

---

ASOCIACIONES PARA EL DESARROLLO EN MINERIA

# KIT DE HERRAMIENTAS

---



## GUIA DEL KIT DE HERRAMIENTAS

Introducción	07
Cómo usar el Kit de Herramientas	13

### MODULO UNO

Minería y el país receptor de la inversión	19
Anexo 1: Ejemplo de un perfil de país (Guinea)	21

### MODULO DOS

La operación minera, sus iniciativas sociales y económicas y sus socios	27
Anexo 2: Los seis temas prioritarios de asociación para los programas socio-económicos	33

### MODULO TRES

Medición de la contribución de la minería al país receptor de la inversión	47
--	----

### MODULO CUATRO

Aspectos inmediatos de la gobernabilidad que obstaculizan o contribuyen al desempeño económico y social de la minería	57
Anexo 3: Calcular y reportar el pago de impuestos	69

### MODULO CINCO

Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales	75
Anexo 4: Lineamientos para las entrevistas de campo	99
Anexo 5: Notas para calcular los impactos en el empleo	103

### MODULO SEIS

Ánálisis del impacto del ciclo de vida de la mina en el equilibrio macroeconómico del país	111
Anexo 6: Plantilla para recabar el ciclo de vida	121

### MODULO SIETE

El impacto de la minería en la gobernabilidad	125
Anexo 7: Preguntas detalladas para ayudar a evaluar el impacto de la minería en la gobernabilidad	135

### MODULO OCHO

Comunicar sus conclusiones	143
Anexo 8: Herramienta de diseño de talleres para presentar el estudio de caso de país o documento temático sobre minería	149

### ADENDA AL KIT DE HERRAMIENTAS

Principios guía acerca de la imposición tributaria a los recursos minerales	157
---	-----

### REFERENCIAS

Acrónimos y glosario	167
Referencias	173
¿Cómo se desarrolló el Kit de Herramientas?	177
El equipo directivo	178

Este Kit de Herramientas ha sido desarrollado por el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM). Esta es la tercera versión originalmente publicado en abril de 2006 como el *Kit de Herramientas de la Dotación de Recursos* en colaboración con la UNCTAD y el Banco Mundial.

## CD del Kit de Herramientas

El CD adjunto contiene una serie de hojas de cálculo y plantillas de bases de datos para ayudarlo a completar cada uno de los módulos del kit de herramientas. Siempre que vea este símbolo hay una plantilla disponible para ayudarlo completar la actividad descrita.





**“ EL KIT DE HERRAMIENTAS SE CENTRA EN SEIS ÁREAS TEMÁTICAS, EN LAS QUE TRABAJOS PREVIOS HAN MOSTRADO TENER POTENCIAL PARA QUE LAS ASOCIACIONES ENTRE COMPAÑÍAS Y OTRAS PARTES INTERESADAS, INCREMENTEN LA CONTRIBUCIÓN POSITIVA Y MINIMICEN LOS IMPACTOS NEGATIVOS:**

- 1. MINERÍA Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA**
- 2. MINERÍA Y DESARROLLO ECONÓMICO: GESTIÓN DE INGRESOS**
- 3. MINERÍA Y DESARROLLO ECONÓMICO: PLANEAMIENTO REGIONAL DE DESARROLLO**
- 4. MINERÍA Y DESARROLLO ECONÓMICO: CONTENIDO LOCAL**
- 5. MINERÍA E INVERSIÓN SOCIAL**
- 6. MINERÍA Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.”**

Introducción  
Cómo usar el kit de  
herramientas

---

# GUÍA PARA EL KIT DE HERRAMIENTAS





**“ ME GUSTARÍA FELICITAR LA INICIATIVA QUE LLEVÓ A ESTE TRASCENDENTAL ESTUDIO QUE DEMUESTRA QUE LA DOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES, EL DESARROLLO ECONÓMICO Y EL PROGRESO SOCIAL PUEDEN Y DEBEN SER CONCEPTOS COMPLEMENTARIOS” \***

\* Glodomiro Sanchez Mejia, Ex-Ministro de Energía y Minas, Perú



El Kit de Herramientas de Asociaciones para el Desarrollo en Minería proporciona una metodología útil para evaluar los efectos económicos y sociales tanto negativos como positivos de la minería, a nivel local, regional y nacional en los países con actividad minera. Estos métodos serán de particular relevancia en el número cada vez mayor de economías de ingresos medios y bajos que tienen altos niveles de dependencia hacia sus minerales.

Puede ser utilizado por compañías mineras, gerentes de minas y cualquier otra organización o institución que tenga interés en la relación entre la minería y el desarrollo social y económico. Esto incluye a los gobiernos de los países receptores de la inversión minera, instituciones de desarrollo y organizaciones no gubernamentales (ONG) orientadas al desarrollo. La experiencia ha mostrado que las aplicaciones del kit de herramientas son más efectivas si se realizan a través de asociaciones de compañías mineras y otras partes interesadas.

La aplicación del kit de herramientas permite a los usuarios entender mejor qué aspectos, políticas y prácticas, podrían estar favoreciendo o evitando que las comunidades, regiones, o el país mismo se beneficien más de la minería. Sin embargo, su uso implica un compromiso considerable de tiempo y recursos, por ello se recomienda a los usuarios adaptar sus expectativas acerca de los posibles beneficios al nivel de recursos que puedan destinarse a su implementación.

El kit de herramientas proporciona un marco analítico común que permite realizar comparaciones entre las aportaciones y los impactos de la minería en diferentes países. Se ha aplicado en cinco países desde 2005 – Chile, Ghana, Perú, Tanzania y la República Democrática Popular de Laos. El Concejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) promueve una aplicación más extendida del kit de herramientas para ampliar la información ya existente.

# Introducción

continuación

## Sobre Minería: Asociaciones para el Desarrollo

La iniciativa Asociaciones para el Desarrollo en Minería del ICMM, se centra en incrementar la contribución económica y social de la minería. Respaldada al compromiso formal realizado por las compañías miembro del ICMM, de apoyar activamente o ayudar a propiciar las asociaciones de múltiples partes interesadas, orientadas al desarrollo de los países en los que operan.

La minería es fundamental para la economía de millones de las personas más pobres del mundo y cerca de 50 países dependen en gran medida de esta actividad. Sin embargo la riqueza mineral no siempre implica un crecimiento económico – la denominada teoría de “maldición de los recursos naturales”. En 2004, el ICMM lanzó la iniciativa Dotación de Recursos en colaboración con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y con el Grupo del Banco Mundial. Esta iniciativa realizó numerosas investigaciones sobre por qué algunos países han evitado la “maldición de los recursos naturales”, y ha elaborado recomendaciones prácticas para compañías, gobiernos y la sociedad civil. Este trabajo fue supervisado por un grupo internacional independiente de asesoría, incluyendo al Director del Pacto Global de las Naciones Unidas y un ex Primer Ministro de Senegal.

La iniciativa Dotación de Recursos mostró que la “maldición de los recursos naturales” no es inevitable. Las inversiones mineras pueden generar un crecimiento económico y reducir la pobreza a nivel nacional y local. Sin embargo, las compañías por sí solas, no pueden abrir paso a los beneficios en materia de desarrollo aportados por la minería – la gobernabilidad es clave y las asociaciones entre múltiples partes interesadas puede ayudar a superar las desigualdades en cuanto a capacidades.

Las conclusiones se basaron en la aplicación del Kit de Herramientas de la Dotación de Recursos del ICMM (Abril 2006) en cuatro países – Chile, Ghana, Perú y Tanzania. El kit de herramientas se ha revisado, ampliado y vuelto a publicar como Minería: Kit de Herramientas de Asociaciones para el Desarrollo.

La nueva versión del kit de herramientas responde a la clara necesidad que existe en diferentes partes del mundo de contar con una manera más sistemática y objetiva de cuantificar y establecer formas de mejorar la contribución económica y social de la minería. Actualmente está siendo aplicado en diversos países y puede ser utilizado por gerentes de minas y todos aquellos interesados en promover el desarrollo social y económico (gobiernos de países receptores, instituciones de desarrollo y ONG orientadas al desarrollo).

Para mayor información sobre cómo participar en este trabajo, sírvase visitar [www.icmm.com/mpd](http://www.icmm.com/mpd) o envíenos un correo electrónico a [info@icmm.com](mailto:info@icmm.com)

# Introducción

*continuación*

## Pautas para los usuarios del kit de herramientas

El kit de herramientas está diseñado para ser utilizado de manera conjunta por una amplia gama de partes interesadas. La experiencia ha mostrado que las perspectivas obtenidas y el desarrollo posterior de nuevas ideas de asociaciones, se ven enriquecidos con una participación amplia de diversos interesados y especialmente de gobiernos, comunidades locales, instituciones de desarrollo y algunas ONG especializadas.

Las primeras aplicaciones del kit de herramientas han sido dirigidas por compañías mineras. Sin embargo, el liderazgo lo pueden asumir otros interesados distintos a las compañías mineras. En estos casos, se necesitará involucrar activamente a algunas de las operaciones mineras del país para poder tener acceso a datos específicos que no son de dominio público.

Los resultados de la implementación del kit de herramientas generalmente tomarán la forma de un estudio de caso país y de uno o más talleres para comunicar las conclusiones del estudio. Dependiendo de sus necesidades, podría no requerirse un estudio de caso de todo el país.

El kit de herramientas comprende una serie de ocho módulos y una adenda sobre tributación. Ha sido diseñado para ser sencillo, sin una excesiva demanda en tiempo o recursos y, que en la medida de lo posible sea implementado con recursos existentes en el país. Por lo tanto, algunos de los métodos técnicamente más complejos para identificar “impactos” (tal como el análisis costo-beneficio a nivel local) no han sido incluidos.

Necesitará decidir qué módulos implementar como parte del proceso de diseño de su proyecto (ver Figura 1). Los módulos pueden implementarse individualmente o en combinación pero existen ventajas al implementarlo de la manera más completa como lo permitan sus recursos.<sup>1</sup>

Cada uno de los ocho módulos incluye ejemplos o explicaciones de cómo recopilar los datos necesarios y analizar y presentar las conclusiones. La mayoría de los módulos también incluyen anexos que ofrecen detalles específicos o la elaboración adicional de alguna parte del proceso (por ejemplo, pautas para entrevistas de campo, cómo medir los impactos del empleo o cómo organizar un taller).

