% de la inversión regional (Lagos y Andía, 1999). Después de la Metropolitana, la Región de Antofagasta ocupa el primer lugar en la clasificación de competitividad nacional, aportando más de un 7% del PIB nacional. Fue la región que más redujo la pobreza durante los noventa, es la segunda con mayor índice de desarrollo humano, después de la Región Metropolitana y, además, con el nivel de pobreza más bajo de Chile, luego de la Región de Magallanes. Son notables otros indicadores de progreso en el período 1990-2000, como el aumento de la construcción, el acceso a viviendas mediante créditos hipotecarios, el turismo, la disponibilidad de servicios públicos tales como la telefonía, los caminos, los medios de transporte aéreo y otros (Consejo Minero, 2001).

Un ejemplo del impacto que ha tenido el desarrollo minero en otras esferas es el caso de la energía en la Región de Antofagasta. Entre 1982 y 1999 la capacidad instalada creció de alrededor de 1700 a casi 8 mil Giga watts hora, lo que redujo el precio de la energía a aproximadamente la mitad. Ello trajo como consecuencia, además, una sobrecapacidad instalada de energía que permitió la construcción en 2001 de una planta desalinizadora de agua de mar, que aliviará la situación apremiante del agua en la Región. Este tipo de desarrollo es sostenible, ya que la energía continuará generándose más allá de la producción minera para la que se creó, posibilitando en el futuro la instalación de empresas a un costo preferencial con respecto a otras zonas de Chile.

A pesar de estos indicadores positivos, hay sectores de la comunidad de la Región que son críticos en cuanto a la calidad de vida en 2001. Según un estudio realizado por Czischke con líderes de la comunidad (Czischke y Geisse, 2001), si bien Antofagasta es una de las regiones más ricas del país, es también una de las que tiene peor calidad de vida. Contribuyen a ello la falta de infraestructura y servicios públicos, el desorden espacial y administrativo de la región y de la ciudad, la carencia de espacios públicos y naturales, y la falta de actividad cultural y recreativa de calidad, sumado a una variedad de problemas ambientales, en especial la escasez y el conflicto con relación al agua, así como la contaminación por plomo en concentrados que generan emisiones de polvo. Este análisis coincide con el de Arroyo 2001.

**Recuadro 1 (conclusión)**

La mayoría de estos males se atribuye en gran medida a la condición “de paso” del habitante de la zona. Debido a la naturaleza de la actividad minera, gran parte de la población no se arraigaría en el territorio, dado que lo habita de manera transitoria. De esta forma, se indica que existe un débil sentido de pertenencia e “identidad” en la Región. Por el hecho de que la minería se caracteriza por localizar poblaciones de trabajadores en áreas remotas, la industria ha asumido históricamente la responsabilidad por la administración local, la educación y la salud. Esto genera una dependencia de la comunidad, los trabajadores y sus familias, con respecto al sector minero, desarrollándose una “cultura de campamento”, que caracteriza hasta hoy a la sociedad civil regional.

En este contexto, la estrategia de desarrollo regional plantea la valorización de la condición de “ser región minera”, como un medio para el “desarrollo minero integral, sobre la base de encadenamientos productivos y de servicios”. Lo anterior se denomina también “cluster” minero, o sea, una aglomeración industrial de empresas ubicadas en una región geográfica, que buscan eficiencias y/o mejoras en competitividad a través del aprovechamiento de la sinergia producida entre ellas. Estas aglomeraciones apuntan a crear una actividad de largo plazo que se sustente por sí sola, independiente de la actividad principal (Alcalde, 2001).

**Fuente:** Informe MMSD-Chile, en Equipo MMSD América del Sur (2002).

## **B. Ambientales**

Debido a que es intensiva en el uso de recursos naturales, la minería genera impactos ambientales importantes. Entre ellos, una alteración del ecosistema que, si no es manejada adecuadamente, puede producir problemas ambientales tales como contaminación de las fuentes de agua, contaminación atmosférica, efectos indeseables producto de la disposición inadecuada de residuos industriales, cambios en la disposición productiva de las tierras, entre otros. Un problema importante que enfrentan los municipios mineros es que no cuentan con una línea de base actualizada de los recursos y problemas ambientales generados por la minería, lo que dificulta sus posibilidades de control y solución. Otra amenaza potencial a la gestión municipal es la carencia de instrumentos y atribuciones para la planificación del uso del suelo. En países como Chile, sólo existen instrumentos de ordenamiento territorial en las áreas urbanas, y no así en las zonas rurales, donde se suelen encontrar los yacimientos mineros.

Los municipios mineros se encuentran casi siempre en zonas aisladas, con características ecológicas particulares. En este sentido, es común que se sobrepongan con áreas naturales protegidas, o con zonas que presentan población indígena, situaciones que demandan esfuerzos y herramientas de gestión específicas.

## **C. Sociales y culturales**

Las comunidades mineras están compuestas por lo general por hombres jóvenes y tienen flujos migratorios importantes, determinados por períodos de bonanza minera. Este hecho determina muchas veces que no haya un crecimiento urbano planificado, lo que conlleva la existencia de segregación urbana, según la pertenencia o no a la empresa minera; la precariedad de condiciones de salubridad básica; el hacinamiento, y algunos problemas sociales como violencia, prostitución, drogas, entre otros. Estas situaciones muchas veces se ocultan tras cifras agregadas de pobreza mínimas, o cifras altas de inversión en infraestructura; sin embargo, en zonas de pequeña minería o de grandes extensiones de minería informal la realidad tiende a ser más deficitaria.

A su vez, la minería ha producido tradiciones que han forjado una cultura minera en las localidades y regiones donde se ha realizado por períodos prolongados de tiempo. Esta cultura es

generalmente valorada por los habitantes de las localidades mineras, y su pérdida puede ser vista como una amenaza al desarrollo.

## **D. Económicas**

El tipo de actividad minera determina el impacto económico que ésta tendrá en el territorio municipal. De este modo, los grandes proyectos de inversión asociados por lo general a la gran minería, se traducen en infraestructura e inversión social en el nivel local o regional. Su especificidad tecnológica determina su bajo impacto en el empleo, a diferencia de la pequeña minería que utiliza un gran número de empleados. Otro aspecto a considerar, relacionado con el empleo, es si las empresas emplean mano de obra local o la contratan fuera del área de influencia. Junto con ello, la actividad genera mayor impacto si realiza sus procesos de compra y aprovisionamiento a escala local, estimulando la generación de empresas asociadas a la actividad minera (Véanse los efectos de encadenamiento en el capítulo III). También es interesante estudiar la distribución espacial de las faenas; su dispersión permite generar polos de actividad económica en todo el territorio, sin embargo su localización en zonas específicas determina concentración de actividad económica.

Un aspecto clave dentro de los impactos económicos es la participación del municipio en la distribución de impuestos, patentes o cánones establecidos para la actividad minera. La legislación minera latinoamericana no es uniforme en este punto; así mientras algunos países entregan porcentajes de estos tributos a la gestión local, otros centralizan su recaudación y redistribución bajo criterios políticos estratégicos nacionales (Véase nuevamente el capítulo III). Esto determina que el municipio debe ser capaz de generar medidas alternativas en el ámbito de su gestión para percibir ingresos no tributarios de esta actividad. El conocimiento de las posibilidades de aporte de las empresas de la zona, permitirá a las autoridades identificar las eventuales modalidades de cooperación y apoyo.

## **E. Institucionales**

Hoy existen fuertes tendencias en la región, que fomentan la descentralización y el traspaso de atribuciones a los gobiernos locales. Con distintos grados y modalidades, los gobiernos locales tienen hoy mayores responsabilidades y atribuciones, pero se encuentran, en algunos casos, sin las herramientas de gestión adecuadas para asumirlas, y en otros, sin la completa autonomía real para ejercitarlas. Es por ello que se ha promovido la generación de planes de desarrollo municipal, de ordenamiento urbano, de fomento productivo y el diseño participativo del presupuesto anual municipal. Todas estas instancias requieren del municipio capacidad de liderazgo y gestión, además de la integración de procesos participativos que incorporen a la comunidad en la gestión del desarrollo local.

En este sentido es importante que el municipio tenga una clara idea de su capacidad de movilizar a los distintos actores presentes en el territorio, que potencie y capacite a sus funcionarios, y genere espacios para la cooperación público-privada. Mientras en el caso de la gran minería se aprecia un énfasis en la posible colaboración que de ella se puede obtener para facilitar y consolidar el desarrollo local, en la pequeña minería la relación tiende a ser en el otro sentido: los pequeños mineros buscan la colaboración y apoyo de las autoridades para garantizar la continuidad de su actividad. Al respecto, cabe destacar que, a diferencia de la situación de la gran minería, a la pequeña minería se le reconoce su papel generador de empleo local.

## **F. Síntesis**

Se presentan dos matrices que sintetizan las características de los municipios mineros : una que resume las principales características ambientales, sociales, económicas e institucionales de los municipios mineros (Véase el cuadro 1) y otra con preguntas relevantes, que pueden ser utilizadas por el municipio en un ejercicio de conocimiento de su situación y entorno (Véase el cuadro 2).

## MATRIZ DE CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

Variables sociales				
Población	Índice de Desarrollo Humano <sup>[1]</sup> (IDH)	Pobreza	Cooperación público - privada	Conflictos
<p>Zonas de explosivo crecimiento poblacional, no siempre consolidado.</p> <p>Presencia de comunidades de minería temporal, semi-temporal y más permanente.</p> <p>Más hombres que mujeres.</p> <p>Problemas de género debido a las características del trabajo minero.</p> <p>En general, existe una pobre línea de base social y cultural de las localidades.</p>	<p>Desigual IDH en zonas urbanas (mas altos) que en zonas rurales.</p> <p>En el caso de minería en pequeña escala, prevalecen bajos índices de desarrollo humano.</p>	<p>Gran minería = bajos índices agregados de pobreza.</p> <p>Pequeña minería = altos índices de pobreza.</p> <p>Segregación de sectores por su pertenencia o no a la actividad minera.</p>	<p>Empresas en la gran minería son pro-activas en la generación de proyectos y actividades de cooperación.</p> <p>La minería en pequeña escala generalmente requiere programas de apoyo (papel para autoridades y ONGs).</p>	<p>Problemas derivados de migraciones no programadas (por ejemplo: instalación de faenas para la construcción): drogadicción, violencia, formación de cordones de marginalidad, segregación urbana, descubrimiento de yacimientos auríferos o de piedras preciosas</p>
Variables ambientales				
Problemas ambientales	Existencia línea base	Entorno	Riesgos	
<p>Uso y contaminación de fuentes de agua.</p> <p>Emisiones atmosféricas.</p> <p>Disposición inadecuada de residuos industriales.</p> <p>Cambios en la disposición productiva de las tierras.</p> <p>Impactos urbanos por el desarrollo de infraestructura.</p> <p>Problemas ambientales por uso inadecuado de insumos peligrosos.</p>	<p>En general, no existe línea base actualizada de los recursos y problemas ambientales generados por la minería.</p>	<p>Faenas o proyectos ubicados en zonas rurales o aisladas, con características ecológicas particulares superpuestas con áreas de importancia ecológica o indígena.</p>	<p>Posibilidad de accidentes que podrían tener efectos ambientales, sociales y económicos relevantes.</p>	

**Cuadro 1 (Conclusión)**

<b>Variables económicas</b>				
<b>Tipo de minería</b>	<b>Número de empresas asociadas a la actividad</b>	<b>Recursos que ingresan</b>	<b>PIB p/c</b>	<b>Empleo</b>
El tipo de minería influye en la forma de producción, relaciones e impactos en la comunidad, grado de formalización, cumplimiento de la legislación	El número de empresas asociadas (proveedores) a la actividad minera será crucial a la hora de favorecer el desarrollo local.	La participación del municipio depende del marco legal: patentes, impuestos, cánones generados por la actividad minera.	En cifras agregadas, alta participación del municipio en el PIB.	El empleo depende del tipo de minería en el área de influencia. Nuevos proyectos implican la llegada de "afuerinos", los locales participan de empleos indirectos o de baja remuneración.
<b>Variables político/institucionales relacionadas con el municipio</b>				
<b>Existencia de Plan de Desarrollo Municipal</b>	<b>Marco legal</b>	<b>Convocatoria/asociatividad</b>	<b>Recursos humanos</b>	<b>Participación ciudadana, cooperación público - privada</b>
Promoción del diseño e implementación de planes e instrumentos de gestión que vinculen realidad territorial con desarrollo local.	Tendencia a la descentralización de la gestión. Traspaso de responsabilidades para la provisión de servicios públicos.	Capacidad del municipio de convocar y articular a los distintos actores presentes en la localidad para promover el desarrollo local.	Calificación de los recursos humanos con los que cuenta el municipio.	Nivel y capacidad de alianzas, coordinación y liderazgo del gobierno local.

**Fuente:** Elaboración propia.

**Nota:** [1] El Índice de Desarrollo Humano es una medida compuesta por tres dimensiones del concepto de desarrollo humano: vivir una vida larga y saludable, recibir educación y gozar de un nivel de vida decorosa. En él se combinan la medición de la esperanza de vida, la matriculación escolar, la alfabetización y los ingresos. Fue creado en 1990 por el PNUD y permite apreciar los avances relativos de los países al respecto.

**Cuadro 2**  
**PREGUNTAS RELEVANTES PARA LOS MUNICIPIOS MINEROS**

<b>Variables sociales</b>				
<b>Población</b>	<b>Índice de Desarrollo Humano</b>	<b>Pobreza</b>	<b>Cooperación público privada</b>	<b>Conflictos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cómo está conformada la población del municipio: sexo, edad, educación, organización? ¿Existen problemas de género?</li> <li>• ¿Hay etnias en el territorio? ¿Están concentrados o distribuidos en el territorio?</li> <li>• ¿Cuál es el nivel de organización interna de la comunidad? ¿liderazgos? ¿Hay canales de comunicación comunitarios? ¿Qué actitudes tiene hacia la industria minera?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el índice de desarrollo humano de la localidad?</li> <li>• ¿Existe equidad en la calidad de vida entre los miembros de nuestra comunidad?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el porcentaje de pobreza de la comunidad?</li> <li>• ¿Existen planes o programas del gobierno nacional o locales de erradicación de la pobreza?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existen redes sociales articuladas entre los distintos estamentos?</li> <li>• ¿Qué tipo de interacciones se producen?, ¿cuál es su objetivo?</li> <li>• ¿Son igualitarias las relaciones entre los integrantes de la comunidad?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué tipo de conflictos existen?</li> <li>• ¿Cuáles de éstos se relacionan con la actividad minera, de qué modo?</li> <li>• ¿Qué responsabilidad tienen los distintos actores en la resolución de estos conflictos?</li> </ul>
<b>Variables ambientales</b>				
<b>Problemas ambientales</b>	<b>Recursos</b>	<b>Existencia línea base</b>	<b>Entorno</b>	<b>Riesgos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuáles son los principales problemas ambientales que afectan a la comunidad?</li> <li>• ¿Qué impactos tiene la actividad minera en el ecosistema local?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué recursos naturales existen en el territorio y cómo están distribuidos?</li> <li>• ¿Existen conflictos de uso entre unos y otros?</li> <li>• ¿Cuál es el volumen de estos recursos?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existe una línea base que determine el estado del ecosistema del territorio?</li> <li>• ¿Existen herramientas que permitan evaluar o actualizar la línea base definida?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cómo se conecta el municipio con los centros políticos, económicos, sociales del país?</li> <li>• ¿Existen medios de comunicación o acceso que integren el territorio local con su entorno?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el nivel de preparación del municipio para prevenir, mitigar y revertir los efectos (ambientales, sociales y económicos) de eventuales accidentes?</li> </ul>

Cuadro 2 (Conclusión)

