



**ESTRATEGIAS DE
DESARROLLO LOCAL**
*participativo que incentiven
el beneficio de los territorios
con proyectos mineros
a través de*

ALIANZAS ESTRATÉGICAS



El futuro
es de todos

Minenergía



Unidad de Planeación Minero Energética



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL

*participativo que incentiven
el beneficio de los territorios
con proyectos mineros
a través de*

ALIANZAS ESTRATÉGICAS

**CONTRATO DE CONSULTORÍA
C-036-2019**



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Estrategias de desarrollo local participativo que incentiven el beneficio de los territorios con proyectos mineros a través

ALIANZAS ESTRATÉGICAS

República de Colombia

María Fernanda Suárez

Ministra de Minas y Energía

Carolina Rojas Hayes

Viceministra de Minas

Unidad de Planeación Minero Energética -UPME-

Ricardo Humberto Ramírez Carrero

Director General

Ricardo León Viana Ríos

Subdirector General

Martha Soraya Vargas Hernández

Supervisora Técnica

Equipo de trabajo

Universidad Nacional de Colombia

Ricardo Smith Quintero

Director del Proyecto

Oswaldo Ordóñez Carmona

Experto en Minería

Silvio López Barrantes

Experto en Planeación y Desarrollo Regional y local

Luz Adriana Buitrago Betancurt

Experta en Gestión Social

Maria Isabel Rendon Parra

Abogada Experta en Temas Extractivos

Natalia Andrea Galvis Henao

Coordinadora General

Sebastián Álvarez Cardona

Coordinador Técnico

Daniela Muñoz Bedoya

Coordinadora audiovisual

Luz Mery Bedoya Osorio

Diseñadora instruccional

Ana Cristina Muñoz Bedoya

Diseñadora gráfica

Profesionales de apoyo

Alejandra Restrepo Areiza

Daniel Felipe Florez Gil

Paola Andrea Aristizábal

Myriam Amparo Gil Montoya

Andrés Felipe Vargas

Emmanuel Posada López

Mariana Restrepo Bedoya

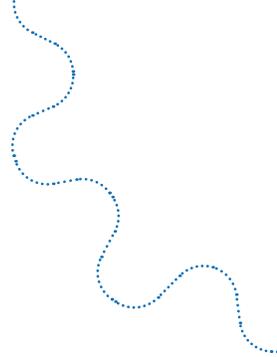
Agradecemos a las entidades y a los profesionales que, con su gestión y participación, aportaron a la construcción de estas herramientas, en especial al Ministerio de Minas y Energía, la Unidad de Planeación Minero Energética, la Agencia Nacional de Minería y a la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia

© TODOS LOS DERECHOS RESEVADOS

Medellín, Colombia

2020

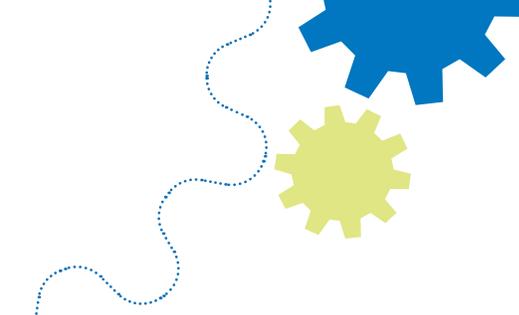
PRESENTACIÓN



Los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- se proponen acabar con la pobreza, el hambre y la desigualdad, promoviendo sociedades más equitativas e incluyentes, reconociendo para ello el papel de las empresas en su implementación a través de acciones que garanticen el respeto a los derechos humanos. Al respecto, las acciones del sector minero a nivel mundial, tienen en común aspectos clave como la gobernanza y el enfoque en derechos humanos, los cuales reivindican el rol de las comunidades y del sector público en el desarrollo territorial. Esto le ha permitido a las instituciones del sector minero colombiano, como el Ministerio de Minas y Energía -MME- y la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME, reconocer la necesidad de que la actividad minera en el país, se oriente bajo un esquema común de directrices en materia de derechos humanos y un mínimo de acciones para abordar los principales retos en esta materia.

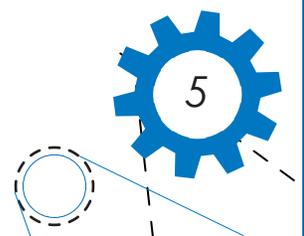
Una de las iniciativas más recientes, la cual fue desarrollada por la UPME con el apoyo de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín, y que se

titula **Estrategias de desarrollo local participativo que incentiven el beneficio de los territorios con proyectos mineros a través de alianzas estratégicas**, se enfocó en realizar un mapeo de buenas prácticas del sector minero tanto en Colombia como a nivel internacional en cinco (5) países: Australia, Canadá, México, Perú y Chile, y en priorizar tres (3) municipios colombianos con actividades mineras en sus territorios (Buriticá, La Jagua Ibirico y Mosquera), para identificar buenas prácticas del sector y su contribución en los procesos de desarrollo local mediante ejercicios de participación con actores locales claves, lo que permitió la compilación de este libro; el cual, de acuerdo con la estrategia que ha venido avanzando la UPME, hacen parte del **Kit metodológico minero para el desarrollo territorial**, un instrumento encaminado a visibilizar e incentivar actuaciones que aportan al beneficio de los territorios mineros a través de alianzas estratégicas, articulación con diversos sectores y aplicación de buenas prácticas sociales y económicas en los territorios.



ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| 1. MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA DEL SECTOR EXTRACTIVO ENFOCADO A LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL..... | 12 |
| 1.1. Análisis de marco normativo y política pública nacional..... | 13 |
| 1.2. Análisis del marco normativo y política pública internacional..... | 26 |
| 2. MEJORES PRÁCTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES DEL SECTOR MINERO APLICABLES A COLOMBIA..... | 44 |
| 2.1. Metodología y criterios de selección de las mejores prácticas aplicables a Colombia..... | 45 |
| 2.2. Los pactos del plan nacional de desarrollo..... | 50 |
| 2.3. Prácticas aplicables a Colombia..... | 53 |
| 3. MAPEO DE LA OFERTA INSTITUCIONAL, DEMANDAS Y NECESIDADES EN MUNICIPIOS CON ENTORNOS MINEROS..... | 66 |
| 3.1. Ruta metodológica..... | 66 |
| 3.2. Capacidades institucionales locales, mapeo de oferta existente, demandas y necesidades en tres municipios con entornos mineros | 75 |
| 3.3. Análisis y contrastación entre la oferta institucional existente y presente y las demandas y necesidades en municipios con entornos mineros..... | 97 |



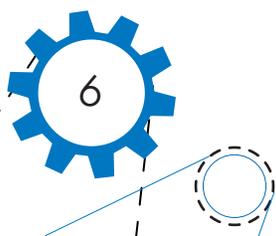
| | |
|---|-----|
| 3.4. Conclusiones y recomendaciones para la definición de estrategias articuladas desde la perspectiva del desarrollo endógeno..... | 107 |
|---|-----|

4. PROPUESTA ESTRATÉGICA DE INTERVENCIÓN Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL.....113

| | |
|---|-----|
| 4.1. Articulación en temas estratégicos alrededor de la actividad minera que fomenten el desarrollo local..... | 114 |
| 4.2. Estructurar entre las entidades del Estado un Programa de Reconversión Laboral para los mineros de subsistencia..... | 116 |
| 4.3. Creación y puesta en marcha del Plan Maestro Regional para el desarrollo territorial..... | 117 |
| 4.4. Formalización, encadenamientos y tecnificación..... | 118 |
| 4.5. Empresa privada, empleo y desarrollo local..... | 121 |
| 4.6. Medio ambiente y sentido de pertenencia..... | 122 |

5. RECOMENDACIONES DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL SECTOR MINERO COLOMBIANO Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO LOCAL.....124

| | |
|---|-----|
| 5.1. Información, formación, capacitación y participación acerca de la industria minera como sinónimo de crecimiento y desarrollo en los territorios..... | 126 |
|---|-----|



| | |
|---|-----|
| 5.2. Institucionalidad para la evaluación del impacto de la actividad minera sobre los territorios y las comunidades..... | 127 |
| 5.3. Contar con información pertinente, oportuna y confiable para el direccionamiento del sector..... | 129 |
| 5.4. Planeación participativa en la definición de la política minera y en los instrumentos de planeación minera del país..... | 130 |
| 5.5. Optimización, implementación y cumplimiento de los Planes de Gestión Social (PGS)..... | 131 |
| 5.6. Cierre adecuado de minas en los territorios..... | 133 |
| 5.7. Debida diligencia con coordinación y seguimiento Estatal..... | 135 |
| 5.8. Pago diferencial en las regalías por parte de las empresas de acuerdo con su contribución al crecimiento y desarrollo económico..... | 136 |
| 5.9. Creación de un Fondo Financiero para el desarrollo regional..... | 137 |
| 5.10. Mecanismos adecuados de manejo de los recursos en los territorios..... | 138 |

6. CONCLUSIONES.....139

7. REFERENCIAS.....141





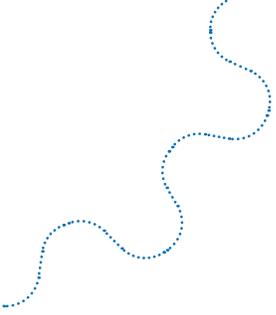
INTRODUCCIÓN

La Unidad de Planeación Minero Energética – UPME es una Unidad Administrativa Especial del orden Nacional, de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, que tiene dentro de sus competencias la de planear en forma integral, indicativa, permanente y coordinada con las entidades del sector minero energético, tanto públicas como privadas, el desarrollo y aprovechamiento de los recursos minero energéticos del país, apoyando la formulación e implementación de la política pública y la generación de conocimiento e información para un futuro sostenible (Decreto 1258 de 2013).

De acuerdo con esto, la UPME, en cumplimiento de sus funciones y competencias, y buscando generar mayor competitividad en los territorios con entornos mineros con perspectivas territoriales, económicas, sociales y ambientales adaptadas a los cambios de las nuevas dinámicas productivas que demanda el sector minero energético y otros sectores productivos, suscribió un contrato de consultoría con la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín con el objeto de “Definir estrategias de desarrollo local participativo que incentiven el beneficio de los territorios con proyectos mineros a través de alianzas estratégicas”, aportando así en el análisis y conocimiento de las dinámicas económicas locales generadas por los proyectos mineros para fortalecer el desarrollo económico y social de las comunidades y poblaciones ubicadas en áreas de influencia de los mismos.

En desarrollo de este proyecto, se realizó una revisión y análisis del marco normativo y de política pública del sector extractivo con aporte al desarrollo local en Colombia, así como en tres países de la región latinoamericana y en dos países referentes internacionales de éxito; siendo seleccionados México, Perú y Chile dentro de los primeros, y Australia y Canadá dentro de los segundos. Con dicha revisión se lograron evidenciar algunas posibilidades existentes con respecto a las normas que han permitido o facilitado el desarrollo local en los territorios donde se encuentran asentadas las empresas mineras.

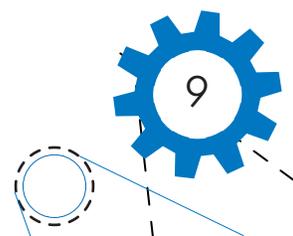
Paralelamente, en los mismos países, se llevó a cabo una revisión diagnóstica para identificar, tipificar y documentar las mejores prácticas sociales y económicas del sector minero con aporte al desarrollo local, lo que permitió contrastarlas con las mejores prácticas de los proyectos mineros de pequeña, mediana y gran escala y sus áreas de influencia en Colombia, analizando su contribución en los procesos de desarrollo local. Con esto, y a partir de una serie de criterios tomados



de la teoría del desarrollo endógeno y del concepto de buenas prácticas de la CEPAL, como son el impacto, la replicabilidad, la gobernanza, las alianzas y la complementariedad, se seleccionaron las tres (3) mejores prácticas aplicables a Colombia, especificando la forma en la que se desarrollan en estos países y cómo podrían aplicarse en este.

Dicho trabajo se complementó con un mapeo de la oferta institucional a nivel local, regional y nacional, y de las demandas y necesidades existentes en tres (3) municipios priorizados que, para el caso, teniendo en cuenta los principales minerales explotados en el país, las escalas de producción y las ubicaciones geográficas de los proyectos mineros, fueron Buriticá en Antioquia, La Jagua de Ibirico en el Cesar, y Mosquera en Cundinamarca. En estos municipios, mediante diagnósticos participativos con actores claves del territorio, se identificaron fortalezas y oportunidades para que el sector minero aporte al desarrollo local, insumo que fue clave para la definición de una propuesta de estrategia articulada desde la lógica horizontal y vertical que dinamice los territorios desde la perspectiva del desarrollo local con participación del sector productivo, Estado y sociedad.

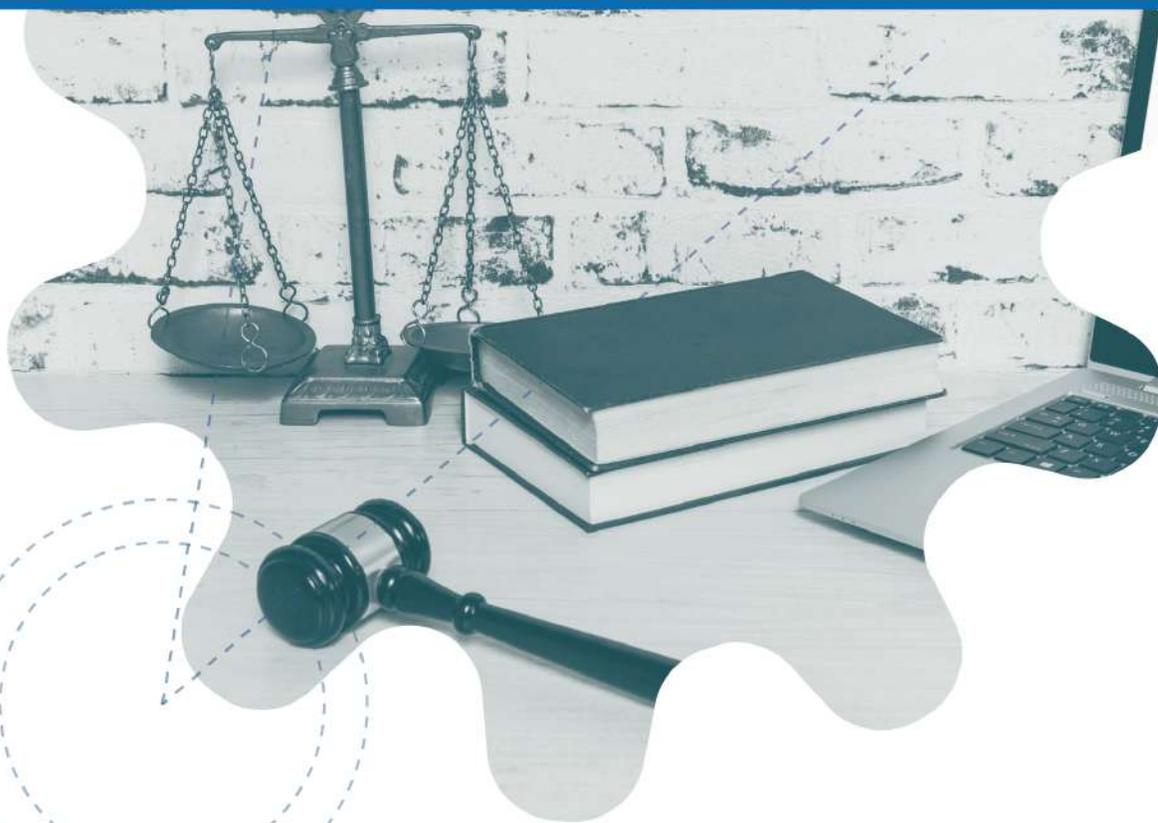
Finalmente, como resultado de los anteriores análisis, se formularon una serie de recomendaciones para la política pública nacional en aras de contribuir al desarrollo regional de los territorios y comunidades receptoras de los impactos de la actividad extractiva.

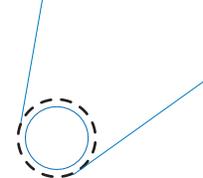


CAPÍTULO

1 MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DEL SECTOR EXTRACTIVO, ENFOCADO A
LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL





1. MARCO NORMATIVO Y DE POLÍTICA PÚBLICA DEL SECTOR EXTRACTIVO ENFOCADO A LOS PROCESOS DE DESARROLLO LOCAL

El presente capítulo se encuentra orientado a la identificación y análisis de la normatividad y de las políticas públicas que, en menor o mayor grado, tienen la potencialidad de incidir en el desarrollo local de los territorios y comunidades que se encuentran en las zonas de influencia de los proyectos extractivos y que, como tal, son receptores de los impactos del ejercicio de estas actividades.

La investigación se aborda desde una metodología de normativa y políticas públicas comparadas, abordando en primer lugar la experiencia nacional, y posteriormente, evidenciando lo propio en países de la región como Chile, Perú y México, y en países de referencia del sector extractivo como Australia y Canadá. En cada uno de estos países, se inicia estableciendo el nivel de importancia del sector extractivo, su desarrollo constitucional, normativo y de política pública con enfoque al desarrollo local, lo mismo que la institucionalidad que resulta relevante para dotar de ese enfoque al sector minero, mediante la creación de valor agregado, de escenarios de participación comunitaria y relacionamiento que permiten con intensidades diversas una gestión de los intereses territoriales y de las comunidades del área de influencia de los proyectos, en pro de la sostenibilidad de la actividad extractiva y a partir del desarrollo en los territorios. Es partiendo de la heterogeneidad de sistemas jurídicos, políticos y de organización territorial identificados, que se presenta un análisis en donde se establecen los factores que inciden en el desarrollo local en cada país, a partir de los principales instrumentos, normas, institucionalidad y políticas públicas desarrollados al interior de estos, y que sirven de base para la consolidación del sector minero nacional, su grado de avance y proyección hacia el futuro.

Debido a lo anterior, para efectos metodológicos el lector se encontrará con el análisis sobre esos marcos normativos y de política pública, identificando los elementos y figuras de mayor relevancia y que permiten conocer la tendencia nacional e internacional en aspectos de participación, gestión social y comunitaria, que redundan en impactos positivos en los territorios y comunidades en donde se desarrollan proyectos extractivos. Sin embargo, para mayor detalle de los aspectos desarrollados en cada país, se cuenta con un documento que contiene la identificación y caracterización de las normas y políticas públicas con incidencia en los aspectos sociales y comunitarios que tienen la potencialidad de impactar el desarrollo local en cada uno de estos (Anexo A).



1.1. Análisis de marco normativo y política pública nacional

La Constitución Política de 1991 establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, y que su organización se hará bajo principios de República Unitaria y autonomía en sus entidades territoriales, considerando la pluralidad y garantizando la participación (art. 1º); principios que deberá necesariamente tener en cuenta el Estado en la administración de los recursos naturales no renovables, de los cuales detenta su propiedad absoluta en el territorio nacional (art. 332), cambio fundamental en comparación con la Constitución de 1886, y con base en la cual, interviene en la economía para su racionalización, orientada a conseguir en el plano nacional y territorial, entre otros aspectos, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes bajo un marco de la sostenibilidad fiscal (art. 334).

No obstante, la armonización de dichos principios para el desarrollo de la actividad minera no siempre ha sido la esperada, encontrando tensión permanente entre el alcance del principio de Estado Unitario y el de la Autonomía de las entidades territoriales, así como en la determinación de mecanismos de participación y su alcance de cara al desarrollo minero. Es bajo estos postulados que los organismos judiciales, particularmente la Corte Constitucional, ha intervenido activamente en la articulación de la Constitución Política y de la legislación del sector extractivo en los últimos años,

con el fin de solucionar las controversias que se presentan para el desarrollo de la actividad productiva y el reconocimiento de los derechos de las comunidades y las entidades territoriales en su ejecución, estableciendo límites y condiciones a los roles de la nación y los gobiernos locales; a la vez que, al tenor de la evolución jurisprudencial, orientan las políticas para ubicar a la sociedad civil y a los territorios dentro de las prioridades a la hora de llevar a cabo un proyecto extractivo.

El avance del sector minero con incidencia en el desarrollo local, preliminarmente se ha concentrado en su primer escalón, buscando la respuesta al siguiente interrogante: ¿Cómo relacionar a las autoridades del orden nacional y la industria minera con las autoridades del orden local, sus comunidades y territorios, para garantizar un debido aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, en respeto de la autonomía territorial y el progreso de la comunidad local?, a partir de lo cual se observará una parte del enfoque de la normatividad reciente y las políticas públicas nacionales, sin que la legislación deje de lado el progreso de los territorios donde se realiza la actividad extractiva.

Pues bien, es la jurisprudencia nacional, valiéndose de los principios consagrados en la Constitución Política, la que ha establecido los lineamientos para resolver esta inquietud, llegando a impartir directrices a las entidades del orden nacional que otorgan los derechos de exploración y explotación, en



relación con la consideración de las entidades territoriales y sus comunidades como actores permanentes del desarrollo de la actividad productiva, incluso en un momento previo al otorgamiento de los instrumentos para la ejecución de labores extractivas (Sentencias C-123 de 2014, 035, 273 y 389 de 2016 y SU-095 de 2018), todo mediante la instrumentalización de los pilares de la coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 constitucional.

Respecto a las decisiones judiciales de impacto se encuentran dos líneas jurisprudenciales, que en extenso se explican en Anexo A, y que básicamente comprenden: i) sobre la tensión entre el principio de Estado Unitario y el de autonomía de las entidades territoriales para el desarrollo de la actividad extractiva (C-395 de 2002 C-123 de 2014, C-035 de 2016 y C-273 de 2016), y ii) sobre el derecho de participación ciudadana entorno a la implementación de políticas públicas y ejecución de proyectos en el sector extractivo (C-123 de 2014; C-035 de 2016 y C-273 de 2016, SU-095 de 2018).

De esta manera, la evolución de la jurisprudencia es notoria, transitando del privilegio del principio de Estado Unitario sobre la autonomía de las entidades territoriales, so pretexto de la sostenibilidad fiscal del Estado y sus entidades territoriales (C-395 de 2002), hacia la consideración actual de que ninguno de estos principios debe primar sobre el otro y que, por el contrario, el principio unitario y autonómico, no han de entenderse como conceptos contrapuestos, sino complementarios

(C-123 de 2014 y ss), y por lo tanto, deben articularse bajo los **principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.**

El giro de la jurisprudencia hacia el reconocimiento de la autonomía territorial y su articulación con la unidad nacional, bajo los postulados constitucionales mencionados, hace que surjan elementos y espacios de concertación para la adopción de decisiones relacionadas con la explotación de los recursos naturales no renovables, lo cual redundará en participación de los entes locales y sus comunidades, como receptores finales de los impactos de la minería, en los insumos que el Estado debe tener para el ejercicio de sus funciones, y que ahora involucran necesidades e intereses sociales, económicos, culturales, de ordenamiento territorial y desarrollo local, aspectos y pronunciamientos que gestaron la base del Plan Nacional de Ordenamiento Minero (2014), de la Política Minera (2016) y del Plan Nacional de Desarrollo Minero con horizonte a 2025 (2017).

Relacionado con lo anterior, se encuentra la segunda línea jurisprudencial, que afianza el criterio de participación ciudadana en el marco de las labores extractivas y que contiene directrices, requisitos y criterios que la Corte Constitucional ha estimado tanto en el trámite de los contratos que se derivan del sector extractivo, como en la ejecución de la política pública, a la vez que resalta la importancia de considerar integralmente

el ordenamiento territorial, cuyos instrumentos deben ser creados en un espacio de participación de los diversos actores sociales involucrados en la dinámica territorial, al tenor de la Ley 152 de 1994, señalando que los entes territoriales a que se refiere el artículo 286 constitucional, tienen la responsabilidad de garantizar la participación y concertación en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial; por lo que, en la medida que esto se cumpla, dicho instrumento de planeación servirá de fuente fundamental para gestar el desarrollo local a partir, tanto de iniciativa pública con la incorporación de la dimensión minera, como privada como base de mecanismos de gestión e inversión social.

Es precisamente en cuanto a la participación de la comunidad y la articulación de la Nación con los territorios y con los instrumentos de planeación de su ordenamiento, que la Corte encontró un déficit de protección, en virtud de que se desconoce una realidad que desde un enfoque constitucional requiere atención, toda vez que el ordenamiento jurídico colombiano no garantiza legalmente de forma específica la participación de las comunidades que se encuentran ubicadas en lugares donde se desarrollan actividades para explorar o explotar recursos naturales no renovables – RNNR (SU-095 de 2018), con fundamento en lo cual se ordenó corregir tal situación, exhortando al Congreso para que legisle sobre uno o varios mecanismos de participación ciudadana y la concurrencia entre la

Nación y el territorio para los proyectos del sector extractivo.

En este contexto, se enfatiza en la importancia de la participación al indicar que: “De acuerdo con la interpretación sistemática de la constitución, ni la nación ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y los RNNR; así las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos el subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto de la realización de actividades para su explotación”, lo cual pone en evidencia la importancia de la incorporación de la dimensión minera en los instrumentos de planeación territorial, reiterando que la tensión entre Estado Unitario y autonomía de las entidades territoriales, se resolverá bajo la óptica de la aplicación de los principios constitucionales, y mientras el legislador se ocupa de la materia, establece expresamente directrices para garantizar la participación de los gobiernos locales y sus comunidades, que se resumen así:

1 Fortalecimiento de la política, contratos de concesión y estrategias de participación ciudadana, así como la obligatoriedad del respeto a los DDHH y la debida diligencia en la gestión de riesgos ambientales y sociales, con espacios de información a los alcaldes de los entes donde se opere.



- 2** *Planes de mejoramiento de instrumentos existentes de participación ciudadana manteniendo siempre la existencia, sostenibilidad y permanencia de los mismos.*
- 3** *Participación ciudadana y concurrencia de la nación y el territorio, en contratos vigentes y en los que se celebren a futuro.*
- 4** *Optimizar las cláusulas contenidas en los contratos de concesión de la ANH y de la ANM que se refieren a inversiones sociales, como son los Programas en Beneficio de las Comunidades (PBC) en contratos de la ANH y los Planes de Gestión Social (PGS) de los contratos de la ANM, o las cláusulas que hagan sus veces;*
- 5** *Seguimiento estricto y articulación de las inversiones con las políticas públicas de las entidades territoriales, por ejemplo, los Planes de Desarrollo Nacionales, Departamentales y Municipales.*

Finalmente, la Corte establece directrices en relación con los criterios que han de tenerse en cuenta por el legislador, el gobierno central y los gobiernos locales, para definir mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia Nación-Territorio, específicos para la explotación del subsuelo y los recursos naturales no reno-

vables – RNNR, dentro de los cuales se destacan aquellos que tienen la potencialidad de generar impacto en el desarrollo local:

- A.** Participación ciudadana y pluralidad.
- B.** Coordinación y concurrencia nación territorio.
- C.** Enfoque Territorial.
- D.** Diferencialidad / Gradualidad. En función de:
 - i.** La existencia de etapas o fases para la exploración y explotación
 - ii.** La afectación generada a las comunidades
 - iii.** La dimensión de los proyectos de hidrocarburos o de minería
 - iv.** La magnitud del impacto de los proyectos
 - v.** La complejidad y el carácter técnico de las decisiones a tomar.
- E.** Información previa, permanente, transparente, clara y suficiente.
- F.** Diálogo, comunicación y confianza.
- G.** Coordinación y fortalecimiento de la capacidad institucional.

Estas líneas jurisprudenciales contienen elementos, criterios, requisitos y fundamentos para la formulación de normatividad y políticas públicas para el Gobierno Nacional, en lo que se refiere a la participación de las entidades territoriales y su articulación con el sector

extractivo para incidir en su desarrollo y ordenamiento territorial, económico, laboral, y en general los aspectos que impactan el desarrollo local.

En este escenario, la política pública ha ido evolucionando en el sentido constitucional que la Corte le ha impreso a la actividad extractiva, dando carácter relevante a la conocida "Licencia Social", de manera que los proyectos productivos resulten cercanos, palpables y de conocimiento pleno de las comunidades que los circundan, manteniendo una estrecha relación que redunde en el beneficio y desarrollo local, tal como lo han orientado la Política Minera del año 2016, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero y Plan Nacional de Desarrollo Minero, andamiaje de la política minera del país que resulta idóneo, pero que requiere de desarrollo e implementación para hacerla pertinente, en busca de la reconciliación de la descentralización territorial con la Nación, en pro de un desarrollo común.

En este orden de ideas, Colombia debe proyectarse hacia el desarrollo local de las comunidades y territorios en donde se realizan las labores mineras avanzando hacia la optimización de los mecanismos de los que se vale actualmente, para construir entre el sector gobierno (nacional y local), los actores productivos y las comunidades, un modelo de desarrollo que permita la implementación de programas en los que haya inmersión de la comunidad, mediante la incorporación de la dimensión minero energética en los POT, así como gestión del conocimiento y la creación de clústeres productivos, que se traduzcan en beneficios comunes

tanto para los actores productivos, como para las comunidades en su entorno, de tal manera que la ejecución de actividades extractivas se traduzca en fuente de oportunidades y prosperidad para los territorios y las comunidades, en respeto del medio ambiente.

En este contexto, y considerando el momento histórico por el que atraviesa el país con la suscripción del Acuerdo Final de paz, se marca una tendencia en la normatividad reciente y las políticas públicas del sector extractivo, tendientes al abordaje de los siguientes aspectos:

Aspectos sociales de la minería

Ordenamiento Territorial y minería

Relacionamiento con el territorio

Debida diligencia y DDHH

Gestión e Inversión social

1.1.1. Aspectos sociales de la minería

En relación con los Grupo Étnicos (Art. 121 y ss), entendidos como comunidades indígenas, negras o mixtas, el Código de Minas hace mandatorio su respeto y protección estableciendo mecanismos diferenciadores para la priorización de sus intereses, garantizando su participación mediante procedimientos preferentes que deben ser considerados por los interesados en áreas donde se encuentren asentados estos grupos aborígenes, lo cual hace indispensable contar con mecanismos



expeditos de relacionamiento territorial y étnico, más allá de la misma consulta previa, de manera que sean tenidos en cuenta sus valores y cosmovisión al momento de pretender la ejecución de labores mineras, con el fin de hacerlos compatibles y sostenibles.

Por su parte, al revisar los aspectos sociales de la minería en el capítulo XXIV del título sexto del código, se hace referencia, entre otros aspectos, a un principio de beneficio para los bienes nacionales y la mano de obra regional que se vinculen a los proyectos mineros, sin que implique como tal un desarrollo colectivo comunitario, pero que es importante tener en cuenta desde el punto de vista de los territorios para la generación de empleo e índices de ocupación formal e informal.

Al respecto, se establece que los titulares preferirán el recurso humano nacional en la ejecución de actividades mineras (Art. 251 y 253) que resulte calificado, así como la adquisición de bienes y servicios de la industria nacional (Art. 252), puntualizando que "... la autoridad minera, oídos los interesados, señalará los porcentajes mínimos de trabajadores oriundos de la respectiva región y domiciliados en el área de influencia de los proyectos que deberán ser contratados.

Periódicamente estos porcentajes serán revisables" (Art. 254), norma que se encuentra en mora de desarrollo para generar impactos positivos medibles en los territorios nacionales, pero que debe orientar la gestión social de la

industria, que tienda al fortalecimiento de las competencias locales y la profesionalización de la mano de obra, aspectos que harán más competitivos a los territorios y ampliando el margen de oportunidades de desarrollo.

1.1.2. Ordenamiento territorial y minería

Para lograr el relacionamiento efectivo y que además redunde en el desarrollo local a partir de la ejecución de actividades extractivas, no basta la obligatoriedad de la ley, o las directrices jurisprudenciales, sino que debe existir una articulación con los territorios vía su ordenamiento territorial y la planificación del mismo, del cual se nutren instrumentos de gestión social en los subsectores de hidrocarburos y minería como finalidad para la determinación de la gestión e inversión social, que conlleve a identificar impactos positivos en el territorio.

Por lo anterior, al margen del marco regulatorio del ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997 y Ley 1454 de 2011) y de la previsión del artículo 38 de la Ley 685 de 2001, para efectos de promover la incorporación del componente minero energético dentro de los instrumentos de planeación municipal y departamental, de modo que se permita la articulación de las actividades productivas dentro de los mecanismos existentes, para el proceso de formulación de los instrumentos de planeación territorial, resulta pertinente tener en cuenta documentos como las **Guías departamentales y municipales**



para la incorporación la dimensión minero energética en los planes de ordenamiento territorial (2019), producidas recientemente por la UPME, y que aportan de manera importante al relacionamiento armónico entre el sector económico y el desarrollo de los territorios, por medio de su ordenamiento y su compatibilidad con el medio ambiente, mediante la articulación de la actividad minera y su incorporación en los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCAS (**Guía para incorporar la dimensión minero energética en los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas – UMPE 2016**).

La incorporación de las actividades minero energéticas en el ordenamiento territorial, permite fortalecer y promover un aprovechamiento sostenible de los recursos minero energéticos locales, la ampliación de fuentes de empleo e ingresos y la generación de recursos para la financiación del desarrollo local (UPME, 2019). Esto, se construye convocando no solo a las autoridades nacionales, sino incluyendo la vinculación del sector privado gremial y empresarial; de manera que este ejercicio se traduce en un beneficio tanto para el ente territorial, que contará con la información suficiente para la adopción de las decisiones autónomas en su ordenamiento territorial, permitiéndole evidenciar la importancia del sector extractivo en su territorio, como en un pleno conocimiento para las autoridades nacionales y la industria sobre las zonas que impactan, los procesos económicos de las mismas y los intereses comunitarios a impulsar.

Esta importancia igualmente se traslada a los instrumentos de planeación territorial creados con ocasión de la suscripción del Acuerdo Final de Paz de 2016, conocidos como **Planes de Desarrollo con enfoque territorial – PDET** – consagrados en el Decreto Ley 893 de 2017, y a las Regiones que llegaron a crearse con ocasión de la **Ley 1454 de 2011 y la Ley 1962 de 2019**. Escenarios en los que a pesar de que los instrumentos de planeación varían en su formulación respecto de los planes de ordenamiento territorial ordinarios, se resalta el alto contenido participativo de la comunidad en su determinación, en la que el componente extractivo deberá hacer parte al momento de la caracterización de las actividades económicas y productivas de la zona respectiva, y que produce el efecto positivo en el desarrollo territorial ya anotado, en caso de lograrse su incorporación.

Esta visión reglada de acercamiento de la actividad extractiva al territorio, a pesar de que en teoría las empresas la desarrollaran en el marco de sus programas de debida diligencia, estaba presente en el entorno público-minero desde los Planes Nacionales de Desarrollo Minero adoptados por la UPME en ejercicio de las funciones asignadas en la Ley 143 de 1994 y Decreto 255 de 2004, particularmente desde el año 2007 a la fecha; y en época reciente, con la adopción del **Plan Nacional de Ordenamiento Minero – PNOM (2014)**, concebido como documento indicativo que, en el marco de la sentencia C-123 de 2014, procuró



establecer unas líneas de acción que debían encausar el sector minero para superar los espacios de conflictividad social y acercar las actividades extractivas a las comunidades y entes territoriales para el aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos mineros, promoviendo la conversión del capital minero en otras formas de capital que se tradujeran en mayor bienestar y desarrollo para las regiones productoras y para el país, lineamientos que sirven de fuente al **Plan Nacional de Desarrollo Minero horizonte 2025**, como instrumento conductor de la Política Minera Nacional, incorporando variables sociales y ambientales con carácter trasversal.

En el mismo sentido se orienta la Política Minera de 2016, en donde se exalta dentro de los pilares que sostienen la política, los relacionados con seguridad jurídica para el sector y sobre todo la confianza legítima que debe existir entre entidades territoriales, comunidades, empresas y autoridades del orden nacional.

Se observa entonces la tendencia de la política pública, orientada a generar entorno al sector extractivo, un grado de aceptación necesario en los territorios para que la minería pueda desarrollarse en forma ordenada y responsable, produciendo impactos positivos en términos de empleo digno e ingresos esperados, sin conflictos con otras actividades productivas y minimizando los impactos adversos sobre los servicios ecosistémicos y las poblaciones, para lo cual se hace indis-

pensable la generación de relaciones sólidas de confianza y legitimidad de la actividad minera, a través de instrumentos como las buenas prácticas, entre las cuales se encuentran:

La debida diligencia empresarial, la transparencia, la sostenibilidad ambiental, diálogos, inclusión social y seguridad y salud en las labores mineras, conforme a los tres pilares que orientan los Principios Rectores sobre las Empresas y Derechos Humanos, elementos de política pública que hoy vemos incluidos dentro de las directrices de la Corte Constitucional en la sentencia SU-095 de 2018, y que en todo caso requieren mayor desarrollo e implementación por parte de las entidades del sector

1.1.3. Relación con el territorio

Con ocasión de la actividad jurisprudencial antes anotada, desde el año 2014 el Gobierno Nacional definió la importancia de contar con estrategias de relacionamiento territorial del sector extractivo mediante las cuales se busque establecer canales de comunicación incluyentes como herramienta para planear el desarrollo sostenible de los territorios, comprendiendo la variable de riqueza minero-energética.

La estrategia tiene como objetivo el mejoramiento de la relación nación-territorio y se sustenta en tres pilares: i) Generación de confianza; ii) Fortalecimiento de capacidades en conocimiento del sector; iii) Promoción de diálogo transparente e informado como herramienta de interacción con el sector, los cuales se desarrollan en el



Anexo A (Ministerio de Minas y Energía, 2018). Sobre estos tres pilares se propicia la generación de escenarios de conocimiento mutuo que permiten la planeación del desarrollo local a partir de los impactos positivos que generan las actividades minero energéticas y su compatibilidad con las actividades productivas existentes en los territorios.

Dentro de esta estrategia pública se pueden agrupar las siguientes herramientas documentadas por el Ministerio, a saber:

- *Protocolo de comunicación para proyectos mineros (2015)*
- *Estrategia territorial para hidrocarburos (2016)*
- *Caja de Herramientas para el dialogo territorial sobre desarrollo sostenible (2016)*
- *Estrategia de Relacionamiento Territorial del Sector Minero Energético "Todos Cabemos" (2017)*
- *Metodología de Diálogo para el Sector Minero Energético (2017)*
- *Lineamientos de Ordenamiento territorial (2018)*

Finalmente, se advierte que un mejor relacionamiento con el territorio, mediante los instrumentos dispuestos por el Gobierno Nacional y las autoridades administradoras de los recursos naturales no renovables, le permite al sector realizar sus actividades de

manera sostenible, gestar conocimiento de la actividad en las comunidades receptoras de los impactos, conocer el entorno social, económico, cultural y de desarrollo de los territorios donde se ubica el respectivo proyecto para nutrir su base de gestión social e inversión y así obtener el reconocimiento de la sociedad como un verdadero impulsor del desarrollo territorial, en los aspectos tanto sociales, culturales, económicos y de derechos humanos.

En cuanto a este último, hay que resaltar el trabajo realizado por la UPME para integrar consideraciones de derechos humanos en la planeación del sector minero, a través de un estudio participativo y multiactor realizado entre 2014 y 2016 para tres minerales en 8 departamentos, en el que se definió el mapa de riesgos en derechos en el sector minero y a partir del cual presentaron recomendaciones para el sector (**Evaluación Integral Sectorial de Impactos en Colombia, La minería que no se ve. UPME – CREER**).

Hoy, se concibe como instrumento metodológico para el relacionamiento de las empresas, las autoridades locales y las autoridades nacionales, la Política de Derechos Humanos en el sector extractivo, adoptada por Colombia mediante la Resolución 40796 del 1 de agosto de 2018, que desarrolla los principios rectores sobre empresas y Derechos Humanos y el concepto de debida diligencia, los cuales son referencia mundial para todos los actores que de forma directa o indirecta



tienen obligaciones, responsabilidades y/o intereses legítimos en relación con una actividad comercial y empresarial, como los que están presentes en las actividades extractivas.

La política colombiana establece entonces objetivos y lineamientos específicos para abordar la articulación de las políticas y estrategias nacionales en un marco de corresponsabilidad entre el Estado y los particulares, en aplicación de principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, que permiten transformar la conflictividad social en insumo para el relacionamiento constructivo entre las empresas y las comunidades y con ello fortalecer la prevención, promoción, protección y garantía de los Derechos Humanos, con enfoque diferencial.