1 Para más orientación, ver *Guía para el Análisis Costo-beneficio de Proyectos de Gran Envergadura*, disponible en <http://ec.europa.eu>, y las *Guías DAC y Series de Referencia sobre cómo Aplicar una Evaluación Ambiental Estratégica*, disponible en [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

**Figura 1: Los ocho módulos del kit de herramientas**

<b>MODULO UNO:</b> <b>Minería y el país receptor de la inversión</b>
Preparar una visión global de la geografía, población, asentamientos, uso de tierras, economía e historia reciente del país, con un énfasis en las características que influyen o se ven influidas por el impacto económico y social de la minería: desempeño económico, estabilidad política, calidad de la gobernabilidad, dependencia hacia la minería, y pobreza y desarrollo humano.
<b>MODULO DOS:</b> <b>La operación minera, sus iniciativas sociales y económicas y sus socios</b>
Desarrollar un perfil de la(s) operación(es) minera(s) participante(s) y las comunidades locales en las que operan. Esto debe incluir un perfil de cualquier asociación que la operación minera haya establecido para el desarrollo económico y social en las seis áreas temáticas de asociaciones.
<b>MODULO TRES:</b> <b>Medición de la contribución de la minería al país receptor de la inversión</b>
Entender cómo el crecimiento económico general del país (ingresos, PBI, exportaciones, etc.) y el desarrollo social, han cambiado en el periodo en el cual la minería ha adquirido una mayor importancia.
<b>MODULO CUATRO:</b> <b>Aspectos inmediatos de la gobernabilidad que obstaculizan o contribuyen al desempeño económico y social de la minería</b>
Identificar los elementos de la calidad de gobernabilidad y gestión macroeconómica del país que podrían afectar los beneficios económicos y sociales de la minería. El término “inmediato” se utiliza para diferenciar esto de un análisis más detallado sobre los procesos de la economía política en el módulo siete.
<b>MODULO CINCO:</b> <b>Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina hacia las comunidades locales</b>
Medir en detalle los impactos económicos y sociales de la mina participante en el nivel local (empleo, adquisición de bienes y servicios locales, capacitación, prestaciones sociales y de infraestructura, impacto neto).
<b>MODULO SEIS:</b> <b>Ánalisis del impacto del ciclo de vida de la mina en el equilibrio macroeconómico del país</b>
Analizar la contribución de la mina participante al PBI, ingresos públicos y balanza de pagos a lo largo de la vida de la mina, considerando la inclusión de posibles impactos de operaciones futuras así como aquellos de operaciones presentes y pasadas.
<b>MODULO SIETE:</b> <b>El impacto de la minería en la gobernabilidad</b>
Evaluuar la influencia directa e indirecta de la minería en las estructuras de gobernabilidad, en las instituciones y en la selección de políticas en los diferentes niveles del gobierno (nacional, regional y local).
<b>MODULO OCHO:</b> <b>Comunicar sus conclusiones</b>
Elaborar un estudio de caso de país (o un documento temático sobre minería) y promover la difusión y debate de las conclusiones a través de un taller.
<b>ADENDA AL KIT DE HERRAMIENTAS:</b> <b>Principios básicos acerca de la imposición tributaria a los recursos minerales</b>
Entender el marco fiscal adecuado para la minería incluyendo la importancia de una asignación igualitaria de rentas y de reportes transparentes según las normas del EITI; participar con los gobiernos a fin de promover sistemas tributarios estables y simples.

## Introducción

*continuación*

Los módulos del uno al seis pueden implementarse individualmente en el orden que escoja, también pueden implementarse como un conjunto de dos o más módulos o los seis en su totalidad. El módulo siete – cuyo valor yace en el entendimiento de lo que ha ocurrido en el país en el período transcurrido desde el inicio de las actividades mineras – será mucho más informativo si al menos ha realizado el módulo cuatro, e idealmente, los módulos dos, tres y seis inclusive.

El módulo ocho – Comunicar sus conclusiones – es el único módulo que debe ser aplicado por todos los usuarios del kit de herramientas. Implementar los módulos uno al siete ofrecerá la evidencia necesaria para preparar un estudio de caso integral sobre el país. Sin embargo, incluso si sólo aplica algunos módulos seleccionados, se debe apuntar a elaborar un documento temático breve sobre el sector minero.

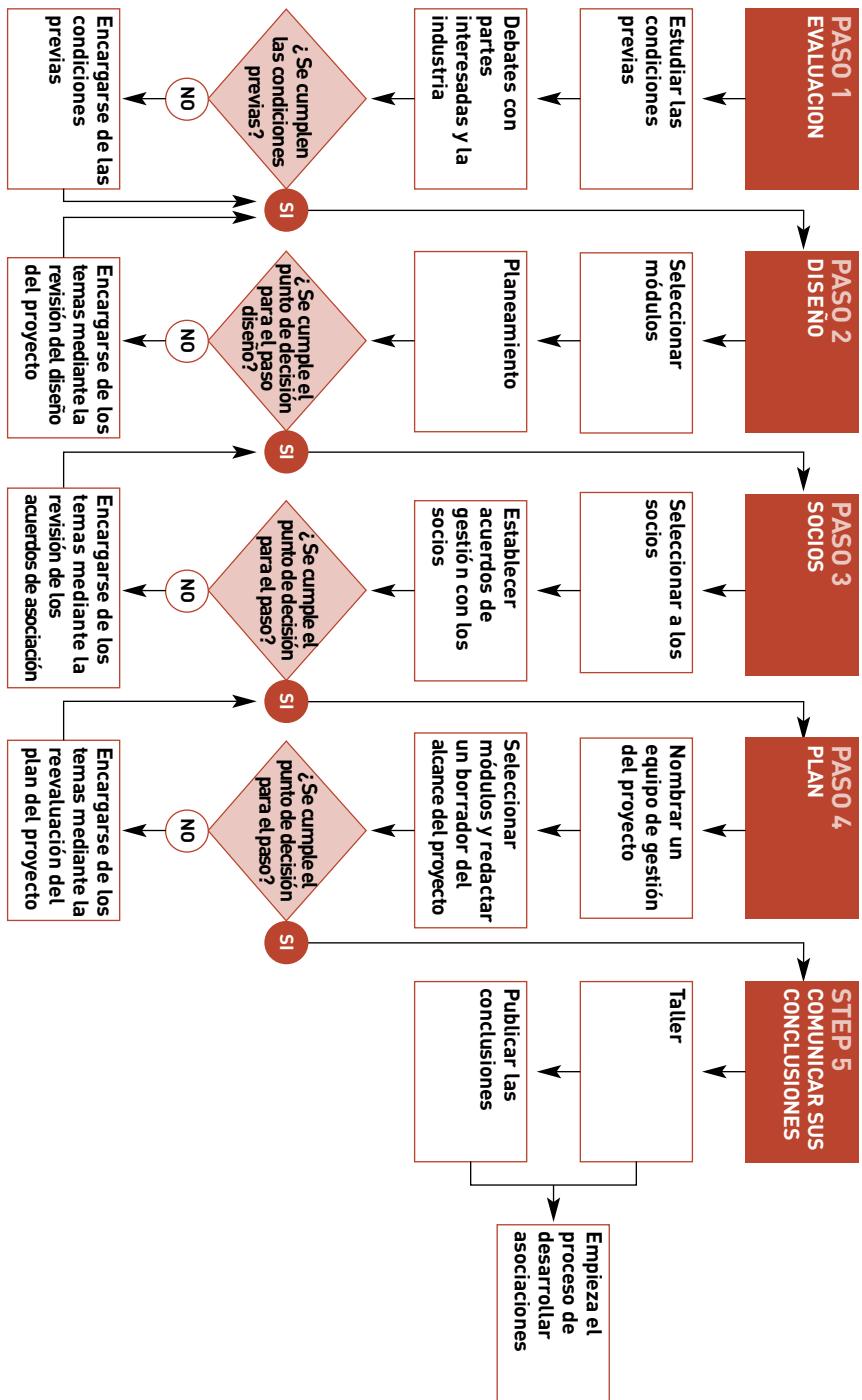
La adenda al kit de herramientas analiza específicamente el tema de los impuestos a los minerales debido a que la política tributaria es vital tanto para la sostenibilidad de la actividad minera en cualquier país como para un desarrollo económico y social

amplio. Dicha política fiscal es a menudo polémica y no bien comprendida. En algunas circunstancias, podría realizar un estudio específico sobre el tema en paralelo al trabajo del kit de herramientas.

El kit de herramientas no sustituye a los estudios de impacto ambiental y social que la mayoría de compañías mineras realizan antes de iniciar un nuevo proyecto minero.<sup>2</sup> Tampoco busca reemplazar los procesos de consulta con las partes interesadas que están involucradas en realizar dichos estudios. Sin embargo, en caso se requieran estas actividades y métodos adicionales para lograr sus objetivos entonces se puede encomendar la realización de los estudios en paralelo a la implementación del kit de herramientas.

2 La Guía de Buenas Prácticas de ICMM para la Minería y Biodiversidad (2006) ofrece herramientas y consideraciones prácticas para evaluar los impactos ambientales y sociales de la minería en la biodiversidad, disponible en [www.icmm.com](http://www.icmm.com).

Flujoígrafo ilustrativo para establecer los pasos clave en el uso del kit de herramientas – con criterios de salida en cada paso



# Cómo utilizar el kit de herramientas



## PASO 1: Evaluación

Hágase las siguientes preguntas antes de decidir usar el kit de herramientas:

1. *¿Existen en su país cuestiones que el kit de herramientas puede ayudar a entender? Por ejemplo:*

- ¿Existe preocupación entre las partes interesadas sobre las limitadas definiciones de “distribución de beneficios”?
- ¿El debate sobre ingresos tributarios domina la agenda?
- ¿Existe la sensación de que no se han creado suficientes puestos de trabajo o que se han afectado los modos de subsistencia tradicionales?
- ¿Existen oportunidades potenciales para integrar mejor la mina a la economía que no se están aprovechando?
- ¿Se toman en cuenta y entienden a cabalidad las necesidades de las distintas partes interesadas?

En caso de responder afirmativamente, entonces defina el alcance en los módulos correspondientes del kit de herramientas.

2. *¿Tendrán los resultados del kit de herramientas una aplicación más bien amplia que limitada? Por ejemplo, el kit de herramientas no está diseñado para cuantificar o analizar problemas de índole ambiental; tampoco para dar nuevas luces sobre temas como la reubicación forzada o los medios de subsistencia desplazados. Estas son áreas especializadas y se ofrecen fuentes de referencia adecuadas. Sin embargo, en aquellos casos donde*

estos temas ya han sido objeto de una evaluación económica o de impacto social, entonces la aplicación del kit de herramientas ciertamente puede incluir los principales resultados de dichos estudios.

3. *¿Existe suficiente compromiso en el gobierno, entre las compañías y otras organizaciones en su país?*

La implementación efectiva del kit de herramientas requiere de compromiso – para permitir el acceso y recopilación de datos, para la posterior difusión del estudio de caso de país o cualquier otra conclusión, y para tener diálogos abiertos sobre las conclusiones y prioridades de acción en los seis temas de asociación. Si este compromiso se encuentra ausente, entonces probablemente debería concentrar sus esfuerzos en forjar primero los compromisos necesarios.

4. *¿Existen los recursos financieros y humanos adecuados para gestionar el proceso y realizar el análisis en el país?*

Se necesitará un equipo local competente de analistas económicos y financieros y especialistas en encuestas, lo que se complementará en todos los casos con el apoyo de contactos designados en las compañías mineras y otras organizaciones interesadas. Se podría solicitar asistencia externa adicional del ICMM en algunos casos, y de otras fuentes internacionales similares a fin de ayudar a orientar el diseño inicial del trabajo y la presentación de resultados. Los servicios de un economista político competente también serían valiosos en la mayoría de los países.