<b>Variables económicas</b>				
<p><b>Tipo de minería</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué tipo de actividad minera se desarrolla en el territorio (grande, mediana, pequeña, formal, informal, ilegal, etc.)?</li> <li>• ¿Cuál es el grado de desarrollo tecnológico que requiere o promueve la actividad minera existente?</li> </ul>	<p><b>Número de empresas o faenas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuántas empresas existen en el territorio?</li> <li>• ¿Qué nivel de interacción existe entre estas empresas?</li> <li>• ¿Hasta qué punto las empresas existentes cubren otros sectores productivos distintos a la minería?</li> </ul>	<p><b>Ingresos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el grado de participación del municipio en los tributos mineros?</li> <li>• ¿Existe otro tipo de ingresos provenientes de la actividad minera territorial para el municipio?</li> </ul>	<p><b>PIB p/c (nivel de ingresos)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el promedio de ingresos per cápita del territorio municipal?</li> <li>• ¿Cómo está distribuido este ingreso dentro del municipio?</li> </ul>	<p><b>Empleo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuánto empleo genera la actividad minera?</li> <li>• ¿Qué tipo de empleo genera?</li> <li>• ¿Cuál es la participación de la mano de obra local en estos empleos?</li> </ul>
<b>Variables político/institucionales relacionadas con el municipio</b>				
<p><b>Existencia de herramientas de planificación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existen planes de desarrollo municipal? ¿Qué duración tienen?</li> <li>• ¿Hay herramientas de seguimiento y evaluación confiables? ¿Cuál ha sido la participación de la comunidad en su elaboración y seguimiento?</li> <li>• ¿Existen planes específicos de ordenamiento territorial y productivo?</li> <li>• ¿Participa la comunidad en la</li> </ul>	<p><b>Marco legal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el grado de descentralización que la ley permite?</li> <li>• ¿Es adecuado el mecanismo de elección de autoridades?</li> <li>• ¿Existe algún marco legal que regule la participación ciudadana?</li> <li>• ¿Existe algún marco legal que entregue atribuciones al municipio en relación a las actividades mineras?</li> </ul>	<p><b>Convocatoria /asociatividad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuál es el poder de convocatoria del municipio?</li> <li>• ¿Participa el municipio de asociaciones o instituciones de coordinación local, regional o nacional?</li> <li>• ¿Tiene relaciones permanentes con todas las organizaciones de base, ONGs u otras existentes en su territorio?</li> </ul>	<p><b>Recursos humanos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Con qué recursos humanos cuenta el municipio? ¿Son adecuados a las labores que desarrolla?</li> <li>• ¿Pueden relacionarse en igualdad de condiciones con organismos del gobierno nacional o las empresas?</li> <li>• ¿Cuáles son sus necesidades de capacitación?</li> <li>• ¿Cuenta con estímulos /recursos para mantener o atraer buenos profesionales</li> </ul>	<p><b>Participación ciudadana, cooperación público-privada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Promueve el municipio procesos de participación ciudadana regulares?</li> <li>• ¿Cuenta con acuerdos de cooperación con privados?</li> </ul>

definición del presupuesto anual del municipio?			o trabajadores?	
---	--	--	-----------------	--

Fuente: Elaboración propia.

### **III. El desarrollo local: enfoques y herramientas**

---

“Las comunidades comparan la magnitud de las operaciones mineras y de sus inversiones con las obras de infraestructura y con los programas sociales efectuados con recursos públicos regionales, sectoriales y municipales, y su percepción es que la ecuación no cuadra”. [José Miguel Ojeda, en Ruiz (2001)].

La importancia de conocer el territorio reside en la posibilidad de apropiación de la realidad local para promover los recursos existentes: humanos, naturales, financieros e institucionales en la búsqueda de una mejor calidad de vida para sus habitantes. Un eje que atraviesa este proceso es la participación ciudadana. Con ella se conocen los intereses, aspiraciones y problemas de la comunidad, a la vez que es el medio por el cual los líderes locales pueden presentar sus propuestas, difundirlas y sumar esfuerzos en pro del desarrollo local.

Los gobiernos locales se enfrentan a un desafío importante: los cambios producidos en los procesos productivos, políticos y comunicacionales requieren de decisiones y respuestas cada vez más rápidas y flexibles, que maximicen los beneficios de la comunidad, lo cual a su vez también demanda mayores espacios de participación y decisión. Se trata de superar un estilo de administración para adoptar uno de gestión y de fomentar aspectos como el liderazgo y la asociatividad, dentro de un estilo proactivo de gobierno local. Para ello, tanto los gobiernos nacionales como los organismos internacionales promueven herramientas de gestión, espacios de reflexión y recursos para que los gobiernos locales se incorporen a este nuevo escenario.

Cada municipio minero es único al momento de diseñar procesos de desarrollo local mediante instrumentos de gestión y participación apropiados a su realidad. El concepto de apropiación es clave, pues señala la necesidad de que cada comunidad se haga cargo de su propio desarrollo y de decidir los posibles caminos. Un buen ejemplo al respecto se encuentra en la iniciativa “Corredor Oro de los Andes” en Perú (véase el recuadro 2).

#### Recuadro 2

#### EL CORREDOR “ORO DE LOS ANDES” EN PERÚ

La concertación entre los municipios del Departamento de Ancash, junto al trabajo cooperativo con otros actores privados y públicos, ha permitido la materialización de diversos proyectos de desarrollo. La minería, en este contexto –básicamente el proyecto de gran minería de Antamina– ha sido considerado un aliado para el desarrollo de la región.

Tres proyectos concretos han servido para demostrar la utilidad de la acción concertada y cooperativa: (i) un programa de manejo de residuos sólidos, (ii) la mesa nacional de diálogo para la minería, que entre otras cosas sirvió para la implementación del canon minero, y (iii) la carretera Pativilca-Huallanca-Tingomaría. Tanto en la primera como en la tercera iniciativa, los actores privados y públicos suministraron bienes específicos, así como servicios que permitieron la materialización de ambas obras.

Adicionalmente se ha conseguido el pago complementario, por parte de la compañía minera Antamina, de cien millones de dólares, los cuales deberán ser invertidos en el Departamento de Ancash, mediante una matriz única de proyectos priorizados.

**Fuente:** Presentación del alcalde de Huallanca, Perú, señor Luis Barrenechea, en el Seminario Taller Internacional con Autoridades Locales de Pueblos y Distritos Mineros de América Latina y el Caribe, organizado por CEPAL en Santiago de Chile, del 1 al 5 de Octubre de 2002.

## A. Desafíos y problemas

En términos de desafíos, los procesos de desarrollo local deben tender a:

- **La apropiación territorial:** El desarrollo local debe surgir a partir de la participación de todos los actores en el territorio, a través del aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y naturales y de las potencialidades que la comunidad tiene para alcanzar una mejor calidad de vida y la realización de los intereses de cada uno de sus habitantes.
- **Afirmar la identidad cultural:** El desarrollo local debe aprovechar y fortalecer la identidad cultural de su comunidad, en un mundo donde ésta tiende a ser subsumida por los procesos de globalización. Ello permite una mejor apropiación de la realidad local y facilita enfrentar los desafíos que el desarrollo plantea.
- **Articular /coordinar:** El desarrollo local debe responder a una voluntad de gestión asociativa entre los representantes públicos y privados, para recoger y estimular todos los elementos propios y también los recursos externos, para generar nuevos proyectos de desarrollo que tengan una identidad propia.
- **Planificar:** Se trata de proyectar las capacidades locales más allá de la actividad extractiva, involucrando a la industria minera en el desarrollo local. Este punto implica la participación más estrecha de los distintos actores de la comunidad y de las empresas que operan en el territorio, considerando el contexto económico nacional, regional y global, en conjunto con las entidades gubernamentales y no gubernamentales locales.

- **Fortalecer el liderazgo del municipio:** El gobierno local debe transitar desde la administración a la gestión, con capacidad de liderazgo para articular y conducir las fuerzas y recursos de su localidad hacia un futuro sustentado en acuerdos mayoritarios. Requiere esfuerzos de participación ciudadana y el uso adecuado de instrumentos de gestión municipal.

Al enfrentar estos desafíos, surgen también problemas que pueden ser vistos como debilidades y amenazas que hay que enfrentar. Al respecto, véanse los recuadros 3 y 4, que recogen recientes experiencias en las que participó el autor.

Recuadro 3

### PRINCIPALES DEBILIDADES Y AMENAZAS PARA EL DESARROLLO LOCAL EN LAS LOCALIDADES MINERAS

#### Según los Alcaldes:

- Asimetrías entre el gobierno local y las empresas
- Falta de apoyo tecnológico y de políticas de fomento y capacitación para la pequeña minería.
- Falta de instrumentos y recursos para la planificación.
- Falta de confianza entre los actores.
- Los impactos sociales negativos de la minería quedan en las comunidades.
- Débil coordinación entre el gobierno central y el gobierno local.
- Baja motivación de las micro empresas para buscar las asociaciones mutuas.
- Incertidumbres en la aplicación de las garantías ambientales (en accidentes y cierre de faenas).
- Se desconoce cómo lograr que la minería sea un socio para el desarrollo local, luego del cierre de minas.

#### Según los observadores (del sector privado y público):

- Tenencia de la tierra y pueblos indígenas.
- La distribución de beneficios.
- Falta de participación ciudadana en la tramitación de nuevos proyectos.
- Incertidumbre sobre la diversificación económica después del cierre.
- Ausencia de experiencias exitosas de las comunidades mineras.
- Carencia de datos en el nivel local.
- Débiles sistemas de comunicación entre empresas y comunidades.
- Técnicas, instrumentos e instancias alternativas y tradicionales para el manejo de conflictos.
- Asimetrías de poder (conocimientos, recursos, político) entre los actores.
- Faltan mecanismos para motivar la comunicación, coordinación y capacitación de los diversos actores.

**Fuente:** Seminario Taller Internacional con Autoridades Locales de Pueblos y Distritos Mineros de América Latina y el Caribe, organizado por CEPAL en Santiago de Chile, del 1 al 5 de Octubre de 2002.

**PRIORIDADES PARA EL DESARROLLO EN LOS MUNICIPIOS MINEROS****Colombia**

Incorporar políticas y estrategias que promuevan una articulación efectiva de los diferentes agentes sociales a las dinámicas del desarrollo local, ampliando los espacios de participación en la planeación, ejecución, seguimiento y control de los programas y proyectos de desarrollo .

Crear incentivos tributarios que promuevan la inversión de las empresas en procesos integrales de desarrollo, más que en proyectos específicos.

Crear espacios efectivos de reflexión e interacción sobre propuestas de diversos agentes sociales en torno al desarrollo, incentivando la discusión sobre escenarios deseados y fortaleciendo los lazos de confianza con las comunidades y los actores sociales.

Propiciar diálogos colectivos con las empresas mineras en torno a temas espinosos como los impactos ambientales y sociales provocados por ellas.

**Perú**

Las instituciones del Estado se encuentran generalmente ausentes en las zonas rurales donde opera la minería. Esto genera, por un lado, una mayor presión sobre las empresas mineras para el otorgamiento de beneficios a las poblaciones como servicios públicos, por ejemplo. Por otro lado, la minería crea la necesidad de un ente mediador que interceda en los conflictos por uso de aguas y tierras y por impactos ambientales. La ausencia del Estado induce a las comunidades a buscar la asesoría de ONG's o profesionales independientes para negociar con las empresas.

La mayoría de las empresas mineras aceptan que desconocen el tema del desarrollo rural por no considerarlo parte de sus actividades. Sólo las compañías más grandes, cuando inician operaciones de gran envergadura, contratan profesionales o instituciones especializadas en el tema del desarrollo rural, como es el caso de Antamina, Yanacocha y Southern.

Las comunidades locales generalmente desconocen los derechos que les corresponden así como las características de las actividades mineras y el manejo de sus impactos. Algunas comunidades están debilitadas institucionalmente y es difícil para una empresa y el Estado coordinar acciones con ellas.

**Chile**

Superar el enfoque asistencial que ha primado en las relaciones entre empresas mineras y comunidad.

Potenciar la función articuladora del municipio como gestor del desarrollo local.

Coordinar las diversas instancias públicas que tienen relación con el desarrollo local.

Fortalecer la participación ciudadana en las distintas etapas del proceso de decisión de los proyectos de desarrollo local.

Fuente: IDRC (2001)

**B. Los municipios, sus características y responsabilidades**

El municipio es el espacio donde el individuo nace, crece y se desarrolla. Allí interactúa con la comunidad, vive, se educa, hace amigos y se distrae, trabaja y forma un hogar. Es en él donde satisface sus necesidades personales individuales y colectivas de la cotidianeidad.

No es el tamaño, ni el presupuesto, ni el número de habitantes de un municipio lo que determina su eficiencia para lograr sus fines y objetivos. Es más bien su capacidad técnica y organizativa para ejecutar sus planes y programas, así como el mayor grado de participación ciudadana, lo que puede llegar a marcar la diferencia.

Los Estados suelen adoptar uno de dos sistemas de organización administrativa para cumplir sus fines y prestar los servicios a la comunidad:

- El sistema centralizado: que se caracteriza porque todas las potestades se concentran en un órgano, casi siempre el ejecutivo central.
- El sistema descentralizado: caracterizado porque la actividad administrativa es ejercida de manera indirecta, mediante la creación de organismos dotados de personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa.

Estas formas no existen de manera absoluta; hay mayor o menor grado de centralización o descentralización, en el tiempo, por sectores y regiones. Esta característica se aplica tanto al Estado Nación, como a los departamentos o provincias y a los municipios.

Los municipios tienen entre sus potestades básicas:

- Gobernarse por autoridades propias.
- Administrar los recursos y establecer los tributos para el cumplimiento de sus funciones.
- Participar en las rentas nacionales.

Entre los elementos básicos de los municipios están el componente geográfico o su territorio, la organización política-administrativa, con su representante que es el alcalde y la estructura administrativa, el concejo y las demás autoridades locales y el componente demográfico, sus habitantes.

El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, administrativa y fiscal, de acuerdo con las Constituciones de cada país. Su finalidad es el logro del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.

Las principales tareas que deben abordar los municipios son:

- Administrar los asuntos de competencia del municipio y prestar los servicios públicos que determine la ley.
- Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.
- Promover la participación comunitaria y el mejoramiento de las condiciones sociales, culturales y económicas de sus habitantes.
- Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de acuerdo con la ley y en coordinación con las demás autoridades.
- Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte (con especial atención a los niños, la mujer, la tercera edad y los discapacitados), todo lo anterior directamente o en coordinación con las demás entidades territoriales, en los términos dictados por la ley.
- Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y el medio ambiente.

Algunos principios rectores de la gestión municipal son la eficacia, la eficiencia, la probidad y transparencia, la responsabilidad y la imparcialidad. Además deben tenerse presentes los principios de coordinación con las autoridades regionales y nacionales; de concurrencia con las demás autoridades y con el sector privado, y de subsidiariedad en las decisiones relevantes.

## C. Conceptos fundamentales

### 1. ¿Qué es desarrollo local?

"El desarrollo local es un conjunto de dinámicas políticas, institucionales, económicas y sociales que persiguen de manera coordinada el logro de propósitos comunes de bienestar, convivencia y calidad de vida para todos los grupos sociales que se encuentran en un territorio determinado" (IDRC, 2001).

Es un proceso de cambio estructural localizado en un territorio específico, asociado a un permanente incremento de la calidad de vida de cada individuo miembro de la comunidad y habitante del territorio. En este proceso, los gobiernos locales juegan un papel clave como articuladores del desarrollo integrado del territorio.

El desarrollo local comprende distintos ámbitos y temáticas, en un contexto de cambio e interacciones con el medio regional, nacional e internacional (Véase el gráfico 3). La actividad económica tiende a prevalecer como motor del desarrollo, y produce efectos claros en los otros ámbitos de la realidad que no deben desconocerse. Por ejemplo, la actividad minera tiene impactos en el modo de vida de la comunidad donde se localiza, en los flujos humanos y financieros, y en el medio ambiente del que se extraen los recursos. La gestión municipal debe responder a estos impactos, desarrollando soluciones efectivas de acuerdo con los recursos con que cuenta, lo que demanda esfuerzos técnicos y humanos importantes.