En este escenario, se encuentra en la política pública una oportunidad para que las entidades nacionales y locales, el sector privado y las comunidades, fortalezcan los procesos de diálogo y de generación de confianza, mejoren la efectividad de la inversión social frente al contexto territorial donde se lleva a cabo la operación, se incremente la competitividad empresarial y se aproveche de mejor manera las capacidades locales de instituciones y organizaciones sociales frente al goce efectivo de derechos de la población, en articulación con las demás políticas sectoriales, dando cumplimiento a los criterios establecidos por la Corte Constitucional en la sentencia SU-095 de 2019.

1.1.4. Gestión e inversión social

Dentro de los mecanismos normativos y de política pública nacional que impactan el desarrollo local, se observan instrumentos que permiten hacer tangibles a corto plazo, de forma más eficiente y efectiva, los beneficios o impactos positivos que genera el desarrollo de actividades minero energéticas en los territorios, en beneficio de las comunidades que habitan las zonas de influencia de los proyectos, vía inversión de recursos, como ocurre en Colombia con las figuras de “obras por impuestos” y “obras por regalías”.

Igualmente, en este contexto se ubican figuras que hacen visibles compromisos de inversión social, que se originan por la realización de actividades minero energéticas como lo son los “Planes de Gestión social”, en minería, y los “Planes de Beneficio comunitario”, tratándose de hidrocarburos.

1.1.4.1 Obras por Impuestos y Obras por Regalías

En efecto, la legislación nacional ha incorporado conceptos compensatorios de obligaciones pecuniarias de gestión para orientarla a obras y necesidades locales, como para los empresarios porque las obras redundan en un factor reputacional.

En el caso de la figura de **Obras por Impuestos**, la misma se deriva del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y se



adoptó con la Ley 1819 de 2016 como una reforma tributaria estructural, que estableció incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socio-económica en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), razón por la cual su ámbito de aplicación se encuentra restringido exclusivamente a las zonas declaradas como ZOMAC, en donde se podrá pagar hasta el 50% de su impuesto de renta, a través de la ejecución directa de proyectos de inversión en las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza; o realizar la obra como descuento de la inversión y aplicarlo como pago efectivo del impuesto sobre la renta y complementarios.

En la actualidad el sector extractivo, se encuentra fuertemente vinculado al mecanismo, por la habilitación legal que dio el Decreto Ley 883 de 2017, lo cual redundó en el beneficio y el desarrollo de las comunidades receptoras de las obras, generando durante los dos años de implementación del mecanismo, la vinculación de 62 empresas para ejecutar 65 proyectos sociales, con una inversión cercana a los quinientos mil millones de pesos (Gobierno Nacional, 2019).

Por su parte, el mecanismo de **Obras por Regalías**, figura incorporada recientemente en la Ley 1942 de 2018 con el fin de promover la inversión y desarrollo de las entidades territoriales productoras, mediante el cual se faculta a éstas para acordar de forma voluntaria, con personas jurídicas que adelanten actividades de

explotación de recursos naturales no renovables y que formulen proyectos de inversión, como parte de pago de las regalías, con la destinación propia del Sistema General de Regalías priorizando proyectos de infraestructura en servicios públicos, vías terciarias, proyectos agrícolas y productivos.

Esta novedosa figura se convierte en una estrategia para el desarrollo de las entidades territoriales, fomentando la debida diligencia de las empresas que desarrollan actividades de explotación de recursos naturales no renovables, independientemente de su ubicación geográfica, mediante una inversión socialmente responsable y con participación de las comunidades beneficiarias de la ejecución de proyectos de inversión que contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida social, económico y ambiental de las jurisdicciones en las que desarrollan estas actividades y habilitando, en consecuencia, un adecuado equilibrio entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales y el impacto de sus acciones en las comunidades.

A la fecha de la presente investigación se encuentra pendiente su reglamentación por parte del Gobierno Nacional, siendo una figura inexplorada en su aplicación.

1.1.4.2 Plan de Gestión Social

El Plan de Gestión Social que rige en materia minera en virtud de la Ley 1753 de 2015 y las Resoluciones ANM 708 de 2016, 318 de 2018 y 406 de 2019, hoy está concebido como un instrumento de gestión sistemática, continua,



ordenada e integral que consolida los programas, proyectos y actividades que desarrolla un concesionario minero en el territorio con tres objetivos fundamentalmente:

- i. Crear, potenciar, mantener y fidelizar relaciones de confianza
- ii. Prevenir, mitigar y atender los impactos sociales
- iii. Incrementar las oportunidades generadas por el proyecto, sociales y económicas en el área de influencia.

El alcance de estos objetivos varía dependiendo de la clasificación de la minería a la que pertenezca el proyecto, en función de su capacidad de gestión, y deberá estar acorde con los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional y los proyectos identificados como prioritarios por la comunidad del área de influencia, lo cual implica un diálogo permanente con el territorio.

En este instrumento de gestión social, se resalta el papel protagónico de la comunidad del área de influencia de los respectivos títulos mineros en la definición de las líneas de acción que tendrá el Plan de Gestión Social, basado en la identificación de actividades y creando acciones conjuntas con otros actores presentes en el territorio, y así plantear estrategias de desarrollo con enfoque en derechos en materia de fortalecimiento productivo y de generación de empleo local (Art. 254 de la Ley 685 de 2001), inclusión social, equidad de género, educación, salud, recreación y deporte, entre otros,

que deben enfocarse en mejorar las condiciones de la comunidad en el territorio, estar coordinadas a la realidad del proyecto y ser pertinentes, sostenibles, medibles y realizables.

No obstante lo anterior, y como consecuencia que desde el punto de vista legal, la obligación de ejecutar un plan de gestión social se incorporó al contrato de concesión minera, según cifras de la ANM, tan solo 190 contratos a la fecha tienen la obligación de incorporar dicho plan, de los cuales 32 se encuentran en fase de exploración, 82 en construcción y montaje y 76 en explotación, espectro que se reduce como consecuencia de que en fase de exploración no existe obligación alguna que genere impacto en el desarrollo local.

1.1.4.3 Programa de Beneficio a las Comunidades

Este programa fue adoptado al interior de la Agencia Nacional de Hidrocarburos dentro del contenido obligatorio de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, en cumplimiento del Acuerdo No. 05 de 2011 del Consejo Directivo, que contiene los parámetros bajo los cuales deben ejecutarse dichos programas, los cuales tiene por fuente obligatoria el 1% de la inversión a realizar en la respectiva fase por parte de los contratistas, con el objeto de mejorar las condiciones sociales de las comunidades en el Área de Influencia Directa.

Dentro de los parámetros para la ejecución de la inversión, la ANH estableció como indispensables los siguientes:

- i.** Asegurar la participación ciudadana;
- ii.** Caracterización integral del entorno;
- iii.** Criterios de transparencia y respeto por los derechos humanos y pueblos étnicos mediante información clara y comunicación efectiva y **iv.** Armonía con los Planes de Desarrollo, Planes de Vida, Planes de Etnodesarrollo, POT y estándares de desarrollo sostenible.

Esta inversión obligatoria tarifada sobre las inversiones realizadas en la respectiva fase del proyecto, permite establecer con certeza la inversión que recibirán los territorios definidos como área de influencia; lo cual se traduce en una fuente de ingresos para la gestión del desarrollo local, con enfoque en el desarrollo humano y a la superación de la pobreza extrema.

Para orientar la gestión de los PBC, la ANH, con el apoyo del PNUD, adoptó el documento **Guía metodológica para la gestión de los PBC con enfoque de desarrollo humano y reducción de la pobreza extrema en Colombia** que ofrece un instrumento de apoyo, indicativo, así como le brinda a las comunidades y autoridades locales información relevante para ser parte de procesos participativos con enfoque de género.

Colombia presenta desde su marco normativo, en la evolución jurisprudencial y de políticas públicas del último quinquenio, un escenario propicio para

gestar, impulsar y materializar impactos positivos de la actividad extractiva en los territorios y comunidades receptoras de los mismos, y en esa línea se debe procurar y enfatizar en la necesidad de articulación de la institucionalidad, las autoridades públicas administradoras de los recursos naturales no renovables, las comunidades receptoras de los impactos de la minería, las corporaciones judiciales y al sector industrial, afianzando el entendimiento orientado a una actividad extractiva que sostenga una relación intrínseca con las comunidades, autoridades locales y territorios, en pro de su desarrollo.

A corto plazo, y hasta tanto no se legisle sobre la materia, resulta conducente implementar los instrumentos de articulación y relacionamiento con los territorios, por ejemplo: **i.** la incorporación de la dimensión minero energética en los instrumentos de POT y de POMCAS, a partir de los cuales se puede enfocar armónicamente y con información suficiente, el desarrollo de los territorios, como mecanismo legal de articulación de los intereses nacionales y territoriales, y del cual se nutren los instrumentos de gestión e inversión social, y **ii.** con la adopción de las órdenes dadas por la Corte Constitucional a la institucionalidad del sector para fortalecer y reformular los instrumentos de relacionamiento y de gestión e inversión social, con enfoque territorial y de derechos humanos.



1.2. Análisis del marco normativo y política pública internacional

1.2.1. Chile

En el caso chileno, se encuentra una regulación sólida que data de las décadas de 1970 y 1980, concebida bajo la posición estatal de impulsar la actividad extractiva y fomentar la inversión extranjera, por lo que desde el dominio de los recursos naturales no renovables plasmado en la Constitución Política, pasando por la Ley Orgánica de Minería, hasta el Código de Minería, se crearía un bloque normativo que serviría de referente en la región para nutrir las reformas que se vendrían a la postre en los ordenamientos jurídicos en Latinoamérica.

En efecto, este marco normativo constituyó la orientación del sector extractivo, hacia la producción y captación de rentas estatales, garantizando las inversiones extranjeras y facilitando las mismas; por lo que su enfoque, era netamente económico para la época de su promulgación, sin que existiera mayor consideración a los impactos de la actividad en el desarrollo regional.

Enfoque en el desarrollo local

La institucionalidad minera y algunas políticas públicas exaltan la importancia de los entornos sociales y comunitarios de los proyectos mineros en Chile, principalmente porque existe uniformidad en entender que el sector minero es la fuente de ingresos de-

terminante de la economía chilena, generadora de desarrollo; por lo que se evidencia una preminencia en su orientación netamente extractivista, posición que constituye en las regulaciones del sector una motivación infaltable, y que permea todas las carteras ministeriales.

Bajo esta visión en el sector minero se presentan hitos en la institucionalidad que facilitan el acceso a las necesidades de las comunidades como ocurre con:

A. Los Secretarios Regionales Ministeriales de Minería, antes descentralizados que, además de estar presentes en la región respectiva, tienen por misión la coordinación y articulación de las políticas regionales con las nacionales.

B. La División Desarrollo Sustentable creada al interior del Ministerio de Minería en el año 2018, para desarrollar y hacer seguimiento a Políticas Públicas que optimicen la relación actividad extractiva -medio ambiente-territorios.

C. La Comisión Asesora Presidencial para elaborar una Política Nacional de Minería 2018-2050 con la finalidad de proponer una estrategia para el sector en el corto, mediano y largo plazo, y que se desarrolla en un escenario multi-actor, donde intervienen representantes de las organizaciones estatales, empresariales, grupos indígenas y sociales para definir el enfoque de la minería desde el punto de

vista de desarrollo sostenible bajo las dimensiones ambiental, de gobernanza, económica y social, con el fin de armonizar el desarrollo de una industria con el desarrollo económico del país y de las regiones impactadas con las actividades mineras.

En la actualidad, el Ministerio de Minería tiene su enfoque asociado al desarrollo sostenible, y reconocimiento de los territorios como factor necesario e indispensable para la construcción de una minería con creación de valor, lo cual se evidencia en la siguiente gráfica (Figura 1):

ESQUEMA ESTRATÉGICO PARA LA CREACIÓN DE VALOR EN MINERÍA

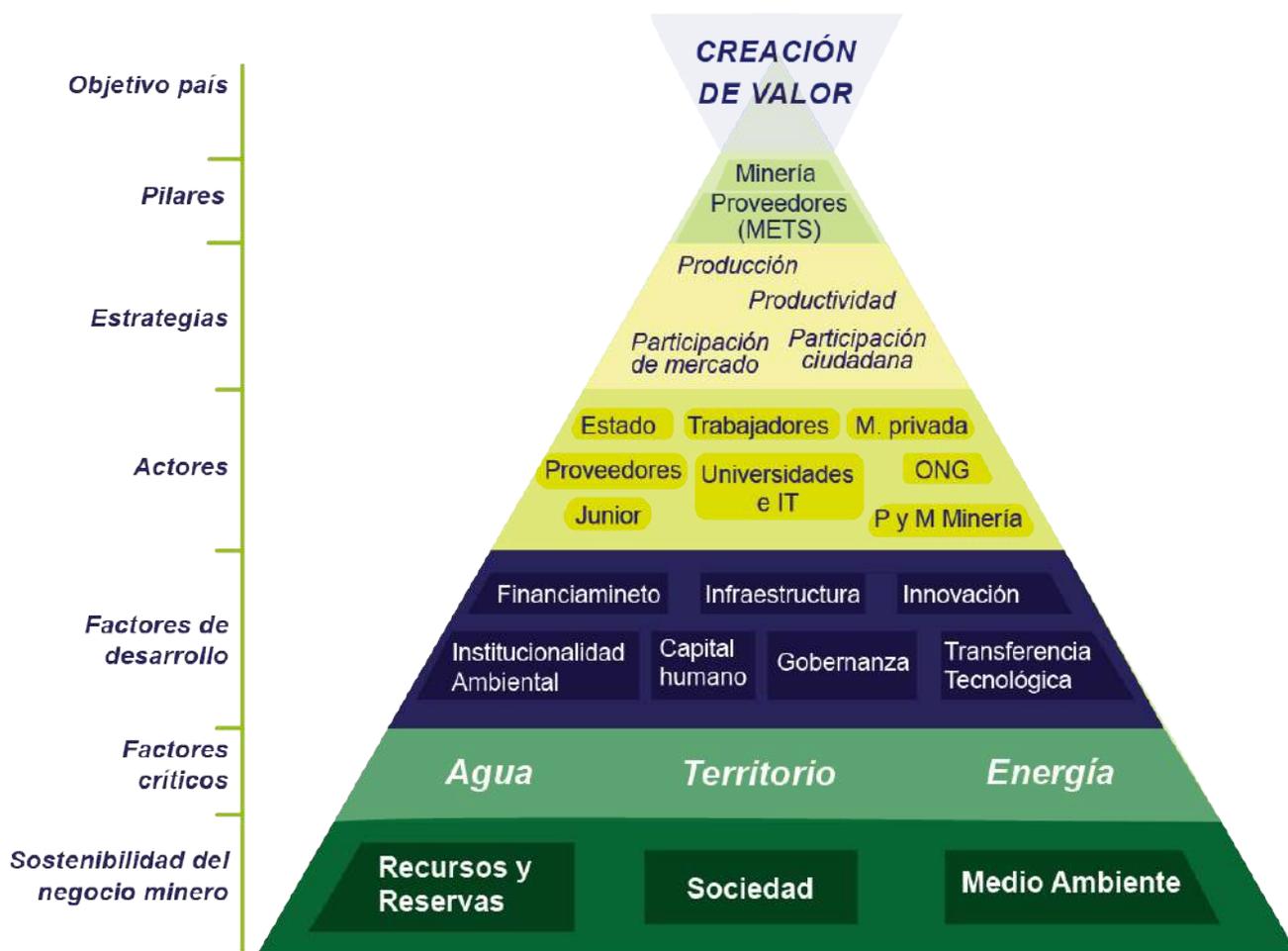


Figura 1. Esquema estratégico para la creación de valor en la minería. Fuente: Comisión Chilena de Cobre – COCHILCO.



Como se observa, existe un direccionamiento institucional hacia la participación ciudadana como estrategia, que reposa sobre la base de las comunidades y medio ambiente como factores de sustentabilidad del negocio minero y que a su vez repercute en el reconocimiento del territorio como factor crítico para una actividad minera que genere valor, enfoque que marca la tendencia en el desarrollo del sector extractivo en el país.

La tendencia institucional definida compagina las políticas y normatividad tendiente a fomentar la inversión y a la generación de riqueza, con la participación y consideración de los territorios y sus comunidades como protagonistas esenciales y determinantes de la generación de valor del sector minero, el cual a la postre tendrá como parámetro de medición el desarrollo que genere en la comunidad, finalidad que se deriva de los compromisos que asumió el Gobierno Nacional y de los que la política pública que se emita por la Comisión creada, se nutrirá.

En la actualidad y debido a que uno de los actores más importantes en los temas de conflictividad en las regiones son las comunidades indígenas, Chile los prioriza y a partir de su cosmovisión busca compaginar los intereses de la nación y los de las comunidades en pro del desarrollo de los territorios indígenas y en respeto a su identidad cultural y social, sin sacrificar el potencial geológico como fuente de rentas para la Nación, pero es consciente de

que se trata de una construcción con participación conjunta de los actores para la construcción de canales y materialización de medidas efectivas para el desarrollo local, potencializando los efectos positivos de la actividad extractiva. No obstante, la tendencia institucional del gobierno y de políticas públicas se materializa a través de las empresas públicas relacionadas con la actividad extractiva, principalmente CODELCO y ENAMI.

Es de anotar que CODELCO, al constituirse como la primera productora del mundo de cobre, naturalmente tiene un plan de sustentabilidad robusto que le permite desarrollar sus planes de gestión social empresarial a mayor escala, generando encadenamientos productivos, traducidos en inversión comunitaria que le permite contar con figuras como el Fondo de Inversión social, para el apoyo de organizaciones sociales en proyectos de desarrollo local, a la vez que participa en asocio con otras compañías del sector privado en clúster mineros que generan mayor impacto en la región, tal como se detalla en el **Anexo A**.

Por su parte ENAMI, si bien no ejecuta actividades extractivas propiamente dichas, participa del sector de pequeña y mediana minería que hoy es considerado vital, no solo en Chile sino en países como Colombia y Perú, para fomentar su desarrollo, y elevar los productos de estas empresas para colocarlos en condiciones de competitividad, modelo que está siendo reforzado por el gobierno chileno para

impulsar este sector mayoritario de la minería y que repercuta positivamente en regiones donde se presenta la minería a pequeña escala, mediante asistencia técnica, financiamiento y transferencia de tecnología a la pequeña minería artesanal (PAMMA). Adicionalmente, en desarrollo de su misión, se hace permanente el diálogo y conocimiento de las comunidades y su entorno en región, razón por la cual es un referente a nivel latinoamericano para fomentar esa parte de la industria y generar sinergias con las comunidades y gobiernos locales.

Si bien la normatividad no se orienta al desarrollo comunitario endógeno, la visión estatal, de política, y comportamental de las empresas públicas, ha evolucionado al punto de considerar a la comunidad y los territorios un actor crítico, en el buen sentido, para que la actividad y los proyectos mineros generen valor, sobre todo tratándose de comunidades indígenas con quienes se comparte desde discusiones tempranas, antes de la ejecución de los proyectos, el modelo de desarrollo que implicará la realización del proyecto, construyendo oportunidades para las comunidades y dando lugar a la anhelada "licencia social".

En este contexto, Chile se debe ser observado con detenimiento en su constante evolución hacia el desarrollo territorial a partir del ejercicio de la actividad extractiva y, en esa medida, en vista de que se encuentra en curso la redacción de la política minera

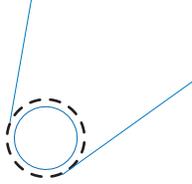
2018-2050, habida cuenta del proceso de construcción que ha sufrido, los actores y temáticas involucradas, será un documento relevante para ese país, que debe ser analizado por los países de la región que atraviesan similares condiciones de conflictividad, como referente para la aplicación de políticas internas.

1.2.2. México

En México, el sector extractivo de cara al desarrollo local tiene un comportamiento diverso en sus subsectores, pues a diferencia de lo que ocurre en los demás países consultados, el subsector público de hidrocarburos contiene más elementos orientados a estrechar la relación con la comunidad y propiciar espacios de desarrollo local, que el de minería, el cual mantiene una posición estática desde la Constitución Política de 1992.

En efecto, la Constitución Política se inspira en la intervención del Estado en la economía y el dominio directo sobre los recursos naturales no renovables, para lo cual fomenta la inversión extranjera de manera que se concibe el modelo extractivo como generador de recursos económicos de los cuales se distribuyen a las administraciones territoriales para su posterior inversión.

En desarrollo de esta máxima constitucional, se emitieron: la Ley de Minería de 1992, y la Ley de Hidrocarburos modificada en el año 2014, las cuales tienen un enfoque diferente en lo que al desarrollo local se refiere.



La revisión del marco normativo minero, no permite establecer con grado de certeza un interés en el impacto positivo en los territorios donde se desarrolle la actividad, ni suministra instrumentos que permitan su articulación de manera que generen desarrollo endógeno en las comunidades receptoras de la minería, por el contrario, como ya se mencionó anteriormente, su enfoque se circunscribe a incentivar la inversión extranjera bajo el entendido que a mayores ingresos, mayor distribución de impuestos y contraprestaciones a los municipios, y regiones.

No obstante, se destaca que en relación con la legislación de hidrocarburos existe una tendencia desde el año 2014 a considerar a las comunidades en el proceso de otorgamiento de permisos y autorizaciones para explorar y explotar, lo cual es el comienzo para que se entienda que las comunidades, su participación y el territorio, deben ser unos aliados en la ejecución del proyecto.

Se contempla la creación de fondos como el Fondo para Entidades Federativas y Municipios Productores de Hidrocarburos, cuyo objetivo es promover proyectos orientados a mejorar el entorno social, la calidad del medio ambiente y la construcción de infraestructura en las localidades y regiones del país con mayor incidencia de desarrollo petrolero, el cual se financia con un nuevo impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, y su recaudo puede destinarse únicamente a proyectos

de inversión productiva orientados a resarcir las afectaciones ocasionadas por la actividad petrolera, en tres rubros principales: i) infraestructura, ii) entorno social y iii) medio ambiente.

De otra parte, y en relación con los impactos que se pueden generar en el territorio la Ley Federal de Derechos indicó que el gobierno debía establecer Estrategias para el Fomento industrial de Cadenas Productivas Locales en materia de Hidrocarburos, resaltando pequeñas y medianas empresas, con el fin de propiciar y fomentar el emprendimiento productivo de empresas de la zona de influencia, que ingresen a la cadena de proveedores de las compañías de hidrocarburos con el apoyo de los mecanismos de fomento (financiación), y que reduzcan las brechas existentes respecto de los estándares requeridos por las compañías, y permita la incorporación al Registro de Proveedores nacionales para la industria de hidrocarburos.

Finalmente, con la reforma tributaria y energética se incluyó la creación de fondos para transferir recursos procedentes de la actividad minera y de la de hidrocarburos a nivel local, tanto a las entidades como a los municipios donde se realizan estas actividades, entre los que se encuentra el Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros y el Fondo para las Entidades y Municipios Productores de Hidrocarburos (FEMPH). En ambos casos, la finalidad de los fondos es atender temas relativos al desarrollo social y ambiental de estas

regiones a través del financiamiento de proyectos.

Dichos fondos generan escenarios propicios de administración de los recursos, pues en ellos confluyen las autoridades que representan a los gobiernos nacionales y locales y se construye de la mano con las comunidades y las compañías que generan los impactos dentro de los territorios locales, en beneficio de los receptores de los impactos, particularmente en temas asociados a saneamiento básico, educación, asuntos ambientales e infraestructura.

Hay entonces una intención en la legislación de beneficiar directamente a las comunidades para potenciar sus actividades comerciales entorno al desarrollo de un proyecto de hidrocarburos, a diferencia de la legislación minera, en donde no se encuentra mecanismo estatal similar y cuya tendencia se mantiene orientada a la captación de inversión para que exista desarrollo económico y, por la vía de los impuestos y rentas distribuíbles, se beneficien las regiones.

A pesar de lo anterior, el direccionamiento del Estado en los Planes de Desarrollo Nacional respecto a la minería, sigue siendo la captación de inversión y la promoción de la exploración para la identificación de mayores cantidades de recursos que aseguren la estabilidad del desarrollo económico, incluyendo pero no distinguiendo, el desarrollo de los entes territoriales donde se realizan las actividades mineras.

En este contexto, los elementos más tangibles de desarrollo local parten no de iniciativa de política pública, sino que orbita en la gestión de la industria, principalmente PEMEX, con instrumentos como el Programa de Apoyo a la Comunidad y Medio Ambiente (PACMA), y respecto a la inversión social y de las obras en beneficio mutuo que tiene planificada la empresa (PEMEX, 2019), mientras que la inversión social se trata desde el punto de vista económico como donativos y donaciones, mientras que las obras de beneficio mutuo se refieren a obras que reporten beneficio al proyecto que se ponen a disposición de la comunidad para su disfrute.

Con base en lo anterior, a pesar de la tendencia en materia de hidrocarburos que incursiona desde el 2014 en la consideración de las comunidades y territorios como actores determinantes para el desarrollo de un proyecto, en México la legislación y la política en materia minera sigue orbitando sobre la producción de rentas y la distribución de las mismas hacia las regiones, de manera que mientras los clusters petroleros se abren paso a través de Estrategias de fomento a la cadena de proveedores y estrategias de sustentabilidad de PEMEX, en materia minera estas no se aprecian en igual forma por la normatividad, y se producen directamente por las empresas hacia las comunidades, lo que ha propiciado el espíritu de reforma a la Ley minera de 1992 que asimile por lo menos el subsector minería al



subsector de hidrocarburos, elimine el exacerbado criterio de utilidad pública de la actividad minera y se oriente al bienestar social de las comunidades impactadas para hacer un desarrollo armónico del país y los territorios.

1.2.3. Perú

El marco normativo de este país, resulta idóneo frente a los retos de conflictividad social que van inmersos en las actividades extractivas y son hoy un referente en materia de participación ciudadana y articulación institucional, aspectos que repercuten en el desarrollo local, teniendo como objetivo primordial en su política pública el aprovechamiento racional de los recursos minerales, respetando el medio ambiente y creando condiciones para el progreso del sector en un marco estable y armónico para las empresas y la sociedad.

A pesar de que la Constitución Política de 1993, mantiene el espíritu de algunas constituciones latinoamericanas en función de la pertenencia al Estado de los recursos naturales no renovables, y un estímulo a la inversión extranjera a través de garantías de estabilidad jurídica, su desarrollo normativo, institucional y de política pública permite entender que, al margen de la rentabilidad de la actividad minera para el país, se tiene consideración hacia las comunidades y los territorios receptores de la actividad minera, generando espacios permanentes de interacción en armonía de una relación tripartita entre el Estado, las

comunidades o territorios y las empresas que realizan actividades mineras.

Relacionamiento y participación ciudadana

Perú contiene normas importantes de cara a la generación de confianza entre los actores que intervienen en el aprovechamiento del recurso minero, contando con participación temprana y decisoria y espacios de escucha durante el proceso de otorgamiento y ejecución de concesiones mineras, que permiten afianzar las relaciones y generar sinergias sociales y económicas que sean tangibles para las comunidades que soportan el ejercicio de la minería en sus territorios, y que permiten al sector industrial desarrollar sus programas de gestión social con fuentes directas de información y de la mano con las comunidades, además de ser de los países pionero en incorporar mediante legislación los fundamentos y procedimientos para la realización de la consulta previa (Ley 27875) a las comunidades indígenas.

Por lo anterior, el relacionamiento de las comunidades con el sector minero se mantiene como uno de los pilares sobre el cual reposa el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Energía y Minas. Al respecto, cobran relevancia los **Decretos Supremos 042 de 2003, 052-2010 de 2010 y 028 de 2008 como desarrollo de la Ley General de Ambiente**, mediante los cuales se articula la participación y el relacionamiento de las comunidades en las actividades de minería, a distintos



niveles, determinando la asunción de compromisos previos de la empresa con las comunidades del área de influencia, como requisito para el desarrollo de las actividades. Estos compromisos reconocen la voluntad de las empresas y el respeto que el Estado exige frente a sus comunidades, los cuales son motivo de riguroso seguimiento por parte del Estado, y dentro de los cuales se destacan:

- A.** Actuar con respeto frente a las instituciones, autoridades, cultura y costumbres locales, manteniendo una relación propicia con la población del área de influencia.
- B.** Mantener un diálogo continuo y oportuno con las autoridades regionales y locales, la población del área de influencia de la operación minera y sus organismos representativos, alcanzándoles información sobre sus actividades mineras.
- C.** Lograr con las poblaciones del área de influencia de la operación minera una institucionalidad para el desarrollo local en caso se inicie la explotación del recurso, elaborando al efecto estudios y colaborando en la creación de oportunidades de desarrollo más allá de la vida de la actividad minera.
- D.** Fomentar preferentemente el empleo local y la adquisición de servicios locales, brindando las

oportunidades de capacitación requeridas.

Aunado a lo anterior, normativamente Perú cuenta con Reglamento de Participación ciudadana del subsector minero, aplicable en los procesos de definición, aplicación de medidas, acciones o toma de decisiones de la autoridad competente, relativas al desarrollo sostenible de las actividades mineras en el territorio nacional, con el objetivo de poner a disposición de la población involucrada información oportuna y adecuada respecto de las actividades mineras proyectadas o en ejecución; conocer y canalizar las opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones u aportes respecto de las actividades mineras; y promover el diálogo, la prevención de conflictos y la construcción de consensos; de tal forma que los intereses de las poblaciones involucradas en el ámbito de un proyecto minero sean considerados en el diseño y de ser el caso, la ejecución de éste, así como para la toma de decisiones de la autoridad competente en los procedimientos administrativos a su cargo.

Este reglamento de participación contempla toda la duración de la concesión, abarcando desde el momento inmediato al otorgamiento del título minero, pasando por la exploración, explotación y beneficio, ejecución y el cierre del proyecto minero, y dentro de su contenido obligatorio señala que el concesionario minero debe adoptar protocolos de relacionamiento dependiendo de los actores



en el área de influencia del proyecto, el cual se elaborará en forma conjunta con la población involucrada desde la etapa temprana de relacionamiento y podrá ser modificado de acuerdo con las circunstancias, por lo que se trata de instrumentos dinámicos y no estáticos que obedecen a la realidad social y económica de las comunidades y territorios, y en todo caso deberá consultar las costumbres, cultura y particularidades de la población.

Los procesos de interrelación entre los actores estatales, empresariales y sociales permiten forjar relaciones estrechas que incorporen el componente minero dentro del ADN del desarrollo local y comunitario, de manera que, la ejecución de los proyectos mineros se realice en compatibilidad con el desarrollo social, económico, cultural y consuetudinario de las zonas que reciben los impactos.

Enfoque en comunidades, desarrollo local e inversión social

La estructura institucional del Perú resulta interesante para este análisis ya que cuenta con organismos articulados y con funciones unificadas, que son fácilmente identificables por las comunidades y la sociedad, que garantiza su acceso directo para asuntos relacionados con la gestión social de la minería, conflictos sociales, consultas previas y garantía de información para los intereses comunitarios.

Aunque pudiera parecer algo simple, no en todos los países existe una uniformidad que radique los aspectos sociales de la minería en entes únicos que garanticen cobertura integral, lo cual acerca el sector público minero a las comunidades y territorios, como factor de legitimación del sector y evita el activismo judicial. De esta manera en la institucionalidad del Perú, se destacan:

- i.** la Oficina General de Gestión Social,
- ii.** la Oficina de Dialogo y participación ciudadana
- iii.** la Oficina de Gestión de compromisos sociales.

Institucionalmente estas entidades abarcan las dimensiones de la gestión social integral, que promueve las relaciones entre las empresas minero energéticas y la sociedad civil, incluidos los gobiernos regionales y locales; propicia el manejo de mecanismos de diálogo y concertación en el sector, gestionan los escenarios de conflictividad social, están presentes en toda la cadena participativa en ejecución de los contratos de concesión y prestan asistencia para la misma, lideran la elaboración de consultas previas en el sector extractivo, y hasta emiten recomendaciones sobre los lineamientos de la responsabilidad y gestión social en materia de cumplimiento de compromisos sociales para las empresas mineras, entre otros aspectos (Decreto Supremo 021 de 2018).

En este sentido, el desarrollo normativo, la estructura institucional y las políticas públicas del Estado peruano, resaltan a las comunidades y territorios como actor determinante para el desarrollo de las actividades extractivas, gestando múltiples escenarios de participación para la toma de decisiones sobre la ejecución de los proyectos, de manera que el contacto permanente entre Estado, Comunidades y Empresas, constituye un escenario óptimo para gestar el desarrollo local a partir del conocimiento de las necesidades e intereses sociales, económicos y culturales; no obstante, los factores y programas de desarrollo local endógeno, no surgen necesariamente de la normatividad y política pública, evidenciando su presencia a partir de la iniciativa de las empresas privadas en el marco de la debida diligencia de las empresas.

1.2.4. Australia

Desde el punto de vista de su marco normativo y de políticas públicas, es importante tener en cuenta la división político-administrativa, y el sistema jurídico orientado bajo normas del Common Law, que difiere de los países analizados hasta el momento, basados en el sistema del derecho civil.

La Constitución de Australia de 1901 estableció un sistema federal de gobierno, determinando que el ejercicio de competencias se distribuya entre el gobierno federal y los estados; en consecuencia la organización política de este país se compone por seis Estados y dos territorios autónomos, los

cuales tienen sus propios parlamentos, gobiernos y legislación.

Por lo anterior, la asociación entre el Gobierno Federal y Local ha sido fundamental para el impulso y el desarrollo de la economía en Australia, ya que esta unión ha permitido generar un entorno favorable para la industria local, garantizando la inversión minera en cada región, las cuales conservan en su integridad los réditos de la actividad

Las Autoridades Mineras Administrativas respectivas de cada Estado, cuentan y disponen con eficaces y suficientes atribuciones y facultades para conceder los derechos mineros mediante títulos o negarlos y/o revocarlos, conforme las condiciones que cada legislación minera prescriba en el correspondiente Estado. La forma de adquirir derechos para explorar o explotar un área se hace mediante el otorgamiento de Licencias y Arrendamientos Mineros.

No obstante, el Gobierno Federal tiene reservadas facultades de regulación sobre algunos asuntos, dentro de los que se encuentran los alusivos a los títulos nativos y las leyes ambientales del orden nacional, aplicables en consecuencia a los asuntos mineros desarrollados en los territorios federados.

Por lo anterior, para efectos del presente documento se tienen en cuenta los desarrollos normativos e institucionales de los ejes de competencia del Gobierno Federal que evidenciarán cómo Australia, a pesar de las diferencias estructurales



desde el punto de vista del Estado, es un referente al momento de considerar las comunidades étnicas, civiles y los territorios como elemento indispensable, para la realización de actividades mineras sostenibles con impacto en el desarrollo local en toda la duración del proyecto minero, incluyendo la etapa de post cierre.

Protección de comunidades aborígenes

Australia es pionera en la legislación nacional de tierras indígenas y el respeto de los pueblos aborígenes que gesta desde su Constitución. Lo anterior, pone de manifiesto que la protección del patrimonio cultural y la defensa de los derechos de los aborígenes son temas de carácter prioritario que deben ser tenidos en cuenta al momento de desarrollar un proyecto minero; mandatos que orientan el actuar y las legislaciones de los estados federados.

Con la Ley de Títulos Nativos de 1993 se establecen mecanismos para el reconocimiento de los derechos de propiedad de los pueblos aborígenes, pero sin duda lo que hace especial esta legislación, es la introducción de sistemas de organismos representativos con autoridad especial para las corporaciones aborígenes (representantes de grupos indígenas) y el sistema de actos futuros, que otorga derechos de negociación, consulta y asesoramiento a las comunidades originarias, previos a la concesión minera (Ritter, 2012).

Como consecuencia de su implementación, en lugar de generarse choques y restricciones para el ejercicio de las actividades extractivas, las comunidades terminaron beneficiándose no solo económicamente, sino que gestaron mediante las facultades otorgadas por la ley, acuerdos y mecanismos para su desarrollo y, en otros casos, culminaron vinculándose a los proyectos extractivos, como ocurrió el caso de la compañía Rio Tinto, documentado en el **Anexo A**.

La negociación entre los beneficiarios de títulos nativos y los solicitantes de títulos mineros, es común en el sector de la industria extractiva en Australia, y de acuerdo a la afectación que se pueda ocasionar por el desarrollo de las actividad minera, se pactan acuerdos o compensaciones, que incluyen la gestión del patrimonio cultural, de permiso para el acceso a la tierra, de asociación con la comunidad indígena y de compromisos en el que se evidencie el desarrollo minero con beneficios para los aborígenes. En todo caso, de no haber acuerdo se establecen también Tribunales de títulos nativos para resolver las controversias.

Este marco de protección constitucional y legal a los grupos indígenas se configura como ejemplo de que la articulación de las actividades extractivas y la autodeterminación de los pueblos aborígenes es posible, sin que una se contraponga a la otra; de manera que la actividad productiva se configure como fuente directa del desarrollo de las comunidades étnicas.

Enfoque de desarrollo local

Australia, bajo los postulados del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM International Council on Mining & Metals, s.f.), ha concebido el desarrollo de la comunidad como el proceso de aumentar la fuerza y la eficacia de las comunidades, para mejorar la calidad de vida de las personas y su participación en la toma de decisiones que lograrán un mayor control a largo plazo sobre sus vidas, por lo que la responsabilidad de los actores de la actividad extractiva, va más allá de la mitigación de los impactos sociales y se centra en fortalecer la viabilidad de la comunidad. Básicamente, trabaja para crear beneficios locales para las personas, más allá de la vida útil de la operación minera.

Al respecto, en este país resulta evidente para el completo desarrollo de cualquier proyecto minero contar con la aceptación y la participación de las comunidades afectadas, no sólo antes de aprobar un proyecto sino también durante el completo ciclo de vida del mismo, incluyendo la etapa post cierre. Por lo que, con el fin de recobrar la confianza de las comunidades afectadas, las compañías comunican de una manera clara y transparente los posibles impactos de carácter ambiental, social y económico que un proyecto podría generar y presentan detalladamente las estrategias para remediar esos impactos, en cuyo seguimiento existe una fuerte presencia de la comunidad.

En este escenario, resulta relevante la planificación del cierre de mina desde los inicios de la operación, lo que permite que todas las partes puedan participar en la construcción del modelo de cierre, obteniendo datos cuantitativos y cualitativos de la comunidad, disminuyendo los impactos negativos y logrando optimizar el recaudo de la información para ayudar a la comunidad a redirigir su actividad económica con la debida antelación, de ser necesario, incorporando mecanismos de protección como garantías dependiendo del tipo de Estado y empleando el concepto de cierre social, de manera que se perciba el cierre minero como una modalidad de transformación industrial.

De esta manera Australia procura que el cierre minero contemple no solo las dimensiones de los impactos sociales y económicos, sino que incorpore los derechos humanos, las consideraciones de género, el patrimonio cultural y el desarrollo humano, para garantizar el cierre adecuado de los proyectos mineros.

Al respecto, el Consejo de Minerales de Australia (MCA) desarrolló un conjunto de directrices voluntarias para sus empresas miembros llamados *Valor perdurable* que proporciona orientación a nivel operativo de los Principios del Consejo Internacional de Minería y Metales, con el fin de ver algo más allá del valor agregado económico que puede reportar la actividad, a saber:



- A.** Aplicar un modelo de desarrollo que identifica las fortalezas actuales de las comunidades y las necesidades a largo plazo para la seguridad económica, social e institucional.
- B.** Fortalecer y diversificar la economía local y regional mediante el apoyo a las empresas y los productos locales cuando sea factible y coherente con las prácticas comerciales.
- C.** Identificar y trabajar para hacer realidad la formación y otras oportunidades para la creación de capacidad y desarrollo de la comunidad.
- D.** Asegurar que las estrategias de salida están en su lugar para todos los programas, sobre todo si se van a terminar antes de cierre de la mina.
- E.** Involucrar a la comunidad en los planes de cierre de minas.
- F.** Contribuir al desarrollo profesional de los jóvenes en las comunidades locales a través de programas de capacitación y tutoría.
- G.** Cumplir con los compromisos de desarrollo comunitario.