# Cómo utilizar el kit de herramientas

continuación

## PASO 2: Diseño

Siga los siguientes pasos para determinar el alcance del trabajo que desea lograr mediante el uso del kit de herramientas:

1. Determine lo que desea lograr y cómo se utilizarán las conclusiones que surjan del trabajo, y seleccione los módulos según corresponda. Si sólo está buscando un conjunto específico de perspectivas, por ejemplo, acerca del uso de los ingresos provenientes de los recursos minerales o acerca del empleo local, entonces debe seleccionar sólo algunos de los ocho módulos.
2. Trate de involucrar a más de una mina en el proceso, ya que esto le dará más fuentes de información para los datos requeridos específicos a las minas, y permitirá que se identifiquen y evalúen las diferencias entre las minas. Si bien el kit de herramientas puede aplicarse a sólo una mina, el valor de implementar el kit aumenta con un mayor número de minas involucradas.

La participación de múltiples minas significa claramente que la evidencia será mucho más representativa de la industria como un todo y menos probable que sufra de sesgos asociados a su aplicación a una sola mina. El compromiso y convencimiento de la alta gerencia de las compañías mineras participantes, y cuando sea posible, de la cámara de minas (nacional y/o asociaciones mineras regionales), es, por lo tanto, esencial para asegurar la cooperación con otras minas y con cualquier organización de investigación independiente que tenga el

encargo de implementar el kit de herramientas. Por ende, en la mayoría de los casos cuando el kit de herramientas utilice los términos “una mina”, “una compañía minera” o un “proyecto minero”, dichos términos tienen la intención de considerar tanto el plural como el singular.

3. Prepare un plan de acción inicial para la difusión de los resultados. Esto debería incluir alguna forma de reuniones cara-a-cara con aquellos terceros con los que idealmente estaría involucrado para ayudarlo a reunir la información necesaria o que probablemente se interesen en las conclusiones.

## Cómo utilizar el kit de herramientas

*continuación*

### PASO 3: Socios

En base a su(s) meta(s), identifique uno o más socios con quienes desea trabajar. Si representa a una compañía minera, podría escoger trabajar estrechamente con las instituciones clave del gobierno o con una ONG o un donante internacional que probablemente comparta su interés por las metas que escogieron. Si representa a una ONG o a una institución del gobierno, necesitará al menos una compañía minera que trabaje con usted, ya que mucha de la información requerida para implementar a cabalidad el kit de herramientas se encuentra disponible únicamente en los archivos corporativos. Los socios necesitan compartir algunos objetivos comunes pero no tienen que estar en completo acuerdo sobre las hipótesis clave que esperan verificar con el kit de herramientas. En la medida de lo posible todos los socios deben participar en el trabajo con mente abierta y permitir que la evidencia cuente su propia historia a medida que se acopie.

Sostenga una reunión (o reuniones) o taller(es) al inicio para ponerse de acuerdo en las metas y métodos para realizar el trabajo y analizar el alcance de trabajo del kit. Esto podría requerir ampliar o reducir la meta original, pero siempre tome en cuenta los módulos del kit de herramientas.

### PASO 4: Plan

Siga estos pasos para desarrollar un plan de proyecto:

1. Nombre a un equipo de gerencia del proyecto con representantes de cada organización socia. Póngase de acuerdo en un sistema para dirigir la asociación y en cómo asignarán los roles y responsabilidades para el trabajo.
2. Decida cuáles módulos pueden ser implementados internamente y cuáles podrían requerir contratar con una organización de investigación externa. Se pueden delegar diferentes módulos a diferentes personas en su equipo. La mayoría de la investigación del kit de herramientas es documentaria, pero las consultas con las comunidades y reuniones con quienes proporcionen los datos (particularmente datos de las operaciones mineras participantes) también son necesarias, especialmente para realizar los módulos cinco y seis. Dentro de cada módulo se da orientación para ayudarlo a decidir la mejor estrategia.
3. Escriba un informe que cubra el alcance del trabajo para cada módulo incluyendo la referencia a los módulos que desea implementar mediante un contrato con otras organizaciones. El informe debe hacer referencia a todo el kit de herramientas.
4. En aras de la credibilidad, se debe adoptar un objetivo y una perspectiva general del alcance de la investigación, las preguntas a ser formuladas a los entrevistados y cómo se presentarán sus opiniones.
5. Seleccione una organización(es) de investigación con los intereses,

# Cómo utilizar el kit de herramientas

continuación

experiencia y capacidad de implementar los módulos del kit de herramientas que no pueden hacerse internamente de manera creíble e imparcial. Busque la asesoría del ICMM en caso tenga dudas al respecto.

6. Identifique fuentes de información complementaria para su investigación. El kit de herramientas depende en gran medida de los datos de las operaciones mineras, pero también explica cómo combinarlos e interpretar datos de fuentes públicas, como las del Fondo Monetario Internacional (FMI), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, así como de la industria minera misma. Las fuentes no mineras cubrirán un amplio rango de temas, tal como pagos de ingresos a los gobiernos, gobernabilidad y pobreza en los hogares. El kit de herramientas busca un enfoque equilibrado para la recopilación de datos asegurando que las evaluaciones se puedan realizar incluso cuando los datos económicos y sociales disponibles no pueden sustentar un análisis cuantitativo más sofisticado.
7. Decida el tipo de resultado escrito que proyecta elaborar y planea los insumos e instrucciones para los investigadores de acuerdo a esto. Por ejemplo, si ha decidido escribir un estudio completo de caso de país, necesitará un reporte que pueda unir la evidencia de los módulos uno a siete inclusive. Cuando sea posible, la información y análisis debe organizarse en torno a los seis temas de las asociaciones.
8. Ya sea en un taller, en su estudio de caso de país o en un breve documento temático sobre minería, intente identificar los temas clave

desde el inicio. Por ejemplo, su base de evidencias normalmente debe establecer la lógica de las asociaciones en base a uno o más de los seis temas de las asociaciones. Pero los detalles de cómo se formarán dichas asociaciones – y cuál será el alcance de estas – deberán desarrollarse durante la actividad de investigación.

## PASO 5: Comunicar sus conclusiones

Los cinco estudios de caso de país hasta la fecha han mostrado que los talleres son mucho mejores que los métodos a distancia (tal como informes impresos o sitios web) para disseminar los hallazgos del kit de herramientas, fomentar el debate y hacer participar a los socios. Sin embargo, los informes impresos o los sitios web también son un recurso complementario valioso en todos los casos. Tanto para los talleres como para los informes escritos, es importante evitar un lenguaje extremadamente técnico para que la audiencia general pueda entender los principales aspectos del debate.

Se recomienda usar talleres y buscar la ayuda de tantas personas del sector privado, gobierno y sociedad civil como sea posible o estén dispuestas. Los talleres pueden aportar diversidad de opinión (y equilibrio de puntos de vista), fomentar la apropiación social acerca de información no controvertida (y dar orientación al debate) y promover un entendimiento de los intereses mutuos (y motivar a socios potenciales a tomar acción). Sin embargo, estos incrementan en gran medida el tiempo y costos de preparación, especialmente en los casos donde algunas de las partes interesadas importantes podrían resistirse a participar y necesitan ser alentados para hacerlo.

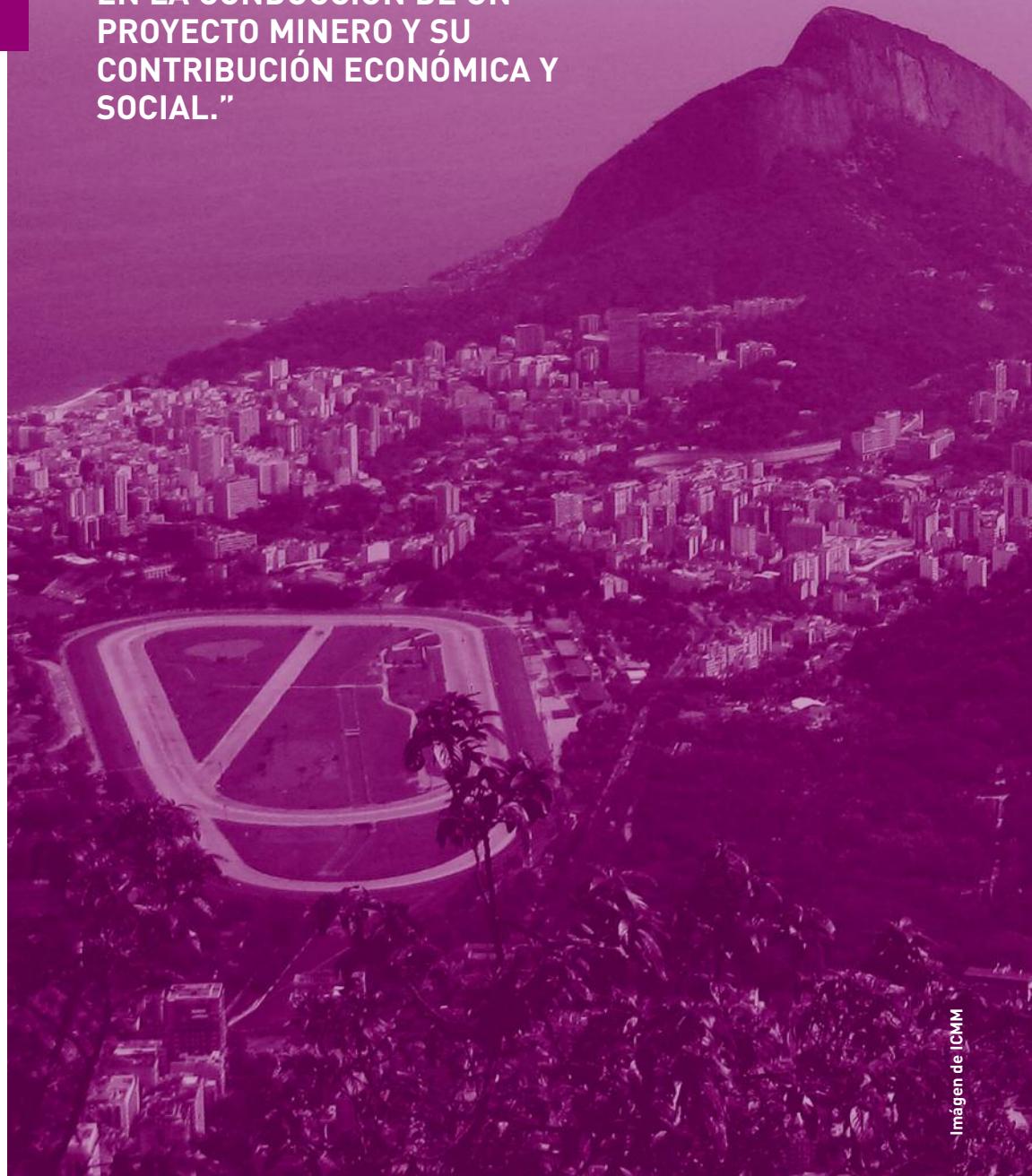
## Minería y el país receptor de la inversión

**ANEXO 1**  
**Ejemplo del perfil de un país**  
**(Guinea)**

# MODULO UNO



**“POLÍTICA, ECONOMÍA Y GOBERNABILIDAD, TODAS PODRÍAN TENER RELEVANCIA EN LA CONDUCCIÓN DE UN PROYECTO MINERO Y SU CONTRIBUCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL.”**





## Propósito

El módulo uno establece el contexto del país para beneficio de los siguientes módulos del kit de herramientas. Este módulo da una visión general de las características del país receptor de la inversión minera, que podría ilustrar cómo la economía política ha evolucionado hasta hoy y cómo esto, a su vez, podría influir o verse influenciado por la minería.