El desarrollo local implica un proceso compuesto de varios pasos:

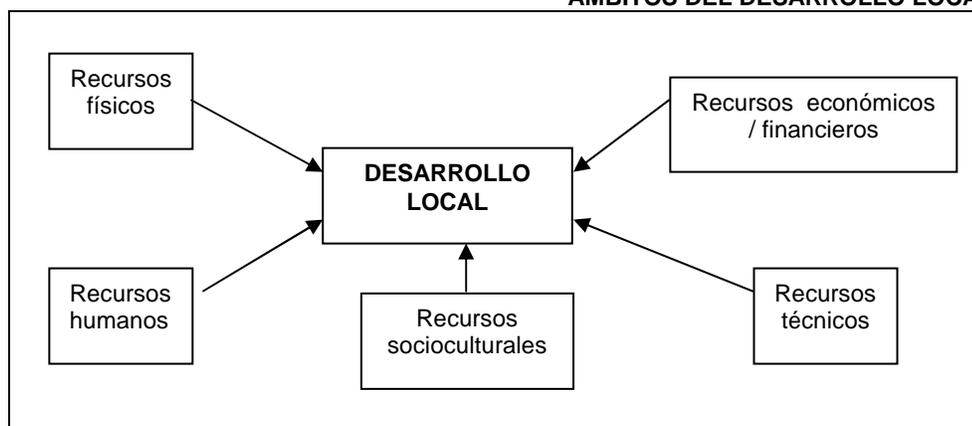
#### a) Primer paso: conocer el territorio

Para establecer la línea base desde donde se evaluará el proceso de desarrollo se necesita conocer el territorio con sus recursos naturales, políticos, sociales y económicos, de modo de ordenarlos y aprovecharlos de un modo eficiente y sostenible.

"Este conocimiento de la realidad local se construye de abajo hacia arriba, mediante un proceso de coordinación de actores que solidarizan con su territorio y que hacen de él su núcleo de identidad básico, donde la cooperación público-privada es esencial. El objetivo colectivo debería ser el desarrollo de territorios innovadores y competitivos" (Iván Silva, en Ruiz 2001).

Gráfico 3

#### ÁMBITOS DEL DESARROLLO LOCAL



Fuente: ILPES, 1998

La actividad minera, como factor de desarrollo local, también afecta los recursos naturales de los que dispone la comunidad para sustentar su futuro. Se evidencia, de este modo, una transacción que se debe identificar, evaluar y considerar al momento de enfrentar el tipo de desarrollo local que se dará en un territorio particular.

### **b) Segundo paso: plantear objetivos y metas**

Para plantear los objetivos o metas que sean deseadas por la comunidad, a partir de los recursos y capacidades que les ofrece su territorio, se deben incorporar las expectativas sobre el futuro de la comunidad, buscando acuerdos mayoritarios que permitan una mejor calidad de vida de los habitantes, y de las generaciones futuras. Este punto incluye la necesaria diferenciación entre las expectativas que surgen con un gran proyecto minero, de las que aparecen con el desarrollo de operaciones de menor tamaño y desarrollo empresarial. Para completar con éxito este segundo paso es importante contar con el liderazgo del gobierno local.

El acuerdo sobre el futuro común permite coordinar los esfuerzos de los distintos actores y a la empresa minera clarificar y planificar cómo puede incorporarse a este proceso. Las mineras grandes cuentan con planes y políticas o al menos iniciativas de desarrollo local, para canalizar sus recursos y esfuerzos en esta materia. Enfrentarse a una comunidad que tiene clara su visión de la actividad y del tipo de desarrollo que quiere lograr, genera un diálogo provechoso e igualitario para ambas partes.

### **c) Tercer paso: plan de desarrollo municipal**

Un plan de desarrollo municipal o comunal es la carta de navegación definida en conjunto entre la comunidad y el gobierno local y es el medio que la comunidad tiene para fiscalizar el cumplimiento de los objetivos planteados. Una vez construido el plan deben coordinarse los distintos elementos que permitan su cumplimiento.

## **2. Otros conceptos destacados**

Otros conceptos empleados durante los procesos de gestión local son los de asociatividad, liderazgo, participación ciudadana, responsabilidad social empresarial e identidad local.

### **a) Asociatividad<sup>4</sup>**

La asociatividad fortalece la gestión municipal. Su objetivo es que los municipios puedan enfrentar todos los desafíos que se están presentando en el mundo moderno, como por ejemplo: (i) aumentar la eficiencia del gasto público, mediante la reducción de gastos (compartir profesionales para prestación de servicios de salud, educación, entre otros); (ii) mejorar la capacidad de propuesta y potenciar el cumplimiento de objetivos de gobierno municipal, por ejemplo mediante el fomento del desarrollo productivo.

La asociatividad requiere una cultura de cooperación para maximizar sus beneficios; fortalece la capacidad de negociación y decisión en materias legales, de políticas, relacionadas con la realidad territorial y de gestión municipal, para alcanzar el desarrollo local.

---

<sup>4</sup> Nicod (1999).

**¿QUÉ ES DESARROLLO LOCAL?**

El desarrollo sostenible local se entiende como la satisfacción a largo plazo de objetivos sociales, económicos y ambientales que son definidos localmente. Las interacciones entre la operación minera y la comunidad deben aportar recursos físicos, financieros, humanos y de información y no restarlos. Cuando empieza una operación minera, las comunidades locales esperan empleo, infraestructura, oportunidades para actividades comerciales, escuelas, clínicas de salud y otros beneficios que equilibren los riesgos e impactos y dejen a la comunidad en un nivel superior de calidad de vida. Es muy importante asegurarse que los beneficios para las comunidades duren más allá del proyecto minero.

Para promover el desarrollo local se debe lograr un mejoramiento de la capacidad del gobierno y otras instituciones locales. Se trata de un balance muy delicado, porque por una parte se le pide a las empresas contribuir al desarrollo, pero por otra se debe evitar que las empresas asuman las responsabilidades que le corresponden a la autoridad. Los derechos de las comunidades deben ser comprendidos y respetados, y se debe ejercitar la participación comunitaria en el proceso de toma de decisiones.

Los planes y políticas para promover el desarrollo local incluyen apoyo al comercio, a los proveedores y al empleo locales, capacitación, servicios de salud para satisfacer las necesidades locales y que puedan durar más allá de la vida útil de los proyectos mineros y esfuerzos para prevenir enfermedades que afectan a toda la comunidad.

Los planes de desarrollo local deben estar basados en las prioridades que la propia comunidad tiene sobre las mejores maneras en que la minería puede contribuir a lograr sus objetivos sociales, ambientales y económicos. Un plan de desarrollo local debe también proveer un marco de referencia fundamental sobre las relaciones entre la empresa, la comunidad y el gobierno, desde el principio hasta el cierre, incluyendo la fase post cierre de la operación minera. El marco debe incluir una visión compartida del desarrollo local a largo plazo, acciones específicas para lograr la visión y las responsabilidades y obligaciones de todos los actores.

**Bolivia:** El desarrollo de las comunidades está determinado por la actividad económica, el ingreso familiar promedio, la educación, la salud de los miembros de la comunidad y la tasa de emigración, que es una indicación de la estabilidad de la población. Se plantea que un aspecto fundamental en el desarrollo local es el capital humano y social, más importante aún que la abundancia de recursos naturales y la riqueza monetaria. Se valora la experiencia de una empresa minera que actúa, a través de una fundación, en coordinación con instituciones del Estado para fomentar el desarrollo local; se trata de la Fundación Inti Raymi, que tiene como objetivo el fortalecimiento de las comunidades para mejorar las condiciones de vida.

**Brasil:** Varios factores muestran el significado del desarrollo local, entre ellos: la infraestructura, la calidad ambiental, la salud y la educación de miembros de la comunidad. Se usa también el índice de desarrollo humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo que está basado en la longevidad, la educación y la renta.

**Chile:** El desarrollo local ha sido entendido como la capacidad de aportar al desarrollo social, cultural, ambiental, económico e institucional sostenible de las comunidades. El proceso chileno MMSD destacó que la reposición del capital social y humano a cambio de la extracción del capital natural es un tema de primera prioridad. El desarrollo local implica superar la imagen de campamento minero para consolidar ciudades con mejor calidad de vida y acceso a la cultura y la infraestructura. Para lograr esto, se recomendó avanzar en la generación de encadenamientos productivos mineros (Véase la sección E de este capítulo). La función social de la empresa se entiende como la contribución para formar una identidad local; en este sentido, se consideran positivos los esfuerzos por crear fundaciones y organismos permanentes que generan lazos con la comunidad. Un ejemplo a imitar y mejorar es la Fundación Escondida ([www.fme.cl](http://www.fme.cl)), que contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de la II Región.

**Ecuador:** Se destaca la importancia de la actividad minera debido a que genera recursos para el desarrollo local. El fomento del desarrollo local se enmarca en los esfuerzos por mejorar el ejercicio de la ciudadanía y el control ambiental. Los programas de asistencia técnica a las organizaciones indígenas y a las comunidades locales para lograr una contribución al desarrollo local deben respetar el derecho minero, el derecho ambiental y los derechos colectivos, a fin de mejorar las capacidades de negociación de los actores locales.

**Perú:** Hay un esfuerzo por incorporar la participación informada y el desarrollo comunitario en varios proyectos mineros (Yanacocha, Pierina y Antamina). El proceso peruano MMSD destacó el desarrollo local como el tema más importante relacionado con la minería. Se planteó que el desarrollo local de comunidades donde hay minería en pequeña escala es más delicado que donde hay gran minería, y que estas últimas brindan más recursos y son menos vulnerables. El desarrollo local necesita planificación concertada, a través de un plan estratégico de desarrollo regional y un plan de capacitación. También es muy importante erradicar el paternalismo y generar un espíritu de cooperación.

Fuente: MMSD (2002) y Equipo MMSD América del Sur (2002).

Entre los elementos facilitadores de la asociatividad destacan:

- La existencia de una cultura de cooperación en la sociedad civil
- El conocimiento global e integral del territorio y su problemática
- La presencia de un gobierno local con una gestión que mire el territorio en que se inserta su gestión más allá de los bordes políticos de su municipio. Ello permite reconocer cuando un problema o situación puede ser mejor enfrentado en asociación con otros actores del espacio afectado. Ejemplo: para un río que atraviesa más de un municipio y tiene problemas de contaminación, una solución efectiva sería la que considere la asociación de todos los municipios involucrados en la cuenca.

Los posibles obstáculos podrían ser:

- El clientelismo político o el seguimiento a ultranza de ideologías específicas
- La existencia de autoridades municipales con poca autoestima
- La presencia de rivalidades para el liderazgo local.

### **b) Liderazgo**

El liderazgo ha sido asociado con fuertes personalidades que logran convocar e impulsar por su propia iniciativa proyectos de desarrollo local. En el trasfondo está la idea de que el liderazgo es la capacidad de dar órdenes, de que los líderes son personas que consiguen que las cosas se hagan. Además, también puede apelarse a la idea de que los líderes son personas de una capacidad extraordinaria, que llevan a la tierra prometida.

Los liderazgos locales deben asumir nuevos desafíos y roles, que pasan por construir un proyecto futuro compartido por toda la comunidad y convocar a las distintas fuerzas del territorio tras ese proyecto. De esta manera el líder genera un sentido de pertenencia, una identidad compartida y confianza a través del diálogo.

Un líder debe entender el mundo, declarar una misión, hacer alianzas, hacerse cargo de las preocupaciones de otras personas, identificar a las organizaciones que lograrán la misión y crear equipos de trabajo adecuados para cumplirla, comprometerse con su misión y cuidar las carreras de su personal.<sup>5</sup>

### **c) Responsabilidad social empresarial**

En el mundo empresarial ha surgido una corriente que promueve un mayor compromiso por parte de las empresas con las comunidades y el entorno en que se sitúa su acción. De acuerdo con el Libro Verde de la Unión Europea sobre responsabilidad social empresarial, ésta se define como:

*“La integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores”.*

Tener responsabilidad social no significa tan sólo cumplir a cabalidad con las obligaciones jurídicas, sino ir más allá de su cumplimiento, invirtiendo más en capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores. El concepto surge como planteamiento del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi A. Annan, en el Foro Económico Mundial de Davos, 1999. Implica el seguimiento e incorporación en la gestión empresarial de nueve principios generales:

- Apoyar y respetar la protección de los derechos humanos, dentro de la esfera de su influencia.

---

<sup>5</sup> Flores, 2002

- Asegurar que sus corporaciones no estén involucradas en abusos a los derechos humanos.
- Promover la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo a la negociación colectiva.
- Eliminar todas las formas de trabajo forzado u obligatorio.
- Abolir el trabajo infantil en forma efectiva.
- Eliminar toda forma de discriminación en el empleo y la ocupación.
- Apoyar el principio precautorio en materia ambiental.
- Promover iniciativas que aumenten la responsabilidad ambiental.
- Fomentar el desarrollo y difusión de tecnologías ambientalmente amigables.

La responsabilidad social empresarial implica un cambio de paradigma desde una concepción de mera generación de riqueza, a una más abierta y plurifuncional, con un substrato ético que permea los ámbitos internos y externos de su organización. Las empresas deberán conciliar ritmos de producción y competitividad con aspectos socioculturales y ambientales que aseguren su sostenibilidad.

Muchas empresas mineras cumplen con estos postulados y los integran en sus políticas hacia la comunidad. Es importante que los gobiernos locales conozcan estos principios y fomenten entre las empresas de su territorio su adopción, o bien, fiscalicen su efectivo cumplimiento. Si bien es más fácil para las grandes empresas incorporar la responsabilidad social empresarial, la minería en pequeña escala también puede participar y generar sinergias en pro del desarrollo local.

#### **d) Identidad local**

La identidad local, entendida como los elementos que definen las particularidades y la esencia de una comunidad frente a otras, generada a través de un devenir histórico-social compartido, puede ser tanto un obstáculo como un facilitador de los procesos de desarrollo local. Estos procesos implican impactos en la identidad de quienes habitan el territorio donde se realizan. Al reconocer las particularidades de una comunidad se pueden conjugar las fortalezas y aspiraciones que subyacen a sus acciones, facilitando la participación comunitaria y apelando al sentido de pertenencia. Si no se reconoce la importancia de la identidad local en el proceso de desarrollo, se generan fracturas o exclusiones provocadas por una mirada sesgada y particular sobre el futuro de la comunidad.

### **D. Algunas herramientas**

El municipio, como cabeza del gobierno local, cuenta con una serie de herramientas que le facilitan la gestión de los recursos, tanto aquellos internos del municipio como los existentes en la comunidad, para liderar el proceso de desarrollo local.

La discusión generada en torno a las herramientas de gestión municipal, es sobre su adecuación y utilidad para el éxito de la tarea asumida. Existen muchos instrumentos que apuntan a objetivos diversos, algunos están más de moda que otros, pero ningún instrumento será efectivo si quien lo utiliza no lo conoce a fondo y no lo adapta a su realidad. Deben considerarse las capacidades técnicas del recurso humano del municipio, los recursos materiales y técnicos con que se cuente para su ejecución y además la respuesta de la comunidad a dichos instrumentos.

A continuación se presentan algunos instrumentos que podrían ser adecuados para desarrollar un proceso de gestión municipal.

## 1. Planificación estratégica

La planificación es una función de la administración que permite anticiparse a contingencias, disponer de recursos, vincular la toma de decisiones con objetivos, recursos y plazos, disminuyendo la complejidad e incertidumbre que rodea a la organización.