El gobierno federal australiano también ha desarrollado varios manuales para guiar a las empresas hacia la mejora de la práctica y resultados más sostenibles, incluida la orientación sobre la gestión de cierre de la mina. El “Manual de Cierre de Minas” contiene un capítulo sobre ‘comunidad y el cierre’ que introduce algunos de los enfoques para abordar los aspectos sociales del cierre, incluyendo: recursos adecuados a las actividades de participación de las partes interesadas como parte del proceso de planificación de cierre de minas para aumentar la relevancia local; y la medición y el seguimiento de la participación comunitaria y el desarrollo antes, durante y después del cierre para alinear mejor con las comunidades sobre los criterios de uso de la tierra y de terminación posteriores a la extracción.

Es evidente como el estamento australiano se encuentra enfocado en que antes, durante y después de las operaciones mineras, las cuales deben atender a las necesidades de las comunidades, propiciar su desarrollo local de transformación industrial y diversificar la economía local, de manera que tras la culminación de las actividades mineras, no se generen impactos considerables en el tejido social y en el desarrollo económico, visión novedosa que debe considerarse fuente y fin del desarrollo local que la actividad extractiva puede generar en un territorio.

1.2.5. Canadá

A instancias del análisis del marco normativo, es preciso resaltar que la estructura del estado canadiense es federal y el sistema jurídico es propio de los países anglosajones basado en un sistema parlamentario del Common law, excepción hecha de Quebec donde rige el sistema del Civil law.

La composición del territorio está conformado por diez provincias y tres territorios, cuya diferencia radica en que las primeras reciben poderes directamente de la Constitución Política de 1867, lo cual le otorga más competencias y derechos que un territorio, cuyos poderes están delegados en el Gobierno Federal

En este contexto se tiene una regulación minera federal, lo que implica que los gobiernos provinciales y regionales cuentan con un amplio margen de autonomía, lo que les permite diseñar políticas, estrategias e instrumentos para el desarrollo de la minería, de manera que existe independencia en la regulación en cada provincia. Doce de las trece jurisdicciones canadienses, tienen una legislación propia de derechos mineros (Consejo Empresario Mendocino - CEM, 2015).

En este escenario, es desde las políticas públicas del Gobierno Federal, la protección a las comunidades aborígenes y la institucionalidad de la política ambiental, que se pueden inferir escenarios que propician la participación de las comunidades y los territorios respecto a la actividad, y los mecanismos que se pueden traducir en referentes im-

pulsores del desarrollo de las comunidades.

Pueblos aborígenes

En efecto, la protección y garantía de reconocimiento a los tres pueblos indígenas del país (Primeras Naciones, Inuit y Metis) necesariamente hace que los mismos sean considerados actores determinantes para la gestión territorial y extractiva.

De esta manera existen mecanismos como la consulta temprana, efectiva y significativa con los canadienses aborígenes sobre grandes proyectos de desarrollo de recursos e infraestructura, lo cual es una parte importante del desarrollo de recursos y de primordial importancia para el Gobierno de Canadá, que coordina la Oficina de Gestión de Proyectos del Norte y que se incorpora al proceso de evaluación ambiental del respectivo proyecto. Además, las consultas y la participación pública proporcionan información para el desarrollo de políticas y programas que reflejan las prioridades e intereses de estas comunidades al reforzar la conciencia pública y la comprensión de la importancia de este sector.

Al respecto, dentro de la política pública (Plan Canadiense de Minerales y Metales 2019), es recurrente encontrar directrices orientadas a establecer la participación de los asociados y los pueblos aborígenes, desde en las primeras etapas del desarrollo del proyecto, priorizando la planificación y compromisos con dichos actores,



fomentando la capacidad y el apoyo y disposición de la comunidad que incida en la toma de decisiones, el empleo y la disposición negocio.

Es precisamente el diálogo entre las comunidades aborígenes y las compañías mineras donde se encuentra la clave para establecer relaciones de trabajo exitosas y asociativas, que se materia-

lizan en la suscripción de acuerdos o convenios entre las comunidades y las empresas, en cualquier fase del ciclo minero, con el fin de contribuir al desarrollo social y económico de las poblaciones que se encuentran en las áreas de influencia de estos proyectos, dichos acuerdos reconocidos por el Estado Canadiense, presenta la siguiente tipología:

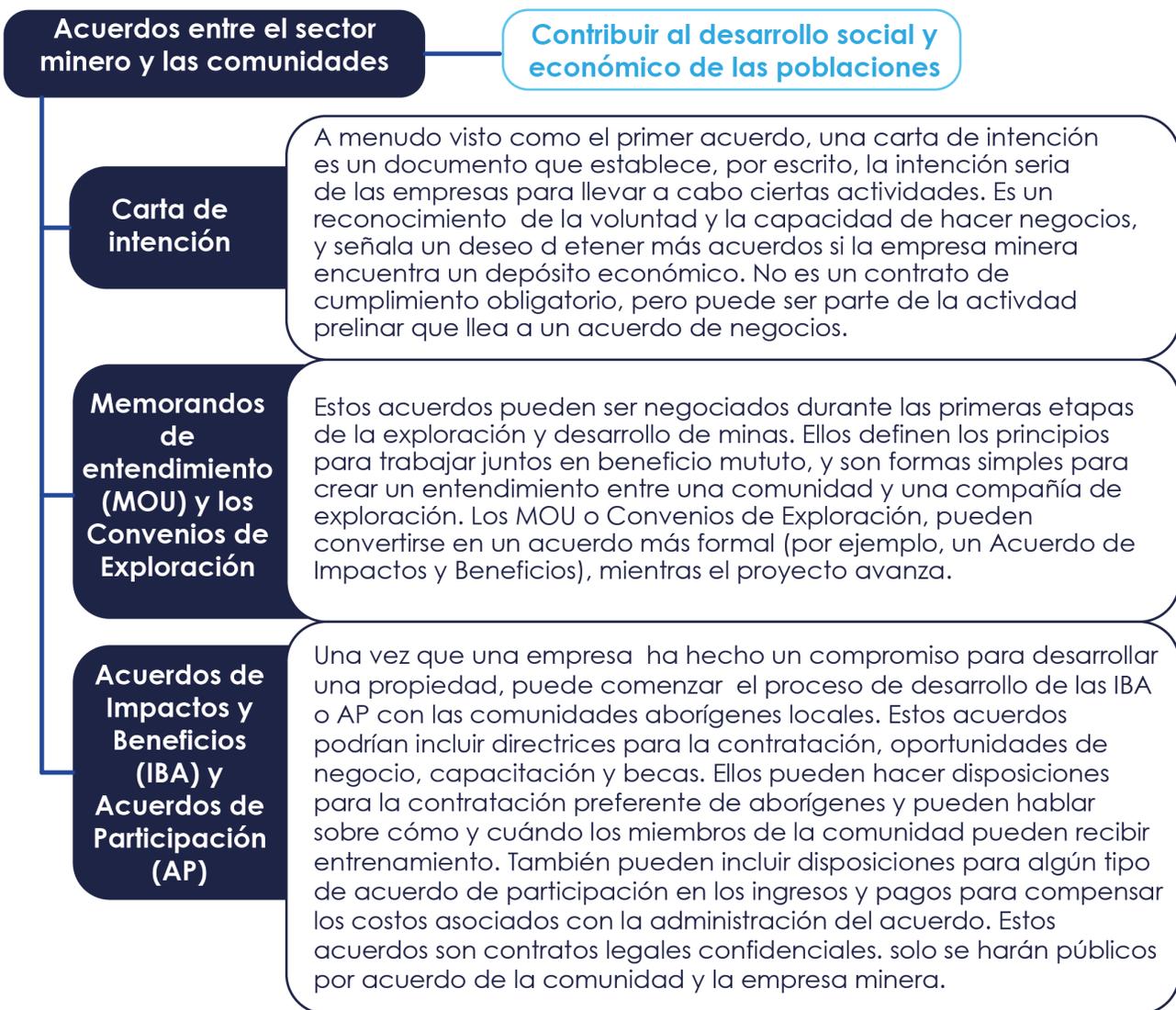


Figura 2. Tipología de acuerdos entre el sector minero y las comunidades.
Fuente: Elaboración propia a partir de (Government of Canada, 2019).



Finalmente, se encuentra como último tipo de acuerdo, los **Join Venture**, mediante los cuales las comunidades aborígenes pueden participar y desarrollar el modelo de "empresa conjunta" con empresas establecidas y así hacer parte del sector productivo de la minería.

Institucionalidad con enfoque de desarrollo participativo local

De otra parte, existen dos organismos al interior del Gobierno Canadiense que, por su objeto y funciones, tienen una incidencia directa en la participación de los territorios y las comunidades para articular el sector extractivo con las demandas sociales y los intereses económicos y culturales de los mismos, así:

Consejo de Responsabilidad Social Empresarial del Sector Extractivo

Creado como organismo asesor enfocado a la implementación de estándares voluntarios de RSE, y de resolución y prevención de conflictos, con mecanismos preestablecidos de acercamiento de las partes y negociación, y tiene por objeto mejorar la capacidad de gestionar los riesgos sociales y ambientales de las inversiones canadienses.

Adicionalmente, tiene a cargo un *Proceso de Revisión* mediante el cual se canalizan los reclamos de las comunidades afectadas por las inversiones mineras canadienses, lo cual

se traduce en la interacción con las comunidades que ahora tienen un organismo que permite atender de forma preliminar los conflictos que resulten en el marco del desarrollo de la actividad extractiva.

Agencia Canadiense de Evaluación del Impacto - CEEA

El 28 de agosto de 2019, entró en vigencia la Ley de Evaluación de Impacto, la cual crea la nueva Agencia de Evaluación de Impacto de Canadá, con el fin de contar con la determinación pública para la toma de decisiones en proyectos mineros, que generan impacto no solo ambiental, sino que se amplía el espectro de evaluación a la dimensión, social, sanitaria, económica, así como el impacto en los derechos de los aborígenes.

De esta manera, el modelo canadiense contempla un escenario de participación pública para la toma de decisiones en los proyectos mineros, y aquellos que van a tener un impacto sobre la vida de la comunidad y sus territorios. Todo proyecto extractivo debe pasar por la CEEA para finalmente tomar decisiones sobre el rumbo de los proyectos.

Esta agencia entonces se encargará de articular los intereses públicos con la ejecución de los proyectos y el aprovechamiento de los recursos, siendo el interés público el centro de la toma de decisiones ambientales, y resaltando la



permanente participación pública en el proceso de revisión y medición de impactos, lo que reconoce, no solo los derechos de los territorios y sus comunidades, sino que, al ser un proceso abierto y equilibrado, fortalece la calidad y la credibilidad en el proyecto, lo que es un incentivo para el sector industrial en la legitimación de sus labores en la sociedad, a la vez que ayuda a identificar y abordar los posibles impactos de un proyecto, y las necesidades de los territorios donde se ejecuta.

Dicho proceso, se vuelve un escenario multi-actor donde confluyen los proponentes de los proyectos, los grupos indígenas, las comunidades interesadas y las autoridades federales, por lo que la heterogeneidad de los actores, y su permanente participación en el proceso de evaluación, desde la definición de la hoja de ruta en la planeación, hasta la decisión definitiva sobre su desarrollo; así como su seguimiento, hace de esta figura una herramienta importante de relacionamiento y fuente de desarrollo local en los territorios impactados por la ejecución de actividades mineras.

En este orden de ideas, analizado el marco normativo y de política pública de Canadá, se observa un pleno respeto e importante reconocimiento a los derechos de pueblos aborígenes que se manifiesta en la participación permanente durante las fases del ciclo minero de los proyectos, alcanzando su mayor expresión con la posibilidad de suscribir los acuerdos o convenios mencionados, para predisponer mecanis-

mos de colaboración, generación de oportunidades locales y beneficios comunales, hasta la vinculación de los pueblos aborígenes al sector pro-

ductivo minero, lo cual constituye indetectiblemente la máxima expresión de la participación de las comunidades, de la concertación con los territorios y de la concreción de instrumentos ciertos que generen desarrollo en las zonas de influencia de los proyectos mineros, cuyos efectos pueden trascender, incluso, la actividad minera propiamente dicha, si en los acuerdos se incorporan factores de desarrollo endógeno que no hagan depender la sostenibilidad de la comunidad de la actividad extractiva que se desarrolla en el territorio.

CAPÍTULO

2

MEJORES PRÁCTICAS

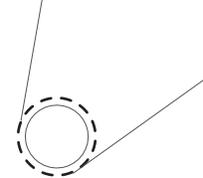
NACIONALES E INTERNACIONALES
DEL SECTOR MINERO
APLICABLES A COLOMBIA



FORMAMOS

MANO DE OBRA LOCAL

PARA EL PRIMER PROYECTO MO
SUBTERRÁNEO DE MINERÍA D
A GRAN ESCALA DE



2. MEJORES PRÁCTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES DEL SECTOR MINERO APLICABLES A COLOMBIA

En este capítulo se presentan tres prácticas sociales y económicas exitosas a nivel internacional de empresas mineras y referentes para el sector minero colombiano, las cuales fueron seleccionadas mediante un proceso de revisión de más de 330 prácticas. Las tres prácticas seleccionadas muestran aspectos innovadores como el enfoque multiactor, la gobernanza local, la creación de alianzas estratégicas efectivas y la participación ciudadana.

La implementación de buenas prácticas por parte del sector minero viene en incremento en diferentes países que han hecho de este sector no solo un dinamizador económico sino social. El análisis de las mejores prácticas del sector minero en países como Canadá y Australia, como referentes de una minería eficiente, inclusiva y sostenible, entrega una línea base para los países de la región, que al igual que Colombia, conocen que los impactos generados por la minería pueden ser beneficiosos para los territorios, a la vez que ofrece la oportunidad de planear el desarrollo local de manera conjunta con todos sus actores.

Las mejores prácticas documentadas a nivel nacional e internacional, las cuales fueron identificadas, sistematizadas, priorizadas y analizadas de forma detallada en el **Anexo B**, referencian los aportes realizados por el sector privado, así como las alianzas estratégicas realizadas con el sector público y la comunidad que fomentan el desarrollo territorial. Estas alianzas entregan una oportunidad a Colombia para vincular a todos los sectores que interactúan en el territorio para el beneficio de las comunidades. Frente a esto, es preciso mencionar que dichas prácticas abordan aspectos clave para el desarrollo sostenible como la gobernanza y el enfoque de derechos humanos ya que reivindican el rol de las comunidades y de la institucionalidad en la planeación del sector y del desarrollo territorial. Es por esto que las mejores prácticas documentadas, deben servir de punto de partida para el desarrollo del sector minero colombiano, así como para la generación de externalidades positivas para las regiones; por lo que se deben tomar en consideración los contextos para su desarrollo en diferentes territorios, teniendo en cuenta las condiciones necesarias para que estas puedan ser aplicables a Colombia para generar el mismo impacto que en los territorios estudiados.

De este modo, luego de presentar la metodología y los criterios para seleccionar las mejores prácticas de las empresas mineras en los países de referencia, se hace énfasis en las tres buenas prácticas consideradas aplicables al contexto nacional y tomadas como referencia de países como Canadá, Chile y México, las cuales muestran la importancia de la institucionalidad y la participación ciudadana en



la consolidación del desarrollo territorial. Las tres prácticas exponen las ventajas de crear sinergias estratégicas que vinculen a la comunidad en la planeación del desarrollo y muestran de qué manera pueden converger las voluntades de los diferentes niveles de gobierno y el sector privado. Así mismo, ponen en primera línea la necesidad de pensar el territorio en un horizonte de largo plazo donde los beneficios del sector minero contribuyan a un desarrollo incluyente para las generaciones venideras.

Es preciso resaltar entonces que, aunque las prácticas seleccionadas entregan una hoja de ruta para su replicabilidad en Colombia, aún se hace necesario una serie de acciones en el país en términos de normativa, gobernanza e institucionalidad que permitan obtener el mismo nivel de éxito que estas han reportado en sus territorios.

2.1. Metodología y criterios de selección de las mejores prácticas aplicables a Colombia

La metodología llevada a cabo para la selección de las mejores prácticas replicables en Colombia partió de una revisión teórica de las principales teorías y conceptualizaciones del desarrollo territorial, como la Agenda 2030 y los ODS, la Teoría del Desarrollo Endógeno, los Derechos Humanos y la Debida Diligencia, el concepto de buenas prácticas y la revisión de estándares internacionales de buenas prácticas.

Posteriormente, fue llevado a cabo un ejercicio de revisión y tipificación de buenas prácticas de empresas mineras pertenecientes a seis países de análisis: Australia, Canadá, México, Perú, Chile y Colombia que estuviesen adscritas a algún estándar internacional de buenas prácticas como Informe de transparencia de Industrias Extractivas -EITI-, Pacto Global, Iniciativa de Reporte Global -GRI- o estándar Fairmined. Este ejercicio lanzó como resultado la

tipificación de 330 prácticas llevadas a cabo por 40 empresas.

El paso siguiente consistió en la revisión de las empresas que llevaran a cabo las mejores prácticas por categoría del desarrollo: económica, social, ambiental e institucional con lo que fueron seleccionadas 26 empresas y 19 prácticas.

Finalmente, se construyó una batería de cinco criterios que sirviera para seleccionar las tres mejores prácticas replicables en Colombia. Este ejercicio se muestra en la Figura 3:

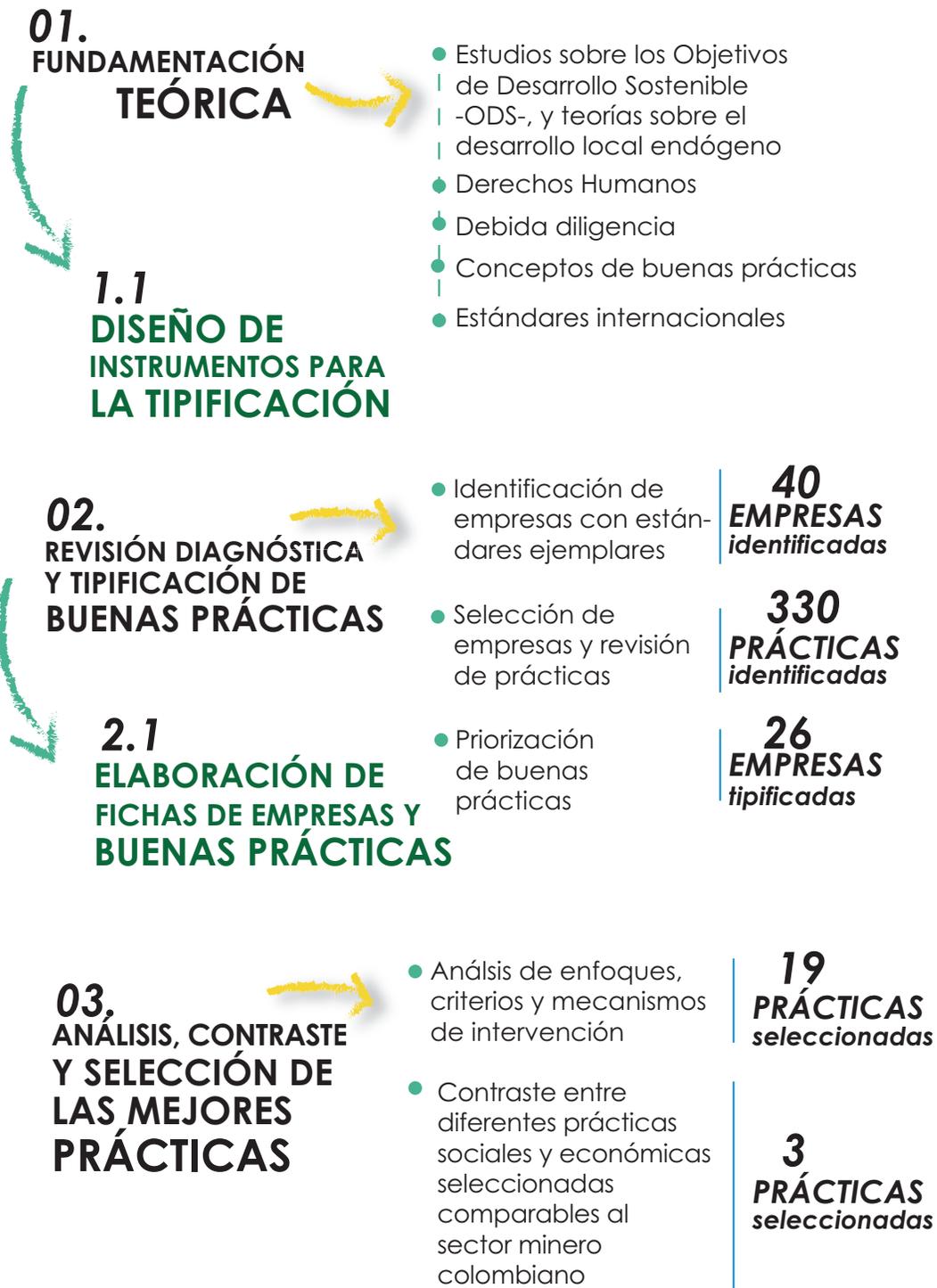


Figura 3. Metodología para la selección de las mejores prácticas aplicables a Colombia.
Fuente: Elaboración propia.

2.1.1. Fundamentación teórica de las buenas prácticas

El primer paso consistió en la fundamentación teórica asociada a las mejores prácticas sociales y económicas mineras, que diera cuenta de aspectos relevantes en el desarrollo territorial. Para esto se hizo uso de la metodología para el Análisis Estratégico Participativo

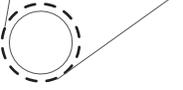
propuesta por el autor González-Wong (2012) y CEPAL (2015), en la cual se establecen cuatro dimensiones y sus respectivos subdimensiones del desarrollo territorial como se muestra a continuación:



Figura 4. Dimensiones del desarrollo territorial.
Fuente: Elaboración propia con base a CEPAL (2012).

Adicional a lo anterior, se realizó un ejercicio que partió de la revisión de la Agenda 2030, sus Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, la Guía de la Debida Diligencia propuesta por la OCDE, el Enfoque de Derechos Humanos y la Debida Diligencia, los Principios Rectores de Empresas y Derechos Humanos (UNGPs), la

Teoría del Desarrollo Endógeno, la definición de «Buenas Prácticas» y la documentación de los diferentes estándares internacionales (Poner 2 o 3 en paréntesis, como el GRI, IMMC, etc.); con el fin de tener elementos que permitieran establecer parámetros o criterios para la selección de las mejores prácticas por empresa y país.



De los diferentes conceptos de buenas prácticas aportados por diferentes instituciones como CEPAL, la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH-, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo -FEDESARROLLO-, destaca el concepto de la OCDE (2015):

“Una buena práctica es técnicamente viable. Parte de un hecho experimentado y ha comprobado su pertinencia, eficacia y eficiencia para la solución de una problemática específica. Es sostenible desde el punto de vista social, económico y ambiental. Tiene implicaciones para la práctica en situaciones similares, estimulando nuevas ideas o actuando como guía para otras acciones. En fin, es potencialmente replicable y adaptable a otros contextos donde se buscan lograr objetivos similares. (p.19).”

2.1.2. Revisión, diagnóstico y tipificación de las buenas prácticas

Una vez establecido una fundamentación teórica que permitiera hacer una definición de lo que es una buena práctica, se procedió a identificar aquellas empresas (con operación en los países objeto de estudio) que estuvieran adscritas a alguno de los estándares internacionales que promueven las buenas prácticas como el EITI, GRI, Pacto Global, Norma ISO 26000 y Estándar Fairmined, entre otros. En este ejercicio fueron identificadas 330 prácticas en 40 empresas pertenecientes a los cinco (5) países objeto de estudio y a Colombia. De este primer paso fueron filtradas 26 empresas que cumplían con los estándares, y sus prácticas fueron tipificadas por dimensión del desarrollo como se muestra a continuación:

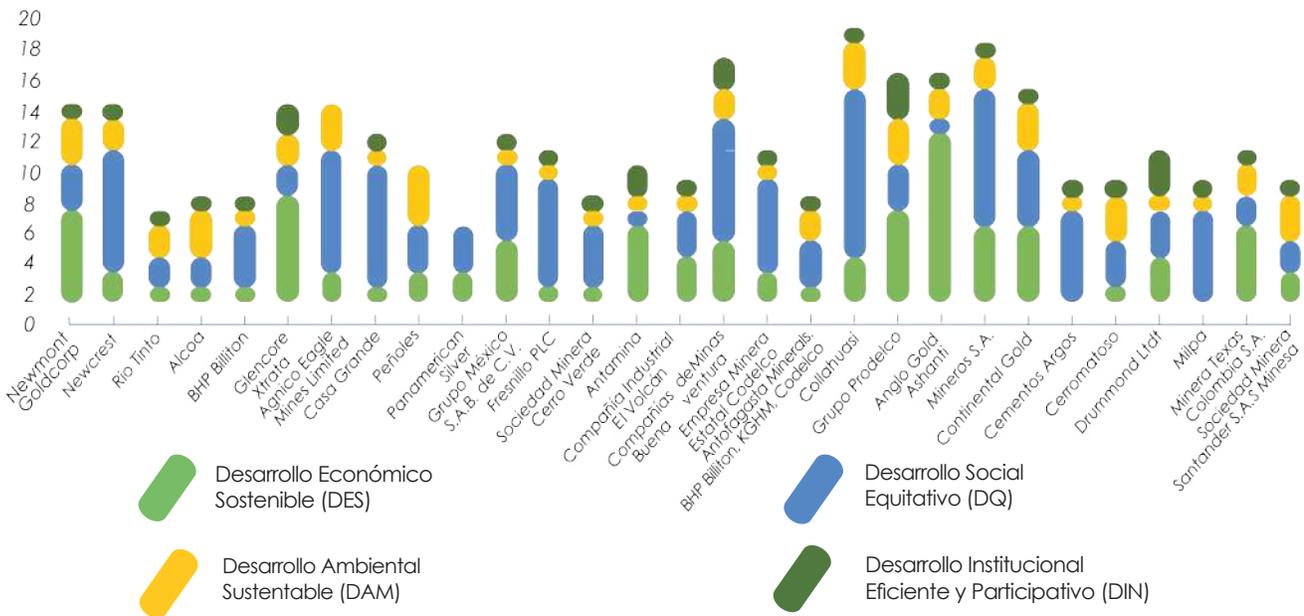


Figura 5. Dimensiones de las buenas prácticas por empresa. Fuente: Elaboración propia.

2.1.3. Análisis, contrastación y selección de las mejores prácticas

Además de contribuir de manera integral al desarrollo local en los territorios con actividades mineras, las 3 prácticas seleccionadas debían cumplir con los 5 criterios necesarios para que la práctica tuviera validez en el contexto social, económico y normativo del sector minero colombiano. Dichos criterios son:

Impacto



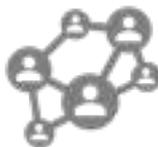
La práctica tiene un impacto más allá de los grupos de interés directos (stakeholders). La aplicación de la buena práctica no solo responde a un criterio de RSE sino que trasciende a otros grupos de interés generando bienestar a comunidades que de otra forma saldrían de la esfera de acción de la empresa

Replicabilidad



Bajo las condiciones presentadas por la práctica inicialmente, esta podría estar sujeta a aplicarse en otros lugares con contextos sociales, ambientales, económicos e institucionales diferentes sin perder su eficacia e impacto.

Gobernanza

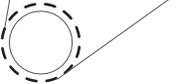


La práctica vincula no solo diferentes niveles de gobierno (local, subnacional y nacional), sino que convoca a organizaciones de la sociedad civil, empresa privada, academia, otros sectores productivos y a la comunidad en general con implicaciones directas en el desarrollo integral del territorio de una manera participativa e incluyente.

Alianzas estratégicas



La práctica hace uso de diferentes herramientas de colaboración entre diversos sectores de la economía, incluyendo el público, para potenciar el trabajo conjunto por la sociedad a través de estrategias o programas que tradicionalmente son suministrados por la esfera pública. Las Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo -APPD- se han convertido en una herramienta fundamental que formaliza y legitima la entrada de las grandes empresas como actores protagonistas en la lucha contra la pobreza, participantes estratégicos de las políticas públicas y partícipes en la consecución de la justicia social (Observatorio de Multinacionales en América Latina, 2015).



Estructura normativa



La práctica debe adaptarse a la estructura normativa y contexto institucional actual de Colombia para tener el máximo impacto y replicabilidad en los territorios con actividades minero-extractivas.

2.2. Los pactos del plan nacional de desarrollo

Para hablar de las mejores prácticas del sector minero que son aplicables en Colombia, es necesario identificar cuál es la hoja de ruta del país para los próximos años, así como los propósitos que se tienen planteados en el actual plan de desarrollo del país, materializado mediante Ley 1955 de 2019 en cuanto al sector minero-energético y otros sectores que convergen en él.

A continuación, se muestran algunos de los pactos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo que tienen incidencia directa sobre el sector minero y su aporte al desarrollo nacional y territorial mediante el establecimiento de diferentes estrategias a corto y mediano plazo que apuntan a la equidad, a la consolidación de la paz territorial y a la sostenibilidad. Estos pactos entregan una justificación sucinta de la escogencia de las tres mejores prácticas internacionales del sector minero aplicables a Colombia, pues al interior de cada uno de ellos existen diferentes estrategias transversales que pueden señalar como podrían desarrollarse dichas prácticas y cuál sería su injerencia sobre la consolidación de un desarrollo integral desde la visión Nación-Territorio.

2.2.1. Pacto por los recursos minero-energéticos

Este pacto pretende mostrar al sector como un dinamizador económico y social en los territorios con una mirada responsable y sustentable de sus actividades. Algunas de las estrategias propuestas para el sector son las siguientes:



Desarrollar un nuevo **modelo de relacionamiento** entre el Gobierno y las regiones basado en el diálogo recíproco y enfoque territorial.



Fortalecer el **programa de formalización y fomento minero**, creando una institución, agencia o empresa para tal fin, que facilite la comercialización de minerales, y agregar valor a los bienes y servicios relacionados con la actividad minera.





Fortalecer los **instrumentos de control ambiental** (Licencias y Permisos) de acuerdo al tamaño del proyecto, método de producción, tipo de mineral y proceso de formalización.



Implementar la estrategia nacional de **economía circular** para aumentar el reciclaje de residuos, el reúso del agua y la eficiencia energética



Fortaleceremos los **cierres mineros** para garantizar la generación de nuevas alternativas productivas en las regiones.



Conformar el Consejo Nacional de **Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales** Asociados – CONALDEF- y adoptaremos protocolos para la acción inmediata y coordinada entre las entidades del Estado.

2.2.2. Pacto por la sostenibilidad

Propone tener un equilibrio entre el desarrollo productivo y la conservación ambiental sin comprometer las generaciones futuras. Se propone establecer una estrategia de largo aliento que le apunte a las diferentes problemáticas tomando en consideración que dichas situaciones pueden afectar directamente al desarrollo social y económico en los territorios donde son llevadas a cabo las actividades extractivas.



Implementar una **estrategia nacional de restauración de ecosistemas** que incluya el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación.



Implementar acciones para la **reconversión** y el desarrollo de procesos productivos sostenibles en los sectores agropecuario, transporte, energía, industria y vivienda.



Realizar estudios de amenazas ante fenómenos naturales para el **ordenamiento territorial** municipal desde las entidades técnico-científicas del país.



2.2.3. Pacto por la descentralización

Busca lograr regiones empoderadas y zonas rurales conectadas para un desarrollo con equidad territorial. Este pacto se propone entre otras cosas:



Conectar el territorio, aumentando los **vínculos** entre la ciudad y el campo.



Aprovechar el potencial productivo y de desarrollo de los municipios, incentivando el trabajo conjunto entre éstos, para lograr **proyectos de impacto regional**.



Dinamizar la productividad del Sistema de Ciudades mediante la **planificación sostenible de la ciudad construida y su expansión**, y la implementación de instrumentos de financiación para el desarrollo urbano.



Contar con **entidades territoriales modernas y fortalecidas**, que generen y ejecuten recursos de forma inteligente y pensando en el bienestar de los ciudadanos.

2.2.4. Pacto por la equidad de oportunidades

Propuesto para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom pretende avanzar en la materialización de derechos de estos pueblos a través de la implementación de medidas concertadas. Este pacto se propone:



Fortaleceremos los programas diseñados para la **generación de ingresos de los grupos étnicos** a través de proyectos productivos, el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, la gestión ambiental y el uso sostenible de la biodiversidad y la sostenibilidad económica.





Formularemos e implementaremos estrategias de **protección de los sistemas de conocimientos tradicionales** asociados a la biodiversidad y a la gestión del riesgo.

2.3. Prácticas aplicables a Colombia

Con base a los anteriores criterios, se eligieron tres (3) buenas prácticas internacionales del sector minero que fueran aplicables a Colombia teniendo en cuenta el contexto minero nacional, en especial los retos propuestos desde los pactos del PND anteriormente mencionados.

A continuación, se enuncian estas prácticas, así como la estructura de gobierno, las alianzas y la gobernanza necesaria para su aplicación en el contexto del sector minero colombiano.

2.3.1. CREO Antofagasta (Chile)

Es una iniciativa que surge a partir de una alianza público – privada apoyada por BHP Billiton desde sus inicios. Se trata de un plan para enfrentar los desafíos del crecimiento de Antofagasta mejorando la calidad de vida de sus habitantes, el cual se articula en torno a un Plan Maestro que propone el crecimiento urbano sostenible de Antofagasta al año 2035.

¿Cómo se lleva a cabo actualmente la buena práctica?

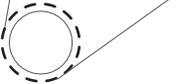
Descripción de la práctica



CREO Antofagasta es una iniciativa de la empresa minera BHP Billiton y una alianza público-privada con diferentes instituciones del orden nacional, regional y local para crear un Plan Maestro a 2035 que propone un crecimiento urbano sostenible de la ciudad de Antofagasta.

Esta iniciativa a la fecha cuenta con 60 instituciones aliadas incluyendo a la Intendencia Regional de Antofagasta y la Alcaldía de la Municipalidad de Antofagasta.

Esta iniciativa multiactor cuenta además con la participación activa de la sociedad civil a través de un comité periódico llamado Comité Público-Privado (CPP) que determina los proyectos e iniciativas amparadas y financiadas por el Plan Maestro y el Comité Ciudadano que es un espacio abierto donde la comunidad es parte del proceso de levantamiento de información y de consulta, sobre la construcción de estrategias y proyectos que se impulsan desde CREO Antofagasta.



Para llevar a cabo el Plan Maestro, CREO Antofagasta creó 7 mesas que abordan diferentes problemáticas y planteó unos objetivos a mediano y largo plazo.

• Inicio del programa Antofagasta en Bicicleta con la inauguración de la primera CicloRecreoVía de la ciudad y el inicio de la construcción de más de 30 km de ciclo vías.

Descripción de la práctica



El factor innovador de esta práctica reside en el esquema de gobernanza multiactor que se valida a través de participación ciudadana y mezcla en la toma de decisiones a actores de la sociedad civil, el sector público y privado, siendo estos últimos los que realizan el más importante aporte monetario para financiar las actividades.

Alianzas



Las alianzas están directamente conformadas por el sector público, el sector privado, la sociedad civil, las academias y ONGs con miras a lograr la implementación de un Plan Maestro Urbano con base en la colaboración voluntaria entre actores públicos y privados en Chile tipo bottom-up.

Impactos de la práctica



- 330 propuestas socializadas con la comunidad (a 2015)
- 5 foros ciudadanos
- 35 proyectos priorizados a ejecutar de 2015 a 2021
- Inversión público-privada de US \$160 millones

Entre estos proyectos, destacan:

- Construcción de los primeros espacios públicos del programa “Antofagasta Limpia y Conectada”.
- Diseño de un innovador sistema de reutilización de aguas servidas para riego de áreas verdes.
- Tercera versión del concurso “AntofaEmprende”.

Gobernanza



La gobernanza de CREO Antofagasta representa un esquema multiactor horizontal en la medida en que se vincula a los diferentes entes de la sociedad como la comunidad, distintas empresas del sector privado, y el sector público a través de la intendencia y la alcaldía.

La línea base para CREO es el diagnóstico generado a partir del PLADECO de Antofagasta, el Estudio Territorial de la Ciudad, elaborado por la OCDE, e información levantada mediante procesos participativos plasmados en la Línea Base Ciudadana desarrollada por la ciudadanía de Antofagasta.



¿Cómo se desarrollaría la práctica en Colombia?

Estructura de gobierno necesaria en Colombia



Las Asociaciones Público-Privadas (APP) han surgido con el fin de asegurar la provisión de bienes públicos y superar los rezagos de inversión del Estado. En Colombia, están reguladas mediante la Ley 1508 de 2012, que las define como un instrumento de vinculación de capital privado a una entidad estatal para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados.

A partir del Decreto Único reglamentario 1082 de 2015 del sector Administrativo de Planeación Nacional, se reglamentó la estructuración y ejecución de los proyectos de APP, mientras que la Ley 1882 de 2018, adicionó, modificó y dictó disposiciones orientadas a fortalecer la contratación estatal Pública en Colombia y la ley de infraestructura. Ahora bien, la iniciativa privada en la intervención de los planes de desarrollo de la administración pública deberá regirse por la Ley 152 de 1994, que establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, modificada por la Ley 1473 de 2011 que establece la posibilidad de inversión privada para la financiación de las obras y actuaciones indicados en los Planes de Desarrollo.

Alianzas que deberán realizarse



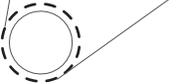
La implementación de este tipo de apoyo privado a las inversiones del Estado se basa en la figura de Alianzas Público-Privadas reguladas legalmente en el país, sin embargo, la priorización de la inversión debe ser articulada con la ciudadanía impactada.

Una ruta útil para realizar alianzas para implementar la práctica será en primera instancia priorizar aquellos municipios con actividades mineras que deseen participar de la iniciativa, esto a su vez consultado con la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil de orden regional y local, así como los distintos gremios económicos y empresas. Posteriormente deberán realizarse mesas de trabajo con esos actores con el fin de priorizar los ejes o grandes bloques temáticos de inversión.

Gobernanza necesaria



La comunidad deberá participar activamente mediante espacios en los que sean escuchados para identificar, priorizar y viabilizar proyectos o acciones para el desarrollo territorial y local. Durante y después de la ejecución de los proyectos de provisión de bienes y servicios mediante las APPs, la comunidad podrá ejercer control sobre las inversiones y el desarrollo del proyecto, mediante



veedurías y evaluación de resultados en mesas de trabajo por tratarse de proyectos públicos.

Recomendaciones para la aplicación



- Inicialmente debe constituirse una estrategia asociativa en la que participen los distintos estamentos de la sociedad: la sociedad civil, el sector público, el privado y el académico. Esta estrategia debe constituirse como una herramienta que dirija las inversiones en iniciativas estratégicas que converjan en un desarrollo sostenible del territorio con una adecuada planificación territorial, económica y social del mismo, a la vez que se alinea con la agenda pública del territorio.

- Deberá constituirse una entidad que canalice los recursos privados y los eventuales recursos públicos destinados para la ejecución de los programas, planes y proyectos formulados inicialmente con la estrategia preestablecida. La estructura de esta entidad deberá ser flexible para permitir el ingreso de nuevos actores privados o de cooperación internacional con capitales disponibles para reforzar los proyectos planteados.

- Los ingresos privados pueden fluctuar en el tiempo afectando el cumplimiento de las metas propuestas, en este caso, el Gobierno Central, departamental o local, deberá asegurar un porcentaje de inversión pública que

facilite la consecución de metas, recursos que podrán gestionarse desde el presupuesto para la ejecución del plan de desarrollo correspondiente .

2.3.2. Acuerdo de Raglan (Canadá)

Es un Acuerdo de Principio establecido por la Sociedad Minera de Raglán de Quebec, hoy propiedad de la empresa Glencore Xtrata, como compromiso para iniciar actividades de producción de los minerales en el proyecto Raglán, ubicado en Nunavick, un territorio al norte de Quebec habitado por una población autóctona de origen nómada conocida como los Inuit.

¿Cómo se lleva a cabo actualmente la buena práctica?

Descripción de la práctica



El Acuerdo de Raglan es una estrategia de asignación de ingresos para el desarrollo comunitario impulsada por la empresa minera Glencore Xtrata en Canadá, mediante la cual, se fomenta el desarrollo sostenible del territorio de Nunavick (Quebec) y de las comunidades aborígenes Inuit que en él habitan.