La visión general ahondará en la economía, la gobernabilidad y las cuestiones de actualidad del país, y podría revelar nuevas oportunidades de asociación, todo lo cual será de utilidad en otros módulos de este kit de herramientas. Ya sea que esté planeando realizar un estudio de caso de país o un informe más breve que sólo use algunos módulos, probablemente también deseará redactar algunos materiales como sustento para poder determinar el contexto. El módulo uno precisamente da el marco para organizar esta información.

## Recopilar datos

Establezca el contexto con una breve descripción del país respecto a la geografía, fisiografía, zonas climáticas y de vegetación, y recursos naturales; población, asentamientos y uso de tierras; demografía (población, etnidad, educación, salud); economía, política, historia reciente, países vecinos y contexto geopolítico. Describa estas características generales en la medida necesaria para colocar a la minería en contexto, centrándose en las principales características que influyen o se ven influenciadas por los impactos económicos y sociales de la minería, que incluyen:

- la base económica: tierra, agua, recursos vivos y recursos minerales;
- desempeño económico (pasado y presente);
- minería pasada y presente y sus impactos ambientales, económicos y sociales;
- calidad de la gobernabilidad;<sup>3</sup>
- estabilidad política; y
- pobreza y desarrollo humano, incluyendo derechos humanos.

Estas características podrían repercutir en cómo se planifican, construyen, operan y juzgan las minas.

<sup>3</sup> "La Gobernabilidad consiste en las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esta incluye el proceso mediante el cual se seleccionan, supervisan y reemplazan los gobiernos; la capacidad del gobierno de formular e implementar de manera efectiva políticas sólidas; y el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobernan las interacciones económicas y sociales entre ellos." (Fuente:<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.)

# Minería y el país receptor de la inversión

continuación

Las fuentes de datos podrían incluir:

- Perfiles de país de BBC News ([http://news.bbc.co.uk/2/hi/country\\_profiles/default.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/country_profiles/default.stm));
- US Central Intelligence Agency World Factbook (Libro de Hechos del Mundo de la CIA) ([www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook));
- Informes del Personal Técnico del FMI en el Artículo IV ([www.imf.org](http://www.imf.org));
- Informes de País del Banco Mundial (Country Briefs) disponibles bajo el encabezado “Puntos resaltantes (Highlights)” en la página de cada país ([www.worldbank.org/countries](http://www.worldbank.org/countries));
- Indicadores de gobernabilidad agregados e individuales del Banco Mundial para seis dimensiones de gobernabilidad (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>);
- Estadísticas del Reporte del Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo, incluyendo el índice de desarrollo humano (<http://hdr.undp.org/en/statistics>);
- Informes de País de la Fundación Bertelmann ([www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/country-reports](http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/country-reports));
- Perfiles de país de la Organización Mundial de la Salud para países que son miembros de las Naciones Unidas ([www.who.int/countries/en](http://www.who.int/countries/en));
- Perfiles de país de la División de Estadística de las Naciones Unidas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (<http://data.un.org/CountryProfile.aspx>); y
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico por país o tema bajo la lengüeta “Buscar” (Browse) ([www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- También podría elegir centrarse en temas no cubiertos en estas fuentes generales (por ejemplo, política y activismo de género) a través de otras fuentes, tal como la prensa nacional del país receptor de la inversión.

## Cómo presentar sus conclusiones

.....

El módulo uno debe presentar una descripción del país de dos o tres páginas. Las diferencias entre países no permiten establecer una estructura estándar, por lo que debe utilizar su propio criterio y conocimiento sobre el país.

El Anexo 1 da un ejemplo. Los cuatro estudios de caso preparados bajo la iniciativa de Dotación de Recursos del ICMM dan ejemplos más completos del contenido y estructura del módulo uno.<sup>4</sup>

.....

<sup>4</sup> [www.icmm.com/page/1409/resource-endowment-initiative](http://www.icmm.com/page/1409/resource-endowment-initiative).

### Ejemplo de la descripción del contexto del país (Guinea)

#### Ambiente, recursos, uso de tierras y asentamiento

Con 245,800 km<sup>2</sup>, Guinea es aproximadamente del tamaño del Reino Unido y ligeramente más pequeño que el estado de Oregón en los EEUU. Tiene 300 km de costa y un total de frontera terrestre de 3,400 km. Sus vecinos son Côte d'Ivoire (Costa de Marfil), Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Senegal y Sierra Leona. El país está dividido en cuatro regiones principales: mosaico de selva y sabana, poblado principalmente por el grupo étnico Susu; Futa Yallon, más fría y montañosa que va aproximadamente de norte a sur por el medio del país, poblado por los Peuls; Guinea Alta saheliana al noreste, poblado por los Malinké; y las regiones de selva húmeda guineana en el sureste, con diversos grupos étnicos.

Guinea Alta y Guinea Media siguen siendo las regiones más pobres del país. Esta situación es el resultado directo de la oleada de refugiados, recibidos desde el inicio de las hostilidades en Liberia y Sierra Leona, así como los ataques rebeldes en 2001. Esta situación ha dañado el medio ambiente, destruido gran parte de la infraestructura socioeconómica y causado ingentes pérdidas en los activos de los hogares (ganado y plantaciones). Adicionalmente, los desechos sólidos tóxicos y los industriales (desechos biológicos contaminados de hospitales, laboratorios, mataderos y enclaves mineros) se arrojan generalmente al medio ambiente, cursos de agua o al mar, recibiendo el mismo tratamiento que otros desechos.<sup>5</sup>

Guinea tiene abundantes recursos naturales incluyendo 25% o más de las reservas conocidas de bauxita del mundo. Guinea tiene también diamantes, oro y otros metales. La bauxita y alúmina son actualmente sus únicas y principales exportaciones. Otras industrias incluyen plantas de procesamiento de cerveza, jugos, bebidas gaseosas y tabaco. La agricultura emplea al 80% de la fuerza laboral de la nación.

*continúa*

5 Fondo Monetario Internacional, Enero 2008, Informe de País del FMI No. 08/7

# Ejemplo de un perfil de país (Guinea)

continuación

## Desempeño económico (pasado y presente)

Guinea es un país de bajos ingresos con una inmensa riqueza mineral. Sin embargo, el PBI per cápita en 2010 de US\$ 395 (precios ajustados) es comparable incluso con el promedio del África Subsahariana. En 2007, Guinea obtuvo la posición 170 de 182 países en el índice de desarrollo humano (IDH) 2007/2008 del PNUD.<sup>6</sup> El crecimiento aumentó ligeramente en 2006-2008, básicamente debido a aumentos en la demanda global y precios de los commodities en los mercados mundiales, pero el nivel de vida cayó. El franco de Guinea se depreció fuertemente a medida que los precios de la canasta básica como alimentos y combustible aumentaron más allá del alcance de muchos guineanos.<sup>7</sup>

## Calidad de la gobernabilidad

Desde 1996 a 2007, Guinea tuvo un bajo puntaje en todas las seis dimensiones cuantificables de gobernabilidad en términos absolutos y relativos comparables a los del África Subsahariana.<sup>8</sup> Una pobre gobernabilidad puede explicar el bajo crecimiento, y el Informe País 2008 de la Fundación Bertelsmann encontró diversos factores específicos que explican esto.<sup>9</sup>

## Estabilidad política

La economía de Guinea se ha desempeñado deficientemente después de su independencia de Francia en 1954. Los problemas macroeconómicos que siguieron a los años de Sékou-Toure permanecieron sin corregirse, con sólo un ajuste estructural mediocre a mediados de los ochenta y principios de los noventa; los disturbios sociales eran bastante comunes, incluso en esa época. Para 2006, un deterioro del desempeño económico y reformas estancadas llevaron a más huelgas generales; y estas, a su vez, llevaron eventualmente al nuevo Gobierno de Consenso en marzo de 2007 liderado por el Primer Ministro Lansana Kouyaté. Esto fue muy prometedor, pero en mayo de 2008, el nuevo Primer Ministro fue destituido por el Presidente Lansana Conté. Desde ese entonces la convulsión social y militar ha seguido en torno a diversos temas, incluyendo un gran aumento en los precios del petróleo.<sup>10</sup>

continúa

6 Informe del Desarrollo Humano PNUD (2009)

7 El Libro de Hechos del Mundo CIA, Guinea, extraído el 28 de octubre de 2010

8 Proyecto de Indicadores Globales de Gobernabilidad (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>).

9 Bertelsmann Stiftung, *BTI 2010 – Informe País de Guinea. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2009.*

10 Fondo Monetario Internacional, Enero 2008, Informe de País del FMI No. 08/7

## Ejemplo de un perfil de país (Guinea)

continuación

### Minería pasada y presente

La producción de minerales, particularmente de bauxita y alúmina, ha sido elemental para el desarrollo económico de Guinea desde su independencia. El Reporte Mundial de Inversiones de UNCTAD de 2007 muestra que la economía de Guinea es la más dependiente de la minería en el mundo, con una porcentaje promedio de exportación de minerales de 89.8% de las exportaciones totales para el periodo de 2000 a 2004.<sup>11</sup> Esta dependencia es la más notable debido a que el crecimiento del sector minero en la economía global de hecho ha sido más lento que el crecimiento del PBI general: el informe sobre Temas Seleccionados del FMI (Enero 2008) estima que la participación de los minerales en el PBI cayó del 85% del total a principios de los noventa a menos de 70% para el periodo de 2002 a 2005.<sup>12</sup>

La industria minera desempeña un papel importante en el desarrollo socio económico del país. La minería es el producto de exportación y la fuente de ingresos más importante para el gobierno, y algunos acuerdos firmados recientemente involucrarán probablemente miles de millones de dólares y consolidarán la posición del sector como la principal fuente de inversión directa extranjera.<sup>13</sup>

Con relación a los niveles tan bajos del país, las regiones menos afectadas por la pobreza en Guinea son aquellas donde se proponen o construyen nuevas minas e infraestructura de transporte y procesamiento de minerales. Esto podría reflejar los efectos positivos de las fases más tempranas de la producción de minerales en estos lugares. Estas regiones al menos tienen mejor infraestructura económica e instalaciones básicas de servicios sociales y están relativamente bien dotadas de recursos naturales. Asimismo, están bastante cerca de la capital con su población comparativamente más educada y capacitada.

*continúa*

11 World Investment Report 2007 ([www.unctad.org/en/docs/wir2007\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/wir2007_en.pdf)).

12 Guinea: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Country Report No. 08/20 ([www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr0820.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr0820.pdf)).

13 Estudio Marco de Desarrollo Comunitario para el Sector Minero en la Repù blica de Guinea, (2007).

## Ejemplo de un perfil de país (Guinea)

continuación

### Pobreza y desarrollo humano

Según el Reporte de Desarrollo Humano de la ONU (2006), 40% de la población vive por debajo de la línea de pobreza. En 2008 la población se estimaba en 10.28 millones y se esperaba que aumentara a más de 11 millones durante 2011.

Después de que la implementación de las reformas económicas y estructurales de 2003-06 se desvió de su rumbo teniendo como resultado una caída en los ingresos de 0.6% per cápita, la depresión económica se agravó con la crisis financiera global del 2007. La inflación subió a más de 22%, junto con una depreciación de la moneda de 18%. Esto fue seguido por el deterioro en los niveles de vida, reflejados en el aumento de la tasa de pobreza de 49% en 2002/03 a 53% en 2007/08.