Planificar implica transitar de una situación A no deseada, a otra B considerada óptima, mediante un proceso lógico que, al menor costo, utilice al máximo los recursos disponibles. Se requiere considerar las condiciones actuales que rodean a la organización, a partir de las cuales definir metas u objetivos a alcanzar, establecer un plan de acción, asignar los recursos a las actividades definidas, para pasar a la ejecución. La planificación realizada se traspa a un documento o “plan”, el cual permite su control y evaluación de los resultados y procedimientos realizados en su cumplimiento. La planificación es una función permanente de toda organización que se sitúe en un entorno cambiante.

La planificación estratégica sigue este argumento general, pero su especificidad es vincular y articular políticas (metas de alto nivel) con tácticas (acciones concretas), además de proponer una metodología participativa.

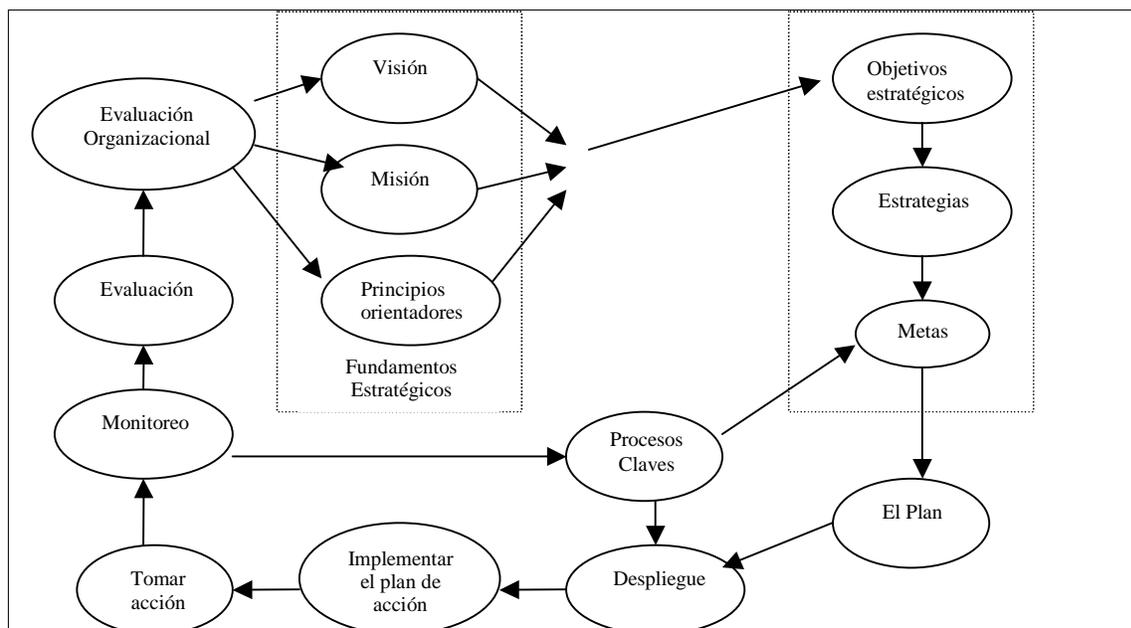
Entre los beneficios de realizar la planificación estratégica se encuentran:

- Clara identificación del propósito, metas realistas y consistentes de la organización.
- Óptimo establecimiento del sistema organizacional.
- Suministro de una base para las mediciones del progreso y un mecanismo para los logros.
- Generación del sentido de pertenencia, en todo el personal.
- Formación de equipos de trabajo.

Algunos conceptos destacados de la planificación estratégica (Véase el gráfico 4) son:<sup>6</sup>

- **Visión:** Es la definición de lo que se quiere ser como organización, incorporando todo el esfuerzo que se está dispuesto a invertir en ello. Asume compromisos públicos concretos, dependiendo sólo de la real capacidad de evolución que posea la organización.
- **Misión:** Busca responder tres interrogantes principales: ¿en qué situación se está? ¿dónde se quiere estar? y qué necesidad final se satisfará. La misión es un concepto permanente, que da cuenta de la esencia de la organización.
- **Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA):** Corresponde a una metodología específica que permite efectuar una retrospectiva rigurosa de la organización en términos de sus fortalezas y debilidades. Así como la percepción que se puede llegar a tener del contexto en el cual se está inserto en términos de sus oportunidades y amenazas. En muchas ocasiones las organizaciones no tienen un diagnóstico cabal de sí mismas, ni conocimiento adecuado del contexto en el cual participan. Con esta metodología es posible encontrarlo y orientar los esfuerzos al incremento de los beneficios y la disminución de los riesgos propios asociados.

<sup>6</sup> [http://www.todopymes.cl/topicos\\_consultas/planeacion\\_estragica.html](http://www.todopymes.cl/topicos_consultas/planeacion_estragica.html)

**ESQUEMA DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA**

Fuente: ILPES, 2002.

El análisis del diagrama precedente se inicia con la evaluación organizacional, proceso a partir del cual es posible motivar, informar y comprometer a toda la organización en el proceso de planeamiento, para lo cual es clave la realización de un análisis FODA participativo, que permita identificar y explicitar los fundamentos estratégicos de la organización a partir de la visión, misión y principios orientadores.

Por otra parte, existen tres perspectivas para la estrategia: la corporativa, la de negocios y la funcional. Las diferencias se explican en el horizonte de tiempo en el cual se definen. La estrategia corporativa establece los objetivos de más largo plazo y engloba a toda la organización, posee el mayor alcance posible. La estrategia de negocios intenta alcanzar mejores desempeños financieros fundamentados en el desarrollo de ventajas competitivas perdurables en el tiempo. La estrategia funcional es aquella que permite consolidar y alcanzar los objetivos propuestos por las otras perspectivas estratégicas a un nivel operativo.

Es importante señalar que no hay un proceso de planeación estratégica perfecto para cada una de las organizaciones, éstas deben desarrollar sus propios caminos y aprender sobre la marcha de sus errores. Esta filosofía es clave para asumir un proceso de planificación que requiere una perspectiva integral de las relaciones entre la organización y su contexto.

## 2. Marco Lógico

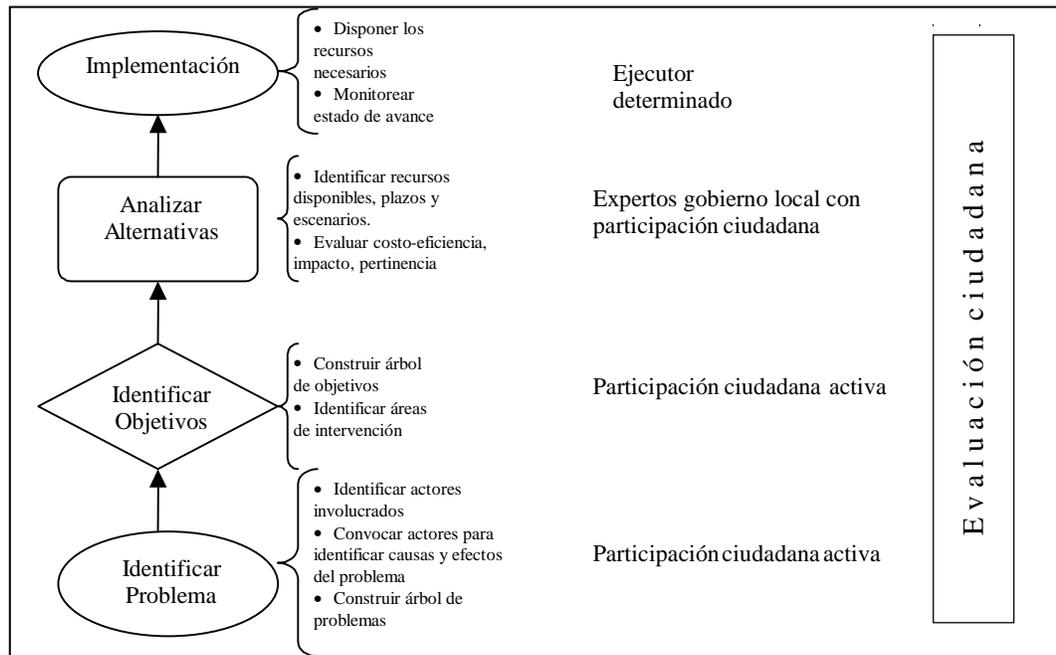
Esta herramienta proporciona una metodología participativa y sencilla a quienes deben elaborar proyectos de carácter social. Si bien está pensada para proyectos, su fortaleza se encuentra en el carácter inclusivo y amplio para la definición de los problemas que merecen ser resueltos, vinculándolos con objetivos de largo plazo del desarrollo local.

Para ello, el marco lógico establece la creación de un grupo coordinador del proyecto, quien debe liderar el proceso de (i) identificación del problema y de los objetivos en torno de ese problema, y (ii) análisis de las alternativas de acción, implementación y evaluación del proyecto (Véase el gráfico 5).

En el proceso de identificación del problema se recurre a talleres con múltiples actores, donde los involucrados construyen un “árbol de problemas” mediante el cual se identifican las causas y consecuencias del problema en cuestión, ordenándolo de modo de poder determinar áreas de intervención. Una vez construido este árbol de problemas, se debe transformar en un “árbol de objetivos” el cual señala la situación ideal a la que se aspira llegar.

Una tercera etapa es la identificación de las alternativas existentes de acuerdo con los recursos, escenarios y tiempos para solucionar el problema. Éstas son evaluadas bajo criterios de pertinencia, costo-eficiencia e impacto. Una vez elegida la mejor opción se procede a planificar su ejecución diseñando al mismo tiempo un proceso de evaluación que permita una correcta ejecución del proyecto.

**Gráfico 5**  
**ETAPAS DEL MARCO LÓGICO**



Fuente: Elaboración propia.

### 3. Plan de Desarrollo Municipal<sup>7</sup>

Los planes de desarrollo municipal son instrumentos para la toma de decisiones. En ellos se concretan las acciones y funciones que el gobierno local debe realizar para alcanzar los objetivos de futuro que persigue el desarrollo local. Permiten vincular las decisiones cotidianas sobre proyectos con objetivos estratégicos de desarrollo, además de una mejor gestión presupuestaria. Al ser conocido por todos los habitantes del territorio, genera sinergias y clarifica las funciones del municipio en su relación con los otros actores de la comunidad.

Dadas las diferentes funciones del gobierno local, es necesario resaltar en el plan de desarrollo municipal aquellas funciones relacionadas con:

- **Desarrollo económico:** es el desarrollo de capacidades productivas de bienes y servicios en el municipio. Busca la articulación con los agentes productivos que están en el territorio, fomentando las inversiones y promoviendo una visión del desarrollo económico a futuro.

<sup>7</sup> MIDEPLAN (1993).

- **Desarrollo social:** se refiere al mejoramiento de las condiciones de vida de la población del municipio. Implica procesos de fortalecimiento de las organizaciones de base, de la participación ciudadana, además de coordinar labores de educación, salud, asistencia social, deporte y recreación entre otros.
- **Ordenamiento territorial:** es la correspondencia entre actividades sociales y productivas a través de la definición y construcción de espacios y redes de enlace territorial.
- **Seguridad ciudadana:** el plan de desarrollo municipal debe identificar la situación en su territorio y diseñar soluciones en aquellas áreas conflictivas.
- **Medio ambiente:** se refiere a la protección del patrimonio natural y de la calidad del ambiente en todo el territorio municipal.

#### **4. Sistemas de Información Municipal**

Un Sistema de Información Municipal permite determinar la línea base sobre la cual se planifica la gestión local. Compuesto por estadísticas, sistemas de coordinación y comunicación geográfica y social, permite a los encargados de tomar decisiones conocer la realidad territorial, adecuando sus decisiones a los cambios producidos en el entorno. Un requisito que debe cumplir este sistema, es el de ser adecuado a la realidad y capacidad técnica del municipio; ello determina la pertinencia de la información que entregue, además de ahorrar tiempo y recursos en la obtención de la misma.

**Recuadro 6****ELEMENTOS RELEVANTES EN LA DEFINICIÓN DE UN PLAN DE DESARROLLO COMUNAL**

El primer paso de conocimiento del territorio es identificar y precisar las prioridades, las fortalezas y las oportunidades para el presente y el largo plazo. Se deben tener en cuenta factores concretos nacionales, regionales y locales, que influyen en el municipio, mediante políticas, planes de desarrollo, programas y proyectos.

Hay que considerar aspectos regionales, provinciales o departamentales y locales referidos a:

- Servicios públicos básicos: energía, agua potable, telecomunicaciones
- Infraestructura: puertos, aeropuertos, gasoductos, oleoductos, vías
- Condiciones ambientales o naturales que atraen a la industria, el turismo, etc.
- Disponibilidad, calificación y costo de la fuerza laboral
- Regulación urbana: definición de usos del suelo, precios, disponibilidades y oferta de terrenos y viviendas, etc.
- Nivel y orientación cultural de la población, sus destrezas, capacidades y habilidades
- Acceso a centros de consumo.

Todas las variables anteriores deben ser consideradas para definir una estrategia de generación de empleo que produzca recursos necesarios para atender las demandas de la comunidad y la satisfacción de las necesidades básicas locales. Para ello también se requiere medir factores tales como:

- Nivel de escolaridad y educación
- Cobertura de salud
- Cobertura de servicios públicos domiciliarios
- Saneamiento urbano
- Fuerza laboral
- Producción de bienes y servicios locales
- Nivel de productividad de asalariados e independientes
- Nivel de desempleo.

**Elaboración y evaluación de un plan de desarrollo municipal**

La primera autoridad del municipio debe garantizar la participación de la comunidad en los planes y programas del municipio, para estimular y fortalecer el proceso local de producción de bienes y servicios. La descentralización administrativa podría exigir un replanteamiento de las condiciones productivas locales. Hay que evaluar posibles estímulos tributarios, exenciones o rebajas por un tiempo determinado y estímulos tarifarios preferenciales o especiales en los servicios que dependen de la autoridad local. Además de ser la gestora del plan, la autoridad local debe coordinar esfuerzos con otras entidades, para lograr resultados.

- Algunos criterios importantes para diseñar y evaluar la estrategia de desarrollo municipal son:
- Cantidad de empleos generados
- Utilización de materias primas y recursos locales
- Generación de beneficios financieros locales
- Generación de valor agregado local
- Transferencia de tecnología o modernización de las técnicas utilizadas
- Efectos sobre grupos con desventajas: adultos mayores, mujeres, discapacitados, minorías étnicas
- Impacto en la balanza comercial y en la balanza de pagos
- Repercusiones sobre el medio ambiente
- La producción o comercialización de nuevos productos en el mercado local.

**Fuente:** Elaboración propia.

## **E. Encadenamientos o aglomeraciones industriales<sup>8</sup>**

*“Se trata de una constelación de distintos actores locales que realizan más que un negocio individual, un negocio corporativo territorial. Asimismo, se dispone del respaldo local por parte de un gobierno, de inversiones e infraestructura, en suma, toda una gama productiva social y tecnológica que permite que la localidad cree riqueza, genere empleo, y mejore la calidad de vida de sus habitantes”. Iván Silva en Ruiz (2001)*

Mencionar los encadenamientos o aglomeraciones industriales, implica la descripción de una herramienta adicional, con la cual contar cuando se planea el desarrollo local de una comunidad. Los encadenamientos productivos o clusters son una concentración y coordinación de recursos productivos y empresas especializadas frente a una demanda exigente de bienes y servicios esenciales para que puedan desarrollarse y cuenten con el apoyo de instituciones que pueden ser públicas o privadas.

Debido a estas características, estas empresas pueden lograr mayor crecimiento, menores costos, mayor rentabilidad, capacidad de innovación y menor vulnerabilidad externa, puesto que se benefician de sus recursos especializados, de la información, las economías de escala, los menores costos de transacción, difusión de conocimientos y aprendizaje por interacción.