El acuerdo incluye el compromiso de proporcionar el 4.5% del beneficio operativo a los socios comunitarios una vez recuperada la inversión inicial, y tiene como principales objetivos facilitar el



desarrollo de la Mina Raglan de manera eficiente y preservando la integridad del medio ambiente; asegurar que los Inuit reciban directamente las ventajas sociales y económicas durante la vida de la Mina Raglan; asegurar que se midan los impactos de las operaciones de la mina en el medio ambiente y se gestionen los impactos imprevistos, entre otros.

Entre los elementos establecidos en el acuerdo se encuentran: la compensación monetaria mediante pagos a un fondo fiduciario administrado por los Inuit, que para los años que lleva el Acuerdo, asciende a 70 millones de dólares canadienses; el establecimiento del Comité Raglán, responsable de supervisar la implementación del acuerdo de forma trimestral; y el monitoreo del medio ambiente de forma permanente, realizado de forma conjunta con la comunidad Inuit.

Uno de los programas implementados mediante el Acuerdo es el Programa Akkivik, cuyo objetivo es apoyar a las comunidades mediante la financiación de proyectos que proporcionen un desarrollo social y económico en temas de salud comunitaria, educación, capacidades empresariales, seguridad alimentaria y energética.

Factor Innovador de la práctica



El Acuerdo de Raglán, conformado por comunidades aborígenes, la empresa minera y los municipios, se

consolidó como un mecanismo de articulación de las prioridades locales, las capacidades generadas por la empresa minera, y como medio formal para que la comunidad exprese sus preocupaciones respecto a las actividades pasadas, actuales y futuras de la compañía.

Es una práctica innovadora en la medida que fomenta el desarrollo sostenible en una comunidad aborígen mediante la financiación de proyectos que proporcionen un desarrollo social y económico directo y a largo plazo en temas de salud, educación, capacidades empresariales, seguridad alimentaria y seguridad energética.

Estructura de gobierno



En Canadá, los pueblos indígenas tienen herramientas para la obtención de una parte de los ingresos del desarrollo de recursos que tienen lugar en su territorio.

Estos acuerdos son mecanismos que facilitan la aceptabilidad de los proyectos de desarrollo en territorios indígenas, ya que establecen pautas para la empleabilidad indígena, el desarrollo comunitario, y en ocasiones la participación de la comunidad en los beneficios económicos y financieros del proyecto minero.

Impactos de la práctica



- Entre el año 2005 y 2016 se han otorgado becas por cerca de USD\$850 mil dólares canadienses, propendiendo por la retención de las comunidades tras la entrada en operación de la mina

- La compensación recibida hasta la fecha por los Inuit de Nunavik, derivada de una serie de acuerdos con gobierno y corporaciones para actividades que tienen impacto en el territorio, supera los USD\$100 millones.

- Se han otorgado subvenciones a las organizaciones Inuit sin fines de lucro y organizaciones culturales y, se han construido instalaciones recreativas en cada una de las 14 comunidades Nunavik.

Alianzas



Este tipo de mecanismo, en el que se establecen beneficios compartidos entre la comunidad y las empresas mineras, pone de manifiesto que las alianzas están directamente conformadas por ellos mismos, y como resultado del Acuerdo se generan corporaciones o sociedades con representación de la comunidad para la administración y distribución de los recursos generados por el Acuerdo.

El nivel de cooperación entre el gobierno, la comunidad y las empresas privadas, en ocasiones han permitido el establecimiento de estructuras locales que aportan al desarrollo regional considerando los beneficios percibidos por la explotación de los recursos mineros.

Gobernanza



A partir de los derechos consagrados en la Ley Constitucional de Canadá, las comunidades aborígenes han posicionado su presencia en el territorio como un actor clave y fundamental para el desarrollo de los proyectos mineros, considerando que las empresas deben consultar, negociar y trabajar directamente con la comunidad.

El mismo acuerdo se considera un mecanismo formal mediante el cual se establecen los beneficios y formas de dialogo para la toma de decisiones de la comunidad local en la operación minera. Adicionalmente, mediante el comité de seguimiento al Acuerdo Raglán, realiza supervisión de la implementación de los diferentes programas establecidos por él.

¿Cómo se desarrollaría la práctica en Colombia?

Estructura de gobierno necesaria en Colombia



Considerando lo definido en el artículo 121 del Código de Minas, en el que se consagra

que todo aquel que explore o explote yacimientos minerales está en obligación de realizar sus actividades de manera que no vaya en desmedro de los valores culturales, sociales y económicos de las comunidades y grupos étnicos ocupantes real y tradicionalmente del área de objeto de las concesiones o de títulos de propiedad privada del subsuelo, la comunidad indígena podrá ejercer el derecho de prelación cuando se solicita un título minero en su territorio, lo cual no otorga a la comunidad un título minero, no obstante, se podrá establecer en dichos territorios áreas restringidas en las que no podrán adelantarse actividades mineras, debido a los especiales significados culturales, sociales y económicos que tienen para las comunidades.

De acuerdo con lo anterior, y considerando que el artículo 76 de la Ley 99 de 1993 establece: "La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades", los terceros que deseen generar actividades de exploración y explotación de recursos naturales del subsuelo en territorios con comunidades étnicas deben respetar los derechos que éstos adquieren por el concepto de prelación, lo cual deja de manifiesto la obligatoriedad de su

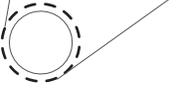
participación en los proyectos mineros, por lo que se evidencia una estructura base para la implementación de Acuerdos de Impacto y Beneficio (IBA). Por otro lado, para llevar a cabo un IBA, considerando las diferentes modalidades de títulos mineros en Colombia, en la cual participen adicionalmente a las comunidades étnicas y terceros, entidades adscritas o vinculadas al Ministerio de Minas y Energía, se podría considerar que la modalidad de Aportes, con la cual el Ministerio otorgaba a las entidades con fines la actividad minera la facultad temporal de explorar y explotar los depósitos y yacimientos de uno o varios minerales en un área determinada, de conformidad con el Artículo 48 y ss. Del Decreto 2655 de 1988, podría ser un mecanismo que permita la configuración de un IBA.

Alianzas que deberán realizarse



Para lograr la implementación de un acuerdo de impacto y beneficio, es relevante considerar como principio fundamental la participación permanente y transparente de la comunidad mediante estructuras organizadas, que desde la solicitud a realizar por parte de un tercero para la exploración y explotación de los recursos del subsuelo y otros aportes voluntarios generados por la empresa minera, la comunidad tenga injerencia frente a la destinación de los recursos.

Por lo anterior, las entidades territoriales deberán participar en el acuerdo



salvaguardando que las inversiones a realizar mediante éste y los fondos o fiducias creados con recursos provenientes de la explotación de recursos del subsuelo.

Gobernanza necesaria



Para la aplicación de este tipo de prácticas en Colombia, es imprescindible la participación de la comunidad mediante mecanismos o espacios en los cuales se identifiquen, prioricen, viabilicen proyectos o acciones para el desarrollo local. Así mismo, en caso de constituirse fiducias con recursos provenientes de la exploración y explotación de los recursos, la comunidad mediante estructuras sociales organizada deberá tener una participación vinculante para expresar sus preocupaciones y prioridades actuales y futuras con base en la realidad social y cultural de cada territorio.

Recomendaciones para la aplicación



- Se deberá considerar la consolidación de una fiducia con fines especiales orientadas hacia el desarrollo local, en la que participen las estructuras sociales vinculadas a las partes dentro del acuerdo, orientada a supervisar y priorizar las inversiones que se realicen con los recursos adquiridos por la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables.

- Se deberá establecer un mecanismo de participación abierto con participación de los diferentes actores de la sociedad para los fondos de Desarrollo y Compensación Regional, en la cual sea clara y activa la participación de las comunidades organizadas.

- Las comunidades organizadas deberán tener un rol vinculante en cuanto a la identificación y priorización de iniciativas de proyectos para el desarrollo local.

2.3.3. Uso de las aguas residuales en el proceso minero (México)

Se trata de un acuerdo para utilizar las aguas negras del drenaje de la ciudad de Zacatecas en el suministro de agua de los procesos de concentración de minerales de la mina Francisco I. Madero del grupo Peñoles, logrando una simbiosis entre las necesidades ambientales de la comunidad y las necesidades técnicas de la mina, contribuyendo así a disminuir el grado de sobreexplotación de los acuíferos y a liberar agua de primer uso para el consumo humano.

¿Cómo se lleva a cabo actualmente la buena práctica?

Descripción de la práctica



Se trata de un acuerdo suscrito entre La mina Francisco I. Madero y la ciudad de Zacatecas para



utilizar las aguas negras del drenaje de la ciudad para el suministro de agua en los procesos de concentración de minerales, logrando una simbiosis entre las necesidades ambientales de la comunidad y las necesidades técnicas de la mina de Zinc más grande de México.

Dicho acuerdo se materializó a través de un convenio entre la empresa minera y la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas (JIAPAZ), organismo encargado de proporcionar el servicio de agua potable y saneamiento en esta ciudad, con el propósito de aprovechar un caudal de 120 l/s de aguas residuales provenientes del punto de descarga conocido como El Orito, para el suministro del 100% del agua necesaria en los procesos de concentración de minerales en la mina.

En el convenio, se estableció que la Unidad Francisco I. Madero se haría cargo de las obras necesarias para el bombeo, línea eléctrica, subestaciones y líneas de conducción de las aguas desde El Orito, instalando una tubería de 17.2 km de longitud hasta la planta de tratamiento de aguas residuales. Así mismo, como apoyo a la gestión de la JIAPAZ en términos económicos, la empresa minera se comprometió a cubrir una cuota de 3.80 pesos mexicanos por metro cúbico de agua cruda recibida para tratamiento en su planta.

Factor Innovador de la práctica



Lograr una simbiosis entre las necesidades ambientales de una comunidad y las necesidades técnicas de una mina, a través de un convenio para del aprovechamiento de las aguas residuales de la ciudad de Zacatecas en los procesos minero-metalúrgicos de la Mina Francisco I. Madero.

Estructura de gobierno



De acuerdo la LEY DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DEL ESTADO DE ZACATECAS, con la que se creó la JIAPAZ, “se declara de interés público la administración de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento del Estado, a través de organismos operadores de dichos servicios y de las obras o infraestructura necesaria, así como la participación de particulares en la prestación de los mismos y en la construcción y operación de las obras relativas...”, lo que permite evidenciar que la práctica se enmarca en la agenda del Gobierno de Estado definida por la Ley antes mencionada.

Impactos de la práctica



Como resultado, la totalidad del agua utilizada en el proceso de la mina proviene de agua negra tratada de la ciudad de Zacatecas, contribuyendo a disminuir la sobreexplotación de los acuíferos



locales, liberar agua para uso humano y tratar más agua de desperdicio, que de otra forma estaría disponiéndose en el ambiente

- 100% del agua utilizada en el proceso minero-metalúrgico proviene de agua residual de la ciudad de Zacatecas que es tratada en la planta.

- Disminución del grado de sobreexplotación de los acuíferos y liberación del agua de primer uso para el consumo humano; de otro modo, habría sido necesario extraerla de acuíferos, lo cual constituiría un desafío ambiental.

- En 2017 el volumen de agua reusada, recirculada y tratada fue de 22 millones de m³, lo que representa el 35% del consumo total de agua.

Alianzas



La implementación de esta práctica requiere de un trabajo coordinado entre la empresa y la entidad estatal o privada prestadora de los servicios básicos de saneamiento municipal, ya que es la primera autoridad para el manejo de estos residuos y recursos. Esto se ve reflejado en la alianza que la compañía minera generó con la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas (JIAPAZ).

Teniendo en cuenta la estructura de gobierno de la práctica, las entidades e instituciones que se articulan y se relacionan en torno al Programa de

Tratamiento de Aguas Residuales (PROSAN), en el que está enmarcada, son la Minera Madero del grupo Peñoles, la Junta Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de Zacatecas (JIAPAZ) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

Gobernanza



Esta práctica le permite a la empresa, además de beneficiar sus procesos y ahorrar costos, dotar de agua a las comunidades cercanas a las unidades mineras, pues, aparte de contribuir a la disminución de la sobreexplotación de los acuíferos locales, liberar agua para uso humano y tratar más agua de desperdicio, el agua tratada en la mina favorece también 200 hectáreas de agricultura de los ejidos de Morelos y Cieneguillas. Esto permite ver que la gestión apropiada de los recursos hídricos en la región donde opera la mina ha detonado procesos de desarrollo económico sostenibles que agregan valor a los recursos, lo que ha fortalecido el arraigo y el sentido de pertenencia de las comunidades.

¿Cómo se desarrollaría la práctica en Colombia?

Estructura de gobierno necesaria en Colombia



Respecto a la participación del sector privado en las políticas de manejo y



tratamiento de aguas residuales, la Ley 99 de 1993, en su numeral 10, artículo 1 del Título I, establece: “La acción para la protección y recuperación ambiental del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones”.

Por su parte, la Ley 142 de 1994 estableció la obligatoriedad del Estado de promover, apoyar y estimular la participación de los particulares en la prestación de los servicios públicos domiciliarios; y el documento CONPES 2775 de 1995 (La Participación Privada en Infraestructura Física) aprobó la política de participación privada para el sector de agua potable y saneamiento básico.

Alianzas que deberán realizarse



El documento CONPES 2775 de 1995 estableció que: “Con la Ley 142 de 1994 se facilita la vinculación del sector privado a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, estableciendo las garantías en defensa de la competencia. Así mismo, de acuerdo con las políticas de descentralización del Gobierno y las competencias asignadas al nivel local, se promoverá la vinculación del sector privado mediante la continuación del proceso

de transformación de empresas en entidades por acciones mixtas, privadas o industriales y comerciales del Estado”.

Por lo que se observa que las alianzas del sector productivo como el minero, con las entidades prestadoras de los servicios públicos, se promueven en la ley, sea para mejorar o atender por completo una necesidad de las poblaciones en que se encuentren los proyectos; por lo que es importante afianzar los lazos de confianza y apoyo para trabajar en intereses comunes.

Gobernanza necesaria



La normatividad ambiental colombiana, particularmente el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiental 1076 de 2015, le exige a los proyectos mineros (y otros sectores) tener en cuenta a la comunidades de sus áreas de influencia en las actividades que se realizarán.

La implementación de buenas prácticas ambientales, en particular para el recurso hídrico, como el manejo de aguas residuales de las comunidades vecinas a las operaciones mineras, depende de la iniciativa y propuesta que presente la compañía en su Plan de Manejo Ambiental (PMA) presentado a la autoridad encargada, por lo que involucrar a la comunidad en el PMA es clave para fortalecer la confianza de las personas ajenas en el proyecto que se esté realizando.



Recomendaciones para la aplicación



El país presenta desafíos en los cuales requiere mejorar para que se potencialice más la participación de las empresas privadas, incluyendo las mineras, en el desarrollo de infraestructura y servicios básicos para la población. Entre estos desafíos se tienen:

- La participación de la banca para el financiamiento de los proyectos está disminuyendo, lo que genera una menor concentración de inversionistas, elevando su riesgo crediticio y baja capacidad de endeudamiento.
- El incremento en el número de contratos público – privados que se generan demanda una mayor capacidad institucional en la gestión. Por lo que

se requiere más capacidad y recursos humanos para el adecuado monitoreo de la calidad de la infraestructura y servicios comprometidos en los contratos.

- Persisten limitaciones en la capacidad de identificar de manera anticipada los impactos sociales y ambientales de los proyectos. Esta situación conlleva al aumento en la probabilidad de sobrecostos y/o retrasos significativos en el proceso constructivo, aumentando así el riesgo para los inversionistas.
- Desconfianza del sector privado en participar con las entidades públicas debido a la corrupción.
- Los proyectos de participación privada deben responder a la planificación estratégica y atender las brechas sectoriales identificadas en el territorio. Por lo que se tiene que fortalecer la regulación existente.



3. MAPEO DE LA OFERTA INSTITUCIONAL, DEMANDAS Y NECESIDADES EN MUNICIPIOS CON ENTORNOS MINEROS

En este capítulo se hace un análisis y contrastación entre la oferta institucional privada y estatal, nacional, regional y local, y las demandas y necesidades de los municipios con entornos mineros (**Anexo F**), para lo que se toman como referencia tres (3) municipios priorizados en el país: Buriticá en Antioquia, La Jagua de Ibirico en Cesar y Mosquera en Cundinamarca.

El análisis de las interacciones entre la oferta institucional, las necesidades y demandas territoriales, las fortalezas y oportunidades locales, el sector productivo, el Estado y la sociedad, se realiza desde la perspectiva del desarrollo local y se apoya en los conceptos del desarrollo endógeno, por lo que son un insumo clave para la definición de una propuesta de estrategia articulada desde la lógica horizontal y vertical que dinamice los territorios donde se desarrollan actividades mineras.

3.1. Ruta metodológica

3.1.1. *Fundamentación y conceptos*

El desarrollo de este capítulo está soportado en:

(i) información secundaria que da cuenta de la capacidad institucional y muestra la oferta nacional, regional y local en los territorios con entornos mineros (**ver Anexo F**) y (ii) el análisis frente a la oferta real identificada en los tres (3) municipios observados (**ver Anexos C, D y E**), teniendo en cuenta el desarrollo endógeno y la inteligencia territorial.

El análisis de las capacidades institucionales de gestión pública y el mapa de la oferta institucional se elaboró a partir de información secundaria y primaria, considerando los elementos teóricos de la Metodología

para el Análisis Estratégico Participativo (Enrique & Romero, 2012 y Wong-González, 2012), en la cual se establecen cuatro (4) dimensiones de análisis, como se muestra en la Figura 4, la cual se tomó como referencia para desarrollar el diagnóstico de buenas prácticas y los talleres con las comunidades de los tres municipios de estudio, reconociendo la oferta y los aspectos relevantes que se identifican en dichos territorios.

Adicionalmente, la contrastación y análisis con énfasis en la pertinencia y efectividad de las interacciones entre la oferta nacional y las necesidades (demandas) de los territorios, se fundamenta en los conceptos plasmados por Iván Silva (Silva Lira, 2007), el cual define que los “territorios subnacionales necesitan desarrollar sus respectivas habilidades y ventajas,

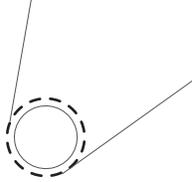
o su capacidad de construir las, para especializarse en áreas o sectores que tengan posibilidades de inserción internacional”, considerando sus ventajas competitivas y comparativas en el marco de una economía globalizada, desde la lógica horizontal

(entendida ésta como la capacidad de construir redes u organizaciones dentro del mismo territorio) entre el nivel local y el nacional. En la Figura 6 se presenta un resumen de la metodología utilizada para desarrollar esto:



Figura 6. Ruta metodológica.

Fuente: Elaboración propia.



Para éste análisis, adicionalmente se realiza una evaluación de las características desde el punto de vista territorial, con la cual se puede identificar el nivel de modernidad del Estado desde una mirada regional y local, considerando los aportes de Boisier (1995) sobre la modernización del Estado y una mirada desde las regiones, la cual sirve de base para la generación de recomendaciones que permitan definir estrategias articuladas desde la lógica horizontal y vertical para la dinamización de los territorios.

3.1.2. Identificación de capacidades institucionales locales para la gestión pública

Este paso, partió de la consolidación y análisis de información de los entes territoriales de referencia que diera cuenta de las capacidades institucionales locales a partir de aproximaciones metodológicas desarrolladas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la evaluación de capacidad (United Nations Development Programme, 2008) en el cual se consideran los siguientes elementos: **1)** rendición de cuentas, **2)** estabilidad (institucionalidad y mitigación del riesgo), **3)** adaptabilidad (innovación y mejoramiento), **4)** Desempeño institucional (eficiencia y efectividad) y, considerando la información secundaria disponible en las Fichas de Caracterización Territorial y la Medición del Desempeño Municipal (MDM) elaborado por el DNP con el cual se evidencia los resultados de la

gestión municipal, junto con el Índice de Gobierno Abierto (IGA) elaborado por Procuraduría General de la Nación y cuyo objetivo es el de medir la transparencia de la gestión), y por último 5) las brechas socio económicas territoriales identificadas mediante estudios de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP. A continuación, se describen los elementos de análisis por municipio:

- **Rendición de cuentas**, se presenta cuando los sujetos de derecho hacen que los sujetos de deber cumplan con sus obligaciones.
- **Estabilidad**, muestra el grado en que la institución puede reducir la volatilidad del desempeño mediante la institucionalización de buenas prácticas y normas, así como la gestión de los riesgos internos y externos.
- **Adaptabilidad**, es la capacidad de actuar en condiciones futuras y satisfacer las necesidades futuras, a partir de la innovación mediante cambios o mejoras en políticas, procesos, prácticas y comportamiento que den lugar al mejoramiento continuo del desempeño.
- **Desempeño institucional**, es la combinación de efectividad y eficiencia, la efectividad es el grado en que se cumplen los objetivos de la institución y la eficiencia pone en relación lo que se produce con los recursos utilizados.
- **Brechas territoriales**, identificación del entorno de desarrollo en los terri-

torios. Con este elemento se permite analizar la capacidad de respuesta de la Entidad para responder a las necesidades y realidades territoriales del municipio.

Este se elaboró considerando las herramientas y estudios realizados por el DNP y la Procuraduría General de la Nación, con lo cual se permite identificar las capacidades institucionales locales a partir de los resultados de gestión, como a continuación se relaciona:

Tabla 1. Criterio de Capacidades Locales.

| ÍNDICE / HERRAMIENTA | PILAR O COMPONENTE RELACIONADO | INDICADOR / CUMPLIMIENTO / RESULTADO |
|--|--------------------------------|--|
| ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO (IGA), PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN | Rendición de cuentas | GEL Gobierno Abierto |
| | | SICEP Datos Abiertos |
| | | SICEP Publicidad |
| | Estabilidad | Modelo Estándar de Control Interno MECI |
| | | Control Interno Contable CIC |
| ÍNDICE DE GOBIERNO ABIERTO (IGA), PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN | Adaptabilidad | Ley de Archivos |
| | | Control y seguimiento de Riesgos |
| | | SICEP – Rendición de cuentas |
| MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO MUNICIPAL (MDM) DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN | Desempeño Institucional | Cumplimiento metas Plan de Desarrollo |
| | | Ingresos Tributarios y no tributarios sin recaudo por OT per cápita |
| | | Ejecución Sistema General de Participaciones |
| | | Ejecución de recursos propios |
| METODOLOGÍA PARA EL CIERRE DE BRECHAS TERRITORIALES, DNP. | Brechas territoriales | Tasa cobertura de acueducto (2005) DANE |
| | | Cobertura en educación media neta (2006-2013) Ministerio de Educación Nacional |
| | | Resultados pruebas saber 11 matemáticas (2008-2012) Ministerio de Educación Nacional |
| | | Tasa de analfabetismo mayores de 15 años (2005) DANE |
| | | Mortalidad infantil (Fallecidos por mil nacidos vivos) (2005-2011) Ministerio de Salud |
| | | Déficit de vivienda cualitativo (1993 y 2005) DANE |
| | | Déficit de vivienda cuantitativo (1994 y 2005) DANE |
| Ingreso Tributario Per Cápita en el municipio (2000-2012) DNP -DDTS | | |

Esto da cuenta del nivel de capacidad de gestión institucional local en el que se encuentran los municipios de referencia, por lo que sirve de insumo para fortalecer

los análisis en torno al desarrollo local y las estrategias necesarias para el mejoramiento y aprovechamiento de dichas capacidades.



3.1.3. Matriz con mapeo de oferta institucional privada y estatal a partir de información secundaria

El reconocimiento y consolidación de la oferta institucional presente en cada uno de los municipios de referencia (Internacional, nacional, regional, local) se realizó mediante información secundaria disponible y primaria.

Para consolidar la oferta institucional presente en los municipios a partir de información secundaria, se recurrió a los planes, programas, proyectos de inversión, bienes y servicios sociales y económicos (acciones) que contribuyen al desarrollo local del Gobierno Nacional, Regional y Local, Cooperantes Internacionales, sector financiero y solidario (Bancoldex, Fondo Emprender, Programa de Transformación Productiva), Cámaras de Comercio, organismos sociales, empresas privadas, gremios del sector minero que tienen injerencia y contribuyen al desarrollo local, así como universidades y actores dedicados a la investigación, las cuales cumplen un rol en cuanto a la formación académica, la investigación y la transferencia de conocimiento entorno a las actividades extractivas en los territorios seleccionados, a partir de las siguientes fuentes de información:

- Sistema CÍCLOPE e informes de Gestión de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.

- Manual de Oferta Institucional del Departamento Nacional de Planeación y documentos de planes estratégicos, programas y planes nacionales.

- Mapa de Regalías del sistema General de Regalías.

- Información disponible en páginas oficiales en lo relativo a la oferta de la banca, sector solidario y entidades no gubernamentales y los diferentes actores de interés con oferta de bienes y servicios en municipios con entornos mineros.

Adicionalmente, como resultado de los talleres implementados en los municipios de referencia, se realizó mediante un taller multiactor un “mapeo institucional” en el que representantes de los municipios, comunidad, sector privado y autoridades locales, que participaron activamente, identificaron los principales programas que la institucionalidad trabaja desde las dimensiones del desarrollo económico sostenible, desarrollo social equitativo, desarrollo ambiental sustentable y desarrollo institucional eficiente y participativo.

3.1.4. Diagnóstico participativo en tres municipios con entornos mineros

El diagnóstico participativo realizado en Buriticá, La Jagua de Ibirico y Mosquera, se constituyó en una herramienta fundamental que permitió conocer con mayor profundidad, la realidad de estos territorios con entornos miner-

os, en cuanto a debilidades, fortalezas, demandas, necesidades, amenazas, fortalezas y potencialidades. De igual manera y con los aportes de los distintos actores claves y estratégicos que participaron, se logró identificar las alianzas estratégicas y la oferta institucional en cada uno y además, recopilar las recomendaciones para subsanar o potenciar situaciones específicas.

En este ejercicio, se destacó como punto de partida, la generación de relaciones de confianza que permitieron una aproximación de doble vía, para la identificación de todos estos elementos que afectan o favorecen

el desarrollo local de un territorio. En la siguiente figura, se presenta la aproximación metodológica mediante la cual se realizó el Diagnóstico Rápido Participativo.

Para el desarrollo diagnóstico participativo se utilizaron herramientas de cartografía social participativa, el mapeo de oferta institucional y el DO-FAR, con los cuales se permitió evidenciar y validar de manera conjunta y participativa las dinámicas particulares de cada municipio, desde el intercambio de saberes, los relatos y las vivencias individuales y/o colectivas de cada uno de los participantes.

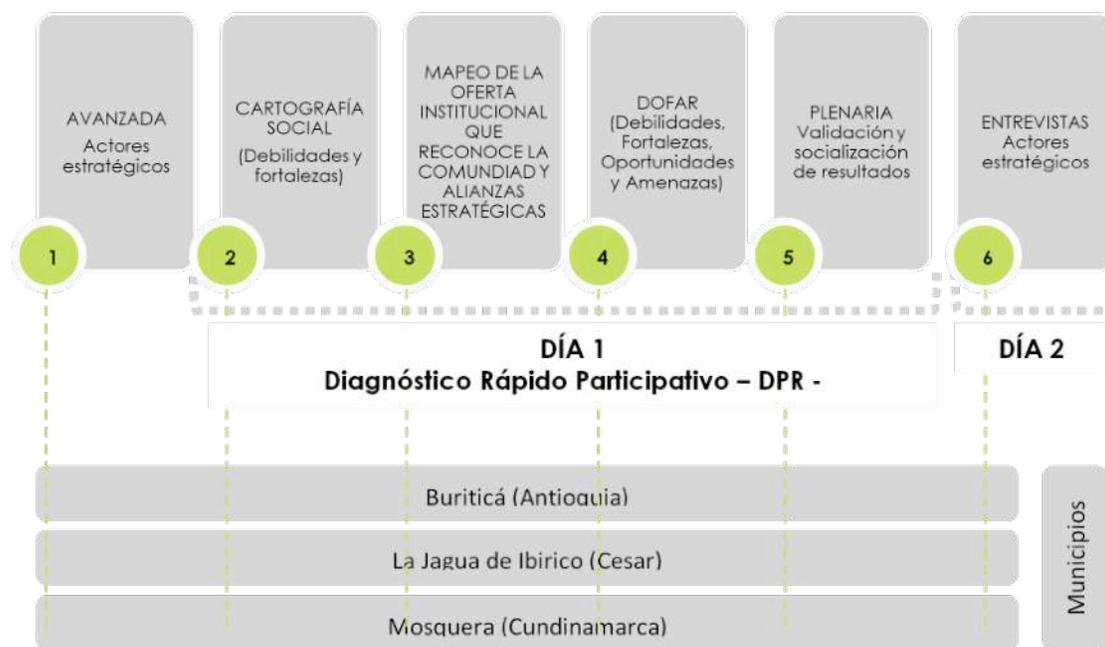


Figura 7. Metodología de los talleres.
Fuente: Elaboración propia.



Identificación de demandas y necesidades en los territorios referentes

Es de resaltar que, en el marco del principio de la participación, fue relevante tener en cuenta a actores que representaran las cuatro dimensiones del desarrollo (i) Institucional (iii) económico (iii) ambiental y (iv) social. Todo esto con el fin, de presentar los siguientes elementos como una herramienta que generara parámetros para la definición de políticas y estrategias de desarrollo local participativo, que incentive el beneficio de los territorios con proyectos mineros a través de alianzas estratégicas. Los diferentes momentos del Diagnóstico Participativo permitieron identificar los siguientes aspectos:

El análisis para las necesidades y demandas se realizó teniendo como soporte teórico y conceptual, la pirámide propuesta por A. Maslow, quien plantea desde la teoría Psicológica – humanista, cada necesidad desde un nivel de la pirámide y estas a su vez, se jerarquizan de manera ascendente. Esta pirámide consta de 5 niveles y en su base se ubican las necesidades de naturaleza fisiológica asociados a la supervivencia. Maslow basa su tesis en el planteamiento de que en los seres humanos al cubrir una necesidad surgen otras de menor jerarquía continuando así, hasta llegar a la cúspide como se ejemplifica e ilustra en la figura 9.



Figura 8. Pirámide de Maslow.

Teniendo en cuenta lo anterior y la información primaria producto de los talleres desarrollados en los tres municipios priorizados, se presentan en el Anexo D (Matriz de ofertas y demandas), las principales necesidades y demandas identificadas por los participantes de los tres municipios referenciados, relacionándolas según la teoría antes expuestas, en los niveles correspondientes. Las cuales se tendrán en cuenta para realizar el contraste con la oferta institucional identificada.

Identificación de fortalezas y potencialidades en territorios referentes

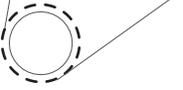
Desde el DRP y con la aplicación de la herramienta –DOFAR- se logró la identificación de: (i) las debilidades y fortalezas reconocidas como aquellos factores internos en los cuales los municipios tienen el control; (ii) las oportunidades y amenazas que son los factores externos y sobre los cuales la injerencia de los municipios es baja e indirecta. De igual manera, se recogieron las recomendaciones que los actores participantes consideraron como de posible aplicabilidad (Ver Anexo E “Matriz Dofar”).

Se resalta el hecho de que los talleres se realizaron en un marco de concertación y participación de los distintos actores estratégicos que habitan el territorio, como fueron las distintas instituciones públicas, empresas y organizaciones sociales y comunitarias.

Por otra parte, el territorio en sí mismo con todas sus dinámicas, también se consideró como un elemento integral, que trasciende el espacio físico, a un espacio con vida habitado por el ser humano y que desde sus interacciones se convierte en su realidad política, económica, social, cultural y ambiental en donde se expresa y trasciende toda la complejidad de la vida humana en sociedad.

3.1.5. Análisis y contrastación entre la oferta institucional nacional, las demandas y las necesidades identificadas en territorios con entornos mineros

La contrastación y análisis con énfasis en la pertinencia y efectividad de las interacciones entre la oferta nacional y las necesidades (demandas) de los territorios, parte del eje principal que son los procesos endógenos, entendiendo éstos como aquellos que permiten aprovechar las potencialidades del territorio (naturales, humanas, institucionales y organizacionales), habilitando la transformación de los sistemas productivos locales, mejorar la calidad de vida de la población, consolidar sistemas locales competitivos y construir de forma consensuada, un proyecto político común; vinculando las demandas y necesidades de los territorios mineros (identificadas en los talleres) y la oferta institucional nacional que permitiría cubrir las brechas mediante procesos de innovación, que fortalezcan la competitividad territorial y faciliten una planificación y prospectiva del territorio, a partir de



oportunidades económicas, sociales, ambientales y de gobernabilidad, como base para acciones efectivas.

Los resultados de este apartado y que se presentarán más adelante, permiten identificar aquellos eslabones que mayor demanda tienen en los territorios priorizados; también, la oferta institucional nacional que posibilitaría construir territorios innovadores y competitivos, a partir del aprovechamiento de las potencialidades del orden natural, humano, institucional

y de organización social existentes en el territorio y hacer de éstos, territorios aliados del sector minero. Evaluando

Por último y durante el desarrollo de este punto realizado más adelante, se evaluarán las características de los municipios de referencia y su relación con el entorno nacional, desde el punto de vista territorial, la cual permitirá identificar el nivel de modernidad del Estado, desde una mirada regional y local.

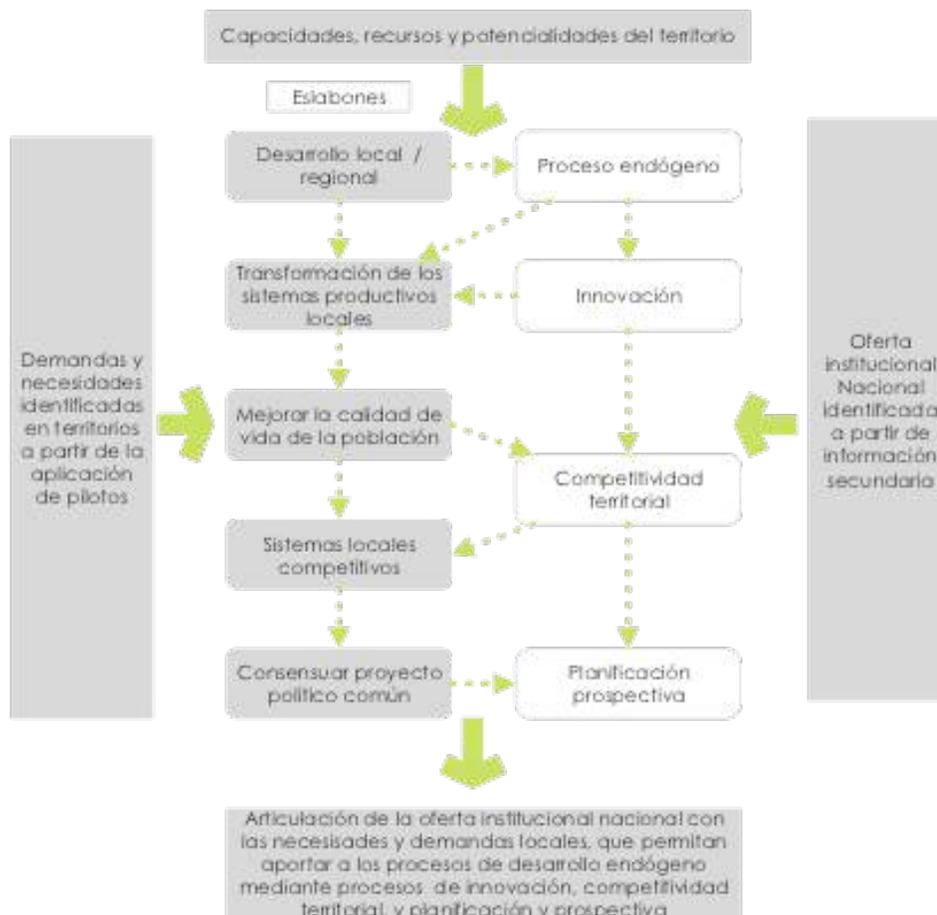


Figura 9. Procesos del desarrollo local desde la lógica horizontal para la contrastación entre demandas locales y oferta institucional.

Fuente: elaboración propia a partir de Silva, 2007

3.2. Capacidades institucionales locales, mapeo de oferta existente, demandas y necesidades en tres municipios con entornos mineros

A continuación, se presenta para los tres municipios seleccionados en este estudio, de manera general, los resultados del análisis de la información consolidada de cada departamento donde está ubicado cada municipio, y de los estudios y análisis del Departamento Nacional de Planeación y la Procuraduría General de la Nación, con los cuales se evalúan las capacidades de gestión pública del territorio.

Como descriptores de las capacidades institucionales locales para la gestión pública se usan los siguientes índices:

- El Índice de Gestión Abierta IGA: es un indicador compuesto que determina el nivel de reporte de información y el estado de avance en la implementación de algunas normas que buscan promover el fortalecimiento de la gestión pública territorial y sus resultados son expresados con números de 0 a 100, donde 100 es el puntaje máximo satisfactorio de reporte y cumplimiento en la gestión pública local.
- El índice de Medición del Desempeño Municipal (MDM): En la construcción de este índice los municipios se clasifican en seis posibles grupos, donde el grupo 1 son las 13 principales ciudades del país (nivel alto) y el grupo 6 corresponde a municipios con un nivel bajo de capacidades. El componente

de gestión del MDM está constituido por las variables que determinan en gran medida el puntaje final de la medición, en este sentido, gran parte de las acciones que realiza el gobierno se reflejan en este indicador.

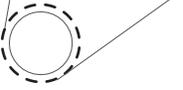
- El Indicador de Resultados Municipales IRM: es un indicador compuesto que considera los logros municipales en aspectos de salud, educación, servicios públicos y seguridad.

3.2.1. Municipio de Buriticá

3.2.1.1 Capacidades institucionales locales para la gestión pública

Para el municipio de Buriticá el Índice de Gestión Abierta IGA entre los años de 2010 y 2012 pasó de 43,7 puntos a 79,1 puntos, sin embargo, del año 2012 en adelante, los datos reportados permiten identificar que el IGA ha decrecido gradualmente hasta el año 2016, con un puntaje de 59,9, en comparación con el promedio para la región eje cafetero (67,7 para el año 2106) está por debajo 6,8 puntos.

En Buriticá, el MDM ha pasado de tener en el 2016 35,8 puntos a 33 puntos en el año 2017, y que para los municipios clasificados en el Grupo 3 (capacidad media), el municipio referente fue Concordia en el Departamento de Antioquia, con 62,50 puntos. Lo anterior, permite identificar que el municipio de Buriticá, en relación con la dimensión de movilización de recursos tiene una baja capacidad de recaudo y de inversión con recursos propios.



En Buriticá el IRM pasó de 71,11 en 2016 a 70,6 en 2017, pasando dentro de los municipios del Grupo 3 (218 municipio) del puesto 36 al 44, perdiendo un total de 8 puestos en un año. De todas maneras Buriticá se ubica por encima del promedio del grupo que para el año 2017 fue de 67,05. Se resalta acá que el municipio de Buriticá presenta un resago considerable frente a la cobertura neta de educación media, que para el año 2017 fue de solo 34,3%.

3.2.1.2 Oferta institucional privada y estatal, internacional, nacional y regional

A partir de la información disponible en los portales oficiales de las diferentes entidades consultadas, se logró identificar que, en el municipio de Buriticá, hay mayor oferta de bienes o servicios mediante planes, programas o proyectos, provenientes del Gobierno Nacional (12 en total) con mayor predominancia en la dimensión del desarrollo social equitativo.