A la luz de estas dificultades, Guinea lanzó sus reformas en 2007 bajo su segundo documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP 2), respaldado por el Servicio de Crecimiento y Reducción de la Pobreza (PRGF) del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la intervención de otros socios técnicos y financieros. Las reformas rindieron frutos en 2008, a pesar del difícil contexto internacional la inversión pública y privada aumentó en 14%. Como resultado, el crecimiento económico se aceleró de 1.8% en 2007 a 4.9% en 2008, impulsado por la mejora en los términos comerciales como resultado del incremento en los precios de los minerales y la caída en el precio del petróleo.<sup>14</sup> Sin embargo, aún no se ha visto una reducción en la proporción de personas que viven por debajo de la línea de pobreza.

14 Panorama Económico Africano: ver [www.africaneconomicoutlook.org/en/countries/west-africa/guinea/](http://www.africaneconomicoutlook.org/en/countries/west-africa/guinea/).

# La operación minera, sus iniciativas sociales y económicas y sus socios

## ANEXO 2 Seis temas prioritarios de asociación para programas socioeconómicos

MODULO  
DOS

# MODULO DOS



**“LOS SEIS TEMAS CONSTITUYEN  
UNA CATEGORIZACIÓN APLICABLE  
A NIVEL GENERAL DE LA  
CONTRIBUCIÓN ECONÓMICA Y  
SOCIAL DE LA MINERÍA”**





## Propósito

El módulo dos brinda el perfil de la operación minera participante,<sup>15</sup> de las principales asociaciones establecidas por la operación minera a fin de generar desarrollo económico y social, y de las principales iniciativas ejecutadas hasta la fecha.

## Recopilar datos

El módulo dos requiere dos pasos independientes de recopilación de datos: :

- Paso 1: perfil de la operación minera participante y de las comunidades locales; y
- Paso 2: visión general del desempeño económico y social de la operación minera participante, sus acuerdos de asociación e iniciativas respecto de los seis temas prioritarios de asociación.

### PASO 1: Perfil de la operación minera participante y comunidades locales

Primero, recabe suficiente información para poder realizar una descripción breve y en lenguaje sencillo de la operación minera, sobre aspectos de propiedad, financiamiento, inversiones, niveles de producción, y huella ambiental. Se trata esencialmente de información que la compañía minera ha utilizado en sus decisiones de gestión interna sobre la estrategia del proyecto, alcance, diseño y operaciones. Mucha de esta información, habrá servido de sustento para las decisiones de los reguladores y financieras, y sus roles respectivos, y habrá influido en el alcance del proyecto. Los documentos relevantes estarán disponibles por lo general en los departamentos de finanzas y medio ambiente de la compañía, en el informe anual o en la página Web.

El objetivo es describir cada operación minera y establecer sus dimensiones y alcance en el contexto del país. Los temas a cubrir generalmente incluyen:

- composición del accionariado, incluyendo socios minoritarios;

<sup>15</sup> Como se mencionara en “La Guía para el kit de herramientas”, la participación de más de una operación minera en la implementación del kit es altamente recomendable. Sin embargo, para la simplicidad de la presentación, el kit asume que participa sólo una mina, operación minera, o compañía minera.

# La operación minera, sus iniciativas sociales y económicas y sus socios

continuación

- ubicación física, incluyendo el área ocupada por la mina e infraestructura relacionada (tal como ferrocarriles o puertos) y su uso previo;
- indicadores de desarrollo, reservas de mineral, recursos identificados y vida proyectada de la mina, mineralización regional, potencial y programas de exploración, factores y potencial para desarrollo adicional;
- producción, mercados y clientes;
- gestión minera y manejo de residuos; tajo abierto o socavón, propiedades ambientales de los materiales de la mina, balance hídrico y estrategia de manejo de residuos, modalidad de manejo de residuos específicos y de relaves, y zona de impacto ambiental directo;
- inversiones totales de capital hasta la fecha o proyectadas y nivel de inversiones probable para "mantenerse en el negocio", incluyendo exploraciones locales y regionales para ampliar los yacimientos existentes o encontrar nuevos;
- información similar para otras minas locales (por ejemplo, en la región de la mina bajo estudio); y
- cierres de mina recientes o planificados en la misma área o a nivel nacional.

Segundo, recopile información sobre las comunidades directamente (e indirectamente) afectadas por las operaciones de la mina. Podrían ser pueblos o localidades cercanas a

16 Quizá deseé hacer comparaciones con la situación en el resto del país, es decir, ¿existe evidencia que indique si las comunidades en el área minera son etnográficamente diferentes, están relativamente mejor o se encuentran más privadas económica o socialmente que el resto del país?

la mina o aquellas a lo largo de las principales rutas de abastecimiento ya que son las que se verán más afectadas de manera positiva o negativa por las actividades de la mina. El objetivo es tener una idea del número, tamaño y cercanía de los pueblos en el área, así como las características más importantes de aquellos que viven en dichas comunidades. De ser posible, sería útil contar con información sobre los cambios en las comunidades desde que la mina inició sus actividades en el área, aun cuando esta información podría ser difícil de encontrar.

Las estadísticas de los censos nacionales podrían dar información básica, tal como el tamaño de la población o las principales actividades económicas en la región. Cualquier trabajo de campo e investigaciones cualitativas o cuantitativas previas realizadas en el área también serán de utilidad. De no contar con ninguna otra información, la sección de la comunidad dependerá de la información obtenida a partir de reportes elaborados por la propia compañía minera. Por ejemplo, evaluaciones de impacto social, acuerdos de participación, planes de desarrollo comunitario o planes de participación comunitaria.

La información sobre las comunidades afectadas generalmente debe incluir:

- número de localidades o pueblos en el área, su cercanía con la mina y el tamaño de su población;
- idiomas hablados por las comunidades, los principales grupos étnicos presentes (incluyendo si existen tensiones entre los grupos), principales características culturales que podrían influir en la manera cómo las comunidades interactúan con las actividades mineras

## La operación minera, sus iniciativas sociales y económicas y sus socios

continuación

(por ejemplo, estilos de vida nómadas podría significar que existen más conflictos por el uso de la tierra en el área);

- nivel y calidad de la infraestructura y servicios en el área (¿está el área relativamente más o menos atendida que otras áreas en el país?);
- niveles de pobreza, desempleo y alfabetización de las comunidades (si son muy diferentes al resto del país); y
- principales actividades económicas de aquellos que viven en las comunidades (incluyendo una descripción de cualquier actividad de minería artesanal en el área), información sobre el número de personas en la comunidad local que dependen de las actividades mineras para su subsistencia (y, si los datos ya existen, una descripción de cualquier cambio en la actividad económica desde el inicio de la minería en el área).

### PASO 2: Visión general del desempeño económico y social de la operación minera participante respecto de los seis temas prioritarios de asociación.

El Paso 2 describe las actividades presentes y evalúa el desempeño de la operación minera participante con respecto a los seis temas prioritarios de asociación. Durante las aplicaciones piloto del kit de herramientas, estos temas han mostrado cubrir los principales parámetros del desarrollo económico y social<sup>17</sup>:

1. minería y reducción de la pobreza;
2. minería y desarrollo económico: administración de ingresos;
3. minería y desarrollo económico: planeamiento regional de desarrollo;
4. minería y desarrollo económico: contenido local;

5. minería e inversión social; y

6. minería y solución de controversias.

Estos seis temas se describen en el Anexo 2.

La contribución positiva de una operación minera a los seis temas, requerirá en su gran mayoría, de múltiples asociaciones entre diferentes compañías mineras y entre compañías mineras y otras organizaciones. Por lo tanto, el Paso 2 también desarrolla información sobre las asociaciones económicas y sociales que la operación minera ha establecido con el gobierno (local, regional o nacional) otras operaciones o compañías mineras, organizaciones de donantes, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, y comunidades locales.

Recibe información a fin de describir las políticas, programas y acuerdos de gestión y monitoreo establecidos por las operación minera para mejorar los impactos positivos y mitigar los impactos económicos y sociales negativos de su proyecto.<sup>18</sup> Los documentos fuente incluirán los reportes de la evaluación de impacto social, acuerdos de desarrollo comunitario y reportes de monitoreo social y ambiental. Estos los podrá obtener del equipo de relaciones institucionales o relaciones

17 La Iniciativa de Dotación de Recursos del ICMM ha identificado seis temas prioritarios de asociación (en base a la experiencia en Chile, Ghana, Perú y Tanzania), donde las asociaciones entre compañías y otros actores podrían ayudar a mejorar los resultados socio-económicos positivos y minimizar los resultados adversos de la minería. La experiencia ha demostrado que los seis temas constituyen una categorización ampliamente aplicable de la contribución económica y social de la minería; y, cuando sea posible, se recomienda que organice sus hallazgos utilizando estos seis temas generales.

18 Para mayor información sobre cómo resolver las preocupaciones y controversias a nivel local ver la publicación de ICMM Derechos Humanos en la Industria de Minería & Metales: Cómo manejar y resolver preocupaciones y controversias a nivel local, Octubre 2009, disponible en [www.icmm.com](http://www.icmm.com)

## La operación minera, sus iniciativas sociales y económicas y sus socios

continuación

comunitarias de la operación minera. Cuando sea posible, debe hacer referencia a datos relevantes de la línea de base del anteproyecto y cualquier meta que se haya fijado unilateralmente o en acuerdo con las autoridades. Otras fuentes de datos incluyen informes sociales a nivel local y otros informes públicos sobre las iniciativas de la operación minera y sus socios. Un punto de inicio debe ser el acuerdo de desarrollo comunitario del proyecto (en caso exista uno).<sup>19</sup>

Se puede obtener una lista preliminar de asociaciones de la mina participante en las páginas Web y reportes sociales de sus socios. Estas fuentes podrían enumerar pero no explicar las asociaciones que han fracasado; sin embargo, es importante determinar por qué ocurrió un fracaso e incluir la razón en la descripción de la asociación fallida. Las publicaciones utilizadas podrían no tener la respuesta, por lo que podría buscarla en entrevistas con partes interesadas en el módulo cinco, Paso 1 (o durante el módulo dos si cree que esto amerita atención inmediata).

Del mismo modo, se deben buscar e incluir las opiniones, especialmente las opiniones críticas de los socios y las comunidades. Cualquier evaluación independiente sobre cualquier programa proporcionará evidencia particularmente relevante. De no existir evidencia documental disponible, entonces, tal como en el caso anterior, tendrá que decidir si deja las entrevistas para llevarlas a cabo en el módulo cinco o si las realiza en esta etapa para completar la data del módulo dos.