Pueden considerarse condiciones para el desarrollo exitoso de un encadenamiento productivo el impulso a la innovación y al desarrollo tecnológico, la concentración de empresas en el territorio y la generación de beneficios indirectos colectivos o externalidades positivas, la existencia de enlaces estratégicos en la cadena de valor presentes en el territorio, el desarrollo de una actividad asociativa y el apoyo del sector público, la generación de un impacto económico y social en el entorno.

Es importante que los gobiernos locales y regionales asuman nuevas actitudes al respecto: liderazgo para activar y canalizar las fuerzas sociales presentes en el territorio y capacidad asociativa que permita generar proyectos comunes compatibles con los lineamientos del desarrollo de la región. La coordinación y cooperación público-privada puede crear un ambiente innovador para el fomento empresarial, en torno de las políticas educativas, tecnológicas, ambientales, de infraestructura y territoriales.

### **1. Estrategias para los encadenamientos mineros en América Latina<sup>9</sup>**

La primera de las estrategias posibles se refiere al mejoramiento de las ventajas competitivas de la actividad existente, vale decir potenciar la capacidad local de innovación. La segunda es la elaboración de productos derivados; la tercera es incursionar en la fabricación de bienes de capital para la minería. La última se refiere al fortalecimiento de las actividades relacionadas con la minería como servicios a la minería y sus aplicaciones en otros sectores.

Un proyecto de investigación de CEPAL concluye que una combinación de la primera y la cuarta estrategia es la que ofrece mejores perspectivas. Se debe fortalecer la capacidad local de innovación y aprovechar el dinamismo de la minería para desarrollar competencias en actividades relacionadas pero distintas.

---

<sup>8</sup> Esta sección proviene fundamentalmente del trabajo de Iván Silva, incluido en Ruiz (2001).

<sup>9</sup> Véase Buitelaar, 2001.

**Recuadro 7**  
**EL CASO PERUANO**

Las empresas de la gran minería en Perú parecen contribuir relativamente poco al fortalecimiento de los proveedores mineros nacionales, debido a su escaso nivel de compras nacionales. Una razón para esto es que los requerimientos tecnológicos de estas empresas pocas veces pueden ser satisfechos por las empresas nacionales. Asimismo, parece que existen fallas de mercado debido a que las grandes empresas no tienen conocimiento de las capacidades tecnológicas de los proveedores nacionales, mientras que estos últimos carecen de un eficiente sistema de mercadeo que les permita llegar a las grandes empresas mineras.

Además, el procesamiento nacional de la producción minera también es limitado debido a que la mayor proporción de ésta es exportada directamente, ya que hay una escasa demanda interna. Este es un problema estructural de la economía peruana que por su incipiente nivel de industrialización demanda pocos minerales. Más aun, la especialización en la producción de oro y cobre que está caracterizando a la minería peruana estaría ahondando este problema. Finalmente, grandes empresas mineras demandan pocos servicios conexos, como consultoría mineralógica, geológica, etc., siendo estos servicios contratados directamente en el exterior.

En este panorama desalentador, algunas empresas e instituciones nacionales muestran un camino de aprendizaje. Las empresas proveedoras de equipos e insumos mineros al asociarse con proveedores líderes en equipos mineros están ofreciendo servicios y productos más sofisticados, e incluso han ingresado a mercados internacionales. Asimismo, los centros de capacitación industrial han lanzado programas para la capacitación de personal minero y están prestando servicios de consultoría. El dinamismo de estas empresas e instituciones, inducido por la recuperación de la minería nacional, se ha visto fortalecido principalmente por la demanda de las empresas mineras de estratos medianos y pequeños.

Fuente: Juana Kuramoto, El caso de Tamboraque, en Buitelaar (2001)

## F. Cierre de minas y faenas mineras

Debido a que los minerales son un recurso no renovable, es imprescindible que las autoridades locales tengan conciencia de lo que le sucederá a su comunidad una vez que las minas terminen sus operaciones y cómo este hecho afectará la vida de la región. Esto no sólo comprende los elementos ambientales, sino también involucra, con el mismo nivel de importancia, los aspectos socioeconómicos.

A través del proyecto MMSD ya mencionado, se destacó que el concepto de cierre de mina es un tema muy nuevo, que no tiene reglamentación específica en la mayoría de los países de la región, como tampoco en muchos otros países. En algunos, hay reglamentos previstos en la legislación ambiental, pero ningún país tiene legislación sobre impactos económicos y sociales por el cierre de faenas mineras.

La sostenibilidad de cualquier medida de desarrollo local se mide por su impacto después del cierre o abandono de la mina y sus instalaciones. Existen muchos ejemplos de ciudades con un nivel de vida más bajo que lo que exhibían cuando había actividad minera. Cuando la minería es la única fuerza generadora de iniciativas de desarrollo local, hay una gran probabilidad de que éste no sea sostenible, una vez que la actividad decaiga.

Dos conceptos cruciales para minimizar los impactos socioeconómicos asociados al cierre de una faena minera en el ámbito local son el capital humano y el capital social. El capital humano es el conjunto de conocimientos, capacidades, habilidades y competencias individuales que se acumulan en el tiempo y que existen en el ámbito local. Su grado de desarrollo es, a su vez, gravitante en la potencialidad del desarrollo local y en ese sentido las nuevas inversiones mineras constituyen un detonante para el desarrollo de las capacidades locales. Las necesidades de mejores servicios obligan a mejorar el capital humano para que pueda hacerse cargo de esta nueva demanda y satisfacerla con niveles eficientes de costo y calidad.

El capital social puede ser definido como la capacidad que existe a escala local para promover y desarrollar nexos de confianza interinstitucionales que se traduzcan en acciones concertadas y coordinadas de mutuo beneficio. El desarrollo del capital humano y social es clave porque permite a una comunidad mantener y aumentar su desarrollo de manera independiente de la actividad minera, una vez ocurrido el cierre o abandono de la faena o incluso una vez que la actividad comience a decaer.

Para que una actividad minera pueda contribuir al desarrollo local de manera sostenible es necesario anticiparse al momento del cierre, mediante la planificación y considerando temas como los siguientes:

- Un entendimiento de todos los impactos económicos y sociales posibles que puede tener el cierre de mina sobre la comunidad. Los impactos económicos resultan del encadenamiento de actividades que pueden ser afectados por el cierre de una mina. La empresa minera constituye un mercado importante que desaparece con el cierre. Las actividades económicas locales de bienes y servicios destinadas a la mina serán particularmente afectadas. A su vez, un impacto social mayor puede resultar de la pérdida de la fuente de trabajo directa e indirecta que provee la compañía minera. Los impactos sociales están asociados con todas las iniciativas que reciben alguna contribución de la actividad minera: escuelas, servicios y programas de salud, fundaciones, proyectos culturales. Es importante asegurar la continuidad de estas iniciativas.
- Además de los costos asociados al posible desempleo y las consecuencias sociales relacionadas, existen otros costos que deben ser previstos: la necesidad de pagar por el mantenimiento de caminos, telecomunicaciones, suministro eléctrico u otra infraestructura que haya sido antes financiada por la compañía y la necesidad de tratamiento de las aguas ácidas de mina.
- Las actividades de cierre y post cierre y sus consecuencias para el desarrollo local, deberán ser analizadas y acordadas al momento de tramitar los primeros permisos de explotación de una nueva iniciativa minera.
- La planificación del desarrollo local debe prever y responder a las condiciones que impone el eventual cierre de faenas mineras. Debe ser un proceso participativo con todos los actores involucrados: la comunidad, la compañía, y los gobiernos local y nacional.
- La empresa minera debe evitar tomar el papel protagónico que le corresponde a las instituciones locales.
- Las fundaciones pueden ser instrumentos muy efectivos para promover el desarrollo local después del cierre.
- La promoción de actividades económicas más allá de la minería, debe contar con la búsqueda del acceso a mercados alternativos después del cierre; esto es crucial porque muchas veces las comunidades mineras están localizadas en regiones aisladas.

## **G. El legado histórico: los pasivos ambientales<sup>10</sup>**

*“El legado social y ambiental del sector es un obstáculo mayor para la construcción de confianza. Minas y comunidades abandonadas, desechos y contaminación persistente, gente*

---

<sup>10</sup> Esta sección proviene principalmente de MMSD (2002).

*desarraigada; la lista es larga. Históricamente, los consumidores, principalmente en los países desarrollados, no han pagado los costos completos de usar los minerales; la falla en incorporar muchos de estos costos ha sido reconocida sólo recientemente. Entre los obstáculos para lidiar con los legados están el establecer prioridades en los sitios más afectados, identificar quien pagará, y decidir la fuente de financiamiento.”<sup>11</sup>*

No sólo las operaciones mineras actuales y futuras plantean desafíos ambientales y sociales importantes. En muchos casos resultan más problemáticos los continuos efectos de las minas y sus instalaciones de décadas, siglos o aun milenios atrás. Estas situaciones demuestran que algunos impactos pueden ser de largo plazo y que la sociedad está todavía pagando el precio por los recursos naturales extraídos por las generaciones anteriores.

¿Quién paga por los pasivos ambientales? Hay varias posibilidades según cuán antiguo es el legado minero, si se cumplieron o no las leyes del momento, quién es el dueño del sitio en la actualidad y la sucesión de compañías que lo explotaron. Se trata del desafío más complejo del sector minero. *“La responsabilidad ambiental minera, por definición, dicta que las compañías mineras deben pagar el costo completo del cierre, la rehabilitación, la descontaminación y el seguimiento post cierre”<sup>12</sup>*(Véase el recuadro 8).

El informe para América del Sur del proyecto MMSD recomienda que es necesario que los Estados desarrollen una línea base que permita realizar la evaluación de impacto ambiental en forma adecuada y que efectúan labores de reparación y restauración en zonas impactadas por la minería.

En Brasil, por ejemplo, debería elaborarse la información relativa a los pasivos ambientales dejado por minas abandonadas, reparando los sitios que causan mayor daño ambiental y social. En Bolivia es preciso aplicar las conclusiones del Plan de Acción Ambiental de Bolivia a otras zonas mineras, aparte de Oruro. En Chile, si bien el inventario de pasivos se está desarrollando en la actualidad, la falta de una línea base física, geoquímica y biológica a escala nacional es una reconocida falencia del sistema de evaluación de impacto ambiental. Asimismo es preciso intensificar los esfuerzos para resolver el abastecimiento de agua a los nuevos proyectos mineros compatibilizando los intereses económicos, sociales y ambientales en el ámbito local, y especialmente respetando los derechos de los pueblos originarios. En Perú, es preciso reparar zonas dañadas por la contaminación minera, en especial en lo que se refiere a uso de suelos, efectos en la biota y en los recursos hídricos. Lo mismo es requerido en Ecuador, aunque a menor escala.

---

<sup>11</sup> MMSD (2002), traducción del autor.

<sup>12</sup> D'Esposito en Da Rosa (1999); traducción del autor (Véase el recuadro 8)

**POSIBLES RESPONSABILIDADES PARA ENFRENTAR LOS LEGADOS HISTÓRICOS**

Escenario	Responsabilidad
1. Mina de varios siglos de antigüedad.	1. Rehabilitación con fondos públicos. *
2. Mina histórica sin dueño identificable.	2. Rehabilitación con fondos públicos. *
3. Mina cerrada, dueño original identificable, pero actualmente en manos de otro.	3. Dueño actual podría ser responsable, o la rehabilitación podría hacerse con fondos públicos.*
4. Mina cerrada, dueño original todavía posee la mina.	4. Dueño/operador es responsable de prevenir daños a la propiedad vecina y de controlar los riesgos.
5. Mina todavía en operación.	5. Dueño/operador es responsable mediante un plan de cierre aprobado por la autoridad competente.
6. Mina operando en estado temprano de su ciclo de vida.	6. Dueño/operador es responsable mediante un plan de cierre aprobado por la autoridad competente.
7. Permisos han sido otorgados, pero no han comenzado las operaciones.	7. Los costos son internalizados al punto que lo permite el actual conocimiento científico y técnico.
8. Mina todavía no recibe permisos.	8. Los costos son internalizados al punto que lo permite el actual conocimiento científico y técnico.

**Fuente:** Modificada de MMSD (2002).

**Nota:** \* Existe una tesis, sin desarrollo conceptual operativo, que propone que estos costos sean asumidos por el mercado, pues los contribuyentes actuales de los países productores no deberían pagar los costos ambientales causados por la demanda histórica de minerales.

## H. La distribución de la riqueza generada por la minería

*“...la redistribución de la riqueza desde el nivel nacional al nivel de la comunidad local puede ser facilitada mediante reformas políticas y legales. Idealmente, el porcentaje de la riqueza recibido por una comunidad debería ser determinado mediante un proceso democrático e incorporado en acuerdos iniciales entre autoridades y compañías mineras. El diseño de la política, las regulaciones y los acuerdos deben reflejar la capacidad para implementarlos.”<sup>13</sup>*

Sin duda, existen numerosas maneras en las cuales la actividad minera puede contribuir al desarrollo económico de una localidad. Una de las principales es mediante la oferta de empleo y la demanda de bienes y servicios locales. Esta sección se refiere a las contribuciones monetarias directas que una empresa, en sus diversas modalidades, debe hacer al territorio donde se instala.

Desde el punto de vista de una empresa minera, las obligaciones que enfrenta para la distribución de la riqueza generada se pueden clasificar en<sup>14</sup>:

- **Contribuciones que influyen en los costos fijos:** gravámenes a la importación, impuestos a las transacciones, gravámenes a los derechos mineros (patentes por derechos de exploración y explotación), impuestos a los activos.
- **Contribuciones que influyen en los costos de operación:** regalías, impuestos al pago de intereses.

<sup>13</sup> MMSD, 2002, página 212, traducción del autor.

<sup>14</sup> Véase Sánchez, F., G. Ortiz y N. Moussa. (1999). Los autores presentan una interesante comparación de la situación impositiva en los distintos países latinoamericanos.

- **Contribuciones derivadas de los resultados del ejercicio económico:** tienen relación con el régimen impositivo a las utilidades de las empresas y pueden ser proporcionales o progresivas, siendo la primera de mayor aplicación en los países de la región.

Se plantea la necesidad de asegurar del mejor modo que la riqueza generada por la minería retorne a las localidades y regiones productoras. El recuadro 9 presenta una síntesis de la realidad de los países mineros en la región.

Recuadro 9

#### LA REALIDAD SOBRE RENTAS MINERAS EN AMÉRICA DEL SUR

##### Las situaciones nacionales

En **Bolivia** la distribución de las rentas mineras cambió de la administración y uso centralizado desde el gobierno central a las regiones, a través de las prefecturas de departamento. Desde 1991, el 100% de las rentas mineras se destinan a los departamentos productores, debido a la Ley de actualización del Código de minería. Sin embargo, no se ha establecido en ninguna parte o código la participación de las localidades mineras en las rentas departamentales. La estructura del gasto depende de consideraciones políticas de las regiones de mayor gravitación o poder en el departamento.

**Brasil** contempla un sistema tributario complejo en los 3 niveles de Gobierno; federal, estadual, y municipal. El impuesto más importante para las empresas mineras es el ICMS (Impuesto sobre operaciones relativas a la circulación de mercaderías), que es un tributo estadual, cuyas cuotas son variables de estado en estado, y es cargado en todas las etapas de venta del producto, en la cadena que va desde el productor al consumidor final.

En **Chile** la legislación actual establece un sistema centralizado de administración de los tributos, para su posterior repartición entre las regiones de acuerdo con consideraciones estratégicas o políticas. Además, las empresas mineras se pueden acoger a beneficios tributarios establecidos en el Decreto Ley 600 de inversión extranjera. En 2001 se modificó la ley de tributación con el objeto que las empresas mineras aumenten el pago de impuestos. No es claro, sin embargo, que esta reforma tributaria cumpla con las metas de recaudación que se esperaban.