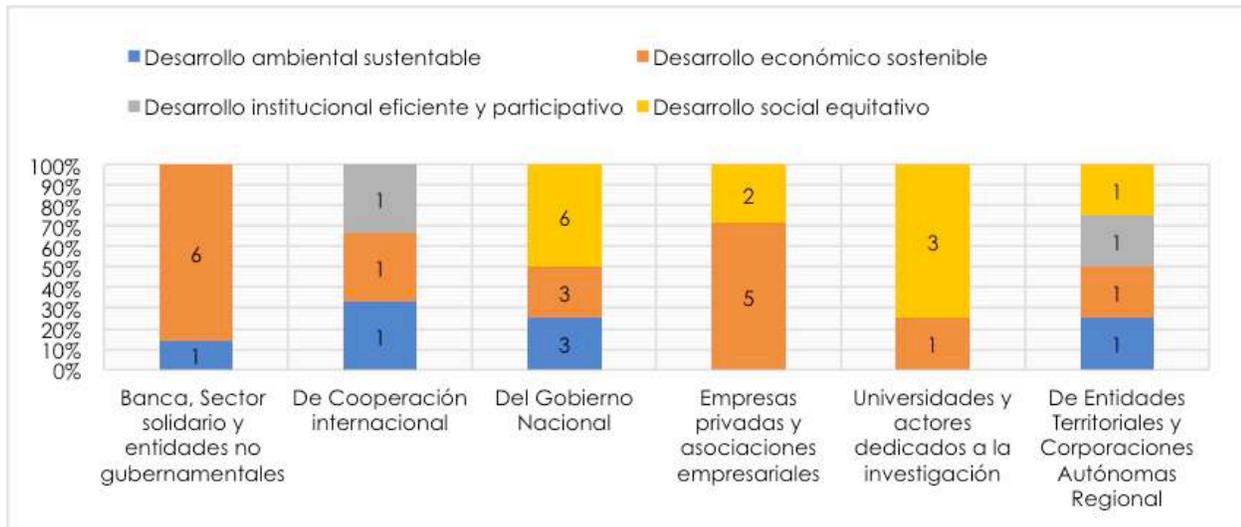


Figura 10. Oferta institucional privada y estatal, internacional, nacional y regional

Por otro lado, se logró identificar que la banca, sector solidario y entidades no gubernamentales se han enfocado en la generación de bienes o servicios en el municipio en la dimensión del desarrollo económico sostenible. Es de resaltar que, del total de 37 bienes o servicios identificados para el municipio,

la dimensión con mayor debilidad en su oferta es la de desarrollo institucional eficiente y participativo con tan solo 2, seguida por la ambiental que presenta 6. Los resultados presentados muestran la imperiosa necesidad de robustecer la oferta hacia el fortalecimiento de las capacidades y competencias

institucionales locales por parte del gobierno nacional, hacia el sector productivo y minero en particular.

Los programas, bienes o servicios sociales identificados para el municipio de Buriticá, pueden apreciarse desde información secundaria registrada en el **Anexo C** "Matriz mapa de oferta institucional".

3.2.1.3 Oferta institucional que reconoce la comunidad, contrastada con las necesidades y demandas identificadas

La identificación de la oferta institucional lograda por los diferentes actores del

municipio de Buriticá que hicieron presencia en el taller, dio como resultado el reconocimiento por parte de ellos, de 27 programas que se han venido desarrollando en el municipio. Once (11) de los programas, están enfocados al desarrollo económico social equitativo y han sido ofrecidos por entidades territoriales, corporaciones autónomas regionales, empresas privadas, asociaciones empresariales y por el gobierno nacional. Ocho (8) de los programas ofrecidos de igual manera por las entidades antes referenciadas, han sido enfocados al desarrollo económico sostenible del municipio.

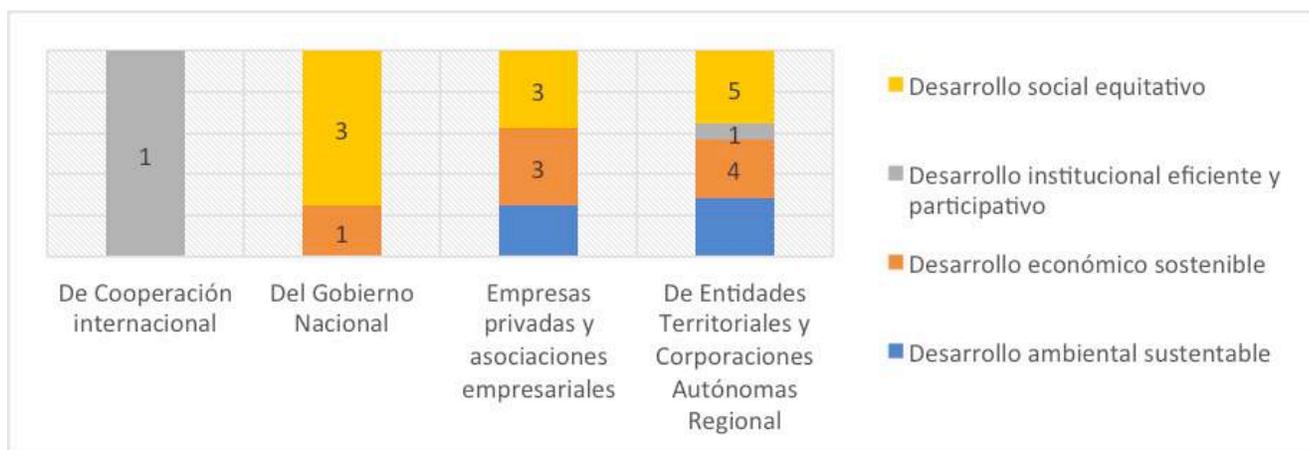
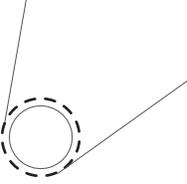


Figura 11. Gráfico Oferta Institucional de Buriticá reconocida por la Comunidad. Fuente: Elaboración Propia.

Por su parte y con una diferencia mínima, los actores reconocieron seis (6) programas enfocados al desarrollo ambiental sustentable, ofrecidos por empresas privadas, asociaciones empresariales, entidades

territoriales y corporaciones autónomas regionales. Finalmente, se evidenció que, en el municipio, la cantidad de programas orientados al desarrollo institucional eficiente y participativo, son solo dos (2) que reconocieron,



han sido ofrecidos por entidades de Cooperación Internacional y por entidades territoriales o corporaciones autónomas regionales.

Tal y como se evidencia en la gráfica, la mayor cantidad de acciones implementadas a través de programas, proyectos, bienes o servicios en Buriticá ha sido orientada al desarrollo social y equitativo del municipio. De otro lado, se puede también inferir que, en aras de fortalecer el desempeño institucional, es necesario fomentar y promover acciones desde el gobierno nacional.

En el Anexo D “Matriz de oferta institucional reconocida por la comunidad” se presentan algunos de los programas, proyectos y acciones reconocidos por los actores territoriales participantes en el taller, donde se observa además las entidades que los ofrecen, las alianzas estratégicas establecidas con otras instituciones, empresas u organizaciones y el aporte al desarrollo local identificado.

De acuerdo con las matrices de oferta institucional (ver Anexos C y D), el municipio cuenta con 37 programas que se identificaron en el rastreo bibliográfico; 27 reconocidos por la comunidad, en el ejercicio del mapeo institucional y 15 más, mencionados en el taller. De este listado de servicios, 3 no coinciden con el rastreo bibliográfico y tampoco, fueron mencionados o reconocidos por la comunidad.

En términos generales y desde el reconocimiento que hizo la comunidad participante en cuanto a los programas, proyectos y acciones implementados y/o ejecutados en el municipio, se encontró que:

- o Existen programas que están dirigidos a la legalización de la minería en el municipio, y provienen de entidades privadas y estatales.

- o Existen programas para la potencialización del sector productivo agrícola, enfocados a las áreas de influencia directa de los proyectos.

- o Hacen presencia programas relacionados con los fondos de emprendimiento y otros, con énfasis técnico relacionado con las demandas de las empresas mineras.

- o Se han desarrollado programas para el desarrollo integral del municipio, la satisfacción de necesidades básicas, y la erradicación de la pobreza.

- o En temas ambientales, el municipio también cuenta con varios programas entre los que se encuentra el de la gestión del riesgo y desastres, mitigación y adaptación al cambio climático, manejo de residuos sólidos y una línea de educación ambiental.

- o Adicionalmente se identificaron programas orientados a la atención de víctimas del conflicto armado, siendo muy importantes, pues la población en su mayoría, se declara víctima del conflicto. Estos programas son de orden

internacional privado, nacional estatal y local estatal.

o En el municipio, existen programas específicos para el fortalecimiento de liderazgos y capacidades técnicas en la comunidad, acompañamiento técnico a caficultores, programas para el adulto mayor y personas en situación de discapacidad.

o Para el acompañamiento y atención a la población infantil, se reconocieron 3 programas de orden nacional e internacional.

Dado lo anterior, se reconoce que Buriticá ha contado con una amplia oferta institucional, con la cual viene haciendo frente a algunas de las problemáticas existentes en el territorio. No obstante, aún persisten necesidades y demandas, que pueden suplirse en la medida en que se integren los programas y recursos que operan de forma dispersa, se amplíe la cobertura a todo el territorio municipal y se incentive la participación comunitaria.

Entre las necesidades y demandas presentes hoy en día en el territorio, se tienen:

Las de orden económico

La tendencia de ofertas de empleo está orientada al desempeño de roles y funciones ajustadas a las demandas de las empresas mineras. De ahí, que se hace necesario diversificar la generación de empleo, para desligarlo de su actual dependencia del

sector minero, potenciando el sector agrícola con proyectos productivos, tecnificación agrícola y garantizando la comercialización de la producción local.

Articulación y conexión vial

El ingreso al casco urbano, al corregimiento El Tabacal y a algunas veredas lejanas del municipio, actualmente no se encuentran en buenas condiciones y son estrechas. Esta problemática impide el adecuado desplazamiento de las poblaciones y el traslado de sus productos para la comercialización.

Servicio Acueducto veredal

La comunidad reclama el mejoramiento y construcción del acueducto veredal y la potabilización del agua.

Pobreza extrema

Las condiciones de vida en las veredas Palenque, La Playa y Costas, están lejos de ser dignas debido a la carencia de vivienda digna, alimentación, acueducto y agua potable.

Creación de organizaciones

Si bien el municipio cuenta con varias organizaciones ambientales y sociales, los actores participantes del taller demandan la creación de una organización de mujeres, que les permita formarse y empoderarse y así exigir las garantías de sus derechos. También, la creación de



una organización que brinde atención integral a la población en condiciones de vulnerabilidad y discapacidad.

Infraestructura y cobertura hospitalaria

Es importante que el hospital San Antonio Buriticá, crezca en infraestructura y cobertura. Que permanezca con buenas condiciones de salubridad, con especialistas y con programas en tema como salud sexual y reproductiva, prevención en salud, entre otros, y que se generen centros de salud, con enfermeras en lugares alejados y estratégicos como La Cordillera.

Espacios de recreación y esparcimiento

El municipio carece de estos espacios para el disfrute de las familias, los jóvenes y la comunidad en general. Espacios para la práctica de algún deporte. El municipio también adolece de escenarios culturales que promuevan y divulguen el patrimonio y talento de la población Buritiqueña.

Presencia de minería ilegal

El municipio continúa afectado ambientalmente, debido a estas prácticas al margen de la legalidad, afectando de manera importante la calidad de las fuentes hídricas y el medio ambiente en general.

La importancia de tomar medidas al respecto y de poner en marcha estrategias de fortalecimiento para

el adecuado despliegue de la oferta institucional, es urgente toda vez que la comunidad siente y manifiesta que los resultados de las acciones de la oferta institucional, han sido de bajo impacto debido a:

- La falta de una comunicación asertiva entre (i) comunidad-empresa y (ii) empresa-empresa, para implementar acciones conjuntas y articuladas que generen transformación positiva en el municipio.
- Los programas, sobre todo los ambientales, no cuentan con financiamiento ni profesionales competentes que aporten continuidad y permanencia en el tiempo.
- No existen estrategias para mejorar, focalizar y asegurar una oferta integral de promoción social para la población más pobre.
- Pocas alianzas estratégicas que aporten al desarrollo local del municipio.
- Hay poco compromiso por parte de la comunidad para adherirse a las acciones implementadas y darle continuidad.

3.2.1.4 Oferta institucional que reconoce la comunidad, contrastada con las fortalezas y potencialidades

Si bien los tres municipios presentan grados de diversidad en términos de desarrollo, la interpretación de las dinámicas internas de cada uno de

ellos, relacionadas con sus fortalezas y potencialidades, está orientada desde la perspectiva de la oferta implementada que ha aportado de manera sustancial al desarrollo local. Desde esta lógica, los resultados del taller con la comunidad evidenciaron entre tantas (Ver **Anexo E** “Matriz DOFAR”), las siguientes fortalezas y potencialidades para el municipio de Buriticá:

Organizaciones Sociales y comunitarias: La clave para aportar al desarrollo local desde la gobernanza

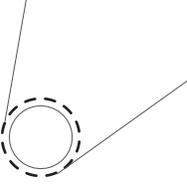
Las organizaciones sociales, comunitarias de base y Asambleas comunitarias existentes en el municipio, poseen un reconocimiento importante entre la población Buritiqueña como actores estratégicos e interlocutores de procesos de desarrollo local. En términos de fortalecimiento de estas organizaciones desde el desarrollo de capacidades de planificación, de gestión para el desarrollo e interlocución con la institucionalidad; de mejorar su actuación como actores del desarrollo, promover los nuevos liderazgos y el relevo generacional, para dejar capacidad instalada, se resalta la presencia de la empresa privada EPM- Hidroeléctrico Ituango quien viene implementando acciones de apoyo conjuntas con la Alcaldía Municipal y la Fundación Ideas para la Paz –FIP-, para formación de líderes; la firma Jaime Arteaga y Asociados quien en asocio con la Agencia Nacional Minera –ANM- la Gobernación de Antioquia y la Continental Gold, vienen realizando

acciones en fortalecimiento social y comunitario.

Unidades Productivas sostenibles

En el municipio, se vienen dando espacios de diálogos, acuerdos y conversaciones entre la empresa Continental Gold, el Servicio de Extensión y la Administración municipal, con el propósito de seguir desarrollando proyectos productivos en la zona, en pro del bienestar de los caficultores y sus familias. Este aspecto diferenciador de diálogo y acuerdos visibiliza un territorio con capacidades endógenas para articular proyectos comunes y concertarlos, negociarlos y potenciarlos, a partir del relacionamiento con actores externos que tienen clara y notoria incidencia en el municipio. Entre las unidades productivas con que cuenta el municipio, se tienen: Asociación de Aguacateros – Asociación de paneleros – Cafeteros.

Si esta capacidad de gestión y de establecer alianzas con otros actores, la expanden los Buritiqueños a otras instancias mayores o estratégicas, es posible que adquieran mayores beneficios para aumentar su producción a través de la implementación de programas comunitarios y de acciones de fortalecimiento de procesos sociales e infraestructura comunitaria, con programas educativos, de capacitación técnica y tecnológica.



Empresa privada, empleo y desarrollo local

La presencia y el reconocimiento que tiene la multinacional Continental Gold, como entidad clave que aporta al desarrollo del municipio, se extiende no solo al desarrollo de acciones de fortalecimiento social y comunitario. Es catalogada como una de las empresas mineras que más contribuyen a la generación de empleo. Esta oportunidad, es valorada por la comunidad, a pesar de que la zona rural del municipio está siendo abandonada por sus gentes, en busca de nuevas oportunidades de empleo, ingresos y capacitación, con la empresa minera. Su llegada al municipio ha reducido la dedicación de la población a la vocación económica tradicional. Este cambio sugiere más riqueza, progreso y desarrollo para el municipio.

Medio ambiente y sentido de pertenencia: Una combinación estratégica que apunta hacia el desarrollo local

El municipio además de que cuenta con grupos locales que apoyan los procesos y actividades ambientales que se desarrollan allí, ha contado con el apoyo de organizaciones internacionales y regionales medioambientales, como es el caso de Corantioquia; entidad que promueve territorios ambientalmente sostenibles. Como autoridad ambiental, tiene jurisdicción en 80 municipios de los 125 del territorio antioqueño. Entre ellos, Buriticá. La Gestión de Corantioquia, ha permitido

establecer buen relacionamiento con el municipio, desde los procesos educativos y de promoción de una cultura ambiental, responsable y ética entre los habitantes de Buriticá. Desde el ámbito local, está la UMATA; instancia que ha implementado con la comunidad, estrategias de reducción de residuos sólidos por lo menos en la parte urbana. En la zona rural, todavía la gente entierra o quema las basuras. De otro lado, los habitantes del municipio reconocen zonas del municipio, donde instancias públicas y privadas, han realizado inversión ya sea del orden económico, técnico, tecnológico y humano.

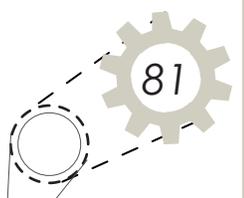
Ecoturismo

El municipio ve en el ecoturismo una alternativa para el fortalecimiento de su economía y como el espacio propicio para la sensibilización en temas ambientales.

3.2.2. Municipio de La Jagua de Ibirico

3.2.2.1 Capacidades institucionales locales para la gestión pública

Para el municipio de la Jagua de Ibirico, el IGA entre los años 2010 y 2012 creció de 44 puntos a 79 puntos, sin embargo del año 2013 en adelante, los datos reportados permiten identificar que el IGA ha decrecido gradualmente hasta el año 2015, con un puntaje de 60, posteriormente se identifica una mejora sustancial, representado en un IGA de 80 puntos, que en comparación con el promedio de la región caribe (59,0 para el año 2016), se encuentra muy por encima del promedio.



Para el municipio de La Jagua de Ibirico, el indicador MDM ha pasado de tener en el 2016 55,3 puntos a 46,9 puntos en el año 2017, y que para los municipios clasificados en el Grupo 1 (capacidad alta), el municipio referente fue Rionegro en el Departamento de Antioquia, con 84,21 puntos. El municipio de la Jagua de Ibirico, en relación con la dimensión de movilización de recursos tiene una alta capacidad de recaudo y de inversión con recursos propios.

En la Jagua de Ibirico el IRM pasó de 75,09 en 2016 a 75,83 en 2017, pasando dentro de los municipios del Grupo 1 (217 municipio) del puesto 32 al 19, ganando un total de 13 puestos en un año. La Jagua de Ibirico se ubica por encima del promedio del grupo que para el año 2017 fue de 69,36.

Se resalta acá que el municipio de la Jagua de Ibirico presenta un aumento importante en la cobertura neta de educación media, que para los años comparados, aumento en 10,7 puntos porcentuales llegando a 66,7%, siendo el indicador con mayor variación.

3.2.2.2 Oferta institucional privada y estatal, internacional, nacional, regional y local

A partir de la información disponible en los portales oficiales de las diferentes entidades consultadas, se logró identificar que en el municipio de la Jagua de Ibirico hay mayor oferta de bienes o servicios mediante planes, programas o proyectos, provenientes del Gobierno Nacional (17 en total) con mayor predominancia en la dimensión del desarrollo social equitativo.

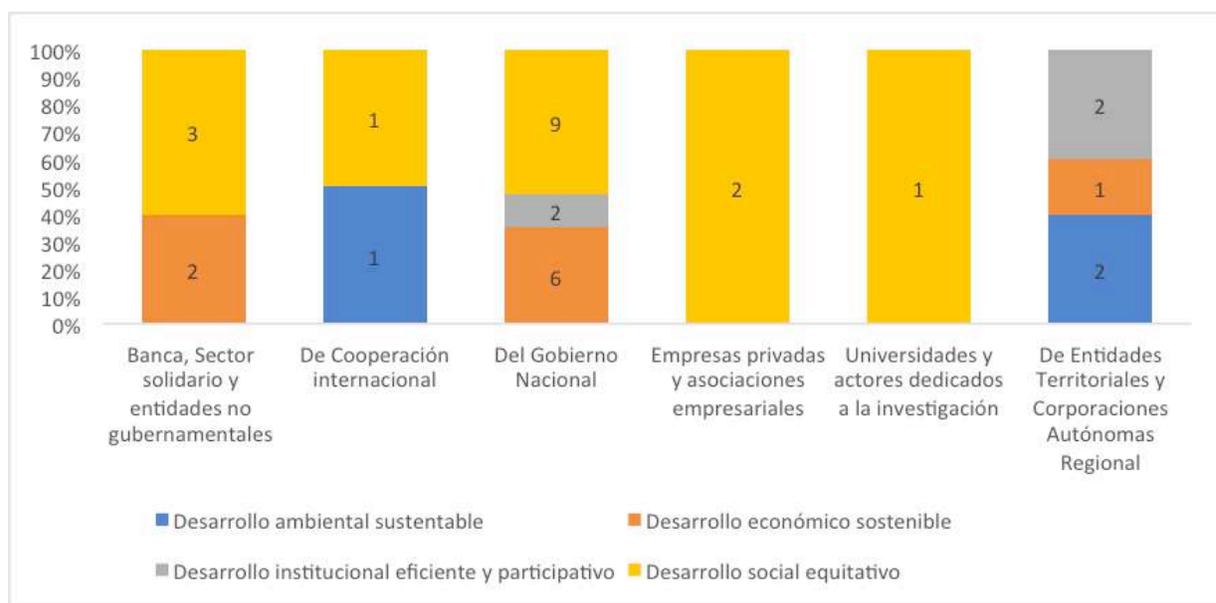
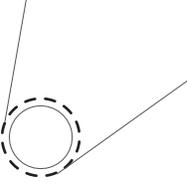


Figura 12. Oferta institucional privada y estatal, internacional, nacional, regional y local



3.2.2.3 *Oferta institucional que reconoce la comunidad, contrastada con las necesidades y demandas identificadas*

De otro lado, es importante resaltar que, de las 32 ofertas de bienes o servicios identificados, 16 se clasifican dentro de la dimensión del desarrollo social equitativo, y únicamente 3 se encuentran en la dimensión ambiental sustentable.

Los programas, bienes o servicios sociales identificados para el municipio de La Jagua de Ibirico, pueden apreciarse desde información secundaria registrada en el **Anexo C** "Matriz mapa de oferta institucional".

La identificación de la oferta institucional lograda por los diferentes actores del municipio de La Jagua de Ibirico que hicieron presencia en el taller, dio como resultado el reconocimiento por parte de ellos, de 23 programas ofrecidos en el municipio, desde las diferentes instituciones que hacen presencia en el territorio. En la gráfica que se presenta a continuación, se puede observar cómo esos programas reconocidos, pertenecen a tres de los siete oferentes que hemos reconocido para este ejercicio.

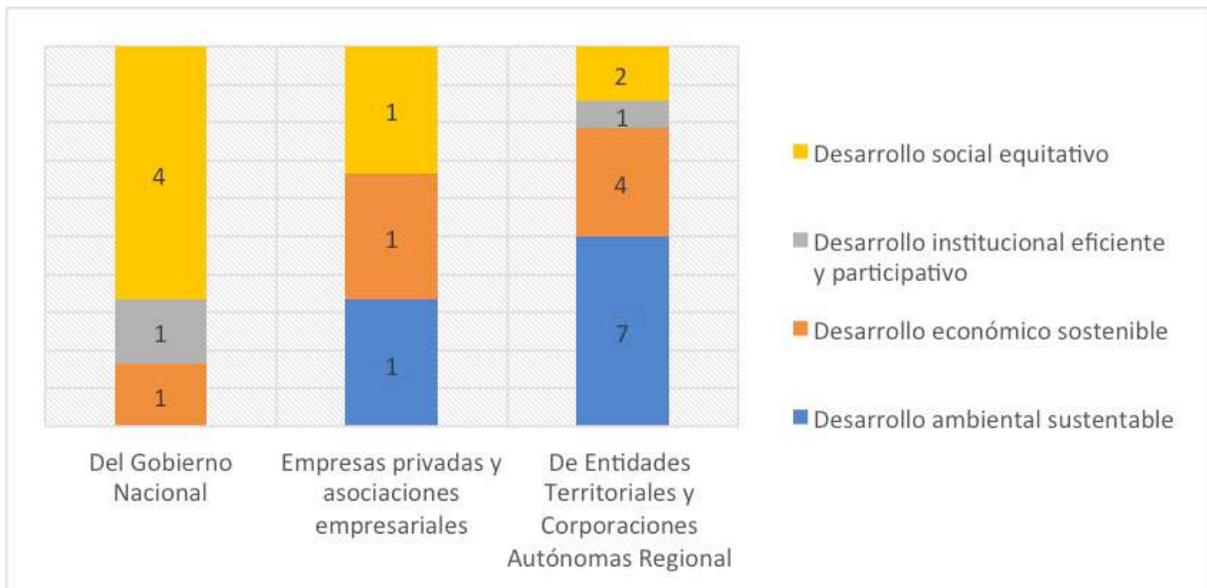


Figura 13. Oferta Institucional de la Jagua de Ibirico, reconocido por la Comunidad.

Cabe resaltar que son las entidades territoriales, las que presentan más oferta de programas identificados por la comunidad, con catorce (14)

programas reconocidos en las cuatro dimensiones del desarrollo, seguidos de la oferta que hace el Gobierno Nacional, con seis programas y por

último es el aporte que hacen las empresas privadas en el municipio, de las cuales solo se reconocieron tres (3) programas y/o proyectos. Además, es importante resaltar que la mayor cantidad de programas ofrecidos en el municipio, están orientados al desarrollo ambiental, con ocho (8) programas, seguidos de la dimensión social con siete (7) y la económica con seis (6); para la dimensión institucional la comunidad solo reconoció dos (2) programas.

En el **Anexo D**, “Matriz de oferta institucional reconocida por la comunidad” se presentan algunos de los programas, proyectos y acciones reconocidos por los actores territoriales participantes en el taller, donde se observa además las entidades que los ofrecen, las alianzas estratégicas establecidas con otras instituciones, empresas u organizaciones y el aporte al desarrollo local identificado.

De acuerdo con las matrices de oferta institucional (**ver Anexo C y Anexo D**), La Jagua de Ibirico es un municipio que cuenta con 32 servicios que se identificaron en el rastreo bibliográfico y 23 reconocidos por la comunidad, en el taller realizado.

En términos generales y desde el reconocimiento que hizo la comunidad participante en cuanto a los programas, proyectos y acciones implementados y/o ejecutados en el municipio, se encontró que:

- Entemas de mejoramiento ambiental, existen planes de embellecimiento de calle, jardines y zonas verdes. En la línea de sensibilización, capacitación y educación ambiental, los programas están dirigidos a temas como la distribución y manejo adecuado de residuos sólidos, reforestación, recolección de basuras y, están orientados a la capacitación de la comunidad, para mejorar la productividad. También se ha puesto en marcha el Sistema de Áreas Protegidas del Cesar, con la intervención de la Agencia de Cooperación Internacional de los Estados Unidos (USAID).
- Se vienen desarrollando programas orientados a satisfacer las necesidades básicas de la población y erradicar la pobreza. Estos programas son del orden nacional estatal; uno de ellos ofertado por empresa privada.
- Hacen presencia programas y proyectos en torno a la capacitación, fortalecimiento y desarrollo productivo y agroindustrial para los productores de cacao; generación de negocios verdes y de repoblamiento bovino.
- Existen programas orientados a la reintegración de personas y grupos alzados en armas y también, para la atención y reparación integral de víctimas del conflicto armado.
- Presencia de programas orientados a la cualificación laboral, apoyo a emprendimientos y formalización empresarial.



- La comunidad reconoció la existencia de programas del orden estatal y privado, orientados al mejoramiento de la calidad educativa.
- También se identificaron servicios de fortalecimiento comunitario de índole privado que tienen como fin, generar capacidades de liderazgo en los habitantes del municipio.
- Cabe resaltar que los programas presentes en el territorio son ofertados tanto por empresas privadas como por el estado y que provienen de diferentes órdenes (Internacional, nacional, regional, local).

Dado lo anterior, se puede inferir que el municipio de La Jagua de Ibirico, cuenta con una amplia oferta institucional, con la cual puede hacerle frente a algunas de las problemáticas actuales de su territorio, si aprovechan la presencia de las grandes empresas y las articulaciones que se podrían generar con las comunidades para promover un desarrollo equitativo e integral para el municipio.

Adicionalmente, la riqueza en ofertas para el tema económico y ambiental es una potencialidad que, aprovechado la participación comunitaria, podría ser esa herramienta para continuar aumentando el desarrollo económico desde diferentes actividades. Y si bien aún persisten necesidades y demandas, éstas pueden suplirse en la medida en que se integren los programas y recursos que operan de forma dispersa, se amplíe la cobertura

a todo el territorio y se promueva y materialice una articulación efectiva entre las diferentes instituciones, empresas, fundaciones, corporaciones y diferentes organizaciones existentes, para favorecer la cobertura de estos servicios a todo el territorio municipal y con esto el avance en el cumplimiento de su desarrollo local.

Entre las necesidades y demandas presentes hoy en día en el territorio, se tienen:

Las de orden social

Si bien se vienen adelantando acciones para erradicar la pobreza extrema, ésta aún prevalece en estado crítico en por lo menos 33 barrios del municipio. 18 de ellos no cuentan con vivienda digna; carecen de agua potable y no tienen acceso a las comidas diarias. La comunidad percibe que la administración municipal, destina los recursos en mayor proporción a infraestructura que a las problemáticas sociales.

Servicio, calidad y cobertura de agua

Se adolece de agua potable. La comunidad pide que se construya o se termine la planta de tratamiento que quedó empezada. También piden que se construya una planta de tratamiento de aguas residuales, ya que, en la población, sobre todo la infantil, es una constante las enfermedades gastrointestinales. De otro lado, hay sectores que solo cuentan con el recurso 2 o 3 días por semana.

Espacios de recreación y esparcimiento

Faltan espacios de recreación y esparcimiento para la familia, donde se permita la interacción, afianzar lazos fraternos y salir de la rutina; también, faltan espacios institucionales donde se puedan resolver los conflictos familiares y dialogar sobre la situación de tensión, llegar a acuerdos y soluciones para el mismo.

Infraestructura y cobertura hospitalaria

Piden un hospital más grande y la ampliación de la cobertura territorial (urbana y rural) y también, en servicios y programas con temas particulares de acuerdo con las demandas de la población. Según ellos, esto garantizaría mejoras en las condiciones de vida de los habitantes del municipio, ya que, en los últimos años, la población ha crecido significativamente.

Impacto ambiental por minería

La comunidad considera que la minería ha traído más impacto negativo que beneficios. La población presenta enfermedades respiratorias por la mala calidad del aire que está contaminado. Esto, según la población, se debe a la minería es a cielo abierto.

Comercio y actividades agrícolas

Ven necesario expandir el comercio con supermercados de cadena.

Además, es necesario llevar a cabo acciones para fortalecer el comercio agroindustrial, la tecnificación de la actividad agrícola, teniendo en cuenta que la vocación es agrícola.

Capacitación y empleo

La importancia de crear proyectos de aula con calidad, que le permita a la persona fomentar habilidades y capacidades de acuerdo con las necesidades y demandas laborales.

Presencia de fuerza pública

Se requiere una mayor presencia de la policía nacional y ejército para gestionar la seguridad territorial y de los ciudadanos. De igual manera, es urgente la generación de políticas y estrategia para el control de venta de sustancias psicoactivas.

Presencia Institucional en el ámbito ambiental

Mencionan que es necesario mayor atención y apoyo técnico y monetario para la dimensión de medio ambiente desde la institucionalidad; en esa medida, es necesario trabajar en la protección y hacer seguimiento a la calidad del aire, a los recursos hídricos, a la conservación de la fauna y la flora y crear e implementar políticas claras que conserven el medio ambiente.



■ **Fortalecimiento de organizaciones sociales y veedurías**

Es importante implementar acciones y estrategias de fortalecimiento para las organizaciones y asociaciones sociales, que les permita tener herramientas para interactuar con otros actores, y efectuar de forma acertada, exigencias y garantías de sus derechos. Así mismo es necesario trabajar fuertemente en las veedurías; éstas necesitan cambios estructurales y garantías del ente contratante, para realizar un ejercicio de vigilancia y seguimiento de recursos oportuno y sin riesgo.

La importancia de tomar medidas el respecto y de poner en marcha estrategias de fortalecimiento para el adecuado despliegue de la oferta institucional, se hace urgente toda vez que la comunidad siente y manifiesta que los resultados de las acciones de la oferta institucional, ha sido de bajo impacto debido a:

- Poco compromiso por parte de la comunidad para adherirse a las diferentes actividades y espacios de participación y darle continuidad.
- Inexistencia de políticas rigurosas y claras.
- Debilidad institucional en sus responsabilidades.
- Inoperancia administrativa y mal manejo de recursos.

○ Insuficiente empoderamiento de la institucionalidad y poca presencia para establecer alianzas con otros actores.

○ Falta de escenarios de participación, discusión, decisión y toma de acción entre los diferentes actores del municipio.

3.2.2.4 *Oferta institucional que reconoce la comunidad, contrastada con las fortalezas y potencialidades*

Si bien los tres municipios presentan grados de diversidad en términos de desarrollo, la interpretación de las dinámicas internas de cada uno de ellos, relacionadas con sus fortalezas y potencialidades, está orientada desde la perspectiva de la oferta implementada que ha aportado de manera sustancial al desarrollo local. Desde esta lógica, los resultados del taller con la comunidad evidenciaron entre tantas (**Ver Anexo E** "Matriz DOFAR"), las siguientes fortalezas y potencialidades para el municipio de La Jagua de Ibirico:

■ **Organizaciones Sociales y comunitarias: La clave para aportar al desarrollo local desde la gobernanza**

Una fortaleza del municipio de La Jagua de Ibirico es la existencia de organizaciones de base y la incursión reciente de otras organizaciones y fundaciones medioambientales comprometidas en temas de promoción de áreas verdes, conservación, preservación y cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales. Vienen implementando

acciones y actividades sensibilizadoras, motivadoras, de capacitación y formación de la comunidad y empiezan a ser reconocidas por los habitantes de sus veredas y en el casco urbano. Han empezado a establecer alianzas para implementar acciones conjuntas entre ellas mismas y con la Administración Municipal.

El fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y ambientales se constituye en una herramienta clave para construir mayores niveles de confianza, aplicar normas socialmente construidas y aumentar el nivel de asociatividad.

Alianzas, un camino posible hacia el desarrollo local

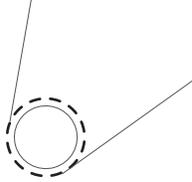
En La Jagua de Ibirico existen ya varias alianzas que han impactado el desarrollo local. Prodeco en alianza con Prosperidad Social, a través del programa “La Alianza por lo social”, busca implementar acciones para la atención integral y sostenible a familias en situación de vulnerabilidad y pobreza extrema. Entre los proyectos contemplados está el mejoramiento de 111 viviendas. En alianza con el Ministerio de Educación y la Caja de Compensación Familiar del Cesar (COMFACESAR), desarrolla acciones de mejoramiento de la calidad educativa beneficiando a 11 instituciones oficiales, a través de la formación de directivos y docentes y la inclusión de nuevas metodologías pedagógicas. La alianza de la Fundación Batuta y la Alcaldía desarrolla acciones para la formación de valores de niños del municipio. Por su

parte la Drummond con su programa de fortalecimiento comunitario, respalda a las comunidades ubicadas en el área de influencia, adecuando y dotando de hospitales y aulas al municipio.

Si bien estas acciones surgen desde alianzas estratégicas y apuntan de manera importante a subsanar vacíos de necesidades básicas de las personas, es necesario que se fortalezcan desde la ampliación de la cobertura y desde la intervención y participación de la Administración Municipal, con el establecimiento serio y riguroso de prioridades de inversión y atención a esas necesidades básicas críticas.

Desarrollo local desde el recaudo e inversión adecuada de los recursos provenientes de las regalías de empresas mineras

La presencia de empresas extractivas de carbón sugiere riqueza, progreso y desarrollo para el municipio. Sin embargo, no existen compensaciones suficientes ante los niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas que enfrenta. Los ingresos para el municipio generados por la minería están siendo orientados a la construcción de obras civiles como la Villa Deportiva y vías terciarias, mientras que la comunidad, carece de agua potable y de una adecuada disponibilidad de esta. De otrolado, según lo manifiestan los actores participantes del taller, las regalías que el municipio y el departamento reciben están descompensadas y no se ajustan a la realidad.



Fortalecimiento del sector productivo

La vereda La Victoria de San Isidro, posee un gran potencial para el cultivo de café. De otro lado, están las grandes extensiones de tierra destinadas al cultivo cacao y palma de cera, sin desconocer que, en mayor proporción, existen otras grandes áreas de tierra que podrían explotarse con actividades agropecuarias.

Otra fortaleza del Municipio es la existencia de "Programas de Desarrollo Productivo", del cual se benefician 110 familias cacaoteras. Este programa, a través del cual se produce el primer chocolate de exportación del Cesar, surge de la alianza entre la empresa Agrobiz y su marca Chuculat y la Asociación de Cacaoteros de La Jagua de Ibirico –ASOCAJAGUA-, con el apoyo de Drummond.

De otro lado, los actores participantes del taller en el municipio de La Jagua, reconocieron que la presencia de la empresa minera, ha generado ingresos importantes al municipio y crecimiento empresarial.

Dentro de otras fortalezas, reconocen su riqueza en cuanto a recursos hídricos; la inversión que se ha hecho para sacar adelante programas culturales y de artes marciales, dirigidos a jóvenes, como la escuela de formación cultural. La presencia del SENA en el territorio, capacitando para el empleo a 800 jóvenes. Por último, se sienten orgullosos de ser el único municipio del Cesar que

cuenta con el banco de maquinarias más grande, para adecuar y mejorar las vías terciarias del municipio.

3.2.3. Municipio de Mosquera

3.2.3.1 Capacidades institucionales locales para la gestión pública

Para el municipio de Mosquera, el IGA entre los años de 2010 y 2016 paso de 62,8 puntos a 91,0 puntos, posicionandose en el primer lugar para el 2016 de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, se encuentra de lejos por encima del promedio.

Para el municipio de Mosquera, el indicador MDM ha pasado de tener en el 2016 78,3 puntos a 74,7 puntos en el año 2017, y que para los municipios clasificados en el Grupo 1 (capacidad alta), el municipio referente fue San Gil en el Departamento de Antioquia, con 82,7 puntos, sin embargo, si se hace la comparación con la región centro sur (65,2 para el año 2016), se encuentra por encima del promedio.

En Mosquera el IRM pasó de 83,26 en 2016 a 79,61 en 2017, pasando dentro de los municipios del Grupo 1 (217 municipio) del puesto 1 al 3, perdiendo un total de 2 puestos en un año. Mosquera se ubica muy por encima del promedio del grupo que para el año 2017 fue de 69,36. En este componente, es importante resaltar los resultados que ha tenido el municipio de Mosquera durante el año 2016, que para el 2017 decreció en 3,1 puntos porcentuales, cambio que se ve afectado por la disminución de la

cobertura de la educación media y el aumento de hurtos.

3.2.3.2 Oferta institucional privada y estatal, internacional, nacional, regional y local

A partir de la información disponible en los portales oficiales de las diferentes entidades consultadas, se logró

identificar que, en el municipio de Mosquera, hay mayor oferta de bienes o servicios mediante planes, programas o proyectos, provenientes de las Entidades Territoriales, en este caso de la Alcaldía, (11 en total) con mayor predominancia en la dimensión del desarrollo social equitativo.

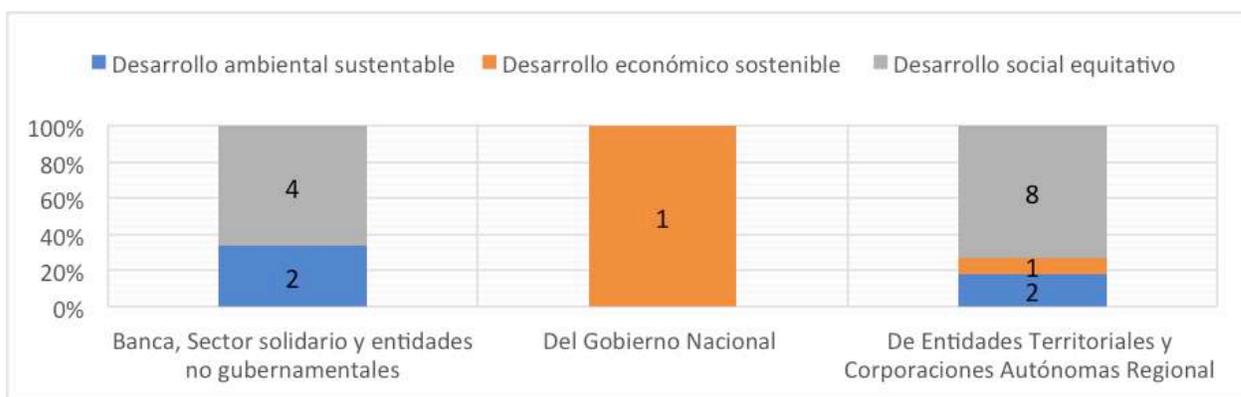


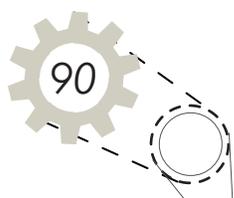
Figura 14. Oferta institucional privada y estatal, internacional, nacional, regional y local.