La información debe buscarse y organizarse de manera general bajo los seis temas de

las asociaciones. Las compañías mineras y organizaciones socias generalmente definirán, manejarán y comunicarán sus impactos económicos y sociales en sus propios términos. Por lo tanto, tendrá que presentar sus programas y políticas en base al entendimiento común de estos seis temas. Para una mayor orientación, vea Mapeo de asociaciones a nivel nacional del ICMM que describe una serie de iniciativas de asociación pasadas y presentes y las organiza bajo los seis temas.<sup>20</sup>

Al momento de identificar y describir las asociaciones, serán las iniciativas sociales o comunitarias específicas las que primero vendrán a su mente, como por ejemplo la erradicación de la malaria, programas contra el VIH/SIDA o apoyo a las escuelas locales. Sin embargo, por importantes que estas sean, son sólo un elemento de un aporte mucho más amplio que a menudo muchas personas, incluyendo aquellas dentro de la misma compañía minera, no valoran a cabalidad.<sup>21</sup>

En otras palabras, siempre se dará el caso que las principales contribuciones de las compañías mineras surgirán de los principales procesos del negocio. Estos procesos no deberían ser difíciles de describir: pagar impuestos; contratar personal; adquirir bienes y servicios; desarrollar capacidades; contribuir al desarrollo de infraestructura;<sup>22</sup> e implementar programas de medio ambiente, salud y

20 Cómo mapear las asociaciones en el país (Mapping in-country partnerships), ICMM, Febrero 2010, disponible en [www.icmm.com](http://www.icmm.com).

21 Ver Inversiones Comunitarias. Una Guía Rápida (2010) elaborado por la Corporación Financiera Internacional y disponible en el sitio web de CommDev (<http://commddev.org>).

22 Infraestructura (tal como carreteras, agua o electricidad) que ha sido desarrollada por las grandes minas puede convertirse en una importante contribución económica y social, dependiendo del grado al cual dicha infraestructura satisface las necesidades de las comunidades y las pone a su disposición.

19 Para entender estos temas, desafíos y enfoques al desarrollo comunitario en el sector minero, ver el Estudio Marco de Desarrollo Comunitario para el Sector Minero en la República de Guinea, disponible en <http://commdev.org>

## La operación minera, sus iniciativas sociales y económicas y sus socios

continuación

seguridad.<sup>23</sup> Para el módulo dos, por lo tanto, tenga presente la influencia circunstancial pero positiva y muchas veces significativa de la mina participante, a través de las asociaciones implícitas que se encuentran en los acuerdos comerciales del día a día entre la mina y las organizaciones locales.

Este módulo del kit de herramientas no requiere evaluar las prioridades futuras de la empresa: en su lugar céntrese en un análisis del éxito de los esfuerzos actuales con respecto a los seis temas.

El Recuadro 2.1. El Rol y Desafíos de las Asociaciones en la Contribución Económica y Social de la Minería, se basa en la reciente investigación del ICMM<sup>24</sup> y habla sobre el valor potencial de las asociaciones en el sector minero.

### Cómo presentar sus conclusiones

Para el Paso 1 (la descripción de la operación minera y las comunidades locales), el objetivo es describir la mina y las comunidades locales para un público general, no especializado. Se puede insertar de manera selectiva información numérica – por ejemplo, reservas de minerales, producción y vida de la mina o estadísticas sobre las comunidades – en los textos sobre

23 El documento del ICMM Guía de Buenas Prácticas para las Evaluaciones de Impacto a la Salud (*Good Practice Guidance on Health Impact Assessment*) (2010), presenta una visión general de cómo las operaciones mineras y de minerales pueden afectar la salud y el bienestar de las comunidades locales y describen los procesos para elaborar evaluaciones de impacto a la salud, se encuentra disponible en [www.icmm.com](http://www.icmm.com).

24 *Cómo mapear las asociaciones en el país* (*Mapping in-country partnerships*) ICMM, February 2010, disponible en [www.icmm.com](http://www.icmm.com).

la mina y las comunidades afectadas, que de otra manera y por lo general, son de carácter narrativo descriptivo.

Para el Paso 2 (visión general del desempeño económico y social), proporcione la visión de la propia operación minera respecto a su contribución general al desarrollo económico y social y cómo ésta se integra al trabajo de otras organizaciones dentro y fuera del gobierno.

Las contribuciones económicas y sociales de las operaciones mineras que se obtienen de los principales procesos del negocio (tal como pagar impuestos y contratar a personal) deben describirse en términos generales; estas se cuantificarán luego en el módulo cinco.

Proporcione descripciones de cualquier asociación existente con respecto a los seis temas prioritarios de las asociaciones. Sus recursos podrían limitarlos a dar una simple lista y perfiles breves de las iniciativas y asociaciones. Sin embargo, la aplicación del kit de herramientas en Ghana ha mostrado que vale la pena, si el tiempo y los recursos lo permiten, ir un paso más allá y desarrollar una base de datos de asociaciones, la cual puede mantenerse y actualizarse gradualmente con el tiempo. La base de datos puede ser estructurada como se indica en el ejemplo de base de datos de asociaciones en el Anexo 2, se provee un formato interactivo en el CD incluido en el kit de herramientas.

Se puede hacer referencia a estos mismos datos – ya sea que estén organizados en una base de datos formal o no – en módulos posteriores, especialmente en el módulo cinco.

# La operación minera, sus iniciativas sociales y económicas y sus socios

continuación

## Recuadro 2.1 El rol (y desafíos) de las asociaciones en la contribución económica y social de la minería

Las compañías mineras generalmente están involucradas en una amplia gama de asociaciones dentro del país. Las minas modernas frecuentemente se ubican en áreas remotas, con una gobernabilidad deficiente y las asociaciones son una manera de evitar que los programas sociales de la compañía terminen confundiéndose con los roles y responsabilidades que normalmente deben ser del gobierno. De hecho, las asociaciones pueden incluso fortalecer las capacidades de las instituciones sociales y gubernamentales existentes para llevar a cabo dichas funciones.

En la misma línea, la participación de las compañías mineras en asociaciones les permite maximizar sus aportes económicos y sociales indirectos en situaciones en las que sería difícil e incluso inadecuado, que la compañía realice el trabajo por su cuenta. Por ejemplo, entre las asociaciones que se examinaron para el informe del ICMM sobre Mapeo de asociaciones a nivel nacional se incluía la colaboración con el Banco Mundial y el Gobierno de Madagascar para el desarrollo de instalaciones portuarias; la creación de estructuras de planificación participativas para el desarrollo local y regional en América Latina; la solución de controversias de larga data en Colombia; la construcción de centros de salud comunitarios en Sudáfrica; e incluso la mejora de la subsistencia a partir de la pesca en Indonesia.

No obstante estos ejemplos, la investigación de asociaciones del ICMM ha mostrado dos dificultades en su aplicación general en el sector minero.

La primera es la falta de conocimiento de sus posibles beneficios, y este tema se demuestra perfectamente con la dificultad de evaluar los impactos de las asociaciones. En otras palabras, sin entender de manera exacta cómo ha mejorado la calidad de vida en una comunidad objetivo, ¿cómo se puede afirmar que una asociación es eficaz? Realizar esta evaluación no es fácil cuando los datos y el análisis no existen. Es precisamente por esta razón que anticipamos un mayor uso del kit de herramientas y una adopción más generalizada de nuevos indicadores que vayan más allá de las categorías tradicionales de riqueza o creación de empleos. En un reciente seminario de “negocios y desarrollo” organizado por la Acción Empresarial para África, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y el Instituto de Desarrollo de Ultramar - se ofrecieron varios ejemplos de nuevos enfoques a dichas evaluaciones (ver <http://businessfightspoverty.ning.com>).

La segunda dificultad en las asociaciones es que son difíciles de replicar. Los proyectos exitosos responden a circunstancias locales específicas, y no es fácil de identificar los elementos que funcionaron bien en una situación y que probablemente sean efectivos en otra. Algunas organizaciones, incluyendo la Corporación Financiera Internacional, han abordado este tema desarrollando kits de herramientas en base a proyectos exitosos, como la asociación para el desarrollo de proveedores en Mozambique, Mozlink.

# Los seis temas prioritarios de asociación para los programas socio-económicos

## ANEXO

# 2

### Resumen

Los estudios de la iniciativa Dotación de Recursos (REI) de Chile, Ghana, Perú y Tanzania han brindado al programa Minería: Asociaciones para el Desarrollo seis “temas prioritarios” alrededor de los cuales las asociaciones entre las compañías y otros actores tienen un potencial demostrable de mejorar la condición del desarrollo económico y social de las comunidades. Los seis temas prioritarios de asociación son:

1. minería y reducción de la pobreza;
2. minería y desarrollo económico: administración de ingresos;
3. minería y desarrollo económico: planeamiento regional de desarrollo;
4. minería y desarrollo económico: contenido local;
5. minería e inversión social; y
6. minería y solución de controversias.

Los seis temas no sólo darán una estructura coherente para un estudio de caso de país, sino que permiten hacer comparaciones entre los estudios de caso de distintos países. Por lo tanto, se recomienda que organice los hallazgos en torno a estos seis temas.

Sin embargo, no existen definiciones universalmente aceptadas de estos temas. De hecho, las diferentes interpretaciones podrían llevar, en parte, a diferencias de opinión sobre los efectos económicos y sociales presentes y potenciales de la minería.

Lo que sigue, por ende, es una guía general sobre lo que cubre cada tema. Esta se basa

en las interpretaciones de organizaciones tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial. Se recomienda que mencione los seis temas durante las entrevistas con las parte interesadas en el módulo cinco (o durante las entrevistas que complementen la información del módulo dos, de ser necesario) y desarrolle y documente las definiciones operativas que sean idóneas para el lugar y tengan sentido para las personas que viven y trabajan ahí.

La siguiente sección recoge las relaciones entre los seis temas de asociación y los roles respectivos de los posibles socios. Estas relaciones así como los intereses y las responsabilidades implícitas de los socios constituyen la base del marco de Minería: Alianzas para el Desarrollo.

Para mayor claridad, los seis temas se mencionan a continuación uno a uno (aun cuando estos se superponen y la mayoría de las asociaciones abordarán explícitamente dos o más temas en un programa). El anexo concluye con un ejemplo de base de datos de asociaciones organizada en torno a los seis temas.

Este anexo debe leerse junto con los módulos dos y cinco del kit de herramientas.

# Los seis temas prioritarios de asociación para los programas socio-económicos

continuación

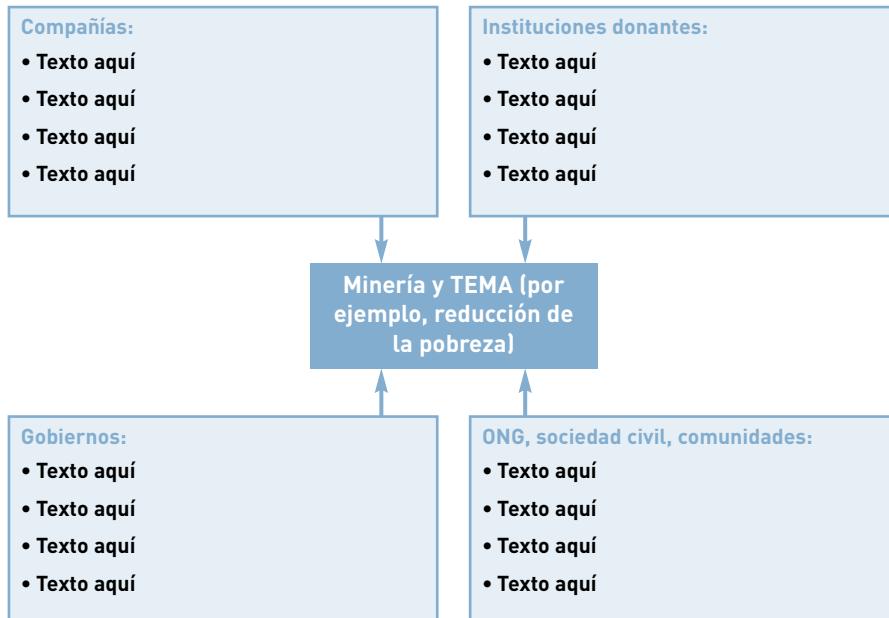
## Conceptualizar los seis temas

El ICMM ha desarrollado el diagrama que se muestra a continuación, para ayudar a transmitir visualmente los roles y responsabilidades de las organizaciones socias para cada uno de los seis temas. Este diagrama ha demostrado ser una manera útil y relativamente sencilla de representar las asociaciones visualmente. Los cuatro cuadros externos representan los cuatro socios principales involucrados en la colaboración intersectorial. Los roles y responsabilidades de los socios se

enumeran en las viñetas ('Texto aquí'). El recuadro central muestra cual de los seis temas se describe, por ejemplo, Minería y reducción de la pobreza. Observen que si bien las organizaciones socias tienen diferentes roles y responsabilidades, sus esfuerzos deben estar alineados con el reto central – las cuatro organizaciones no trabajan de manera aislada.