En **Ecuador** las reformas de agosto del 2000 suprimieron las regalías e instituyeron el pago de patentes de conservación y de producción que buscan atraer mayor inversión privada para proyectos de mayor envergadura, en los cuales el Estado podría obtener recursos principalmente a través de altas inversiones en el país, durante la exploración, y del pago de impuestos en la etapa de explotación.

En **Perú** en 1997 fue implementado el canon minero, que estableció la distribución de la renta minera entre los municipios provinciales y distritales. Dicha ley fue modificada en el año 2001, aumentando la base del canon al 50% de los ingresos y rentas que pagan los titulares mineros por el aprovechamiento de los recursos minerales. Además, se modificó la distribución del canon quedando un 20% del total recaudado en las municipalidades de la provincia donde se encuentra el recurso, 60% para las municipalidades provinciales y distritales del departamento donde se encuentra el recurso, y 20% para los gobiernos regionales en cuyo territorio se encuentra el recurso natural.

**Los desafíos:** En cuanto a los gobiernos regionales y locales, en Chile los gobiernos regionales proponen que se les otorgue mayor autonomía en la toma de decisiones, retener una mayor fracción de los impuestos recaudados de la minería en la región, y la creación de fondos de sostenibilidad a nivel regional. En Perú, si bien el canon minero establece el uso de los impuestos mineros recaudados a nivel regional, se propone elaborar una normativa más clara sobre cómo deben manejarse estos fondos, así como la creación de fondos de desarrollo local que tengan un horizonte mayor en el tiempo, mirando más allá de la minería. Lograr una distribución equitativa y una legitimidad social de las rentas mineras recaudadas por el Estado entre los niveles nacionales y locales, es clave en el avance al desarrollo sostenible de los países y de las localidades mineras.

Fuente: Equipo MMSD América del Sur, (2002).

## IV. La participación ciudadana y el manejo de conflictos

---

*“En el nivel local, el desarrollo de procesos democráticos a través de foros con múltiples actores puede facilitar la toma de conciencia ciudadana, fortalecer el concepto de ciudadanía y un mayor compromiso de los ciudadanos en los asuntos públicos”<sup>15</sup>.*

*“Los conflictos y las tensiones pueden surgir y deberían ser resueltos de preferencia mediante el diálogo abierto entre todos los actores o grupos de interés relevantes. En algunos casos no todas las partes querrán entrar en el diálogo, o es posible que exista una percepción de que el proceso está siendo manejado bajo condiciones poco razonables. Cuando la situación alcanza niveles de estancamiento puede requerirse la intervención de un tercero para evitar la intensificación del conflicto, como podría ser una acción legal de larga duración o una posible confrontación violenta”<sup>16</sup>.*

### A. Principales problemas, debilidades y desafíos

Se pueden identificar algunos elementos comunes en las diversas experiencias sobre participación ciudadana en América Latina, que indican problemas, debilidades, amenazas y desafíos (Véase también el recuadro 10).

---

<sup>15</sup> [MMSD, 2002, traducción del autor]

<sup>16</sup> [MMSD, 2002, página 217, traducción del autor].

- **Cultura participativa:** El centralismo se puede considerar como un patrón más bien vertical y jerárquico de la sociedad. Los procesos públicos en muchos países se caracterizan por un marcado centralismo económico, político e institucional. En general, no ha existido una cultura de consulta en la toma de decisiones y son más bien recientes los esfuerzos por avanzar en prácticas de participación y consulta. Todo lo anterior se expresa en una débil voluntad política hacia la participación.
- **Preponderancia de los factores económicos sobre los sociales y ambientales:** En las decisiones de inversión suelen pesar más los factores técnicos y económicos. Los ambientales y sociales están siendo incorporados desde hace menos de una década, por lo que hay cierta inercia que vencer en muchas instituciones y personas.
- **Ausencia de políticas participativas:** Las políticas públicas de transporte urbano, de desarrollo de pueblos originarios, de desarrollo de recursos hídricos, energéticas, de uso de suelo, suelen ser instrumentos incompletos en lo relativo a la participación de las comunidades en la resolución de conflictos generados por proyectos que se enmarquen en esas políticas. Los conflictos ambientales que surgen, producto de proyectos de inversión, por lo general se concentran en temas de políticas que no existen. Se trata de temas que, en la mayoría de los casos, superan el ámbito propio de los proyectos cuestionados.
- **Poca experiencia en la evaluación de impactos sociales:** Los países latinoamericanos han integrado hace poco los aspectos ambientales de un modo más coordinado en sus cuerpos legislativos, pero en los temas sociales esta práctica es aún muy incipiente.
- **Bajos niveles de confianza entre actores:** Los actores relacionados con la minería son muy diversos y tienen relaciones históricas que no han estado ausentes de conflictos agudos. Por lo mismo, en muchas ocasiones el nivel de confianza mutua es bajo y es un gran desafío el establecimiento de relaciones constructivas para buscar soluciones a eventuales conflictos, porque priman intereses partidistas o personales por sobre el interés general, hay un trato discriminatorio o corrupción en la gestión pública y en el accionar del sector privado.
- **La asimetría del poder.** El poder es un concepto relativo, considerando la acepción más directa de la palabra que está asociado a la posesión de recursos económicos, información y contactos. Los actores de la minería son muy heterogéneos y por lo tanto con niveles de poder muy disímiles, lo cual dificulta una relación equilibrada en la eventualidad de conflictos.
- **Ausencia de mecanismos para manejar conflictos.** Los mecanismos tradicionales provistos por los tribunales de justicia tienen una serie de desventajas, asociadas en unos casos con la lentitud de los procedimientos, su costo y el desgaste, incluso psicológico, de los actores involucrados. No en todos los países latinoamericanos existen instituciones alternativas para manejar conflictos, salvo mecanismos de conciliación y arbitraje en las Cámaras de Comercio, o centros incipientes de resolución de conflictos en algunos países andinos.

## Recuadro 10

**PROBLEMAS, DEBILIDADES Y DESAFÍOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN LOCALIDADES MINERAS**

**Según los Alcaldes:**

- Participación tardía
- Es necesario instancias menos reactivas y más proactivas
- Poca motivación y compromiso por parte de los actores
- Mucho protagonismo pero poco liderazgo (de parte de los líderes)
- Dudas sobre la representatividad de los actores
- Poca voluntad política para avanzar en la participación
- Pobre credibilidad de la dirigencia política
- Calidad de los medios de comunicación para contribuir a los debates
- Obstáculos impuestos por el gobierno central
- Aislamiento geográfico.

**Según los observadores:**

- Marco legal inadecuado que no favorece la participación
- Falta de información precisa en el momento oportuno.

**Fuente:** Seminario Taller Internacional con Autoridades Locales de Pueblos y Distritos Mineros de América Latina y el Caribe, organizado por CEPAL en Santiago de Chile, desde el 1 al 5 de Octubre de 2002.

## **B. La participación ciudadana constructiva: enfoque y herramientas**

La participación ciudadana para la prevención y manejo de conflictos es un proceso organizado, informado, gradual, y visible de construcción de confianza:

- **Organizado:** existirán reglas claras que deberán ser respetadas por todos los participantes, de modo que la participación no redunde en un caos.
- **Informado:** todas las partes manejan la información correspondiente y se evita una participación estéril.
- **Gradual:** la construcción de confianza requiere avanzar respetando los diversos ritmos de los involucrados.
- **Visible:** ya que de este modo se garantiza la transparencia.

Las etapas para cualquier programa de participación ciudadana pueden aplicarse tanto en casos en donde todavía no existe un conflicto, como en aquellos en que el conflicto está latente o se ha desencadenado; puede ser utilizado por una empresa con ocasión de un nuevo proyecto, como también por el municipio en un proceso participativo para tomar decisiones. El municipio también

podría considerar las etapas siguientes como un procedimiento de referencia para sugerírsele a las empresas mineras en los procesos participativos que éstas lleven a cabo.<sup>17</sup>

## 1. Conocer y comprender a la comunidad: el perfil social

Toda estrategia de relaciones entre los diversos grupos de actores requiere partir con un completo y sistemático conocimiento mutuo. Pare ello se ha de elaborar el perfil social, que es una herramienta que puede ser usada por cualquiera de los actores; ojalá por todos, aunque es aplicada a una comunidad por un proponente de un proyecto o iniciativa pública o privada o por una parte interesada dentro de un conflicto<sup>18</sup>. El principal objetivo es adentrarse en las características de una comunidad o grupo específico, conocer los vacíos de información existentes dentro de ella, los mitos que la propia comunidad tiene sobre determinados temas, por ejemplo, los proyectos mineros o la gestión municipal, los problemas percibidos por la comunidad y las posibles maneras de solucionarlos. Este proceso permite construir confianza.

El perfil social tiene que identificar cuál es la condición actual de cada una de las siguientes materias:

- **Historia local:** identificación de primeros asentamientos, eventos clave, líderes anteriores; tendencias en el uso del suelo y en la población, para explicar la posición actual y carácter de la comunidad.
- **Actividades económicas y ocupaciones:** cuáles son los principales empleadores, mercados, capacidades; cómo afectan éstos el comportamiento de la comunidad.
- **Principales temas y conflictos:** Descripción pormenorizada de los conflictos surgidos en los últimos cinco años y su evolución hasta el presente.
- **Organizaciones y liderazgos:** listado de grupos principales, sus actividades y representantes, sus funciones en la comunidad. La identificación y descripción de líderes y personas que tienen influencia debe ser cuidadosa, abierta y garantizar respeto por ellos, de parte de quien elabora el perfil y de quien lo encarga.
- **Canales de comunicación:** describir los medios formales de comunicación: cobertura, capacidad y credibilidad, circulación y audiencia. También deben describirse los medios informales de comunicación: afiches, reuniones de juntas de vecinos, diversos eventos, etc..
- **Conocimiento y actitudes** sobre el tema en cuestión: minería, iniciativas municipales, etc.: qué información previa es válida, mitos y áreas de ignorancia, requerimientos de información y educación.
- **Públicos afectados:** resumir las características fundamentales de cada público: lenguaje, educación, formas de comunicación, organizaciones y líderes, información que puede ser útil para la formación de grupos de trabajo y otras técnicas.
- **Observaciones y conclusiones:** entregar un resumen sucinto de cómo las características de la comunidad afectan a quien encarga el perfil y sus planes, y sus implicancias para un programa de participación ciudadana.

Para realizar el perfil social de una comunidad, es recomendable acudir a un investigador del área social: sociólogo o antropólogo, que visite la comunidad, sosteniendo conversaciones con el

---

<sup>17</sup> Parte de estas notas proviene de Connor (1997)

<sup>18</sup> También podría ser utilizada por un municipio para conocer una determinada organización o compañía minera.

máximo número de personas y los líderes tanto formales como informales, además de consultar el material escrito disponible.

## **2. Abrir espacios permanentes de contacto con la comunidad**

Realizado el perfil social, es necesario abrir un espacio de contacto permanente con la comunidad para la entrega de información y la obtención de inquietudes y sugerencias, lo que puede hacerse a través de folletos repartidos casa por casa, afiches pegados en lugares públicos concurridos, avisos en radios o líneas telefónicas directas.

Un folleto debe ser personalizado, a través de una carta dirigida al lector y firmada por el director del proyecto o iniciativa; debe estar escrito en un lenguaje simple, en un formato de preguntas y respuestas; puede hacer uso de herramientas gráficas; debe invitar a las próximas actividades del programa de participación y debe incluir un medio de respuesta, como un cupón, o una línea telefónica. El perfil social entregará información relevante en cuanto a los mejores medios para difundir información en una comunidad determinada.

## **3. Casas abiertas**

Es común que las reuniones públicas no constituyan una instancia de diálogo, sino que acuden a ellas quienes ya tienen opiniones formadas. Estas reuniones, que en ocasiones se tornan agitadas e incluso violentas, se condicionan por la manera de usar el espacio: con el proponente en una plataforma y la comunidad situada más abajo.

Es mejor realizar casas abiertas que es una manera más accesible y amistosa para que los ciudadanos conversen con otras partes interesadas: proponentes, compañías, municipios, etc. Se puede realizar en cualquier horario, según la conveniencia de la comunidad en cuestión. Se pueden usar paneles, con textos y materiales que sugieran de modo no verbal que la organización está abierta a sugerencias y que sus planes son flexibles, por ejemplo, textos manuscritos en grandes hojas, con dibujos o caricaturas mediante los cuales se entregue información sobre el proyecto o iniciativa en discusión. Es preferible realizarla en un local valorado por la comunidad como un salón municipal, una biblioteca o iglesia.

La organización que convoca asume la función de dueños de casa durante la jornada y sus representantes deben estar disponibles para conversar con las personas de la comunidad que visitan la casa abierta. Estos representantes deben ser capacitados con anticipación, previendo las preguntas que los asistentes podrían hacerles; también pueden aprender algunas técnicas para relacionarse con posibles visitantes hostiles.

Los visitantes pueden visitar la casa abierta a la hora que más les convenga, quedándose en ella todo el tiempo que les parezca necesario. Antes de salir, se les invitará a llenar una breve ficha con preguntas simples que requieren su opinión y le solicitan comentarios.

Si las tradicionales reuniones públicas son inevitables, es recomendable precederlas con una casa abierta el mismo día, para resolver con anticipación las dudas de los asistentes. Un oponente informado permite una discusión más productiva. Lo comentado, discutido o informado en la Casa Abierta, permite mejorar el diálogo y facilitar la participación de las personas en la reunión pública.

## **4. Realizar talleres de trabajo con líderes**

Para mejorar el conocimiento de la percepción comunitaria de los temas conflictivos es útil realizar, en conjunto con los líderes de las organizaciones más relevantes, talleres de trabajo tendientes al establecimiento de acuerdos de colaboración. Es importante que esos talleres se

convoquen en función de objetivos muy concretos para que puedan ser evaluados en sus logros. Respecto a la convocatoria, es clave que los asistentes al taller sean representantes legítimos de la comunidad, que cuenten con el apoyo de sus respectivas bases sociales. Es preferible reunir a todas las organizaciones en la mesa, que llegar a acuerdos que luego puedan ser boicoteados por los que no asistieron a la actividad. En especial cuando existe un clima de tensión, será necesario contratar a un facilitador externo que conduzca la sesión de trabajo, apoye la comunicación entre las partes y colabore con el cumplimiento de la agenda y objetivos.

## C. Herramientas complementarias

Existen muchas herramientas o técnicas que pueden ser utilizadas en un programa de participación ciudadana. El desafío consiste en saber qué técnica utilizar, cuándo y bajo qué modalidad. Algunas de ellas se describen a continuación:

### 1. Resolución de problemas (*issue management*)<sup>19</sup>

Es un método sistemático para identificar, analizar y tomar acciones sobre problemas antes de que resulten críticos. Cuando se resuelven los problemas bajo un enfoque reactivo, como para apagar incendios, puede haber altos costos, tanto en términos de los recursos requeridos como en cuanto al desprestigio político.

El reciente desarrollo de la evaluación social de impactos aplicada a nuevos proyectos o iniciativas, puede identificar y ayudar a resolver problemas potenciales antes de que sea tarde. Este es un gran avance como estrategia de prevención y solución de problemas, pero se aplica más que nada a nuevas políticas, programas o proyectos.

La resolución de problemas ha sido desarrollada para que los profesionales que dirigen una organización estén concientes de potenciales nubes, mientras todavía son una sombra en el horizonte y para usar su tiempo y recursos para tomar acciones preventivas.