Es de resaltar que, del total de 18 bienes o servicios identificados en el municipio, ninguno se enfoca en el desarrollo institucional eficiente y participativo.

Los programas, bienes o servicios sociales identificados para el municipio de Mosquera, pueden apreciarse desde información secundaria registrada en el **Anexo C** "Matriz mapa de oferta institucional".

3.2.3.3 Oferta institucional que reconoce la comunidad, contrastada con las necesidades y demandas identificadas

Partiendo del rastreo de fuentes secundarias, se encontró que la oferta institucional para el municipio de Mosquera es de 18 programas, mientras que los reconocidos por la comunidad en el taller realizado, sumaron 23 programas. Se evidenció, además, que de los tres municipios referenciados, Mosquera es el que tiene menor oferta institucional reconocida y en su mayoría, los servicios ofertados son del orden nacional estatal y local comunitario.



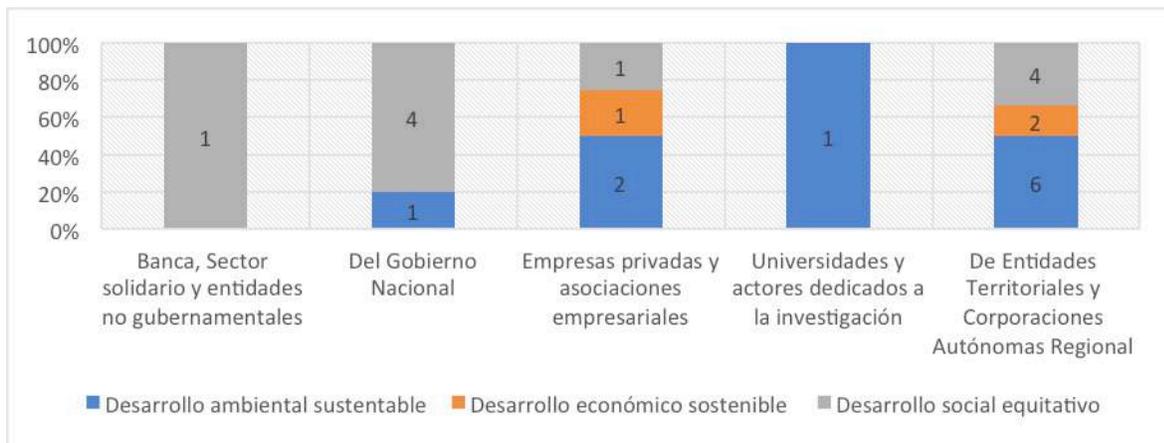
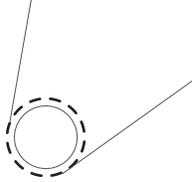


Figura 15. Oferta institucional que reconoce la comunidad, contrastada con las necesidades y demandas identificadas

La identificación de la oferta institucional realizada dio como resultado que no existen programas orientados al desarrollo y fortalecimiento institucional en el municipio. Así mismo la mayor cantidad de programas y/o proyectos reconocidos por la comunidad están dirigidos al fortalecimiento de las dimensiones social y ambiental, con diez (10) programas cada una. Entre tanto, del total de programas ofertados tres (3) están relacionados con la dimensión económica.

Adicionalmente, se pudo identificar que la mayor cantidad de programas y/o proyectos, (12) en total, son ofrecidos por las Entidades Territoriales, seguido con una oferta de cinco (5) programas a cargo del gobierno nacional. Muy de cerca, está la oferta de las empresas privadas y asociaciones empresariales, con cuatro (4) programas orientados al desarrollo de las dimensiones ambiental, económica y social respectivamente. Por su parte, la Banca, el sector solidario,

entidades no gubernamentales, las Universidades y actores dedicados a la investigación, han ofertado para el desarrollo del municipio un (1) programa y/o proyecto.

En el Anexo D “Matriz de oferta institucional reconocida por la comunidad” se presentan algunos de los programas, proyectos y acciones reconocidos por los actores territoriales participantes en el taller, donde se observa además las entidades que los ofrecen, las alianzas estratégicas establecidas con otras instituciones, empresas u organizaciones y el aporte al desarrollo local identificado.

En términos generales y desde el reconocimiento que hizo la comunidad participante en cuanto a los programas, proyectos y acciones implementados y/o ejecutados en el municipio, se encontró que:

○ En el ámbito ambiental, el municipio de Mosquera cuenta con tres líneas importantes de trabajo desde los distintos programas y proyectos:

(i) Sensibilización, capacitación y empoderamiento en temas medio ambientales

(ii) Cuidado y preservación del medio ambiente y recursos naturales, desde distintas actividades como mantenimiento de zonas verdes, restauración ecológica, reforestación, avistamiento de aves, manejo adecuado de residuos sólidos, recuperación y cuidado de las reservas forestales

(iii) Control ambiental, manejo integral de la Gestión del riesgo y Cambio Climático.

○ Existen en el municipio de Mosquera, programas del orden local estatal y uno (1) de orden privado, relacionados con el tema de la seguridad alimentaria y nutricional para población infantil, adolescente y juvenil.

○ Presencia de programas orientados al fortalecimiento del tejido social del municipio, desde el deporte, recreación, arte y cultura.

○ Se desarrollan actualmente, programas para atender y beneficiar a población en condición de discapacidad, adulto mayor, mujeres y familia.

○ Hacen presencia programas relacionados con el fortalecimiento agropecuario, formación y capacitación en huertas familiares, buenas prácticas agrícolas y ganaderas y tratamiento

de aguas residuales, y manejo adecuado de residuos convencionales y peligrosos, entre otras.

○ En la dimensión social, la comunidad reconoció acciones encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población, desde programas y proyectos de vivienda digna y segura, construcción de acueductos rurales para varias veredas, agua potable y saneamiento básico.

El municipio de Mosquera, debe implementar estrategias para que las empresas privadas, sean partícipes, se vinculen y articulen, a la dinámica territorial desde la oferta de programas que aporten al desarrollo local. Deben articularse con otros sectores o entre ellos mismos, para la promoción de un desarrollo integral municipal. Además, el municipio debe propender por incentivar la participación comunitaria y la ampliación de la cobertura de los programas existentes.

Se reconoce que Mosquera, al igual que Buriticá y La Jagua, cuenta con una amplia oferta institucional, con la cual viene haciendo frente a algunas de las problemáticas existentes en el territorio. No obstante, aún persisten necesidades y demandas, que pueden suplirse en la medida en que se integren los programas y recursos que operan de forma dispersa, se amplíe la cobertura a todo el territorio municipal y se incentive la participación comunitaria.



Entre las necesidades y demandas presentes hoy en día en el territorio, se tienen:

Espacios de recreación y esparcimiento

En el municipio de Mosquera se identifican necesidades a nivel social tales como: la necesidad de descentralizar y generar mayor cobertura de programas culturales y deportivos, que permitan el esparcimiento sano, la interacción con otros y la divulgación del patrimonio para el bienestar de la comunidad, por ende, se requiere que las organizaciones y la institucionalidad se expanda.

Pobreza extrema

Sectores como El Pencal, los Puentes y el Porvenir Río, requieren atención inmediata, ya que sus condiciones de vida no son dignas. La población que reside en estos sectores subsiste con trabajos informales como el reciclaje; además, el acceso a servicios y recursos es escaso, por lo que tienen condiciones mínimas de supervivencia.

Presencia de fuerza pública

Los Actores territoriales reconocieron que es necesario que el municipio tenga mayor presencia de fuerza pública para evitar la inseguridad, robos y para el control del microtráfico y la comercialización de drogas.

Consideran que es importante generar programas pedagógicos de

prevención de consumo de sustancias psicoactivas. Articulado a esto, es necesario la construcción de un centro de rehabilitación, que trabaje desde la interdisciplinariedad y la integralidad para generar un proceso oportuno con jóvenes adictos.

Comisaría de familia

En el sector Porvenir Río, es necesaria la presencia de una comisaría de familia, por las situaciones complejas que se dan en esta zona donde se desarticula el núcleo familiar por situaciones particulares como la intolerancia, violencia intrafamiliar y maltrato infantil.

Planes ambientales estratégicos

Si bien existen varios programas y/o proyectos adelantados por organizaciones comprometidas con el cuidado y preservación del medio ambiente, es necesario extender las acciones y el control a otros sectores como el de las industrias y empresas que hacen presencia en la zona, ya que se presenta contaminación de las fuentes hídricas debido a las basuras, residuos hospitalarios y aguas residuales. Parte de la flora y fauna ha desaparecido por la construcción masiva urbanística.

En Mosquera no hay zona boscosa por la actividad minera y ganadera, la calidad del aire está contaminado por material particulado de la minería; gases y humo de las empresas ubicadas en el área. Esto permite ver la falta de planes ambientales estratégicos que sirvan para la conservación.

Articulación y conexión vial

Se identifican necesidades relacionadas con las vías de acceso al municipio y a las veredas. Las primeras no son suficientes ni tienen la capacidad para soportar el tráfico de industrias más pesado, y las segundas no son aptas ni están en condiciones adecuadas.

Conurbación y planeación

Es necesario que la administración municipal tenga mejor manejo en cuanto a planeación urbanístico del municipio se refiere, ya que se viene presentando la construcción desahogada de apartamentos-vivienda, lo que ha desbordado el crecimiento de población, dificultades en cuanto a cobertura de acueducto, deforestación y congestión en las vías.

De igual manera, la expansión urbana ha impactado de manera importante los humedales y la biodiversidad del municipio. De otro lado y debido a la migración y aumento de la población, se vienen presentando asentamientos no planificados.

De otro lado, los actores participantes, demandan ampliar la cobertura de todos los programas que se brindan en el municipio; descentralizar los programas de cultura y deporte; fortalecer del Comité de Integración Territorial (CIT) para la articulación entre los planes de ordenamiento territorial de los municipios de la región y del distrito; promover la diversificación de carreras universitarias ofertadas en el municipio;

establecer programas de cuidado de las tres áreas protegidas, para estimular su crecimiento; fomentar la minería sostenible y abrir espacios incluyentes con la administración, para trabajar juntos en pro del desarrollo local.

La importancia de tomar medidas el respecto y de poner en marcha estrategias de fortalecimiento para el adecuado despliegue de la oferta institucional, se hace urgente toda vez que la comunidad siente y manifiesta que los resultados de las acciones de la oferta institucional han sido de bajo impacto debido a:

- Las pocas ofertas para cualificar técnicamente a la población y poder aprovechar la mano de obra local en las nacientes y crecientes empresas e industrias presentes en el territorio.
- falta de articulación interinstitucional y privada, para implementar acciones conjuntas.
- No hay consolidación en los proyectos regionales, ni continuidad de las ideas o proyectos que se plantean a las comunidades.
- La inexistencia de planes estratégicos y gestión pública adaptada a las necesidades reales de la población.
- Falta de continuidad y de recursos para dar continuidad a los programas y proyectos ya existentes.



3.2.3.4 Oferta institucional que reconoce la comunidad, contrastada con las fortalezas y potencialidades

Si bien los tres municipios presentan grados de diversidad en términos de desarrollo, la interpretación de las dinámicas internas de cada uno de ellos, relacionadas con sus fortalezas y potencialidades, está orientada desde la perspectiva de la oferta implementada que ha aportado de manera sustancial al desarrollo local. Desde esta lógica, los resultados del taller con la comunidad evidenciaron entre tantas (Ver Anexo E “Matriz DOFAR”), las siguientes fortalezas y potencialidades para el municipio de Mosquera:

Organizaciones Sociales y comunitarias: la clave para aportar al desarrollo local desde la gobernanza

Una fortaleza que posee el municipio de Mosquera es la existencia de 70 organizaciones de base, una Asociación de Juntas en el municipio y la incursión reciente de otras organizaciones medioambientales conformadas por jóvenes comprometidos en temas de promoción de conservación, preservación y cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales. Vienen implementando acciones y actividades sensibilizadoras, motivadoras, educativas, de capacitación y formación de la comunidad a través de las Instituciones educativas del municipio y, son reconocidas por otras organizaciones, entidades públicas y por la misma comunidad. Poseen una alta capacidad para gestionar,

establecer alianzas e implementar acciones conjuntas.

En esta dirección, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias se constituye en una herramienta clave para construir mayores niveles de confianza, aplicar normas socialmente construidas y aumentar el nivel de asociatividad, como evidencia de las capacidades de una sociedad para actuar conjuntamente y de crear sinergias que contribuyan con el fortalecimiento de la democracia, el desarrollo local del municipio y la disminución de la pobreza.

Territorio y posición geográfica: dos puntos a favor

La cercanía de Mosquera con la ciudad de Bogotá ha generado e impulsado dinámicas económicas y sociales que pueden aprovecharse a favor. Una evidencia de ello y debido también a su gran extensión territorial, es el asentamiento de nuevas empresas ya constituidas que llegan de la capital o de otras zonas, lo que ha hecho que el municipio se profile como un sub-nodo en la región. No obstante, también se ha convertido en un receptor de población de la capital y de otros territorios cercanos. Esta alta aglomeración de población tanto por el número de habitantes, como por el tipo de población de acuerdo con su nivel socioeconómico no es deseable para la competitividad de la región, pues genera mayores presiones respecto al uso del suelo, transporte de personas y productos, y generación

de necesidades básicas insatisfechas. Dadas las condiciones de la creciente integración regional, las dinámicas de crecimiento y aglomeración poblacional, se generan presiones y problemáticas de índole regional, ya que afectan a todos los entes territoriales.

Es importante poder mirar este tema desde un enfoque regional para generar estrategias de planificación y manejo de estas dinámicas que conlleven desarrollo sostenible de la región. Otra fortaleza del municipio es que se caracteriza por poseer gran variedad de empresas enmarcadas en cuatro ejes de productividad, como son la industria, el Comercio, la actividad agropecuaria y la construcción de viviendas.

Tren de Cercanías –Regio Tram- y relaciones sociales y económicas

En las afueras del municipio –zona rural- se han venido asentando empresas de extracción minera con el agravante de que llegar hasta ellas es difícil por el estado de las vías de acceso. Una estrategia para resolver este problema sería que las empresas mineras, se articularan con la Administración de Mosquera, para aportar recursos económicos al proyecto de recuperación de los 32 kilómetros de vías del tren, de las cuales 8 kilómetros pertenecen al municipio. Este medio de transporte sería el medio de conexión entre la capital y los municipios aledaños.

Entre otras fortalezas y potencialidades reconocidas por los actores clave en el taller, se tienen: la voluntad política ciudadana; municipio con tres áreas protegidas; existencia de grupos de investigación aplicada a la productividad/ambiente; cuenta con zonas de inversión ambiental como: Humedal El Gualí - Laguna La Herrera - La Laguna de Agrosavia - Río Balsillas.

3.3. Análisis y contrastación entre la oferta institucional existente y presente y las demandas y necesidades en municipios con entornos mineros

Con el fin de reconocer los posibles aportes de oferta institucional privada y estatal nacional existente, en el siguiente apartado se realiza un mapa de oferta a partir de análisis de roles, competencias y capacidades, consolidando su oferta institucional en programas, proyectos, productos y servicios sociales y económicas que contribuyen al desarrollo local, clasificándolas junto con las demandas y necesidades de los territorios desde la perspectiva del desarrollo endógeno.

Se elabora con base en los conceptos plasmados por Iván Silva en la publicación “Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina” (Silva Lira, 2007) el cual define que los “territorios subnacionales necesitan desarrollar sus respectivas habilidades y ventajas, o su capacidad de construirlas, para especializarse en



áreas o sectores que tengan posibilidades de inserción internacional” considerando sus ventajas competitivas y comparativas en el marco de una economía globalizada, desde la lógica horizontal (entendida ésta como la capacidad de construir redes u organizaciones dentro del mismo territorio) entre el nivel local y el nacional.

territorios priorizados (Buriticá, La Jagua de Ibirico y Mosquera) en los cuales se identificaron las interacciones, fortalezas, oportunidades, debilidades y demandas locales, se realiza el siguiente mapa en el cual se clasifica las demandas y necesidades locales considerando los diferentes eslabones en los procesos del desarrollo endógeno (Figura 16).

3.3.1. Demandas y necesidades locales clasificadas siguiendo los eslabones del desarrollo local

Con base en los resultados de los tres (3) talleres implementados en

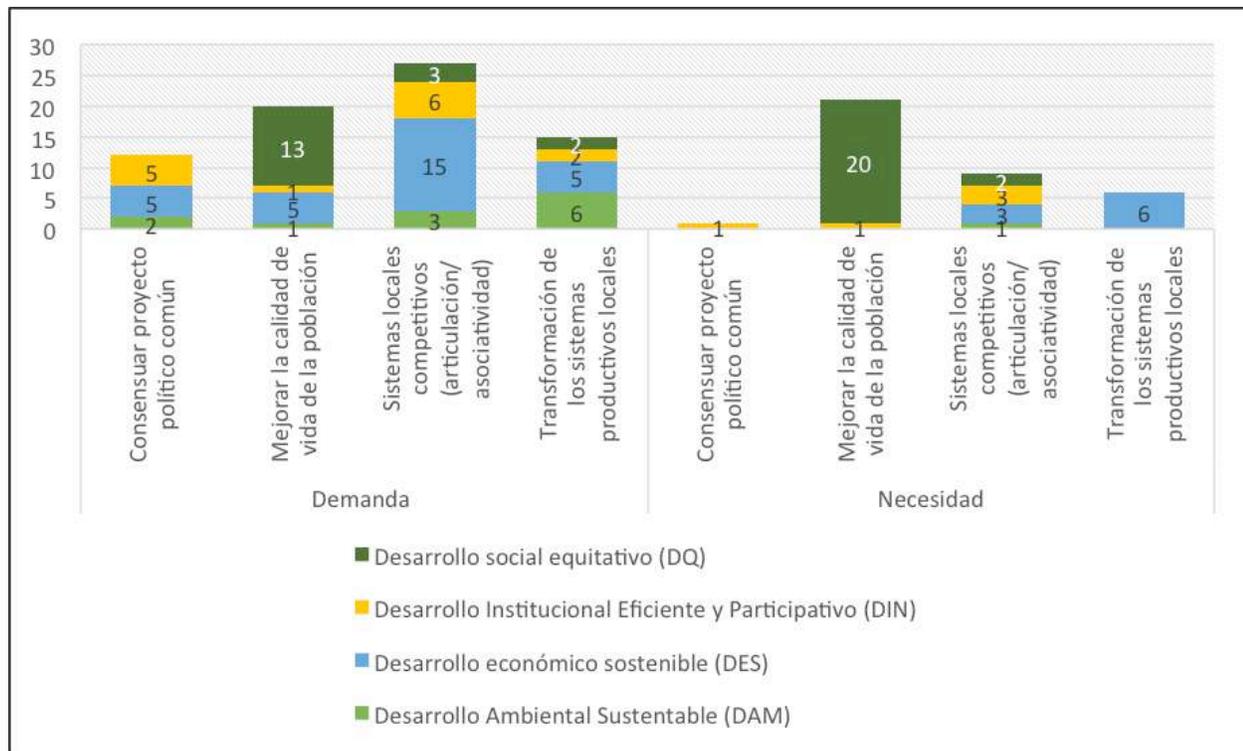


Figura 16. Demandas y necesidades identificadas en territorios priorizados.
Fuente: elaboración propia a partir de talleres territoriales.

A partir de los talleres implementados, se permite identificar que, en la dimensión del desarrollo económico sostenible, se sitúa la mayor demanda expresada por la comunidad que habita en el territorio, en este caso en el eslabón de “sistemas locales competitivos (articulación/asociatividad)”.

Por otro lado, en la dimensión del desarrollo social equitativo, se sitúa la mayor necesidad expresada por la comunidad que habita en el territorio, en este caso en el eslabón de “mejorar la calidad de vida de la población”.

Lo anterior permite identificar brechas en los territorios mineros frente al desarrollo del aparato productivo local, necesidades básicas y derechos fundamentales no cubiertos por parte de la institucionalidad.

3.3.2. Oferta institucional nacional privada y estatal y su aporte al desarrollo local

Adicionalmente a la oferta institucional privada y estatal regional y local identificada mediante la implementación de los talleres en los diferentes municipios y la información secundaria disponible, se elaboró un mapa con la oferta institucional privada y estatal nacional con análisis de roles (facilitador, gestor, regulador, planificador, financiador y de control), competencia sectorial (competencia facultada o poder jurídico que tiene la nación, las entidades territoriales para atender las responsabilidades estatales, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 1454 de 2011), y capacidad de aporte al desarrollo endógeno de acuerdo con los conceptos plasmados por Iván Silva.

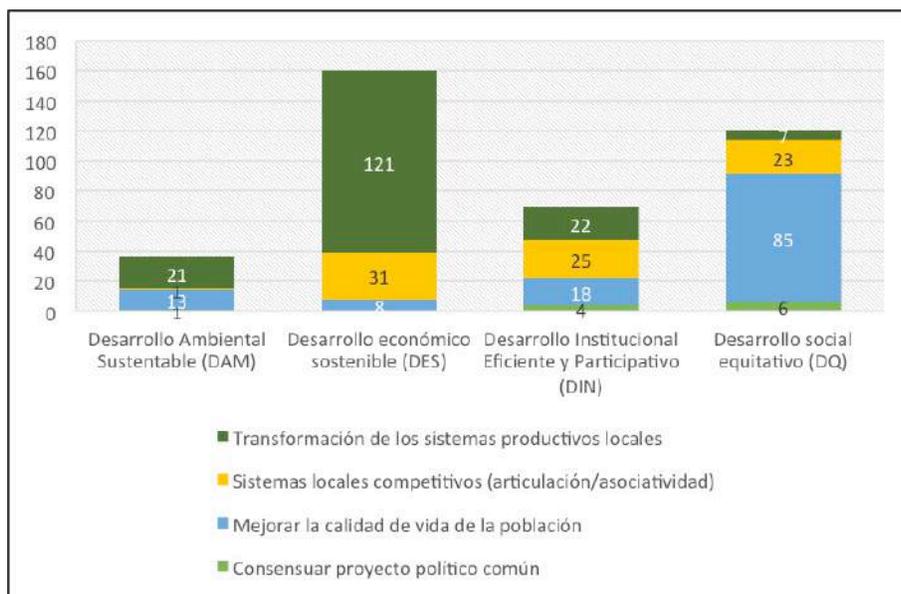


Figura 17. Oferta institucional privada y estatal nacional clasificada considerando la capacidad de aporte al desarrollo local en sus diferentes eslabones.

Fuente: elaboración propia.



El mapa de la oferta institucional nacional, privado y estatal permite identificar que los bienes, servicios, programas o proyectos se enfocan principalmente en la dimensión del desarrollo económico, especialmente

en el eslabón de “transformación de los sistemas productivos locales”, seguido de la dimensión del desarrollo equitativo específicamente en el eslabón de “mejorar la calidad de vida de la población” (ver Anexo F).

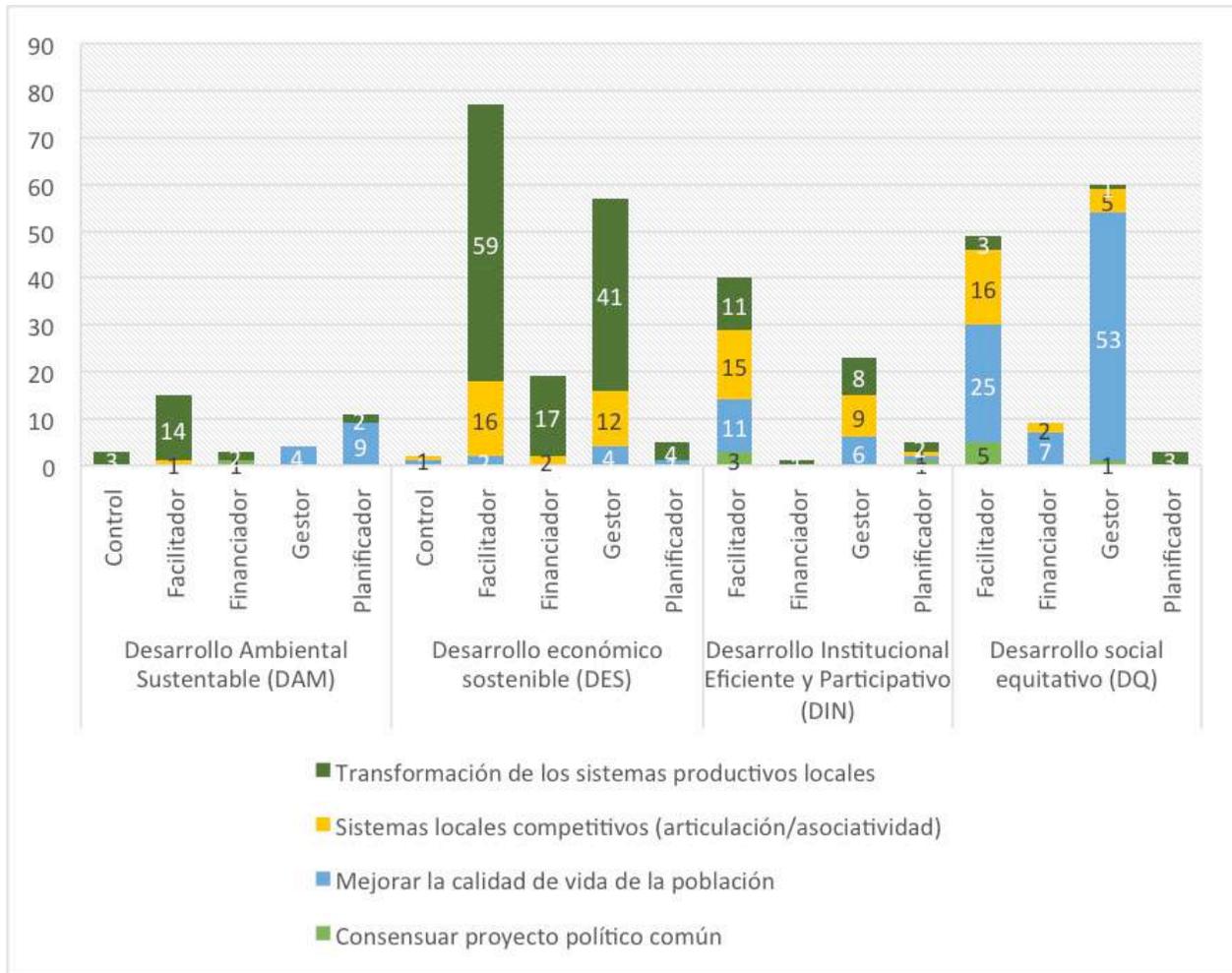


Figura 18. Oferta institucional privada y estatal nacional clasificada considerando la capacidad de aporte al desarrollo local en sus diferentes eslabones y roles asumidos conforme a la competencia.

Fuente: elaboración propia a partir de información del Mapa de Oferta Institucional del Departamento Nacional de Planeación, Función Pública y portales oficiales de las diferentes entidades del orden nacional.

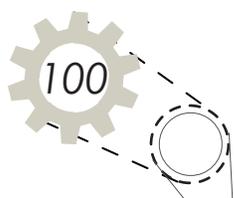
Considerando los resultados de las demandas y necesidades identificadas en los territorios con presencia de minería, así como la oferta institucional privada y estatal existente a nivel nacional, regional y local, se evidencia que, aunque esta última apunta directamente a satisfacer las principales demandas y necesidades de la población de estos municipios, sobre todo desde un rol de facilitador para la transformación de los sistemas productivos locales en la dimensión económica, y desde un rol

de gestor para el mejoramiento de la calidad de vida en la dimensión social, no alcanza a ser reconocida y visibilizada en los entornos locales, entre otros factores, debido a la limitada capacidad de gestión pública o niveles de eficiencia institucional.

A continuación en la Tabla 2 se presentan algunos ejemplos del mapa de oferta institucional nacional existente, el cual se detalla en el **Anexo F**.

Tabla 2.. Algunos ejemplos del mapa de oferta institucional nacional existente.

| INSTITUCIÓN | OFERTA (NOMBRE DE PROGRAMAS, PROYECTOS PRODUCTOS Y SERVICIOS SOCIALES) | ROL | APORTE AL DESARROLLO LOCAL / REGIONAL | DIMENSIÓN |
|--|---|---------------|--|--|
| AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO | Construcción e implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) | Planificador | Sistemas locales competitivos (articulación/asociatividad) | Desarrollo Institucional Eficiente y Participativo (DIN) |
| MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL | Crédito líneas agropecuarias - banco agrario | Financiadador | Transformación de los sistemas productivos locales | Desarrollo económico sostenible (DES) |
| MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN | Desarrollo de capacidades de transferencia tecnológica | Facilitador | Sistemas locales competitivos (articulación/asociatividad) | Desarrollo económico sostenible (DES) |
| MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN | Fomento al desarrollo de programas y proyectos de generación de conocimiento en ctei | Financiadador | Sistemas locales competitivos (articulación/asociatividad) | Desarrollo económico sostenible (DES) |
| BANCO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA S.A. BANCÓDEX | Fondo de capital para emprendimiento | Financiadador | Transformación de los sistemas productivos locales | Desarrollo económico sostenible (DES) |
| CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS MICROEMPRESAS - PROPAÍS | Fortalecimiento empresarial y regional | Gestor | Transformación de los sistemas productivos locales | Desarrollo económico sostenible (DES) |
| MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | Apoyo a la política de formalización empresarial en Colombia | Facilitador | Transformación de los sistemas productivos locales | Desarrollo económico sostenible (DES) |
| MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | Apoyo técnico a la política de emprendimiento en Colombia fortalecimiento de laboratorios. Para el emprendimiento innovador | Facilitador | Transformación de los sistemas productivos locales | Desarrollo económico sostenible (DES) |





| INSTITUCIÓN | OFERTA (NOMBRE DE PROGRAMAS, PROYECTOS PRODUCTOS Y SERVICIOS SOCIALES) | ROL | APORTE AL DESARROLLO LOCAL / REGIONAL | DIMENSIÓN |
|---|---|-------------|--|--|
| MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO | Fortalecimiento empresarial en el marco de la política de generación de ingresos para grupos de especial protección constitucional, víctimas del desplazamiento, según las políticas del sector comercio, industria y turismo | Facilitador | Transformación de los sistemas productivos locales | Desarrollo económico sostenible (DES) |
| DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DEL DEPORTE, LA RECREACIÓN, LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EN APROVECHAMIENTO DEL TIEMPO LIBRE | ACTIVIDAD FÍSICA PARA LA CALIDAD DE VIDA Y LA PAZ | GESTOR | MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN | DESARROLLO SOCIAL EQUITATIVO (DQ) |
| ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - ESAP | Asesoría y asistencia técnica | Gestor | Sistemas locales competitivos (articulación/asociatividad) | Desarrollo Institucional Eficiente y Participativo (DIN) |
| INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR | Desarrollar acciones de promoción y prevención en seguridad alimentaria y nutricional en el territorio nacional | Gestor | Mejorar la calidad de vida de la población | Desarrollo social equitativo (DQ) |
| MINISTERIO DEL INTERIOR | Fortalecimiento a la capacidad institucional de las entidades territoriales en el marco de la política pública de víctimas y del post - conflicto nacional | Facilitador | Mejorar la calidad de vida de la población | Desarrollo Institucional Eficiente y Participativo (DIN) |
| DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA | Fortalecimiento y sostenibilidad de las capacidades institucionales y territoriales para la implementación de la política de acción integral | Gestor | Mejorar la calidad de vida de la población | Desarrollo Institucional Eficiente y Participativo (DIN) |
| MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL | Implantación de proyectos para población en condiciones especiales a nivel nacional - atención a la población desplazada | Gestor | Mejorar la calidad de vida de la población | Desarrollo social equitativo (DQ) |
| SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA | Fondo Emprender | Facilitador | Transformación de los sistemas productivos locales | Desarrollo económica sostenible (DES) |
| MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO | Apoyo y asistencia para la formulación y presentación de proyectos | Facilitador | Mejorar la calidad de vida de la población | Desarrollo Institucional Eficiente y Participativo (DIN) |
| FEDERACIÓN NACIONAL DE ESMERALDAS DE COLOMBIA - FEDESMERALDAS | Apoyo Mujer Trabajadora Minería Subsistencia. | Gestor | Transformación de los sistemas productivos locales | Desarrollo económico sostenible (DES) |

3.3.3. Contratación entre oferta y demanda a partir de los procesos del desarrollo endógeno

Se realiza un análisis descriptivo y un contraste entre ofertas y demandas, partiendo como eje principal en procesos endógenos, entendiendo estos como aquellos que permiten aprovechar todas las potencialidades del territorio (naturales, humanas, institucionales y organizacionales), habilitando la transformación de los sistemas productivos locales, mejorar la calidad de vida de la población, consolidar sistemas locales competitivos y construir de forma consensuada un proyecto político común; vinculando las demandas y necesidades de los territorios mineros (identificadas mediante la implementación de tres pilotos en territorios priorizados) y la oferta institucional nacional que permitiría cubrir las brechas mediante procesos de innovación, que fortalezcan la competitividad territorial y faciliten una planificación y prospectiva del territorio.

El siguiente gráfico permite identificar el proceso de integración entre demandas y necesidades, procesos del desarrollo local y regional y la oferta institucional nacional privada y estatal. Los resultados esperados de este apartado permitirán identificar aquellos eslabones que mayor demanda en el territorio a partir de los tres talleres implementados en territorios priorizados y la oferta institucional nacional que posibilitaría construir territorios innovadores y competitivos,

para vincular a los encadenamientos productivos locales y propiciar el desarrollo de las empresas medianas y pequeñas que en éste tienen presencia y operan.

Considerando lo anterior, y con base en lo expresado por Bianchi y Parrillo citado en el "Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina" (Silva Lira, 2007) los factores que contribuirían al éxito de la pequeña y mediana empresa en los territorios son los siguientes:

- (i) Integración en un sistema productivo y social dinámico a nivel local, que permita lograr economías de escala y alcance suficientes para poder competir con grandes empresas en mercados globales;
- (ii) mejoramiento de la calidad de los productos, del proceso y de los recursos humanos;
- (iii) difusión del conocimiento y las competencias para poder estructurar la economía local de manera que genere bienes con alto valor agregado, de calidad e innovadores.

En este orden de ideas, los eslabones con mayor demanda permiten visibilizar brechas locales para que los sistemas de producción territorial se consideren competitivos, con proyectos políticos comunes y de visión de largo plazo, posibilitando de esta manera consolidar una base que permita fundamentar las acciones para desarrollar en territorios con influencia minera para su consolidación basados en sus potencialidades, ventajas competitivas y comparativas.

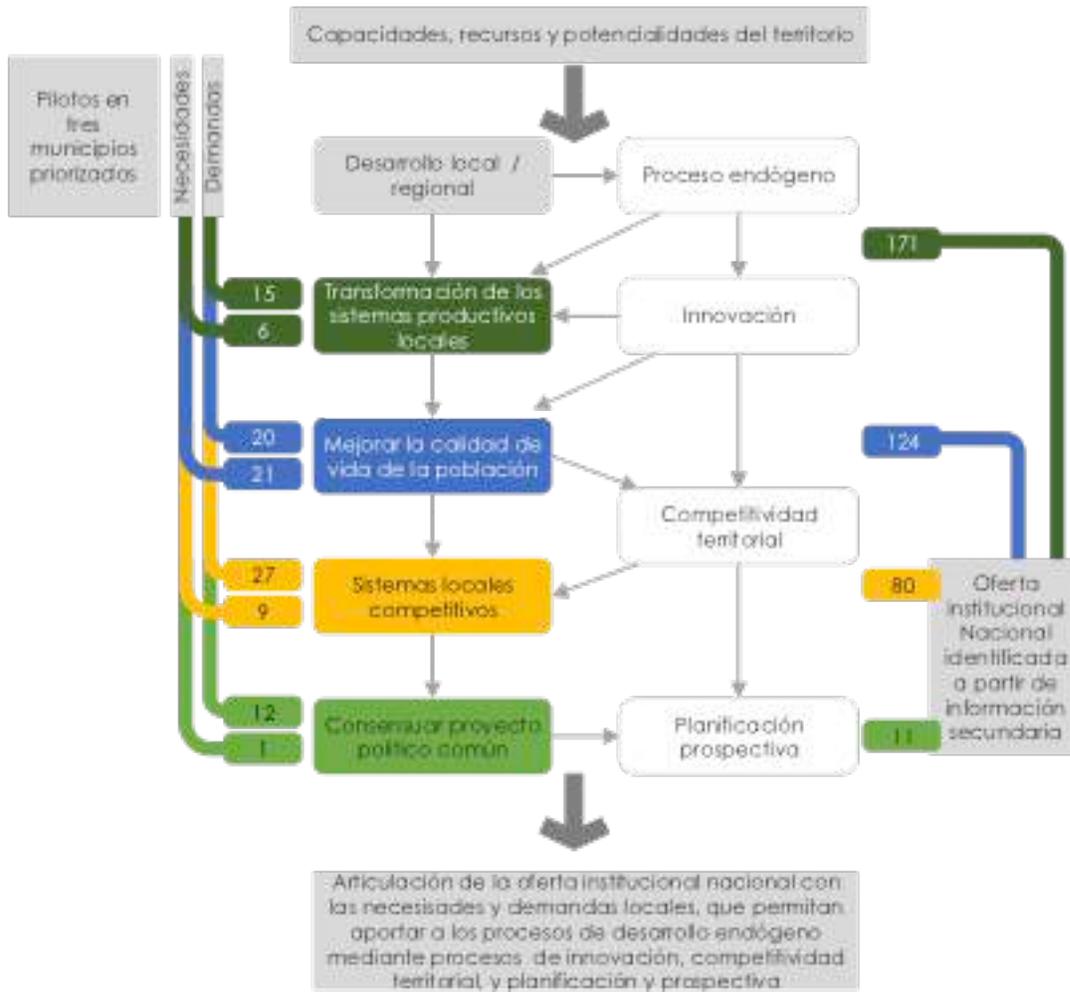


Figura 19. Articulación de la oferta institucional nacional y las demandas/necesidades territoriales identificadas a partir de los procesos del desarrollo local.

Fuente: elaboración propia.

Con base en los procesos del desarrollo local y los diferentes eslabones, se clasificó la oferta institucional y las demandas y/o necesidades locales identificadas en los territorios con presencia minera, permitiendo identificar que en el orden nacional existen bienes o servicios, programas y proyectos enfocados en potencializar el desarrollo endógeno a partir de

procesos de innovación transformativa, competitividad territorial y planificación prospectiva, que permitirían transformar y consolidar los sistemas productivos locales competitivos, mejorar la calidad de vida de la población, y la generación de proyectos políticos comunes.

3.3.4. Oportunidades económicas, sociales, ambientales y de gobernabilidad como base para la definición de acciones efectivas

En la siguiente ilustración se muestra un ejemplo por eslabón para la articulación de la oferta institucional estatal y privada nacional con las demandas y

necesidades locales mediante la cual se aporte al desarrollo endógeno en lo relacionado con la dimensión del desarrollo económico sostenible, el desarrollo social equitativo y desarrollo institucional eficiente y participativo, considerando criterios de innovación, competitividad territorial, planificación y prospectiva.