A fin de mostrar cómo funciona este diagrama en la práctica, este anexo muestra diferentes versiones ilustrativas, basándose en el trabajo del ICMM en todo el mundo.

## Plantilla de diagrama de asociaciones



## Los seis temas prioritarios de asociación para los programas socio-económicos

*continuación*

### Minería y reducción de la pobreza

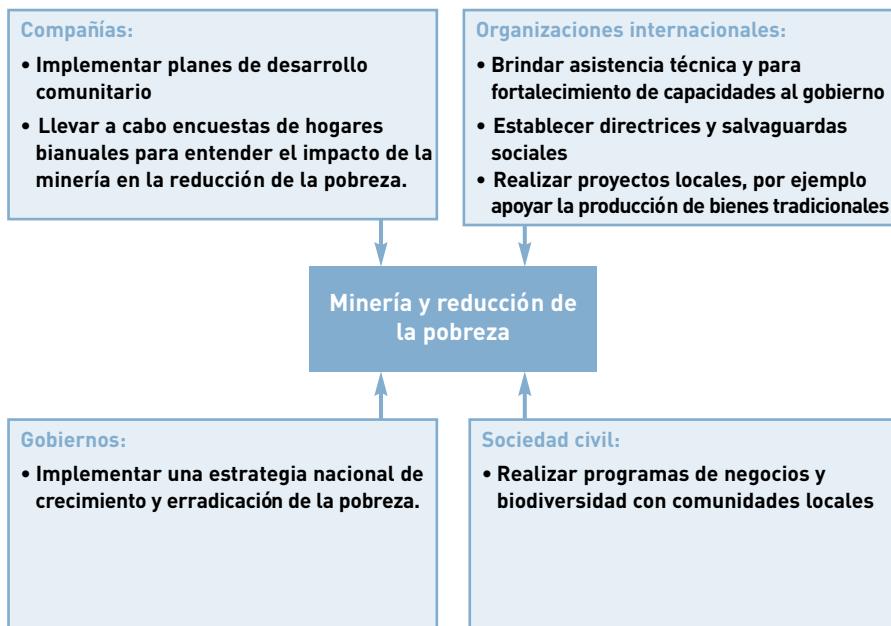
"Reducción de la pobreza" se refiere a las políticas y programas económicos y sociales que promueven el crecimiento y reducen la pobreza en una comunidad, un grupo de personas o un país. Dichas iniciativas generalmente estarán alineadas – cuando sea posible (y cuantificable) con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.<sup>25</sup> Podrían generar empleos y ayudar a crear microempresas. O podrían aumentar el acceso a bienes y servicios básicos para los grupos vulnerables y económicamente marginados, como las mujeres, jóvenes

desempleados, comunidades indígenas o mineros de pequeña escala. Del mismo modo, la reducción de la pobreza normalmente será una consecuencia de inversiones sociales estratégicas en otras áreas como salud y educación.

La minería a gran escala frecuentemente se desarrolla en regiones remotas de países en vías de desarrollo, donde la agricultura de subsistencia podría ser la única actividad económica complementaria. Las asociaciones para la mejora de la agricultura, son por lo tanto un elemento importante de la agenda minera y de reducción de la pobreza.

### Diagrama de asociaciones para Minería y reducción de la pobreza

Este diagrama (una versión real) proviene del mapeo de asociaciones en la República de Laos



25 [www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals).

# Los seis temas prioritarios de asociación para los programas socio-económicos

continuación

## Minería y desarrollo económico: administración de ingresos

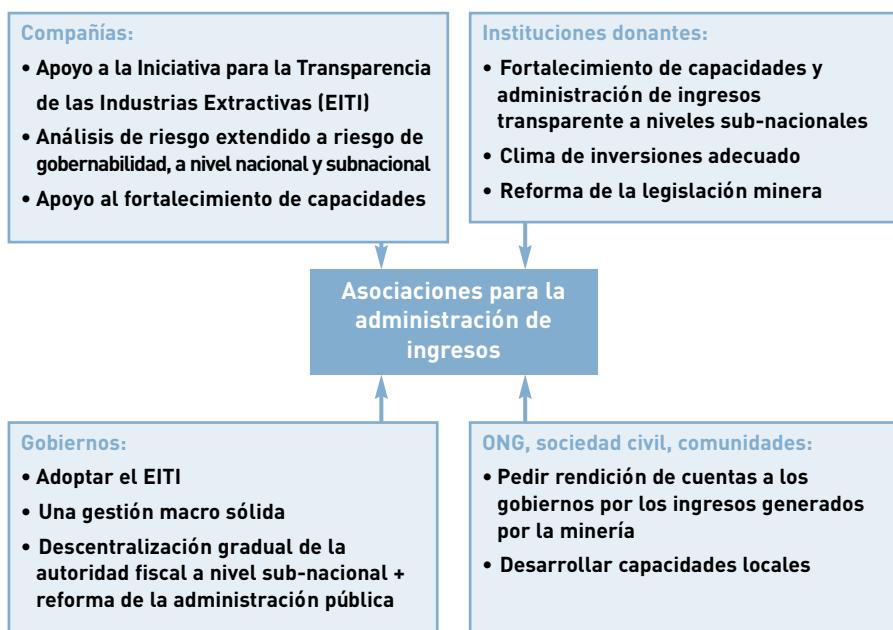
"Administración de ingresos" se define para los fines de este kit de herramientas como las medidas que las compañías pueden tomar para garantizar un uso efectivo de los ingresos provenientes de la minería, particularmente a nivel sub-nacional. Esto podría involucrar el apoyo para el fortalecimiento de las capacidades gubernamentales, proyectos de asistencia técnica o proyectos de transparencia de ingresos. La Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)<sup>26</sup> está produciendo un conjunto creciente de datos

sobre los flujos de ingresos. En principio, las razones para intervenir en esta área parecieran ser obvias. Sin embargo, en la práctica existen sensibilidades políticas cuando parece que se influye en las decisiones del país con respecto al gasto público.

No obstante, es útil explorar el tema durante las entrevistas a las compañías mineras y otras partes interesadas por que de cualquier modo, es una opinión generalizada que el tema de la administración de los ingresos encierra una de las claves para generar desarrollo económico y social a partir de la riqueza mineral.

### Minería y desarrollo económico: diagrama de asociaciones para la administración de ingresos

Este diagrama se ha tomado de un resumen de resultados de Chile, Ghana, Perú y Tanzania<sup>27</sup>



26 <http://eiti.org>.

27 ICMM Spotlight series 03: Ways Forward (2006).

## Los seis temas prioritarios de asociación para los programas socio-económicos

*continuación*

### Minería y desarrollo económico: planificación del desarrollo regional

“Planificación del desarrollo regional” puede definirse como la planificación pública que apoya la diversificación económica de largo plazo a nivel sub-nacional. Es relevante para las compañías mineras por tres razones. Primero, las inversiones en infraestructura minera pueden, en algunas circunstancias, generar beneficios regionales si se planifican y diseñan adecuadamente. Segundo, las grandes minas pueden crear culturas de dependencia que llevan a un vacío económico después del cierre, a menos que se hagan los esfuerzos por diversificar la economía local y regional. Y tercero, la expansión de la minería en base al éxito de las exploraciones se beneficiará de la infraestructura establecida y de una planificación adecuada en áreas conocidas por tener potencial minero.

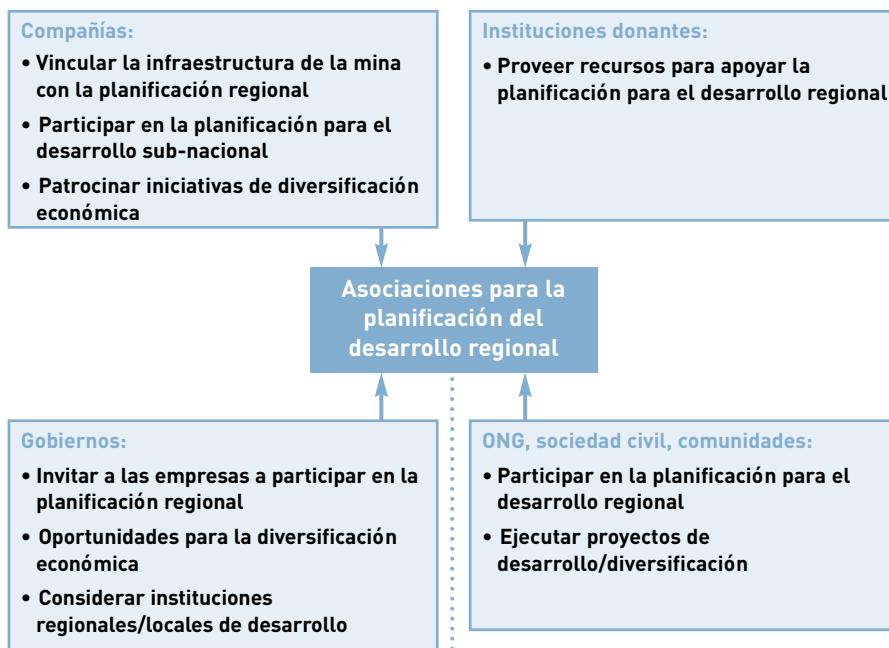
Las compañías mineras podrían participar en la planificación del desarrollo regional como parte de un proceso liderado por el gobierno o por instituciones donantes o como promotores de un proceso colaborativo, participativo y de interés comunitario.

El siguiente diagrama ha sido tomado de un resumen de las conclusiones de Chile, Ghana, Perú y Tanzania. Cada uno de los cinco recuadros puede detallarse aún más. El recuadro desplegable en el diagrama de la siguiente página muestra el detalle del recuadro central, en base a los aportes del taller global sobre asociaciones para el planeamiento del desarrollo regional, auspiciado por el ICMM en octubre de 2010.