#### a) Pasos básicos

- **Identificar los problemas relevantes.** La información puede derivarse de una variedad de fuentes, tales como artículos en revistas científicas y profesionales, medios periodísticos, cartas de reclamo, la propia estimación del personal, entre otras. La realización periódica de talleres internos es una alternativa efectiva.
- **Analizar los problemas.** Los responsables de un proyecto público o privado deben fijar prioridades. El objetivo es producir un breve documento que incluya: información básica sobre el problema, opiniones de expertos, públicos afectados, preguntas que deben ser respondidas, algunos escenarios alternativos sobre cómo puede evolucionar el problema, las características relevantes de la política actual, opciones políticas, estrategias inmediatas y de mediano a largo plazo, y recomendaciones. Una manera sencilla y efectiva de definir las prioridades de los problemas es mediante una evaluación de dos criterios: la importancia del problema y su probabilidad de ocurrencia.
- **Formular estrategias alternativas y planes de acción.** Una vez que se han revisado los problemas y definido las prioridades, los profesionales responsables, incluyendo quienes se preocupan de la difusión de información, prepararán

---

<sup>19</sup> Véase por ejemplo [www.issuemanagement.org](http://www.issuemanagement.org).

estrategias alternativas, planes de acción específicos, indicando objetivos, métodos, cronograma, y los recursos requeridos.

- **Ejecutar los planes de acción.** Las decisiones que tomen las autoridades de la organización incluyendo las necesarias para aumentar la preparación interna de la organización, deben conducir a la ejecución de lo planeado, así como a la adopción de acciones externas que mitiguen el impacto de los problemas, mientras todavía se está en una etapa temprana de desarrollo.

## 2. Desarrollo organizacional para la participación ciudadana<sup>20</sup>

La participación ciudadana conecta una organización, por ejemplo un municipio, una compañía minera, etc. con sus variados públicos.

Un gran desafío en materia de participación ciudadana está relacionado con la comunicación interna de la organización y con su desempeño general. Una organización con una comunicación interna y desempeño pobres difícilmente podrá aspirar a lograr una participación ciudadana constructiva. En algunas casos se apela a la realización de una modalidad de taller de no más de veinte personas, trabajando en grupos de no más de cinco, que apunta a mejorar el desempeño de las organizaciones mediante los siguientes procedimientos:

- **Reflexión inicial:** Los participantes reflexionan por unos pocos minutos sobre su experiencia en su organización y se preguntan ¿Cómo es su comunicación interna? ¿Un sistema telefónico con las líneas cortadas? ¿Algo así como una caótica asamblea pública? ¿Qué tal el sistema de gestión de su organización? Luego se comparten las respuestas con los demás participantes.
- **Evaluación de las comunicaciones internas:** Existen cinco dimensiones a considerar para las comunicaciones internas (Véase el gráfico 6): 1. Rapidez y efectividad de la llegada de la información hacia la organización desde sus diversos públicos; 2. Difusión horizontal de la información al interior de la organización; 3. Transporte de la información hacia la cúspide de la organización, sin modificaciones sustanciales; 4. Devolución de la información hacia el nivel técnico, una vez que las autoridades han tomado una decisión; 5. Comunicación a los públicos de interés.

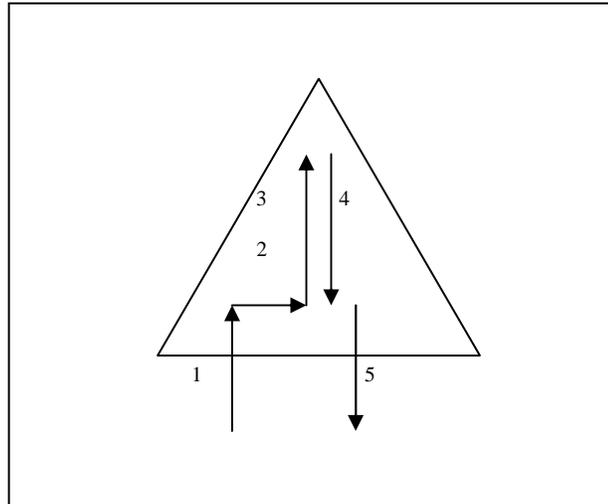
Los participantes en este ejercicio pueden evaluar cada uno de los cinco canales de comunicación en una escala cualitativa (bien, regular, mal) y compartir con sus colegas y demás participantes.

- **Evaluación del desempeño de la organización:** Existen cinco dimensiones relevantes del funcionamiento de cualquier sistema. (1) Definir, monitorear y lograr los objetivos, (2) adaptarse a los cambios en su ambiente interno y externo, (3) desarrollar procedimientos uniformes de operación para las actividades recurrentes, (4) manejar las tensiones que se generan en el trabajo cotidiano, (5) desarrollar y mantener un espíritu de grupo. Los participantes de este ejercicio tienen aquí una oportunidad para evaluar su organización sobre estas dimensiones, mediante una escala cualitativa y compartir sus percepciones con los demás participantes.

---

<sup>20</sup> Connor (2000).

## EVALUACIÓN DE LAS COMUNICACIONES INTERNAS



Fuente: Connor (2000)

## D. Aspectos relevantes para el manejo de conflictos<sup>21</sup>

El manejo de conflictos es una disciplina que ha tenido un desarrollo vertiginoso en las últimas décadas. Sus orígenes se remontan al fin de la guerra fría. Aunque muchas veces se asocia principalmente con la mediación, existen numerosos enfoques, herramientas y técnicas adicionales que pueden ser utilizados en situaciones diversas.

Los conflictos son consustanciales a las relaciones humanas. Mejorar la capacidad para lidiar con ellos de una manera constructiva es por ende esencial, más aun en el contexto actual de globalización, caracterizado por una indefinición de los papeles de cada actor, una pérdida de soberanía y una consecuente necesidad de favorecer las alianzas entre los diversos grupos sociales. La experiencia reciente señala que las sociedades con instituciones para la prevención y el manejo de conflictos, están más preparadas para acomodar los cambios que puedan enfrentar. Es decir, estas sociedades podrán identificar y aprovechar las oportunidades que los cambios les pueden significar.

El principal desarrollo de la disciplina de manejo de conflictos ha ocurrido en los países industrializados. Los conflictos tienen características definidas y por lo tanto existen formas de manejarlos, además su análisis no cambia si es que se trata de conflictos privados, por ejemplo familiares, o conflictos públicos de mayor alcance como los sociales o ambientales y que involucran actores diversos. Los conflictos son considerados como " un aspecto inevitable del cambio social. Son una expresión de la heterogeneidad de intereses, valores y creencias que surgen mientras nuevas situaciones generadas por el cambio social se enfrentan con las condicionantes presentes." Miall *et al.* (1999).

Los conflictos se pueden generar por la oposición pública a los proyectos, fundamentada en factores tales como los cambios en el clima social, político y económico básico de la sociedad. Hoy existen grandes comunidades donde el cambio social es vertiginoso, la población es heterogénea, la gente desconfía de la autoridad y de los expertos. Mucha gente tiene altos niveles de ansiedad y hostilidad generalizada debido a la inflación, el desempleo y la amenaza de ambos. Aquellos que

<sup>21</sup> Esta sección proviene principalmente de: Miall *et al.* (1999), Fisher *et al.* (1992), y Susskind y Cruikshank (1987)

aceptaban los aspectos negativos de un proyecto, como el precio del progreso, ahora tienden a detenerlo y confrontarlo.

La gente se resiste al cambio cuando no entiende o no está de acuerdo con los objetivos, los métodos, los proponentes o los tiempos del cambio propuesto. Dejar al público en la oscuridad es un pasaporte al desastre. Las organizaciones resisten el cambio, no se comunican con el público, el cual luego se aparta de ellas. En las organizaciones se presentan diversos obstáculos a la comunicación (interna y externa), los que dificultan una respuesta rápida a su público. La disociación entre lo que es el manejo técnico y profesional de los proyectos, del manejo improvisado y reactivo de los aspectos humanos, es también un factor de conflictos.<sup>22</sup>

## 1. La simetría en los conflictos

Se habla de conflictos simétricos cuando las partes poseen poder físico, económico, social y político de niveles muy semejantes o iguales. Los conflictos ocurren muchas veces entre actores con poderes desiguales: por ejemplo, entre una empresa minera transnacional y una pequeña comunidad rural. Este tipo de conflictos se conoce como asimétrico.

En algunos conflictos asimétricos la génesis y la razón de los mismos están relacionadas con las diferencias estructurales de los grupos y con sus (deficientes) relaciones. En estos casos, la aplicación de la teoría clásica de manejo de conflictos se hace más difícil: por lo general ganará el más poderoso. La única manera de resolver el conflicto sería cambiando la relación de poder o la actitud de las partes; sin embargo, incluso los conflictos asimétricos imponen costos insostenibles a ambas partes. Existen costos importantes para el más poderoso y su actitud de mantener siempre al más débil abajo. Esta situación puede abrir una posibilidad para manejar el conflicto.

## 2. El triángulo de los conflictos

A fines de los años 60, Galtung (citado en Miall *et al.*, 1999) desarrolló un modelo simple para explicar los conflictos (Véase el gráfico 7). Se trata de un triángulo equilátero que muestra las tres dimensiones de los conflictos: la contradicción, la actitud y el comportamiento. La contradicción se refiere a la situación que causa el conflicto, lo que incluye la incompatibilidad de objetivos real o percibida entre las partes. Las actitudes incluyen las percepciones correctas y erradas sobre sí mismo y sobre los demás. Pueden ser positivas o negativas, y están conformadas por aspectos emocionales, cognitivos y volitivos. El comportamiento es el tercer componente; puede incluir cooperación o coerción, gestos que indican conciliación u hostilidad. Galtung argumenta que esas dimensiones deben estar presentes en un conflicto.

Un conflicto sin actitudes o comportamientos es un conflicto latente (o estructural). El conflicto, mirado de este modo, es un proceso dinámico, en el cual las contradicciones, actitudes y comportamientos se influyen entre sí y están siempre cambiando.

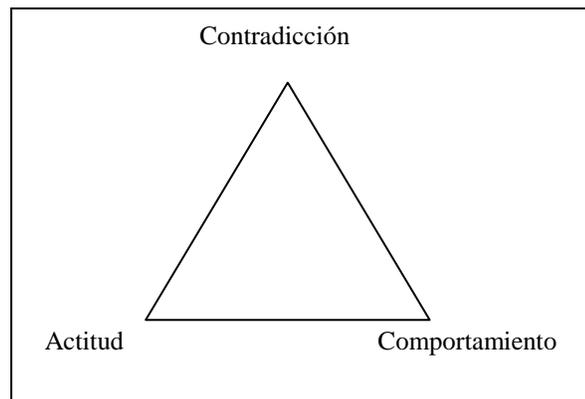
De este modo, para manejar y resolver un conflicto se necesitan cambios dinámicos que involucren frenar el comportamiento conflictivo, cambiar las actitudes y transformar las relaciones e intereses que están en la base del conflicto.

---

<sup>22</sup> Connor (1997)

Gráfico 7

**TRIÁNGULO DE LOS CONFLICTOS**



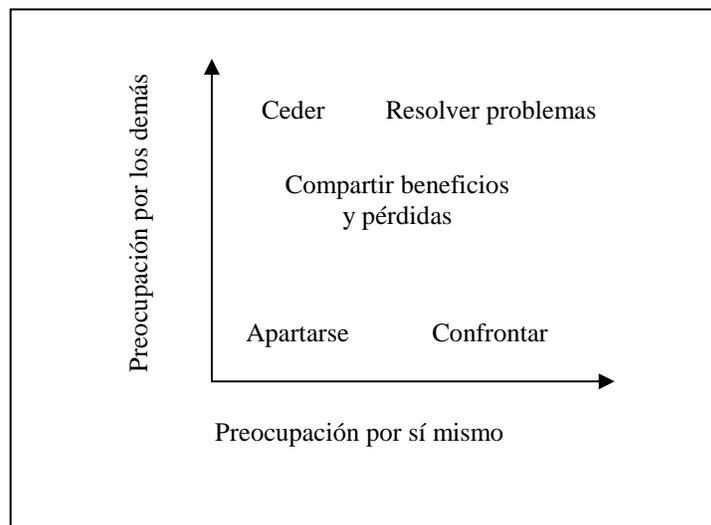
Fuente: Miall et al.,(1999)

**3. Las reacciones frente a los conflictos**

Según la prioridad que cada actor le asigne a sus intereses y a los de los demás, se pueden distinguir cinco actitudes distintas frente a los conflictos (véase el gráfico 8). Una persona, organización o grupo puede darle más importancia a sus preocupaciones que a las de los demás: este comportamiento tenderá a ser confrontacional. Otra alternativa es ceder frente a los intereses de los demás; esto implica más preocupación por los demás que por sí mismo. Una tercera alternativa es evitar el conflicto apartándose o marginándose; esto sugiere poca preocupación por uno mismo y por los demás. Otra alternativa es acomodarse, buscando compartir beneficios y pérdidas, persiguiendo un equilibrio entre los intereses personales y de los demás. Y una quinta alternativa, la más recomendada en el manejo de conflictos, sugiere gran interés personal y por los demás; esto implica un buen conocimiento de los intereses propios, pero igual consideración por las aspiraciones y necesidades de los otros, generando la energía para buscar soluciones creativas a los problemas.

Gráfico 8

**REACCIONES FRENTE A LOS CONFLICTOS**



Fuente: Miall et al., 1999

## 4. Posiciones e intereses

Una de las ideas clásicas en el manejo de conflictos es la de diferenciar entre las posiciones que sostienen las distintas partes y los intereses y necesidades subyacentes. Por ejemplo, dos vecinos pelean por un árbol. Cada vecino reclama que el árbol está en su propiedad. No hay ningún compromiso posible: el árbol no puede cortarse por la mitad. Pero el interés de un vecino es usar el fruto del árbol, y el del otro es tener la sombra. Así resulta que los intereses no son irreconciliables después de todo, sino por lo general, más fáciles de reconciliar que las posiciones. La situación puede ser más compleja si el conflicto es sobre valores, que pueden necesitar ser modificados para resolver el conflicto, aunque también es válido el mismo principio de mirar con más detalle en busca de motivaciones compatibles.

## 5. Negociación

Un concepto clave en la negociación de conflictos es la búsqueda de la mejor alternativa al acuerdo que resulta de la negociación, BATNA (*best alternative to a negotiated agreement*). El BATNA refleja el cálculo que se hace cuando se está en una situación conflictiva: ¿merece la pena negociar con la otra parte, o es más conveniente la solución unilateral de no entrar en la negociación y buscar otros caminos (statu quo, tribunales, conflicto violento, etc.)? Se trata de una variable difícil de calcular y se recomienda que todas las partes en conflicto traten de usar ese concepto. Al final, el poder que se tenga en la negociación dependerá de las alternativas disponibles, del conocimiento de las alternativas del otro y sobre todo de la posibilidad que se tenga de mejorar el BATNA propio o empeorar el de la otra parte.

En la negociación de conflictos se identifican tres etapas:

- **Prenegociación:** En esta primera etapa los hitos importantes son: iniciar la negociación ¿quién da el primer paso? (cabe la posibilidad que sea visto como un signo de debilidad); lograr una representación adecuada; redactar borradores de protocolos o reglas del juego y agendas de trabajo (temas y preocupaciones); buscar, compartir y validar la información de base.
- **Negociación:** En esta etapa se intenta encontrar opciones de resolución que sean de beneficio mutuo, producir borradores de acuerdo, comprometer a las partes, lograr la ratificación de los acuerdos logrados con los distintos grupos.
- **Seguimiento:** Se deberá vincular el acuerdo informal al proceso formal de toma de decisiones, dar seguimiento a los acuerdos y crear las condiciones para la eventual renegociación.

Dependiendo de si se utiliza o no un intermediario, las alternativas para la negociación son:

### a) Negociación sin intermediario

Una negociación sin intermediario podrá ser exitosa en la medida en que se cumplan ciertas condiciones básicas: que los temas en disputa, así como los grupos involucrados, sean pocos e identificables. Que los grupos puedan establecer canales de comunicación fluidos entre ellos para permitir la solución conjunta de problemas y que la acción unilateral de cualquiera de las partes (es decir, sin entrar a la negociación) sea poco probable.