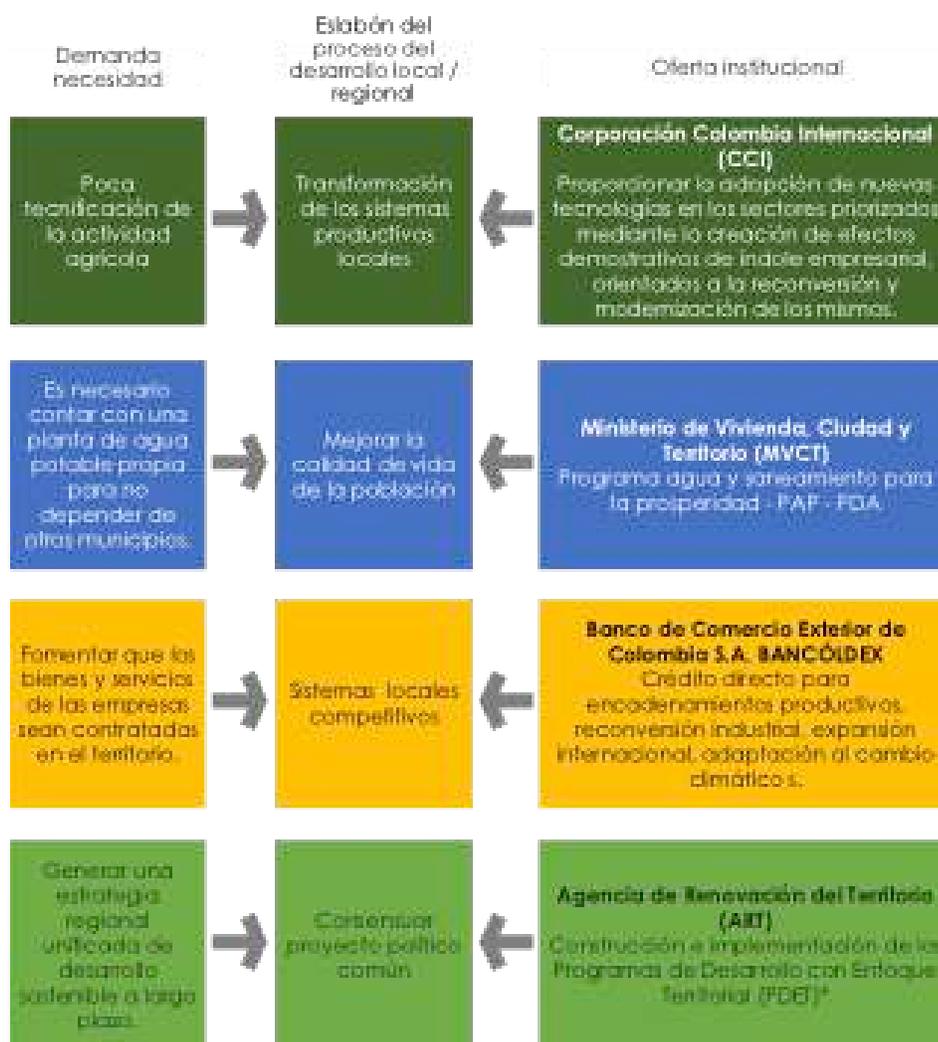
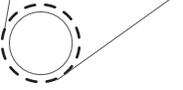


Figura 20. Ejemplo de articulación entre la oferta institucional nacional y las demandas y/o necesidades locales expresadas mediante tres talleres en territorios priorizados.

Fuente: elaboración propia.



En la siguiente ilustración se expresa un ejemplo por eslabón para la articulación de la oferta institucional estatal y privada nacional con las demandas y necesidades locales mediante la cual se permita aportar al desarrollo endógeno partir de lo relacionado con

la dimensión del desarrollo económico ambiental sustentable y el desarrollo institucional eficiente y participativo, considerando criterios de innovación, competitividad territorial, planificación y prospectiva.



Figura 21. Ejemplo por eslabón para la articulación de la oferta institucional estatal y privada nacional con las demandas y necesidades locales

Fuente: elaboración propia.

En el Anexo F, se encuentra la totalidad de bienes, servicios, planes y programas del orden nacional clasificados desde el aporte al desarrollo local, y las demandas y necesidades locales expresadas por las comunidades que habitan en territorios en áreas de influencia minera.

3.4. Conclusiones y recomendaciones para la definición de estrategias articuladas desde la perspectiva del desarrollo endógeno

3.4.1. Conclusiones del Diagnóstico Participativo

Para mapear la oferta institucional privada y estatal existente en los municipios, se partió de realizar un rastreo de las fuentes secundarias, que fueron determinantes para tener la lectura de las posibilidades reales y eficaces a nivel nacional, regional y local, ya que en el ejercicio realizado en los municipios priorizados se evidencian situaciones con respecto a la oferta institucional, que a continuación se expresan:

- Los actores consultados, como la academia, organizaciones sociales, gremios, empresarios, autoridades locales) y los sectores presentes en los municipios no cuentan con la información general y esquema de oferta institucional y de programas existentes en el país.
- Importante potenciar nuevas alianzas funcionales entre la institucionalidad

privada, o evaluar la pertinencia y efectividad del esquema actual, estatal y entre privados, con el ánimo de complementar y potenciar propuestas en campos de acción similares, como el componente ambiental y social.

- Inexistente relación y correlación de programas y ofertas entre empresas de un mismo sector productivo, y mucho menos entre otros sectores presentes en los municipios, lo que genera no optimización de recursos y esfuerzos con resultados precarios y poco efectivo.

- Se plantea la necesidad, que la oferta institucional llegue a todos las poblaciones rurales y urbanas de los municipios, o tener ofertas diferenciadas, ya que en el ejercicio se evidencia en algunos sectores múltiples ofertas, estatales por cercanía con la instancia de poder y gobierno y del sector minero concentradas en gran medida en las poblaciones definidas como áreas de influencia directa (debido a los impactos mediáticos de operación) mientras que otros sectores carecen de acompañamiento.

- El desarrollo y el compromiso de las partes se miden en gran medida en la posibilidad de atención, inclusión y participación de todos los sectores geográficos y demográficos de los territorios.

- Las principales demandas y necesidades requeridas por los participantes, identificados en los talleres se resume en términos generales desde cada dimensión en:



Social

- Promover Inclusión de todos los sectores y grupos de interés en los programas y proyectos ofertados
- La participación y relacionamiento entre las Empresas mineras con los actores y pobladores que habitan el del territorio
- Oferta institucional acorde con las necesidades y expectativas de la comunidad, con enfoque inicial en equiparar las condiciones básicas de subsistencia digna y saludable en todos los sectores y poblaciones
- Las comunidades rurales, fuera de las zonas de influencia de los proyectos mineros y/o mega proyectos, se consideran excluidas de los beneficios que estas otorgan a los poblados cercanos a estas.

Económico

- Reconocer, validar, cualificar y potenciar la vocación y el conocimiento ancestral a través de prácticas tecnificadas, articuladas en la cadena de valor.
- Interacción, ruedas de negocio y comercialización entre los productores de la región, las instituciones estatales, privadas y las compañías mineras.
- Ampliar la cobertura o el concepto de área de cobertura o incidencia directa del proyecto por parte de las empresas presentes en el municipio.

Institucional

- Articulación institucional con planes y programas de largo aliento, que respondan a necesidades estructurales de reducción de brechas en acceso a salud, educación, participación, inclusión y apunten al mejoramiento de la calidad de vida

Ambiental

- Acciones conjuntas en aspectos de formación, organización comunitaria, veeduría y seguimiento a planes y programas que mitiguen y controlen los daños ambientales ocasionados por los proyectos de extracción minera.
- En cuanto a las fortalezas y oportunidades con participación del sector productivo, Estado y sociedad, desde la lectura de las 4 dimensiones
- En términos generales se evidencia un sentido de pertenencia y arraigo importante en las comunidades, aunado al interés de participar, capacitarse y ser parte activa en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades
- La oferta institucional actual es importante para generar procesos iniciales de desarrollo local, inclusión y participación importantes en los territorios, siempre y cuando se generen unos planes de acción municipales que articulen, prioricen y permitan el adecuado seguimiento y veedurías ciudadanas.
- Las comunidades de los municipios se encuentran caracterizadas, situación que permite enfocar las acciones institucionales asegurando impactos positivos tempranos.
- Interés y conocimiento de todas las partes en las problemáticas ambientales e impactos debido a la extracción minera
- El sector productivo local cuenta con vocación, conocimientos ancestrales y culturales, que, a través del potenciar las cadenas de valor, pueden generar desarrollo sostenible y sustentable en los territorios

3.4.2. Evaluación de criterios frente a la complejidad del desarrollo local y regional en consideración con el contexto nacional

Con el fin de identificar la complejidad del desarrollo local y regional en consideración con el contexto nacional, desde la perspectiva de la inteligencia territorial y la Modernización del Estado, se realiza la evaluación a partir de conceptos plasmados por Boisier en la publicación "La Modernización del Estado: una mirada desde las regiones" (Boisier, 1995), en el que se concibe un Estado "moderno", desde el punto de vista territorial, el cual será la base para la definición de recomendaciones que permitan la definición de estrategias articuladas desde la lógica horizontal para dinamizar los territorios desde la perspectiva del desarrollo endógeno. A continuación, se describen las características y las respectivas respuestas con base en los insumos consolidados a partir de los estudios en los tres municipios de referencia:

1 ¿Comprende y entiende su propia estructura sistémica territorial?

El estudio realizado en los tres municipios de referencia, permite dar cuenta que estos tienen claridad frente a las potencialidades y recursos presentes en cuanto capacidades (humanas, organizacionales, institucionales y naturales), y de sus necesidades y prioridades, sin embargo, debido a la

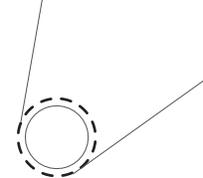
limitada capacidad de gestión de la institucionalidad, en el caso de los territorios clasificados como rural disperso, los procesos que pueden permitir mejoras al bienestar, al desarrollo y al mejoramiento competitivo local son limitados.

Las empresas mineras con operaciones en los territorios juegan un papel relevante, siendo imprescindible una visión común de largo plazo con la comunidad y la institucionalidad. Lo anterior se ve reflejado en los entornos analizados, con acciones de respuesta mediante la definición de Planes Económicos Territoriales de largo plazo desarrollados participativamente.

2 ¿Es "inteligente", es decir, descentralizado y organizado en red?

La explotación de los recursos del subsuelo le ha permitido generar riquezas a los territorios, sin embargo, estos en muchas ocasiones, con altos índices de necesidades básicas insatisfechas, un tejido empresarial de desarrollo tardío, estructuras sociales organizadas limitadas y un capital humano con limitado acceso a la educación superior, no reflejan la agregación de valor que estos recursos podrían aportar al desarrollo.

Es innegable la articulación entre el orden nacional y local frente a la planeación del desarrollo, sin embargo, los procesos de descentralización aún no son completamente efectivos, y los territorios, especialmente aquellos



que se encuentran en zonas rurales, con limitaciones, no son reconocidos en las orientaciones de la planeación del desarrollo nacional debido a que el despliegue se realiza de arriba hacia abajo. Por otro lado, el ordenamiento territorial de los municipios bajo conceptos de planificación territorial integrada en el país es limitada, contando con únicamente dos casos en donde se realiza un ordenamiento territorial departamental (Antioquia y Valle del Cauca), y los municipios priorizados para la construcción de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los cuales se construyen desde una lógica basada en los territorios.

Asimismo, el tejido empresarial juega un papel importante para determinar si el territorio es inteligente. Por un lado, las actividades mineras requieren de bienes y servicios intensivos en conocimiento y tecnificados, los cuales en la mayoría de las ocasiones son adquiridos en otras regiones o países, sin embargo, el tejido local no se vincula en estas actividades mediante encadenamientos productivos de valor.

3 ¿Comprende la interrelación entre objetivos nacionales y el papel del territorio?

Los territorios con entornos mineros juegan un papel importante en el desarrollo del país, generando aportes significativos mediante las regalías de la explotación de los recursos del subsuelo, las cuales son destinados a satisfacer demandas y necesidades

en consideración del desarrollo regional, la compensación territorial y la ciencia, tecnología e innovación. En el anterior contexto, y en el marco de la actual agenda nacional asociada a la legalidad, el emprendimiento y equidad, desde la perspectiva del estudio de los territorios de referencia, se identifica que la comprensión de la interrelación entre objetivos nacionales y el papel del territorio, es limitada, considerando que la institucionalidad no cuenta con capacidad humana y organizacional que permita en igualdad de condiciones, tomar posturas frente al desarrollo local vinculando directamente la responsabilidad de las empresas mineras frente al territorio, orientar una planificación integrada ligando la agenda y metas nacionales, con las potencialidades locales.

4

¿Puede en consecuencia, explicitar la contribución de cada región o territorio a cada objetivo?

Los territorios con entornos mineros realizan una contribución directa al mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo del país en el orden nacional, regional y local mediante el aporte de las empresas mineras que operan en éste a partir de las regalías, sin embargo, la contribución del orden nacional y regional para planificación inteligente, está supeditada a una agenda programática, con recursos y capacidad de gestión y atención limitada.

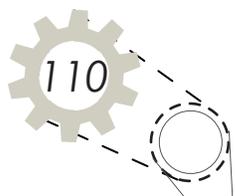
5 ¿A partir de ello, puede construir escenarios territoriales futuros?

Es posible, se puede y es deber generar consensos frente a la planeación estratégica territorial, vinculando la visión de la institucionalidad, la realidad de los territorios y el entendimiento de la comunidad que habita en ellos, vinculando la empresa y la academia como actor facilitador. Lo anterior se ve reflejado en municipios de primera y segunda categoría, sin embargo, los municipios con un tejido empresarial limitado (en donde las empresas mineras predominan), con escaso recurso humano de formación profesional y con una institucionalidad con capacidad de gestión limitada, el ejercicio de construir escenarios territoriales futuros y comunes es de difícil desarrollo.

6 ¿Con tal información, incorpora la territorialidad en el proyecto político nacional?

Si bien el Estado de Colombia a partir de los procesos de descentralización ha avanzado en la consolidación de capacidades y competencias locales frente al ordenamiento y planificación del territorio, la articulación en cuanto a la construcción política y social nacional se ve sesgada según las capacidades de las comunidades frente a la información y fundamentación técnica, científica, cultural, y académica, por lo que el proyecto político nacional aún es carece de consenso local debido a que las realidades territoriales determinan un foco de atención

diferente de la comunidad. Por esto, con el aseguramiento de los medios de vida sostenible de las comunidades y el fortalecimiento de diversas capacidades, especialmente en entornos mineros de acuerdo con el objeto del presente proyecto, es imprescindible para la construcción de un proyecto político, que vincule la planeación del desarrollo local, el ordenamiento territorial inteligente, basado en expresiones y demandas fundamentadas realizadas por la comunidad que habita en estos.



CAPÍTULO

4 PROPUESTA ESTRATÉGICA PARA LA INTERVENCIÓN Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL



4. PROPUESTA ESTRATÉGICA DE INTERVENCIÓN Y ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Según las problemáticas y retos identificados en los municipios objeto de estudio, se plantean las siguientes estrategias para la articulación e intervención en el territorio con el objetivo de fomentar el desarrollo local. En los municipios objeto de este estudio (Buriticá en Antioquia, La Jagua de Ibirico en el Cesar y Mosquera en Cundinamarca), a pesar de tener contextos diferentes, se identificaron múltiples necesidades en común, por lo que se infiere que las mismas están presentes en muchos de los municipios mineros del país, los cuales son cerca de 300. Igualmente, en estos municipios se presenta una oferta institucional que pretende en alguna medida enfrentar y resolver, total o parcialmente, algunas de las necesidades identificadas. El conocimiento de estas necesidades y de esa oferta, buscando alianzas y sinergias, redundará en un beneficio colectivo para las comunidades asentadas en estos municipios.

En el Anexo F se presenta un mapa de la oferta institucional en los territorios. Esto permitirá en su momento identificar las instituciones con las cuales los municipios mineros podrían trabajar en búsqueda de soluciones a sus diferentes problemas. Este mapa muestra una oferta institucional muy grande en los territorios, sin embargo, en los talleres realizados se encontró una oferta institucional muy limitada, y la poca oferta existente no actuaba en el territorio de manera coordinada. Fue también evidente la falta de coordinación interinstitucional.

Las estrategias se plantean teniendo en cuenta la oferta institucional y la necesidad de coordinación de esta con las demandas de los municipios, por lo que, para responder a esto de forma integral, se propone la creación de la Agencia o Unidad de Coordinación Territorial, encargada de establecer el puente de coordinación y comunicación entre la institucionalidad del sector y las autoridades locales (alcaldías, gobernaciones, CARs, etc.). Dicha Agencia, además de facilitar la información del sector y sus necesidades con las necesidades del territorio para ser incorporadas en los Planes de Desarrollo Municipal y los POT en periodos de largo, mediano y corto plazo, ayudará a adelantar el cierre de brechas a través de la gestión de las mejores prácticas con las empresas mineras, buscando alto impacto positivo en las comunidades y el gobierno local. De ese modo, la Agencia servirá de puente en las estrategias de participación y relacionamiento territorial entre Empresas – Estado y Comunidad.

Adicionalmente, es importante que los municipios, las comunidades y/o sus líderes, cuenten con habilidades para la formulación de proyectos con el fin de obtener financiación o cooperación (locales, regionales, nacionales o internacionales) para enfrentar y resolver algunas de las necesidades identificadas en estos territorios.



Asimismo, es importante resaltar que para estas estrategias de intervención es necesario tener en cuenta las particularidades de los territorios, ya que cada uno tiene sus propias características, lo que demanda estrategias que respondan a estas necesidades, potenciando las fortalezas y la oferta institucional presente.

4.1. Articulación en temas estratégicos alrededor de la actividad minera que fomenten el desarrollo local

Teniendo en cuenta las lecciones aprendidas en las iniciativas de relacionamiento con comunidades desarrolladas por la ANH, la ANM y la UPME, entre otras instituciones del sector, las cuales han sido recogidas por la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales (OAAS) del Ministerio de Minas y Energía (MME) para formular la Estrategia de Relacionamiento Territorial (ERT), se evidencia la necesidad de **crear un mecanismo efectivo de articulación entre las instituciones del orden nacional, regional y local** en torno al desarrollo de los territorios con proyectos mineros, el cual comprometa al Estado para que, a través de la oferta institucional liderada desde sus Ministerios, contribuya efectivamente a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y al desarrollo endógeno en estos territorios. Este mecanismo debe permitir adelantar o facilitar actividades asociadas a:

La coordinación y la concurrencia, pues es una de las principales necesidades identificadas en todos los territorios con proyectos mineros, toda vez que, por las competencias del Estado y los gobiernos locales, se presentan conflictos por el uso de los recursos

del suelo y los recursos del subsuelo, generando conflictos y brechas sociales que en ocasiones imposibilitan el desarrollo de la actividad.

La mitigación de riesgos alrededor de la actividad minera, ya que son las comunidades en estos municipios, así como los recursos agua, aire, suelo y biodiversidad, los que se ven directamente afectados por una gestión deficiente de los riesgos ambientales y sociales asociados a la minería.

Identificación de potenciales impactos por las industrias extractivas, pues se pueden crear programas de capacitación para que sea la comunidad misma la que se encargue de desarrollar estas potencialidades ligadas a la actividad minera existente en el territorio y de esta manera cumplir con un desarrollo local sostenible y equitativo para todos.

La articulación de entidades presentes en los territorios mineros, para poder ser garantes de una mayor cobertura en los programas ofertados de índole social o productivo en los territorios

y no saturar zonas específicas del mismo. Además, fomentar un desarrollo equitativo en todas las direcciones en las comunidades donde se hacen presente las actividades mineras.

Los encadenamientos productivos, así como las demandas de bienes y servicios y cualificación de mano de obra local, para promover una transformación local con líneas de comercialización estables, cobertura y satisfacción en los bienes y servicios mejorados e innovados en el territorio y garantías para las comunidades en ofertas laborales estables.

En este sentido, partiendo de la mencionada articulación y unificación de las iniciativas de relacionamiento territorial de las instituciones del sector mineroenergético, que permita formular una estrategia de desarrollo integral, se propone la creación de una Unidad de Coordinación Territorial, la cual se encargará de articular las acciones de las instituciones del sector (Ministerio de Minas y Energía (MME), UPME, ANM, ANH, y las Secretarías de Minas Departamentales, entre otras), con la oferta institucional nacional existente en los municipios mineros, buscando garantizar que los recursos generados por la explotación de minerales, estén dirigidos efectivamente a satisfacer las necesidades económicas, sociales, ambientales e institucionales de la comunidad, asegurando con ello impactos positivos en el desarrollo de estos territorios.

Asimismo, dicha Unidad deberá desarrollar mecanismos para gestionar la presencia de la oferta institucional nacional, regional y local ausente en estos territorios, en términos de educación, salud, saneamiento, empleo, entre otros aspectos básicos del desarrollo que son deficientes en muchos de los municipios con entornos mineros. La aplicación de esta estrategia de relacionamiento para impulsar el desarrollo bajo los conceptos de coordinación y concurrencia, ha de permitir que las instituciones tengan presencia en el territorio desde los espacios de planeación, con lo que se pueden generar mecanismos para resolver anticipadamente los conflictos existentes por el uso del suelo entre los diferentes sectores de la economía: agricultura, minería, turismo, etc.

En este sentido, partiendo de la mencionada articulación y unificación de las iniciativas de relacionamiento territorial de las instituciones del sector minero energético, que permita **formular una estrategia de desarrollo integral**, se propone la creación de una **Unidad de Coordinación Territorial**, la cual se encargará de articular las acciones de las instituciones del sector (Ministerio de Minas y Energía (MME), UPME, ANM, ANH, y las Secretarías de Minas Departamentales, entre otras), con la oferta institucional nacional existente en los municipios mineros, buscando garantizar que los recursos generados por la explotación de minerales, estén dirigidos efectivamente a satisfacer las necesidades económicas, sociales, ambientales e institucionales de la comunidad,



asegurando con ello impactos positivos en el desarrollo de estos territorios.

Asimismo, dicha Unidad deberá desarrollar mecanismos para gestionar la presencia de la oferta institucional nacional, regional y local ausente en estos territorios, en términos de educación, salud, saneamiento, empleo, entre otros aspectos básicos del desarrollo que son deficientes en muchos de los municipios con entornos mineros. La aplicación de esta estrategia de relacionamiento para impulsar el desarrollo bajo los conceptos de coordinación y concurrencia, ha de permitir que las instituciones tengan presencia en el territorio desde los espacios de planeación, con lo que se pueden generar mecanismos para resolver anticipadamente los conflictos existentes por el uso del suelo entre los diferentes sectores de la economía: agricultura, minería, turismo, etc.

4.2. Estructurar entre las entidades del Estado un Programa de Reconversión Laboral para los mineros de subsistencia

A pesar de que en la Política Minera de Colombia 2016, se habló de la necesidad de reconvertir laboralmente a aquellos mineros que no puedan seguir adelantando su labor por razones técnicas, ambientales o económicas, las acciones del Estado en este sentido han sido limitadas. Es claro que los RNNR son finitos y hoy en día existen cada vez más requisitos para adelantar actividades mineras, por lo cual es necesario pensar en estrategias

que permitan la reconversión de esos mineros de subsistencia a otras actividades económicas buscando mejorar sus condiciones de vida.

Se propone entonces que las entidades del Estado encargadas del tema minero y otras responsables de programas y proyectos productivos diseñen y pongan en marcha un Programa de Reconversión Laboral que les permita a los mineros de subsistencia cambiar de actividad económica y mejorar su calidad de vida. Este programa inicialmente podría estar enfocado en:

Capacitación y formación en actividades y oficios en actividades económicas diferentes a la minería, a través de proponer el desarrollo de programas para capacitar a la comunidad, no sin antes desarrollar estrategias participativas para identificar otras vocaciones en el territorio que permitan explorar otras opciones económicas compatibles con las características de la región.

Apoyo en la creación y consolidación de emprendimientos sostenibles en el tiempo, articulando las instituciones relacionadas con el emprendimiento, con las entidades financieras con presencia en estos territorios (Banco Agrario, Cooperativas, etc.), para generar programas que les permitan a las comunidades acceder a créditos y desarrollar capacidades de emprendimiento para que las ideas de negocio sean sostenibles en el tiempo. Para esto, también es fundamental involucrar la gestión del gobierno

municipal y regional. Así mismo, las empresas mineras deben participar en estos programas y proyectos de reconversión, proporcionando recursos económicos y humanos.

Apoyo de un esquema integral de financiamiento (ahorro, crédito -leasing seguros, capacitación - cualificación) con el fin de poder tecnificar la mano de obra local y favorecer la disminución del desempleo de cada municipio, mediante la articulación entre las empresas mineras, las administraciones municipales, las empresas públicas y privadas y las universidades existentes en la región, que tengan programas relacionados con la demanda del interés laboral existente en el municipio.

Creando además un sistema de garantía para aquellas personas que accedan a estas tecnificaciones laborales en cuanto a su desarrollo laboral.

Apoyo en apertura de mercados y canales de comercialización, creando redes de apoyo entre Centrales de abastecimientos, rutas de comercio exterior u otras cadenas de valor según los productos ofertados por las comunidades, para la comercialización de productos locales por fuera del territorio.

Para la creación y puesta en marcha del programa de reconversión laboral se propone la articulación de entidades como el Ministerio de Minas y Energía, La ANM, El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Banco Agrario de

Colombia, El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, La Agencia para la Renovación del Territorio, El Ministerio de Trabajo, El SENA, entre otras entidades. Sin embargo, se propone que el liderazgo del programa sea de los Ministerios de Minas y Energía y Agricultura y Desarrollo Rural.

4.3. Creación y puesta en marcha del Plan Maestro Regional para el desarrollo territorial

Uno de los principales problemas alrededor de los territorios impactados por la actividad minera es la ausencia de una estrategia de planificación de largo plazo que permita la toma de decisiones concertadas alrededor del territorio. Las regiones mineras deben generar un Plan Maestro Regional, permitiendo que la sociedad civil esté involucrada en la toma de decisiones de diferentes aspectos asociados al desarrollo local. A través de este plan maestro los territorios definirán enfoques, lineamientos y roles de articulación para llevar a cabo acciones en pro del beneficio común.

Siguiendo el mecanismo de articulación creado por Chile en la región de Antofagasta en donde se genera una alianza público-privada apoyada por la empresa minera BHP Billiton con el objetivo de enfrentar los desafíos del crecimiento de Antofagasta y en la cual se creó un plan maestro que propone el crecimiento urbano sostenible de Antofagasta al año 2035, se propone la siguiente estrategia en el marco de Colombia:



Concertar con una empresa de gran minería su liderazgo para lograr procesos de concertación con otras entidades y la sociedad civil para definir un Plan Maestro Regional (PMR) a 2032 en una región minera del país.

Involucrar a otras empresas mineras en la iniciativa de planificación y crecimiento ordenado del territorio.

Lograr la coordinación entre el o los municipios, el departamento y las empresas involucradas para definir mecanismos que permitan direccionar recursos y esfuerzos a los programas y proyectos definidos en el PMR.

Involucrar a organismos de cooperación internacional en el PMR.

Lograr la participación activa de representantes de la sociedad civil.

Involucrar a universidades en el acompañamiento técnico.

Para la planificación y puesta en marcha del Plan Maestro Regional será necesario definir el esquema institucional y de gobernanza del mismo de acuerdo a las necesidades y requerimientos del territorio.

4.4. Formalización, encadenamientos y tecnificación

Al reconocer la minería ilegal como una necesidad a solucionar con urgencia en los diferentes municipios del país, pues esta puede traer

problemáticas ambientales, sociales y económicas a los territorios, se propone generar estrategias de articulación entre programas de orden nacional como acompañamiento al proceso de formalización minera de la Agencia Nacional de Minería (ANM) o diferentes programas de formalización minera provenientes del Ministerio de Minas y Energía (MME), UPME, así como la presencia de programas de este tipo de Cooperación Internacional, como lo es Programa de minería artesanal oro legal de USAID y de los programas de las Corporaciones Regionales, de esta mismo índole. Además de articular con programas desarrollados por Prosperidad Social, PDET, con aportes económicos para la misma problemática como lo es el préstamo a empresas mineras formalizadas del Banco Agrario o de otras entidades financieras que a través Bancoldex irradie en un esquema financiero con la banca formal que apoyen este tipo de programas.

Es necesario fomentar la articulación de los diferentes programas de orden económico que existen en los municipios y que son provenientes de diferentes instituciones de orden nacional como puede ser el caso de Plataforma HUB para la Competitividad Inclusiva de Asociación Nacional de Empresarios – ANDI e internacional como el Programa de Encadenamiento Productivo PEP del BID, además de diferentes empresas como las Cámaras de Comercio regionales con los Programa de Encadenamiento Productivo PEP y de universidades que tengan como

línea de trabajo apoyo a los Procesos de Encadenamiento Productivo con Capacitaciones Técnicas y Tecnológicas u otros apoyos. Todo esto con el fin de que dichos programas puedan tener una mayor cobertura en torno a los habitantes beneficiados, una más amplia oferta de enfoques de dichos programas y en esa misma línea un mayor alcance territorial en los municipios mineros.

Es necesario fomentar y ampliar estrategias de fortalecimiento del tejido social, de las organizaciones sociales de base y las asambleas comunitarias existentes en el municipio, desde el desarrollo de las capacidades de planificación, de gestión del desarrollo e interlocución con la institucionalidad para mejorar su actuación como actores del desarrollo. Esto se puede desarrollar partiendo de programas como el Plan de Fortalecimiento Institucional de la Alta Consejería para las Regiones y la aplicación del CONPES Comunal más actualizado, con el fin de apoyar la capacidad de gestión y asesorar las actividades de los entes regionales y locales. Además, promover un intercambio y relevo generacional, para garantizar la participación de los jóvenes en el desarrollo de los municipios. Esto se puede realizar a través de programas de liderazgo, derechos, política, entre otros, que pueden ser dirigidos desde el Ministerios de Educación y Cultura, las Universidades Regionales y la Administración Municipal, y adicionalmente en convenios con las ONG's en los territorios.

El tema educativo en cada municipio se reconoció como una de las necesidades para fortalecer, tanto en temas de infraestructura como de calidad. Por tanto, es necesario fortalecer los programas de mejoramiento a la calidad Educativa y de Infraestructura como Aulas educativas de Ministerio de Educación Nacional y Mejoramiento de la infraestructura educativa y alfabetización del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). Además de articulación de las acciones y programas de educación, formación y extensión adicionales del Ministerio de Educación Nacional, así como las diferentes secretarías de educación departamental y municipal, cajas de compensación familiar, sector privado y de la sociedad civil. Fomentando la participación de las empresas privadas y del sector extractivo para que financien con sus proyectos, el mantenimiento de infraestructuras o mejoramiento de calidad de la misma.

Reconociendo que los programas culturales en los municipios y la apropiación por el patrimonio cultural municipal es poco en relación con las ofertas y a la cobertura existente en los mismos, por tanto, se podrían generar articulaciones entre los Planes Municipales de Cultura y el Programa Nacional de Estímulos del Ministerio Nacional de Cultura. Adicionalmente buscar formas de apoyo, para la financiación de programas culturales que se hagan desde las empresas públicas y privadas presentes en



el territorio y los programas de Cooperación Internacional y/o de diferentes fundaciones o corporaciones locales, que impulsen programas de capacitaciones para la apropiación de su patrimonio cultural y promuevan los diferentes escenarios culturales que se pueden dar en el municipio.

En relación a temas de la salud municipal, existe insuficiente cobertura de los programas de salud y la infraestructura de algunos hospitales está en condiciones ineficientes con las necesidades, es así que se propone generar alianzas público-privadas estratégicas entre administraciones locales, departamentales y nacional, empresas públicas y privadas, con el fin de incentivar programas de prevención en salud, salud sexual y reproductiva, entre otras, así como el mejoramiento de las infraestructuras de salud y poder así mejorar la cobertura a las zonas rurales de los municipios. De esta misma manera se puede pensar en el mecanismo de Obras por Impuestos en municipios ZOMAC o en otras regiones del país con proyectos mineros, o postular a diferentes programas del Ministerio de Salud como lo es el Mejoramiento infraestructura física y de equipos de la ESE Salud entre otros, para poder subsanar de esta manera dicha problemática.

Al reconocer problemáticas de orden social como la drogadicción, microtráfico, el trabajo infantil, la prostitución, que afectan directamente a los jóvenes de los municipios y que en algunos casos son secuelas de la minería ilegal y la

presión migratoria, se hace necesario articular programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como: el Programa de trabajo infantil o programa de Prevención de Consumo de Alcohol, Tabaco y Otras Sustancias Psicoactivas. Y articular con programas existentes del Ministerio de Justicia y del Derecho como Familias Fuertes: Amor y Límites' y 'Ser, Saber y Hacer en Prevención', así como la formulación de los Planes Integrales Departamentales de Drogas, y en el nivel local de la administración pública, las comisarías de familia, secretaria de deportes, colegios, hospitales y policías. Para fomentar programas lúdico-pedagógicos, donde se hablen de dichas temáticas y se promueva la apropiación cultural y de la identidad territorial y personal.

Para promover el desarrollo de los municipios es necesario que los planes de desarrollo Municipal cuenten con el control y seguimiento del Concejo Municipal y procesos de fiscalización y veedurías ciudadanas, desde los diálogos con las comunidades, portanto es necesario fomentar programas de educación en veedurías comunitarias divulgando la existencia del Curso para Veedurías Ciudadanas que oferta El Departamento Administrativo de la Función Pública, que pueden realizarse de manera virtual y en la misma línea unas estrategias de protección para los veedores locales a través de programas de seguridad de la policía y personería para garantizar los Derechos Humanos, ya que se ve la necesidad en territorios mineros de hacer seguimiento a

los proyectos que se ejecutan con recursos de regalías y otros recursos relacionados con empresas mineras.

4.5. Empresa privada, empleo y desarrollo local

Reconociendo que uno de los temores de la comunidad está relacionada con la pérdida de la vocación económica tradicional de los municipios por los proyectos mineros y más que eso, por el no reconocimiento, en el momento en que los proyectos mineros terminen su proceso de extracción, de la necesidad de motivar y recuperar la vocación económica tradicional de los territorios. Para esto es indispensable crear articulaciones estratégicas entre el sector público, privado, sociedad civil; apoyados en la Política Pública de Desarrollo Rural, para implementar acciones conjuntas de asociatividad productiva entre familias de la zona rural, donde se les garantice a los campesinos la provisión de nuevas tecnologías y la capacitación de los jóvenes en gestión para la búsqueda de nuevos mercados y de creación de alianzas estratégicas y el establecimiento de la cadena de valor. Además, de impulsar programas desde programas y/o proyectos provenientes del Gobierno Nacional como el Proyecto piloto de desarrollo productivo y agroindustrial de la Corporación Colombiana Internacional (CCI), de cooperación internacional, fundaciones y corporaciones locales.

El papel de la mujer hoy en día es indispensable para poder hablar del

desarrollo, es así que se pudo identificar que aún hay municipios donde las mujeres no están incluidas en algunos programas que se brindan, por tanto es importante dinamizar la inclusión de la mujer rural en estos programas; sobre todo el de acceso a tierras, a servicios de extensión agropecuaria y a la promoción de la inclusión financiera, desde el Plan de Desarrollo Nacional, para impulsar la equidad y el emprendimiento en el sector rural y desde el poder tener las mismas oportunidades para las capacitaciones técnicas a las que ella quiera vincularse. Además, se puede articular a procesos tales como Mujeres Emprendedoras del Departamento Administrativo Para La Prosperidad Social (DPS) de orden nacional y programas de mujeres de entidades de orden regional existentes.

Se reconoció la importancia de articular los Programa de Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas UARIV del Banco Agrario, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), los Programa de desarrollo productivo para familias víctimas del conflicto armado, el Proyecto de Implementación de Procesos de Retorno o Reubicación de Víctimas de Desplazamiento Forzado de la UARIV, las diferentes Gobernaciones y Alcaldías Municipales, para dar mejor atención y cobertura a las necesidades de las personas víctimas del conflicto y poder así fomentar el crecimiento económico de las comunidades y los municipios.



4.6. Medio ambiente y sentido de pertenencia

El estado ambiental de los municipios es desconocido por la comunidad, por tanto es necesario orientar, comprometer y crear articulaciones entre la institucionalidad municipal, departamental y las corporaciones regionales, para que realice el debido diagnóstico y análisis de la realidad municipal, en términos de su ecosistema y recursos naturales y que estos resultados se conviertan en la línea base para proyectarse a futuro. Esto puede realizarse a través de la articulación de Los Sistemas de Gestión Ambiental Municipal SIGAM y el Sistema de Información Ambiental Colombiano - SIAC. Además, impulsar la creación de programas y proyectos medioambientales de largo alcance tales como: capacitaciones de manejo de residuos, cuidado de ecosistemas, senderos ecológicos, siembra de flora nativa, reforestación de cuencas, entre otros, los cuales sean asequibles a todos los habitantes.

El servicio del agua potable y el alcantarillado se identificó como una de las necesidades más recurrentes de los municipios con proyectos mineros. Es así como se debe promover la articulación entre Ministerio de Minas y Energía (MinMinas), UPME y ANM, para fomentar la gestión de proyectos en relación con esta temática, tal como los proyectos tipo del Sistema Nacional de Regalías. Así mismo fomentar que la administración municipal y las empresas mineras, realicen proyectos

en convenios (de mano de obra, de financiamiento, de infraestructura) que garanticen saneamiento, agua potable, construcción y terminación de infraestructura de plantas de tratamiento de aguas residuales y de acueductos en los territorios.

Se reconoció que los temas ambientales en los municipios tienen un nivel medio de importancia, por tanto, es necesario implementar Políticas Medio Ambientales rigurosas y claras, además de una articulación entre la administración municipal, empresas mineras, corporaciones regionales, comunidad y las diferentes universidades para proteger y hacer seguimiento a la calidad del aire, a los recursos hídricos, a la conservación de fauna y flora. Adicionalmente pueden crearse alianzas con programas de cooperación internacional, fundaciones y corporaciones locales, que trabajen la línea temática del medio ambiente.

CAPÍTULO

5 RECOMENDACIONES DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL SECTOR MINERO COLOMBIANO Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO LOCAL





5. RECOMENDACIONES DE LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL SECTOR MINERO COLOMBIANO Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO LOCAL

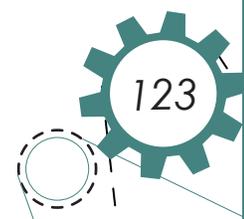
Este capítulo presenta una propuesta de recomendaciones de lineamientos de política pública para que el sector minero colombiano contribuya al desarrollo local endógeno y sostenible, la cual ha sido elaborada a partir de la revisión y el análisis del marco normativo y de política pública y de la revisión diagnóstica de buenas prácticas de las empresas mineras a nivel nacional e internacional, así como de los resultados del mapeo de la oferta institucional y de las principales demandas y necesidades identificadas en territorios con entornos mineros.

En este sentido, adicional al impulso que el Gobierno Nacional debe procurar para que el Congreso de la República le dé cumplimiento al “exhorto” efectuado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en lo que se refiere a los mecanismos y alcance que deben tener los instrumentos que materialicen los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales para el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, los cuales se deberán adoptar mediante ley de carácter orgánico, a continuación se abarcan una serie de recomendaciones que deberían tenerse en cuenta de cara a las realidades sociales que en la actualidad afrontan los proyectos mineros y los territorios donde se establecen.

De manera general, los lineamientos de política pública para garantizar el desarrollo local y territorial de las comunidades en entornos mineros, deben estar dirigidos a:

■ Cambiar la percepción minera en el territorio sobre la minería, especialmente que esta solo causa impactos negativos. En este sentido, es importante desplegar en los territorios esquemas de información, formación, capacitación y participación acerca de la industria minera y su aporte al desarrollo de los territorios, mostrando casos exitosos, resaltando los impactos positivos y mostrando como se mitigarían, administran o resolverían los impactos negativos ocasionados.

■ Mejorar la calidad de vida de las comunidades en entornos mineros: Colombia es un país diverso y multicultural con una amplia variedad de comunidades con diferentes costumbres y necesidades. Es importante que en cada caso se pueda diagnosticar, identificar y, si es del caso, valorar las necesidades reales y expectativas de desarrollo de los territorios y sus comunidades, de tal manera que se pueda construir de manera conjunta una ruta y portafolio de posibles



actuaciones, y que tendrán un impacto positivo en el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de las comunidades.

■ Definir los mecanismos para que las empresas mineras asentadas en el territorio puedan contribuir a mejorar la calidad de vida de las comunidades ubicadas en su área de influencia directa e indirecta, mediante la estandarización de las actuaciones que permita construir un trabajo conjunto con la institucionalidad y las comunidades generando así confianza en los territorios.

■ Financiar los acuerdos y rutas de acción en respuesta a las necesidades y expectativas de las comunidades. Una vez diagnosticadas, identificadas y validadas con las comunidades las necesidades y expectativas de desarrollo, se debe generar una ruta o portafolio de actuaciones conjuntas con acciones definidas por áreas de intervención y lugares geográficos en el territorio que generen un compromiso de acción a ser desarrolladas por la minería.

■ Destinar los recursos de manera adecuada a las necesidades y expectativas de las comunidades para lograr los objetivos y planes de acción propuestos de manera conjunta. Los recursos para invertir en el territorio con objetivos específicos se deben manejar con total transparencia, trazabilidad y amplia supervisión de las partes.

Se presentan a continuación las recomendaciones de políticas públicas, las cuales están orientadas a lograr el desarrollo local endógeno de las comunidades en donde se presentan desarrollos mineros, y cubren los siguientes aspectos generales:

■ Información, formación, capacitación y participación acerca de la industria minera como sinónimo de crecimiento y desarrollo en los territorios.

■ Institucionalidad especializada en la evaluación, definición y seguimiento del impacto de la actividad minera sobre los territorios y dinámicas comunitarias.

■ Contar con información constante, pertinente, oportuna, clara y confiable para el direccionamiento del sector.

■ Planeación participativa e incluyente en la definición de la política minera y en los instrumentos de planeación minera del país.

■ Obligatoriedad, optimización e implementación de los Planes de Gestión Social (PGS) planteados como respuesta a un trabajo conjunto previo (diagnóstico, identificación, validación y planteamiento de acciones).



- Cierre adecuado de minas en los territorios.
- Debida diligencia con coordinación y seguimiento Estatal.
- Pago diferencial en las regalías por parte de las empresas de acuerdo con su contribución al crecimiento y desarrollo económico.
- Creación de un Fondo Financiero para el desarrollo regional.
- Mecanismos adecuados de manejo de los recursos en los territorios.

A continuación, se explican en más detalle cada una de las anteriores propuestas de política pública.

5.1. Información, formación, capacitación y participación acerca de la industria minera como sinónimo de crecimiento y desarrollo en los territorios

La realidad del sector extractivo nacional, pone de manifiesto una conflictividad social asociada al establecimiento de proyectos mineros en zonas donde, debido a los impactos negativos del proyecto o por posiciones ideológicas, o incluso mitos creados a la industria, se oponen fehacientemente al desarrollo de proyectos mineros o petroleros en sus territorios; situación social que justifica la adopción de medidas estatales que no se encuentren orientadas a la imposición de las actividades productivas, sino que se dirijan a lograr una participación, coordinación informada con autoridades locales y comunidades, y una ruta de respuesta a los ciudadanos, para lo cual es indispensable la gestión del conocimiento de la actividad en

particular, sus impactos positivos y negativos, y sobre estos últimos, los métodos de prevención, mitigación, corrección y compensación existentes en la legislación para el desarrollo de la actividad extractiva.

En la actualidad esa gestión del conocimiento tímidamente se presenta desde la emisión de la sentencia C-123 de 2014, y se hace más fuerte y vinculante con la decisión contenida en la Sentencia SU-095 de 2018; por lo que es en época reciente que, en términos generales, el sector extractivo por imposición judicial ha empezado a tener conciencia de esta gestión y los parámetros para considerar las posiciones comunitarias, demostrando la insuficiencia de las medidas empresariales adoptadas hasta esas fechas.

Es por lo anterior, que se recomienda iniciar una estrategia permanente de información y formación minera EPIM para las regiones donde se desarrollan los proyectos, no sólo enfocada a las labores extractivas, sino a sensibilizar y

generar conciencia sobre la importancia de la actividad para el desarrollo de la región, del país, de las comunidades y de la humanidad, lo que implica necesariamente la adopción de una posición de Estado, para involucrar al sector educativo en esta ingente labor. Al respecto, el modelo de desarrollo canadiense permite observar que la industria, los gobiernos federales, provinciales y territoriales y otras partes interesadas desarrollan campañas de información para: sacar a la luz la alta tecnología de la industria minerales sostenible de Canadá; fomentar el apoyo de la comunidad para proyectos de desarrollo minero sostenible; y mostrar la minería como una excelente opción de profesionalización y desarrollo.

En efecto, se concibe que una mayor conciencia y comprensión acerca de la minería puede facilitar el apoyo de la comunidad y la disposición de la misma, así como atraer inversión y talento para puestos de trabajo relacionados con las actividades extractivas, por lo que no se trata solo de un beneficio comunitario, sino de una retribución social para la totalidad de la industria.

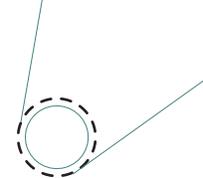
En este orden de ideas, la educación de los niños y jóvenes del país, así como la clase trabajadora e incluso la tercera edad, entorno a las implicaciones de las actividades extractivas, la información precisa, transparente, disponible y al alcance de estos importantes actores, la formación profesional e informal sobre el particular, permite crear escenarios de discusión con equivalencia de

conocimiento que puede trascender incluso a la política pública, como ocurre en otras latitudes, y que bajo cualquier espectro impactará positivamente en la legitimación de la actividad extractiva como fuente de desarrollo del país, y de desarrollo local.

5.2. Institucionalidad para la evaluación del impacto de la actividad minera sobre los territorios y las comunidades

En el marco de la legislación nacional, se observa que existe una medición y control de impactos de la actividad extractiva desde el punto de vista de la actividad productiva, por un lado, y por otro, desde el punto de vista ambiental donde se involucra lo social. A pesar de que la UPME ha hecho varios esfuerzos para evaluar los impactos del sector minero de forma integral en varios municipios del país (EISI – La minería que no se ve, 2016), para el desarrollo de un proyecto en específico no se evidencia una medición de impactos integral que abarque necesariamente los impactos de orden social y económico en atención al interés del público, y que permita un escenario de toma de decisión de cara a la ejecución de dicho proyecto en una zona determinada, en consideración a la comunidad del área de influencia.

Al respecto, el modelo canadiense contempla un escenario de participación pública para la toma de decisiones en los proyectos mineros, y aquellos que van a tener un impacto sobre la vida de la comunidad y sus territorios, es



decir, todo proyecto extractivo debe pasar por la Agencia de Evaluación de Impactos (CEEAA, por sus siglas en inglés) para finalmente tomar decisiones sobre el rumbo de los proyectos.

En efecto, con ocasión de la Ley de Evaluación de Impactos adoptada el presente año en Canadá, y que derogó la Ley de Evaluación Ambiental de Canadá de 2012, se creó esta agencia estatal con el fin de contar con la determinación pública para la toma de decisiones en proyectos mineros y demás, que generan impacto no solo ambiental, sino también social, sanitario, económico e impacto en los derechos de los pueblos aborígenes. (Government of Canada, 2019)

Dicha agencia se encarga de articular los intereses públicos con la ejecución de los proyectos y el aprovechamiento de los recursos, siendo el interés público el centro de la toma de decisiones; La permanente participación pública en el proceso de revisión y medición de impactos, enaltece y reconoce no solo los derechos de los territorios y sus comunidades, sino que, al ser un proceso abierto y equilibrado, fortalece la calidad y la credibilidad en el proyecto, lo que es un incentivo para el sector industrial en la legitimación de sus labores en la sociedad, a la vez que ayuda a identificar y abordar los posibles impactos de un proyecto.

La heterogeneidad de los actores, y su permanente participación en el proceso de evaluación, desde la definición de la hoja de ruta en la

planeación, hasta la decisión definitiva sobre su desarrollo; así como su seguimiento, hace de esta figura una herramienta importante a considerar por el Estado colombiano.

Lo anterior teniendo en cuenta su eventual adecuación por dos vías, a saber: en primer lugar, una de orden legal en el sentido de disponer la creación de un ente estatal, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente o incluso al de Minas y Energía, de acuerdo al escenario en el que se quiera brindar la participación, desde el otorgamiento, o para los permisos ambientales o; en segundo lugar, ajustar funcionalmente entidades como la ANLA en materia ambiental; o la ANM, para implementar el modelo canadiense por la vía del relacionamiento territorial y fortalecer los mecanismos de acercamiento con comunidades, grupos étnicos y territorios, en seguimiento y cumplimiento de los derroteros fijados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sentencia SU-095 de 2018, por lo que en cualquiera de los escenarios es recomendable su adopción.

Finalmente, la pertinencia de este escenario participativo de medición de impactos de la actividad minera, lo convierte en fuente directa de los aspectos que serán tenidos en cuenta por los Gobiernos locales y el nacional, así como por la industria, para gestar en reacción a las realidades sociales y económicas de las comunidades, acuerdos, contratos de joint venture, memorandos de entendimiento y

acuerdos de beneficios y de participación, que impactan positivamente a las comunidades receptoras de las actividades extractivas.

Esta entidad o institucionalidad sugerida, a través de un proceso de discusión y concertación con las comunidades desde la planeación hasta la ejecución de los proyectos, fomentará procesos de participación y concertación con gobiernos locales, los sectores productivos y la sociedad civil. Este proceso de discusión y concertación de los beneficios e impactos negativos de la actividad minera en los territorios deberá incluir un relacionamiento con los pueblos étnicos, así como los principales representantes de la sociedad civil.

5.3. Contar con información pertinente, oportuna y confiable para el direccionamiento del sector

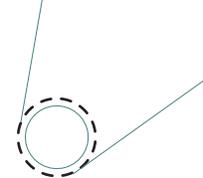
Dada la importancia de la disponibilidad de la información para la toma de decisiones óptimas sobre el uso del suelo y el subsuelo, que permita detonar procesos de desarrollo en las regiones donde hay minería, se ha identificado la necesidad de desarrollar un sistema de información que articule y unifique los sistemas de información existentes en el país en temas de planificación, catastrales, ambientales, sociales, económicos, culturales, institucionales, etc. (cerca de 22 reconocidos por la comisión de expertos a la fecha).

Esto requiere generar una política pública de concurrencia para que la

información generada y publicada por las diferentes entidades del sector y de otros sectores sea clara, oportuna, interoperable y accesible, de modo que sea útil y aprovechable para el Estado, las empresas y la comunidad.

El sistema propuesto debe estar encaminado hacia la toma de decisiones, considerando las diversas dimensiones del desarrollo e incorporando la mejor información disponible, de modo que antes de iniciar un proyecto minero (y aún durante su ejecución), se tenga conciencia de las condiciones de conflictividad, vulnerabilidad del territorio para asimilar la actividad y sus efectos. Con esto, se genera un modelo que permite valorar los impactos positivos y negativos de un proyecto desde antes de ser otorgado, así como un sistema de alerta temprana que permite generar alarmas cuando un proyecto minero no esté cumpliendo con las disposiciones normativas. La información del sistema servirá para gestionar la inclusión de la dimensión minera energética en los procesos de ordenamiento del uso del suelo y en la definición de estrategias para el desarrollo, así como para el monitoreo integral del ciclo de vida de los proyectos mineros, lo que permitirá evidenciar cambios periódicos en las variables socioeconómicas que miden la calidad de vida de los municipios mineros en el país.

Complementario al sistema se propone en la misma línea poner en marcha el Observatorio Minero Colombiano propuesto por la UPME en años atrás y de



esta forma, a través de esta herramienta contar con estudios sectoriales, foros de discusión, participación de expertos nacionales e internacionales y demás tópicos que darían información oportuna y confiable de la dinámica de la actividad minera en el territorio nacional.

Este sistema de información y el observatorio serán los insumos principales que le permitirá a la institucionalidad creada evaluar el impacto de la actividad minera en el desarrollo territorial.

5.4. Planeación participativa en la definición de la política minera y en los instrumentos de planeación minera del país

Es necesario que en la elaboración de los instrumentos de planeación y política minera del país se incluyan múltiples actores, para dar paso a una participación plural desde la estructuración, implementación y seguimiento, en la que participan diversos actores del estamento como la academia, las comunidades, los territorios, la industria y el Estado. En el caso específico de los territorios esta política debe reconocer la diversidad cultural, vocacional, étnica y de necesidades, entre otros, que se tiene en los mismos. Este ejercicio de planificación participativo hará que los planes e instrumentos de política pública sean validados por los diferentes estamentos, facilitando su aplicación y aceptación en los distintos niveles y dándole a estos instrumentos una connotación muy práctica con respecto a su implementación. Esquemas de tra-

bajo como el propuesto ya han sido implementados exitosamente en otros países como Chile.

En efecto, la Política Minera del país se estructuró sobre seis pilares (Seguridad Jurídica, Condiciones Competitivas, Confianza Legítima, Infraestructura, Información, Institucionalidad minera fortalecida y eficiente), los cuales tuvieron por objeto contribuir a la optimización de la extracción de los minerales para hacerla sostenible, concibiendo como fin último que la actividad minera se traduzca en mejoras en la calidad de vida de la población que se ve impactada por su realización, de manera directa y/o indirecta, y para contribuir a la generación de desarrollo regional y nacional. No obstante, dichos pilares no han sido desarrollados a plenitud, y dentro del instrumento no se cuenta con mecanismos definidos de implementación y que permitan un seguimiento integral de cara a garantizar su cabal cumplimiento. Es necesario que las entidades del sector se comprometan con la implementación y puesta en marcha de las políticas públicas con el propósito de contribuir al desarrollo de las regiones.

Se recomienda entonces que la Política Minera en el país contenga elementos o mecanismos que permitan su medición y seguimiento desde el punto de vista de los actores que intervienen en la actividad. La Política Minera debe concebirse como una política de Estado formulada y puesta en marcha con la participación de actores de diferente procedencia y que debe incluir aspectos relacionados con el desarrollo local en los territorios mineros. To-

mando como ejemplo el caso chileno, se espera que un ejercicio como este aporte sobre los siguientes aspectos principalmente:

1. Desarrollo económico sostenible y dinámicas productivas locales
2. Gobernanza de la minería para un desarrollo sostenible
3. Desarrollo social equitativo y sostenible
4. Desarrollo ambiental sostenible

En todo caso, un ejercicio de este tipo permitirá acercar y hacer tangible la política misma y sus resultados a los territorios, haciendo visibles los impactos positivos y los mecanismos de mitigación, prevención, corrección o compensación de los impactos negativos, así como las oportunidades de promoción del desarrollo local, mediante mecanismos de beneficio mutuo, como ocurre con los encadenamientos productivos, y más allá con la profesionalización de los proveedores, lo cual repercute necesariamente en el desarrollo endógeno local.

De otra parte, con respecto a los instrumentos de planeación, se propone que dejen de ser un instrumento indicativo y se pueda definir el alcance de su implementación, como ocurre con los espacios de concertación y el concepto de "inclusividad", propio de la debida diligencia empresarial.

En este sentido, resulta importante alinear los instrumentos de planeación minera con el objetivo del país bajo la creación de valor de la actividad extractiva, tal como ocurre en Chile donde hace parte del esquema estratégico para la minería un enfoque

inescindible hacia el desarrollo sostenible y el reconocimiento de los territorios y participación ciudadana como factor necesario e indispensable que reposa sobre el medio ambiente y la sociedad, como se muestra en la Figura 1.

5.5. Optimización, implementación y cumplimiento de los Planes de Gestión Social (PGS)

Del análisis del marco normativo colombiano se resalta que el Plan de Gestión Social, (PGS) adoptado por la ANM en el año 2013 y posteriormente elevado a obligación contractual de carácter legal en virtud de la Ley 1753 de 2015, se erige como uno de los instrumentos más próximos o cercanos para propiciar el desarrollo local de las comunidades y territorios que constituyen área de influencia para los proyectos mineros.

En efecto, es notable el rol que la comunidad tiene en la definición de las líneas de acción que contendrá el PGS, identificando actividades y estrategias para fortalecimiento productivo, empleo, educación, salud, deporte, entre otros, orientadas en todo caso a mejorar las condiciones de vida de la comunidad circundante a los proyectos, los que en todo caso deben consultar los planes de desarrollo local.

No obstante, su alcance y relativamente reciente implementación, hace que su balance tenga que efectuarse a largo plazo, lo que justifica las cifras poco alentadoras de la autoridad minera



en donde del año 2013 a la fecha, tan solo ciento noventa (190) títulos se encuentren obligados a incorporar este PGS, cifra que se va reduciendo teniendo en cuenta que el PGS debe presentarse en la misma oportunidad del Plan de Trabajos y Obras, esto es, antes del inicio de las labores de construcción y montaje, por lo que existiendo la posibilidad de extender la fase de exploración hasta por 11 años, esa será la frontera de presentación del PGS, sin contar su implementación. Al respecto, se encuentra que en fase de exploración la única obligación de los titulares es cumplir el protocolo de presentación de proyectos mineros fijado por el Ministerio de Minas y Energía, y adicionalmente, los proyectos de impacto se hacen más o menos vinculantes con los proyectos de Gran Minería, razón por la cual este instrumento a pesar de ser potencialmente el más cercano a generar factores de desarrollo local, no es eficiente durante la primera fase de los proyectos, y no abarca la totalidad de los títulos mineros que se encuentran en ejecución, sino solo los perfeccionados después del 9 de junio de 2015, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015.

En este escenario, se recomienda realizar una revisión del instrumento para incorporar en fase de exploración actividades acorde con la inversión que se realice y que impliquen actividad de gestión social comunitaria; así mismo la realidad social de los proyectos mineros se da sin perjuicio de la fecha de su perfeccionamiento, razón por la

cual, si se quiere generar un impacto a nivel nacional, los planes de gestión social deberían ser aplicables para la totalidad de títulos mineros, no solo a los perfeccionados después de junio de 2015.

En cuanto a este último aspecto, es claro que se podría hacer extensivo el plan de gestión social a todos los títulos mineros, sólo mediante disposición normativa que así lo contemplara; lo cual plantearía en todo caso una disyuntiva jurídica por estar imponiendo obligaciones con posterioridad a la legislación que rige los contratos respectivamente; no obstante, independientemente de si se opta por la iniciativa legislativa para incorporar el PGS a todos los contratos, se considera que tanto el MME como la ANM podrían implementar campañas robustas de vinculación voluntaria de las empresas a los planes de gestión social, demostrando cómo este instrumento redundaría en beneficio de la misma empresa y las comunidades, lo cual se traduciría en la anhelada licencia social, sobre todo en zonas de conflictividad social para la ejecución de los proyectos.

Finalmente, no se observa dentro del PGS hoy adoptado, que se establezca un mínimo de inversión social, sino que dependerá del modelamiento económico del proyecto minero, razón por la cual se sugiere armonizar este plan con lo ya existente en materia de hidrocarburos a propósito del Programa de Beneficio a las comunidades (PBC) que en su Anexo F, contiene como obligación de resultado la destinación del

1% de la inversión al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades y territorios que hacen parte del área de influencia.

Dicha armonización sobre la inversión social de los proyectos, permitiría una mejor planeación y medición de alcances de los impactos positivos que se pueden generar en los territorios, independientemente de la clasificación de la minería, a la vez que se traduciría en beneficios tangibles para los receptores de las actividades, lo cual es una demanda actual de la comunidad, pues ven en los proyectos solo impactos negativos.

Este PBC, se encuentra orientado por la “Guía metodológica para la gestión de los PBC con enfoque de desarrollo humano y reducción de la pobreza extrema en Colombia” el cual establece las fases para su construcción, implementación y seguimiento, seguido de unas lecciones aprendidas en cada caso; instrumento en cuya formulación participó el PNUD y la ANH, y que sería adaptable a los entornos mineros.

No obstante lo anterior, a diferencia de lo que ocurre en los contratos de hidrocarburos, donde es la misma norma (Decreto Ley 1760 de 2003 y Decreto Ley 4137 de 2011) la que autoriza a la ANH para convenir en los contratos la forma en la que adelantarán programas de beneficio a las comunidades, y con fundamento en lo cual su Consejo Directivo definió como inversión social mínima el 1%, en materia minera no

existe disposición legal al respecto, sin perjuicio de la libertad de configuración que el legislador del año 2015 dio a la autoridad minera para la fijación de las condiciones del Plan de Gestión Social mediante la Ley 1753; para lo cual sólo deberá tener en cuenta que contengan “(...) los programas, proyectos y actividades que serán determinados por la autoridad minera de acuerdo a la escala de producción y capacidad técnica y económica de los titulares”, razón por la cual se considera que este podría ser instrumento apto y a corto plazo para la armonización de factores e inversión social con impacto en el sector minero, en ausencia de norma expresa.

5.6. Cierre adecuado de minas en los territorios

El cierre de minas es un componente estratégico de un proyecto minero, imprescindible en la planeación y ejecución de las labores mineras que deberán contemplar, los aspectos técnicos, políticos, sociales, ambientales y económicos sobre el cierre progresivo o final de la operación minera. En Colombia no existe una política pública clara enfocada al cierre minero que permita identificar oportunidades en los territorios posteriores al desarrollo de la actividad minera.

Una de las preocupaciones de los territorios y sus comunidades, además de la ejecución de los proyectos mineros es el estado en el que queda el área que ocuparon las empresas mineras, y su utilidad para la productividad,



razón por la cual debe existir claridad en los métodos y parámetros que se deben emplear desde el punto de vista ambiental y social.

Por lo anterior, el cierre y abandono de las minas cobra relevancia para el desarrollo local de las comunidades y territorios, pues un cierre minero ambiental y socialmente adecuado de los proyectos, a posteriori, beneficiará a las comunidades por los segundos usos productivos que puedan hacer de las áreas ocupadas y por las repercusiones positivas que el proyecto hiciera en el entorno social, razón por la cual es importante reforzar los mecanismos de seguimiento a los planes de cierre desde la evaluación minera como ambiental, y gestar conocimiento sobre los mecanismos ambientales y sociales empleados para su cierre; debe recordarse que la licencia social resulta relevante no solo para el otorgamiento y ejecución del contrato, sino que marca la pauta para el abandono de las labores mineras.

Así lo ha entendido Australia que contempla dentro de su estructura de cierre minero, un cierre social, habida cuenta de las dimensiones sociales, económicas, de género, de patrimonio cultural y desarrollo humano que los proyectos extractivos generan, por lo que siguiendo los lineamientos el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), el Consejo de Minerales de Australia (MCA) desarrolló un conjunto de directrices voluntarias para sus empresas miembros llamados "Valor perdurable", pues no se trata

solo de que la minería genere valor propiamente dicho, sino que el mismo trascienda más allá de las labores mineras así concebidas, y que se orientan a generar desarrollo endógeno a las comunidades.

Adicionalmente, se adoptó el Manual de Cierre de Minas que contiene un capítulo sobre "comunidad y el cierre" que introduce enfoques comunes para abordar los aspectos sociales del cierre, incluyendo: recursos adecuados a las actividades de participación de las partes interesadas como parte del proceso de planificación de cierre de minas para aumentar la relevancia local; y la medición y el seguimiento de la participación comunitaria y el desarrollo antes, durante y después del cierre, para alinearse mejor con las comunidades sobre los criterios de uso de la tierra y de terminación posteriores a la extracción.

Con lo anterior se pretende que la comunidad participe desde la concepción del proyecto hasta el cierre, el cual consideran que se debe proyectar como un futuro social y económico para la comunidad, lo que incluye desde los encadenamientos productivos, hasta la dejación de infraestructura útil para los territorios, como lagos de minas a cielo abierto que han sido utilizados como depósitos de agua, o para la gestión de residuos urbanos, entre otros, concibiendo el cierre social como un mecanismo de cierre de brechas entre el ejercicio de la actividad minera y los beneficios de la comunidad aledaña a los proyectos.

En este contexto, se considera que la legislación nacional a pesar de su dispersión contiene elementos aptos para el cierre de minas, que no implica necesariamente la expedición de un único cuerpo normativo; no obstante se comparte la recomendación de los profesores Betancourt y Medina (Betancourt, 2013) en el sentido de que las carteras de minería y ambiente deben preparar una Guía Minera sobre las diferentes disposiciones legales de cierre de minas para unificar su aplicación y seguimiento, reforzando el tema de las garantías y los alcances de sus efectos y el monitoreo en el largo plazo, instrumento que podría emplearse para incorporar aspectos alusivos al cierre en materia de minería tradicional, artesanal y de subsistencia, hasta hoy inexplorado, así como el concepto de Cierre social de acuerdo con los principios australianos de valor perdurable, y las experiencias de dicho país en su implementación, los cuales aportan al desarrollo de los territorios donde se encuentran los proyectos, tras el abandono de los trabajos mineros.

5.7. Debida diligencia con coordinación y seguimiento Estatal

En la actualidad, existen estados como Canadá que han ido encausando las intenciones corporativas con el objeto de mejorar la capacidad de gestionar los riesgos sociales y ambientales de las inversiones mineras, creando para ello instituciones como el Consejo de Responsabilidad Social Empresarial del Sector Extractivo, un ente gubernamental de carácter

asesor que cuenta con mecanismos de respuesta en la revisión de reclamos de las comunidades “afectadas” por las inversiones mineras, de cara a la implementación de estándares voluntarios y prevención de conflictos con mecanismos de acercamiento entre las partes como escenario de negociación.

Esta figura también se encuentra desarrollada en países de la región como Perú, que desde el año 2007 cuenta con una Oficina General de Gestión Social, como órgano de asesoramiento encargado de promover las relaciones armoniosas entre las empresas minero energéticas y la sociedad civil, incluidos los gobiernos regionales y locales; propiciar el manejo de mecanismos de diálogo y concertación en el sector y colaborar en el diseño en Programas de Desarrollo Sostenible.

Este escenario es hoy inexistente en Colombia, razón por la cual las comunidades que reciben los impactos de la actividad, al presentarse cualquier inconformidad con el otorgamiento o ejecución de un proyecto, solo disponen de los recursos judiciales para que, al margen de la administración del recurso y en consideración a los derechos involucrados, sea un juez de la República el que determine la continuidad o no de la iniciativa productiva o la ejecución de un proyecto; situación que, aunque es legítima, deja por fuera cualquier consideración entorno a la adecuada administración de los recursos naturales no renovables y espacios de



acercamiento y/o conciliación, bien sea para informar o para atender las inquietudes de la comunidad de forma positiva.

De otra parte, dicho seguimiento estatal a la debida diligencia empresarial haría armónica la ejecución de las medidas adoptadas con las necesidades de las comunidades y territorios, pudiendo incluso hacer que el país establezca o procure el cumplimiento de estándares voluntarios, lo que redundaría en un beneficio a la industria en términos de reputación y aceptación en los territorios.

Por lo anterior, la recomendación de política se orienta a considerar la generación de espacios estatales, mediante organismos especializados en la gestión social de carácter consultivo que articulen y tengan capacidad de respuesta a las comunidades, para la debida administración social y comunitaria de los recursos naturales no renovables y la debida diligencia empresarial a causa de la generación de impactos por la actividad minero-petrolera, con lo cual se generarían sinergias con la sociedad y se reduciría el activismo judicial y enfrentamientos de las comunidades con el Estado, por lo que su rol sería de carácter resolutivo y preventivo de la conflictividad que pueda generar la actividad extractiva.

5.8. Pago diferencial en las regalías por parte de las empresas de acuerdo con su contribución al crecimiento y desarrollo económico

Actualmente, el marco normativo establece unos porcentajes fijos en pago de regalías por la explotación minera independientemente de la actividad que realice la empresa. Sin embargo, valdría la pena considerar la posibilidad de que el pago de regalías que pagan las empresas sea diferencial, teniendo en cuenta el aporte de las mismas al proceso de industrialización del país, la generación de valor agregado en los territorios, la participación de las comunidades en los encadenamientos productivos que resulten, entre otros. Es decir, se propone que el pago de regalías debe ser un porcentaje inferior para aquellas empresas que hacen la transformación de los recursos extraídos, y que además aportan a la generación de capitales o centros industriales, propiciando la creación de clústers industriales, encadenamientos productivos, potencialización de capital humano, y articulación de la academia para el fortalecimiento. Con esta iniciativa se pretende generar esquemas de incentivos vía regalías a aquellas empresas que generen valor agregado y contribuyan de esta forma al crecimiento de la economía desde los territorios.

Por su parte, las empresas que explotan y exportan el mineral sin transformar deberán hacer un pago superior de regalías. Sin embargo, para considerar

esta opción es importante definir e idear mecanismos e instrumentos que incentiven a la empresa a llevar a cabo la transformación a nivel local.

5.9. Creación de un Fondo Financiero para el desarrollo regional

La falta de recursos es uno de los principales argumentos que limitan el desarrollo de las regiones en el país. Sin embargo, la actividad minero energética genera importantes recursos que muchas veces no son utilizados de forma óptima para generar desarrollo.

El sistema general de regalías no ha generado los impactos esperados en términos de priorización y ejecución de proyectos que contribuyan al desarrollo; según la contraloría general de la república "15.6 billones de pesos provenientes de regalías, correspondiente al 54% de los recursos disponibles para inversión en los años 2017-2018 no se usaron, lo cual constituye el indicador de eficiencia más crítico del Sistema General de Regalías".

Dado lo anterior y con base en experiencias internacionales de países como República Democrática del Congo en el cual, para garantizar la ejecución de los trabajos de restauración, la administración minera central puede requerir a las empresas que depositen los recursos que sean necesarios para esta en una cuenta o fondo público, se propone para

Colombia la creación de un fondo financiero para el desarrollo regional que involucre aspectos claves como:

El fondo podrá ser financiado por las empresas mineras exigiéndoles que destinen un 1% de su inversión para la inversión de programas y proyectos para el desarrollo local. (Programa de beneficio para las comunidades).

El fondo podrá ser alimentado con los ingresos recibidos del impuesto a la sobre-ganancia de las empresas y el objetivo de estos recursos será la restauración de áreas degradadas por explotación ilícita de minerales.

El fondo podrá ser financiado con recursos de las entidades territoriales (Gobernaciones y/o alcaldías locales), los cuales estarán destinados a la ejecución de proyectos que impulsen el desarrollo local.

El fondo podrá ser financiado con recursos provenientes de las empresas para la financiación de actividades de cierre y abandono. Se podrá definir en el marco de los contratos de concesión un porcentaje fijo de la operación para las actividades de cierre y abandono y posterior uso de las áreas impactadas por la minería. Dicho porcentaje podrá cobrarse a las empresas al comienzo de su operación y tendrán la obligación de depositar dichos recursos en el fondo financiero con el propósito de al final de la operación contar con los recursos para dinamizar las áreas impactadas por minería.



El objetivo principal de los recursos de dicho fondo deberá ser la promoción del desarrollo local y regional de áreas impactadas por la actividad minera. Los recursos deberán ser invertidos en programas y proyectos relacionados con aspectos de infraestructura para el desarrollo, educación, salud, agua potable y demás aspectos prioritarios que deberán ser definidos con las administraciones locales y regionales.

Este fondo es adicional a los recursos de obligatoria inversión en los territorios por parte de las empresas buscando el desarrollo de estos, mediante los mecanismos anteriormente propuestos. El fondo propuesto representaría una bolsa de recursos a la cual podrían pretender acceder los municipios y/o comunidades mineras, cumpliendo un conjunto de requisitos preestablecidos, para el desarrollo de proyectos específicos en sus territorios.

La estructuración y operación de este fondo deberá hacerse por parte de los Ministerios de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación.

5.10. Mecanismos adecuados de manejo de los recursos en los territorios

En ocasiones la contribución de la minería en el desarrollo de los territorios va a significar el aporte de recursos para ser invertidos en necesidades identificadas previamente con las

comunidades. El manejo de estos recursos debe hacerse de manera transparente garantizando que se invierta la totalidad de los mismos en el objetivo acordado de la manera más eficiente posible. Se deben definir entonces, de manera conjunta entre la comunidad y la empresa minera, los mecanismos de manejo y supervisión de los recursos asignados, evitando que se destinen a otros objetivos o se de un manejo inadecuado de los mismos (corrupción). Mecanismos como el de “pocas manos y muchos ojos” se han mostrado muy eficientes en la supervisión del manejo de los recursos. En todo caso el mecanismo que se defina se debe hacer de manera conjunta entre la comunidad y la empresa minera y contar con un proceso de supervisión permanente.

6. CONCLUSIONES

En términos generales, se resalta la necesidad de revisar la política pública minera actual desde una visión interdisciplinaria que involucre la participación de las entidades públicas, la academia, las empresas, expertos, ONG's y representantes de comunidades y trabajadores (modelo multiactor), para establecer mecanismos concretos de estructuración, implementación y seguimiento de políticas públicas encaminadas a la promoción del desarrollo local mediante un beneficio mutuo para las comunidades y los proyectos mineros.

En este sentido, los Planes de Gestión Social (PGS), reglamentados por la Ley 1753 de 2015, se presentan como uno de los instrumentos más próximos o cercanos para propiciar este desarrollo, por lo que se recomienda promover en ellos la incorporación de actividades de gestión social desde la fase de exploración, estableciendo un mínimo obligatorio de inversión social acorde con la escala de producción y capacidad técnica y económica de los titulares, el cual debe estar alineado con las necesidades de la población, propendiendo el fortalecimiento productivo, el empleo, la educación, la salud, deporte, entre otros aspectos que apuntan a satisfacer las necesidades básicas. Para complementar esta propuesta, se recomienda la generación de espacios estatales mediante organismos especializados en la gestión social de carácter consultivo, que articulen y tengan capacidad de respuesta a las comunidades, para la debida administración social y comunitaria de los recursos naturales no renovables y la debida diligencia en la gestión de impactos por la actividad minera.

Otra oportunidad para que el sector minero promueva el desarrollo local es la incidencia directa en los espacios de planificación y ordenamiento del territorio, para lo que se propone la creación de un Centro de Pensamiento y Planificación (Think Tank) cuya función sea la reflexión y análisis sobre asuntos de política pública, ordenamiento del territorio alrededor de la actividad minera, contribución de la minería en la transformación del territorio, entre otros. De igual forma, se propone que este sea un escenario para crear y fortalecer espacios de dialogo y debate entre actores públicos, privados y sociedad civil en general entorno a la actividad minera y su incidencia en el desarrollo endógeno. Los estudios, investigaciones y documentos que produzca el Think Tank serán un insumo fundamental para los gobiernos Nacional, Departamental y Local para la toma de decisiones de política pública en materia de minería, ordenamiento territorial y desarrollo. Este centro de pensamiento constituye un instrumento útil de participación de la sociedad civil en la esfera pública y ayuda a gestionar el conocimiento para la toma de decisiones sobre los temas en cuestión.



■ Por otro lado, dada la importancia de la disponibilidad de la información para la toma de decisiones sobre el uso del suelo y el subsuelo, que permita detonar procesos de desarrollo en las regiones donde hay minería, se propone desarrollar un sistema de información que articule y unifique los sistemas de información existentes en el país y que, junto con la creación de un Observatorio Minero Colombiano, se constituyan en las herramientas que permitan contar con estudios sectoriales, foros de discusión, participación de expertos nacionales e internacionales y demás tópicos que brinden información oportuna y confiable de la dinámica de la actividad minera en el territorio nacional. Lo anterior, debe ser complementado con una serie de estrategias para la formación de las comunidades en las regiones donde se desarrollan los proyectos mineros, no sólo enfocada a las labores extractivas, sino a la conciencia de la importancia de la actividad para el desarrollo de la región, del país, de la población y de la humanidad, lo que implica necesariamente la adopción de una posición de Estado para involucrar al sector educativo en la labor.

■ Por último, para potenciar el desarrollo industrial y tecnológico del país que genere dinámicas de crecimiento económico sostenible en las regiones, se propone generar un sistema de cobro de impuestos y regalías diferencial, que considere el aporte de las empresas mineras al proceso de industrialización del país. En este, se propone que el pago de regalías sea inferior para aquellas empresas que hacen la transformación de los recursos extraídos, y que además aportan a la generación de capitales o centros industriales propiciando la creación de clústers industriales, encadenamientos productivos, capital humano y articulación de la academia para el fortalecimiento; mientras que para las empresas que explotan y exportan el mineral sin transformar, se propone que el pago de regalías sea superior a las anteriormente mencionadas.

■ Con parte de los recursos de estas regalías, se plantea la creación de un fondo financiero para el desarrollo regional manejado por el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, cuyos recursos estén destinados al desarrollo de programas y proyectos relacionados con aspectos de infraestructura básica, educación, salud, agua potable y demás aspectos prioritarios que deberán ser definidos con las administraciones locales y regionales.

7. REFERENCIAS

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. (2012). Manual de Formulación de Proyectos de Cooperación Internacional, 1–74. Retrieved from http://www.mincit.gov.co/loader.php?lServicio=Documentos&lFuncion=verPdf&id=76858&name=Manual_de_Formulacion_de_Proyectos_de_CI.pdf&prefijo=file

Alvarez, I. 2017. Gobernanza Urbana, Responsabilidad Social Empresarial y Participación Ciudadana: Caso Antofagasta en la Disputa Por Hegemonía de la Gran Minería. Universidad de Chile. Santiago de Chile. Tomado de <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/152663/gobernanza-urbana-responsabilidad-social.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Banco Interamericano de Desarrollo, Energía para el futuro. (s.f.). blogs.iadb.org.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). Sector extractivo y sociedad civil: Cuando el trabajo de comunidades, gobiernos e industrias es sinónimo de desarrollo. Retrieved from <https://publications.iadb.org/publications/spanish/documente/n/t/Sector-extractivo-y-sociedad-civil-Cuando-el-trabajo-de-comunidades-gobiernos-e-industrias-es-sinónimo-de-desarrollo.pdf>

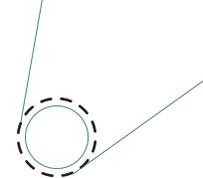
Betancourt, E. O. (2 de Diciembre de 2013). Legislación Colombiana de Cierre de Minas ¿Es realmente necesaria? (U. N. Colombia, Ed.) *Boletín de Ciencias de la Tierra*(34), 51-62. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rbct/article/view/40680/45864>

BID, 2019, Construyendo Gobernanza Metropolitana, Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago.

Brereton, D. y Everingham, J. (2016). Obtenido de Instituto de Minerales Sostenibles: <https://smi.uq.edu.au/csr>

Centro Internacional de Investigaciones (CIID). (2004). Mejorando la participación ciudadana en el proceso de evaluación de impacto ambiental. Obtenido de https://www.eli.org/sites/default/files/eli-pubs/d14_08.pdf

Centro para la Responsabilidad Social en Minería (CSRSM). (2018).



CEPAL. (2013). Desarrollo minero y conflictos socioambientales Los casos de Colombia, México y el Perú.

Consejo Empresario Mendocino - CEM. (Septiembre de 2015). CIPPEC.

CSR.M. (s.f.). Obtenido de https://www.riotinto.com/documents/Rio_Tinto_Why_Agreements_Matter.pdf

Delamaza, G. (2011). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades. Revista de la Universidad Bolivariana Vol. 10 No. 30, 45-75.

Departamento Nacional de Planeación, D. (2013). Definiciones unificadas para la elaboración de documentos, manuales, guías, instructivos y presentaciones. Retrieved from [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones y finanzas pblicas/Definiciones Unificadas Version 2.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones_y_finanzas_publicas/Definiciones_Unificadas_Version_2.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2017). Medición del Desempeño Municipal (MDM) - Informe de Resultados 2017. Retrieved from [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo Territorial/MDM/Resultados_MDM_2017.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo_Territorial/MDM/Resultados_MDM_2017.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad." Retrieved December 3, 2019, from <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>

Enrique, Ó., & Romero, S. (2012). Metodología para el análisis estratégico participativo del desarrollo local regional aplicada a la comunidad de Porton en Sonora . Retrieved from www.itson.mx/pacioli

Fedesarrollo. (2008). La Minería en Colombia: Impacto Socioeconómico y fiscal.

ICONTEC. (2008). Guía Técnica Colombiana GTC 180.

Observatorio de Multinacionales en América Latina. (2015). Alianzas público-privadas - OMAL. Retrieved November 28, 2019, from <http://omal.info/spip.php?article4810>

Patiño, D. 2018. Marco legal de la responsabilidad social empresarial en Colombia. Corporación Universitaria de la Costa. Barranquilla. Tomado de <http://repositorio.cuc.edu.co/bitstream/handle/11323/1068/1129581808.pdf?se>

quence=1&isAllowed=y

■ Schönsteiner, J. 2010, Responsabilidad empresarial y derechos humanos: el caso de la gran minería, en: Contesse, J. (ed.), Informe Anual sobre los Derechos Humanos en Chile, Ediciones UDP, Santiago, pp. 407-448. ISBN 978-956-314-116-0.

■ United Nations Development Programme. (2008). Capacity Assessment Methodology User's Guide Capacity Development Group Bureau for Development Policy November 2008 UNDP Capacity Assessment Methodology User's Guide. Retrieved from www.capacity.undp.org

■ Vázquez Barquero, A. (1998). Política Económica Local Y Desarrollo Endógeno, 1263. Retrieved from https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33951/S9800520_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y