### b) Negociación con intermediario

La negociación con apoyo de un intermediario muestra tres opciones. La facilitación, en donde el intermediario se concentra en la calidad del proceso, en especial en la calidad de la comunicación (intentando que las partes expresen sus emociones); la mediación, en donde el mediador se involucra mucho más pero sin que las partes pierdan el control sobre los resultados.

(El mediador es el agente mediante el cual las partes se transmitirán los mensajes) y el arbitraje no vinculante, que en síntesis consiste en un juicio simulado. Un juez o un panel arbitrador escucha a las partes y, basado en su experiencia (se buscan jueces jubilados o personas experimentadas), emite un fallo que es un insumo para las partes en conflicto y puede alterar los BATNA de cada uno y la manera cómo resolverán el conflicto. Estas tres variantes se diferencian en el grado de responsabilidad que tiene el intermediario. En todos los casos es fundamental que el intermediario mantenga total neutralidad.

## **6. Requisitos para la negociación**

Para negociar se necesita saber quienes son los principales actores y si pueden ser persuadidos de los beneficios de dialogar. Además se debe aspirar a cambiar la percepción de los respectivos BATNA. En todo momento debe haber un balance de las relaciones de poder, insistiendo en que el logro unilateral de intereses no es productivo y que la negociación debe ser adelantada por representantes legítimos y autorizados.

Hay que determinar si se fijan plazos y si éstos son realistas, verificando además si por parte del sector público existe suficiente flexibilidad, en términos de plazos y atribuciones, como para involucrarse en una negociación alternativa de conflictos, es decir precisando las atribuciones de los negociadores de ese sector y alejando la discusión de una pugna por valores. De acuerdo con Susskind y Cruikshank (1987), en las negociaciones se debe buscar: a) Justicia en el proceso desarrollado durante el conflicto, de modo de considerar las preocupaciones de los afectados por la decisión final; b) Eficiencia para evitar dilatar en el tiempo y encarecer los costos asociados al proceso; c) Sabiduría para el manejo de la información técnica, que puede no existir en la cantidad debida, cooperando para reducir el riesgo de errores mediante la adopción de un enfoque que emplee la mejor evidencia técnica posible, sin importar a quien beneficia esta evidencia y d) Estabilidad, porque un acuerdo puede ser justo, eficiente y sabio, pero si no perdura no es útil.

## **E. Alcances sobre los pueblos indígenas**

Los pueblos indígenas son actores muy relevantes en las sociedades latinoamericanas y requieren un tratamiento diferenciado, debido a sus especiales características culturales que incluso los diferencian en el lenguaje y además por razones históricas, que los han llevado a una situación socioeconómica desmejorada y a plantear una serie de reivindicaciones, en particular sobre los derechos colectivos de la propiedad de sus tierras.

Una manera de abordar un programa de participación ciudadana que involucrará grupos indígenas o minorías étnicas puede ser mediante la utilización de las herramientas mencionadas más atrás, en procesos paralelos que se conectan en hitos claves y según la cantidad de grupos involucrados. Por ejemplo, se pueden desarrollar perfiles sociales de los grupos involucrados, publicaciones en distintos idiomas, casas abiertas separadas, y talleres de trabajo para cada grupo. Esta última actividad podría ser precedida de un taller de trabajo conjunto con los líderes de los demás grupos, siempre que no haya disputas entre ellos.

Lo anterior debe ir acompañado de la vinculación permanente de los líderes autorizados tanto en la fijación de las reglas de juego del diálogo, los temas de la negociación, como en la revisión detallada de las propuestas y las soluciones alternativas. El reconocimiento y respeto de los valores y tradiciones de los pueblos indígenas resultará crucial para el éxito de un programa de participación ciudadana que los involucre.

## **F. Algunas tareas para los municipios**

### **1. Tareas y desafíos generales**

Los municipios han de potenciar y desarrollar habilidades de negociación, mejorar la relación y el liderazgo del alcalde frente al concejo municipal, equilibrar el interés ciudadano con el interés partidario, lograr un conocimiento preciso y actualizado de las variables socioeconómicas de la comunidad, incluyendo las mineras y su influencia sobre los planes de desarrollo comunal, considerando aspectos claves como el cierre y los pasivos ambientales.

Deben generar una cultura permanente y efectiva de participación ciudadana en los asuntos públicos de la comunidad, crear espacios de diálogo para los actores del acontecer político, económico y social municipal, comprometiendo a la comunidad con los planes, programas y proyectos que se desarrollan en el territorio.

### **2. Tareas municipales durante el ciclo del negocio minero**

En cada etapa del ciclo minero existen tareas apropiadas para el municipio y la comunidad. Hay actividades que son más apropiadas para los grandes proyectos mineros, mientras en la pequeña minería y la artesanal se necesita un considerable nivel de apoyo y coordinación con las autoridades sectorial y central. Problemas inesperados, o la caída en el precio del mineral involucrado podrían detener o retrasar el proyecto, en cualquiera de sus etapas. En el recuadro 11 hay algunos ejemplos de actividades prácticas que la comunidad puede implementar, a través de su alcalde y concejo municipal.

**TAREAS DEL MUNICIPIO DURANTE EL CICLO MINERO**

<b>Etapas del ciclo del negocio minero</b>	<b>Actividades del municipio y la comunidad</b>
Previo a cualquier proyecto	Hacer el perfil social de la comunidad. Mantener un conducto regular de comunicación con la autoridad minera, especialmente con quien entrega los permisos de exploración y explotación. Estar informado de las condiciones legales con las cuales deberá cumplir la actividad minera, identificar y acordar algunos elementos básicos que enmarquen la relación con las empresas mineras, por ejemplo: posibilidades de contratación local, protección ambiental, potenciales alianzas y cooperación, etc.
Pre-exploración	Propiciar la firma de un protocolo o memorando básico de relaciones durante la exploración, que incluya condiciones para el posterior cierre de las actividades de exploración. Facilitar a la empresa minera el conocimiento de las características sociales, culturales y económicas de la comunidad.
Pre-desarrollo a. Exploración: prospección y perforaciones	Conocer la información básica de la compañía. Supervisar los efectos ambientales de las actividades de exploración. Crear canales permanentes de comunicación con la empresa y la comunidad. Buscar alianzas, como socios activos y constructivos en el desarrollo del proyecto
b. Estudio de factibilidad: evaluación del tamaño del mineral, graduación, costo de producción, etc., que llevará a decisión de producir o no.	Informar a la empresa de las necesidades de la comunidad: empleo local y capacitación, protección ambiental, etc. Difundir el Plan de Desarrollo Municipal con énfasis en las oportunidades para crear capital humano y social. Explicar a la empresa la realidad que enfrenta el municipio, en cuanto a distribución nacional-local de impuestos, patentes, regalías, etc. Acordar con la empresa los aportes de ésta al desarrollo local.
c. Evaluación de impacto ambiental, social y económico	Asegurar la participación informada de la comunidad en los estudios sociales, ambientales y económicos. Pactar el manejo conjunto de situaciones previstas y no previstas por los estudios de evaluación de impactos. Conocer el plan de cierre de faenas que considere condiciones ambientales, sociales y garantías financieras. Prever los efectos de la migración de personal ajeno a la comunidad.
d. Solicitud de permisos a la autoridad	Comunicar a las instancias gubernamentales respectivas si hay apoyo de la comunidad al proyecto Expedir los permisos y licencias de su competencia con observación de todos los requisitos.
Construcción	Formar un comité de seguimiento del proyecto minero, encabezado por el Alcalde para efectuar reuniones periódicas, intentar minimizar posibles cambios de personas participantes. Usar la técnica de resolución de problemas para aprender de la experiencia y prevenir problemas. El gobierno local debería adecuar el Plan de Desarrollo Municipal con la comunidad, incluyendo las posibilidades de encadenamientos.
Operación	Buscar la máxima tasa de contratación de empleo local. Hacer el seguimiento con el comité.
Cierre	Incentivar actividades de rehabilitación, oportunidades de empleo alternativo para los mineros y sus familias, en el cierre de minas. Liderar y coordinar con las demás instituciones, para prevenir y mitigar los posibles impactos.

Fuente: Elaboración propia

**G. Vínculos entre participación y desarrollo local**

El proyecto MMSD-América del Sur ha delineado una serie de recomendaciones sobre la mejor manera de conducir los procesos participativos con vistas al desarrollo local, poniendo énfasis en las medidas que puedan asegurar la sostenibilidad de las actividades económicas de las

localidades mineras después del cierre de las minas. Entre estas recomendaciones, que en ocasiones pueden traspasar los límites municipales propiamente dichos, se incluyen:

- Facilitar una mayor incidencia de los gobiernos locales o regionales en la toma de decisiones nacionales que afecten a sus regiones o localidades.
- Facilitar y fortalecer la actividad de las instancias públicas con potencial de gestión ambiental y social local, y con capacidad de formar alianzas con el sector privado y organizaciones comunitarias, dotarlas de facultades, capacidad y recursos suficientes.
- Mejorar la distribución de regalías y demás ingresos generados por la minería, aumentando la participación local y asegurando que al menos un porcentaje de los impuestos de las empresas sea de decisión regional o local.
- Fortalecer las comisiones regionales de ciencia y tecnología y los centros locales de educación avanzada, articulándolos con el Estado y la industria para la solución conjunta de los desafíos económicos, tecnológicos, gerenciales, biofísicos, sociales, políticos, culturales, de salud pública y ocupacional del desarrollo local en zonas mineras.
- Crear fondos regionales de sostenibilidad, con aportes de los distintos sectores, cuyos proyectos formen parte de un plan estratégico de desarrollo local o regional, con instituciones idóneas para administrarlos. En este sentido, algunos actores sugieren que sean gobernados por comités integrados por representantes de los actores locales más relevantes y aplicando mecanismos participativos en la toma de decisiones sobre los proyectos a financiar.
- Facilitar el acercamiento de los actores productivos y fortalecer la construcción de un tejido de interlocución local para la formación de aglomeraciones mineras o encadenamientos productivos locales y regionales.
- Elaborar planes de desarrollo local que consideren el ciclo productivo y el cierre de las faenas mineras, de manera de aprovechar el impulso que puede brindar el proyecto minero a la economía local y previendo, al mismo tiempo, el escenario después del cierre.

Algunas estrategias a tener en cuenta al momento de planificar son:

- Establecer proyectos de diversificación económica local y regional que surtan en primera instancia a la actividad minera, pero que aprovechen los potenciales humanos y naturales existentes en la región como base del futuro cuando no exista minería.
- Proteger y fortalecer las actividades económicas locales tradicionales dirigidas al mantenimiento de la seguridad alimentaria local de las comunidades arraigadas en la región.
- Fomentar el aumento de valor agregado de los productos mineros, promoviendo la instalación de industrias transformadoras de materia prima a nivel local.
- Aplicar sistemas de desarrollo de pequeña y mediana industria local.
- Promover proyectos fruto de alianzas entre empresas, gobierno local y organizaciones comunitarias, como herramienta para el fortalecimiento de las capacidades de todos los actores y para la construcción de confianza.

## Bibliografía

---

- Alcalde I., (2001), “El Cluster Minero en Chile: Diagnóstico y Perspectivas”, Memoria de Ingeniería, Centro de Minería, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Arriagada, Ricardo (2002), Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica. Serie Manuales ILPES N°20, LC/L.1753-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N de venta: S.02.II.G.64
- Arroyo, M (2001), “Base de capital de transición de “campamento minero” a “ciudad sustentable”, Revista Ambiente y Desarrollo, Septiembre, pp 31-37.
- Buitelaar, R. compilador (2001), Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, ALFAOMEGA Grupo Editor, CIID Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Bogotá, noviembre.
- Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) (2001), Actividades de desarrollo comunitario de empresas mineras y extracción de recursos naturales en América Latina y el Caribe. Informes Nacionales de Colombia, Chile y Perú.
- 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
- Connor, D. M. (1997). “Participación pública: un manual. Cómo prevenir y resolver los conflictos públicos”. Development Press, Victoria, British Columbia, Canadá.: ([www.connor.bc.ca/connor](http://www.connor.bc.ca/connor)).

- Connor, D.M. (2000). *The Next Governance Challenge: Organization Development for Public Participation*. Presentación en la reunión anual de la asociación internacional para evaluación de impacto (IAIA, [www.iaia.org](http://www.iaia.org)). Véase [www.connor.bc.ca/connor](http://www.connor.bc.ca/connor).
- Consejo Minero (2001), “Minería y Sostenibilidad”, Santiago de Chile, diciembre.
- Czischke D., y G. Geisse (2001), Diagnóstico y propuesta para la cooperación ambiental en la II Región de Antofagasta. Documento de Trabajo de CIPMA, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente, Santiago de Chile.
- Da Rosa, C. (1999). *Overburdened: It's Time to Shift the Burden of Hardrock Mine Cleanup from the Taxpayers to the Mining Industry*. Issue papers, N° 2, Mineral Policy Paper. [www.miningpolicy.org/publications](http://www.miningpolicy.org/publications).
- Equipo MMSD América del Sur (2002), “Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable en América del Sur”. Coeditado por el Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)- Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM), Santiago de Chile, mayo.
- Fisher, R., W. Ury and B. Patton (1992) *Getting to Yes: negotiating an agreement without giving in*. Century Business, United Kingdom.
- Flores, Fernando (2000), Una crisis en el liderazgo, Club de Emprendedores, [www.elclub.net](http://www.elclub.net).
- ILPES (1998), *Manual de Desarrollo Local*, LC/IP/L.155, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social: Dirección de Desarrollo y Gestión Local, Santiago de Chile, octubre.
- Lagos G.E. y M.E. Andía (1999), “Benefits of Private Mining Investment in Chile”, en *Plenary Lectures/Movement of copper and Industry Outlook*, Cu 99, Vol. I, TMS, Pennsylvania, USA, pp 99-108.
- Miall, R et al (Eds.) (1999), *Contemporary Conflict Resolution*. Polity Press, Londres.
- MIDEPLAN (1993). *Planes de desarrollo comunal: apuntes metodológicos*.
- MMSD (2002), *Breaking new ground: mining, minerals and sustainable development*. Earthscan, Londres, Reino Unido. Disponible en [www.iiied.org/mmsd](http://www.iiied.org/mmsd).
- Nicod, Chantal (1999), *El asociativismo municipal: un instrumento para el fortalecimiento institucional*, LC/IP/R.209/E, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Santiago de Chile.
- Ruiz Caro, Ariela, relatora (2001), Quinta conferencia interparlamentaria de minería y energía para América Latina (CIME, 2001), Serie Seminarios y Conferencias, LC/L.1642-P, Comisión Económica para América Latina y el Caribe ,CEPAL, julio, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.180
- Sánchez, F., G. Ortiz y N. Moussa (1999). *Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N°1*, LC/L.1253-P, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, septiembre, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.33
- Susskind, L. y J. Cruikshank (1987), *Breaking the impasse: Consensual approaches to Resolving Public Disputes*. Basic Books, USA.



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 Ghisolfo (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 Dodero 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 América: 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 de 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), julio de 2003. [www](#)
59. Acceso a la información: una tarea pendiente para la regulación latinoamericana, Andrei Jouravlev, (LC/L.1954-P), N° de venta S.03.II.G.109, (US\$ 10,00), agosto de 2003.
60. Energia e pobreza: problemas de desenvolvimento energético e grupos sociais marginais em áreas rurais e urbanas do Brasil, Roberto Schaeffer, Claude Cohen, Mauro Araújo Almeida, Carla Costa Achão, Fernando Monteiro Cima, (LC/L.1956-P), N° de venta: P.03.II.G.112, (US\$ 10,00), setembro, 2003.
61. Planeamiento del desarrollo local, Hernán Blanco (LC/L. 1959-P), N° de venta: S.03.II.G.117, (US\$ 10,00), septiembre de 2003.

### 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](mailto: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:.....