## Los seis temas prioritarios de asociación para los programas socio-económicos

continuación

### Minería y desarrollo económico: diagrama de planificación para el desarrollo regional



1. Aprovechar recursos (fondos, capacidades, redes)
2. Una división clara de roles, por ejemplo, un Memorando de Entendimiento es esencial (pero no suficiente)
3. Una buena comunicación con las comunidades es primordial
4. Una estrategia de negocios basada en evidencias – centrarse en las prioridades del gobierno
5. Participar como parte de un grupo de la industria (o evitar la duplicidad)
6. Las asociaciones intersectoriales podrían ser vitales para la sostenibilidad a largo plazo, por ejemplo, Turismo.
7. Entender lo que el gobierno necesita – alinearse, no luchar contra él
8. Pensar estratégicamente, pero ser pragmático; los éxitos rápidos generan confianza

## Los seis temas prioritarios de asociación para los programas socio-económicos

*continuación*

### Minería y desarrollo económico: contenido local

"Contenido local" puede definirse como el abastecimiento de mano de obra, materiales, bienes y servicios provenientes de las pequeñas empresas y comunidades cercanas a la mina. El área geográfica exacta que constituye lo "local" dependerá en gran medida de lo que esté disponible y del costo, pero el significado de "local" debe, en principio, ser tema de debate y acuerdo con las comunidades según el caso. Desde el punto de vista de la compañía minera, el costo o inconveniencia de tener una definición más amplia de contenido local (en lugar de considerar únicamente el empleo local o compras locales) debe equilibrarse frente a los grandes beneficios que esto generará.

Las asociaciones que promueven el contenido local a menudo necesitarán asegurar que la mano de obra, materiales, bienes y servicios locales cumplan con los estándares de calidad de las compañías. La teoría y principios de organización de asociaciones de esta índole no se encuentran bien definidos por lo que sería útil centrar su investigación en este tema.<sup>28</sup>

También es posible entrar en más detalle respecto a un área temática específica. Por ejemplo, contenido local cubre una gama de temas, que incluyen:

1. Formar asociaciones productivas (clústeres) y establecer programas de desarrollo de proveedores
2. Fortalecer un entorno que permita el desarrollo de las pequeñas y micro empresas
3. Brindar acceso a las finanzas a las pequeñas y microempresas
4. Dar empleo local y oportunidades de capacitación

El siguiente diagrama analiza uno de estos aspectos en detalle, dando luego algunos ejemplos.

<sup>28</sup> Ver *Desarrollar PYMES mediante Enlaces Comerciales. Un manual para profesionales en base a la experiencia de tutelaje MozLink en Mozambique*, disponible en <http://commdev.org>

# Los seis temas prioritarios de asociación para los programas socio-económicos

continuación

## Minería y desarrollo económico: diagrama de las asociaciones para el contenido local



## Los seis temas prioritarios de asociación para los programas socio-económicos

continuación

### Minería e inversión social

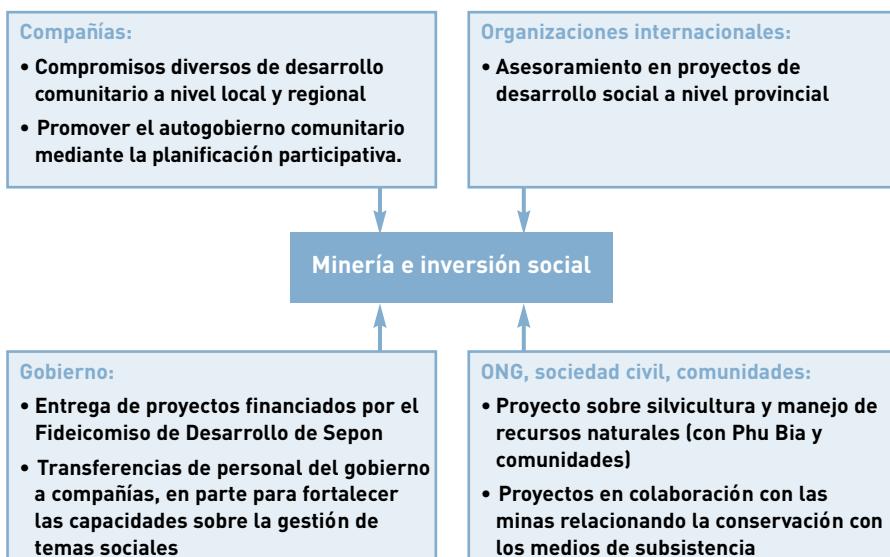
"Inversión social" puede ser definida como la provisión y uso de recursos para generar beneficios económicos y sociales en el ámbito de la comunidad, por lo general en las áreas de salud, educación o vivienda.<sup>29</sup> La inversión social por parte de las compañías mineras tradicionalmente ha sido realizada de manera filantrópica. Sin embargo, muchas compañías ahora ven que la inversión social es de su interés estratégico. Por lo tanto, están empezando a alinear sus inversiones, cuando es posible, con las necesidades de la comunidad, con los objetivos a largo plazo de

incrementar la autonomía de la comunidad, fortalecer la capacidad de las autoridades locales para satisfacer las necesidades locales, y reducir el grado de dependencia de la comunidad hacia la compañía.

En muchos países, persiste la visión filantrópica más limitada de "inversión social" como un gasto cortoplacista discrecional, en lugar de la suma total de la contribución de la compañía minera al desarrollo económico y social. Debe estar seguro de tener claro lo que sus fuentes documentales y entrevistados quieren decir con este término.

### Diagrama de asociaciones para minería e inversión social

Este diagrama (versión real) proviene del mapeo de asociaciones en la República de Laos.



29. Ver *Inversiones Comunitarias Estratégicas. Una Guía Rápida* (2010) elaborado por la Corporación Financiera Internacional y disponible en <http://commdev.org>.

# Los seis temas prioritarios de asociación para los programas socio-económicos

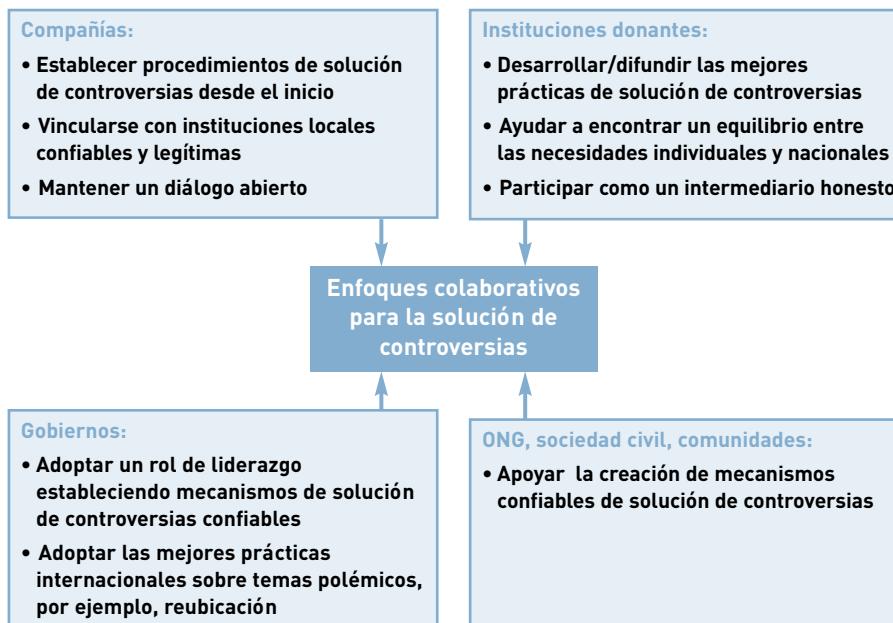
continuación

## Minería y solución de controversias

La minería inevitablemente traerá algunos impactos negativos. La “solución de controversias” es un proceso para investigar quejas, resolver disputas y reclamos entre las comunidades y las compañías. Requiere una rendición de cuentas recíproca acerca de las denuncias, declaraciones y compromisos, y de un proceso en el cual confíen las comunidades afectadas.

### Diagrama de asociaciones para la minería y solución de controversias

Este diagrama ha sido tomado de un resumen de las conclusiones del trabajo en Chile, Ghana, Perú y Tanzania



## Los seis temas prioritarios de asociación para los programas socio-económicos

*continuación*

### Un ejemplo de base de datos de asociaciones

La Tabla A.2.1 es una tabla resumen de un ejemplo de base de datos de asociaciones usando Microsoft Excel. Fue elaborada a partir de la experiencia en diversos proyectos mineros de gran envergadura en Ghana. Cada celda de esta tabla Resumen da un hipervínculo a una tabla más detallada (la cual podrán ver usando la versión electrónica de esta base de datos provista en el CD incluido con el kit de herramientas; los ejemplos se dan en la

**Tabla A.2.2: Tabla TRES, una tabla de entrevistas obtenidas en el ejemplo de base de datos de asociaciones y Tabla A.2.3:**

**Tabla SIETE, una tabla de iniciativas a partir del ejemplo de base de datos de asociaciones.** Una tabla de este tipo sería igualmente útil como un simple listado de las iniciativas de la operación minera bajo los mismos encabezados, con una breve explicación de cada una. O podría ampliarse para incluir las iniciativas paralelas o complementarias de, digamos, el gobierno, o donantes internacionales, o de cualquier otra parte interesada que se encuentre dentro de las filas de la matriz.

Una base de datos similar al ejemplo se puede desarrollar con el tiempo; no tiene que ser tratada como un ejercicio aislado. Esta tendrá valor incluso si al inicio sólo se puede llenar parcialmente (como lo fue en el caso del ejemplo de Ghana con la Tabla A.2.1). Su mérito es que muestra que las iniciativas socioeconómicas de una

operación minera no son actividades aisladas sino que ocurren en un contexto más amplio de iniciativas en las que otras partes también tendrán algo en juego y responsabilidades que asumir.

La misma base de datos también puede incluir las opiniones de las partes interesadas como puntos de referencia que no sean de la compañía con los cuales evaluar el progreso de una iniciativa. En Ghana, por ejemplo, las Tablas UNO a SEIS con hipervínculos se elaboraron a partir de entrevistas de campo estructuradas con cada una de las partes interesadas enumeradas en la matriz. Los resultados de las opiniones pueden ser presentados como un texto en las secciones correspondientes de las tablas de iniciativas (Tablas SIETE a ONCE en el ejemplo).

Sin embargo, dado que los dos conjuntos de datos pueden ser accedidos a través de hipervínculos desde la única tabla Resumen (como se muestra), el lector puede ver tanto las descripciones de las iniciativas socioeconómicas específicas (véase el ejemplo en la tabla A.2.3) como las opiniones de una variedad de grupos de interés acerca de las iniciativas. La estructura del ejemplo de la base de datos también permite a los mismos investigadores añadir sus propios comentarios y evaluaciones en las tablas de opinión (ver la última fila de Tabla A.2.1 y de la tabla A.2.2).

Tabla A.2.1: Tabla resumen para un ejemplo de base de datos de asociaciones

TEMAS	UNO	DOS	TRES	CUATRO	CINCO	SEIS
Gobierno – central y local	Reducción de la pobreza	Administración de ingresos	Planificación de desarrollo regional	Mayor contenido local	Inversión social	Solución de controversias
Compañías mineras	Opiniones de entrevistas	Tabla UNO	Tabla DOS	Tabla TRES	Tabla CUATRO	Tabla CINCO
Iniciativas/acciones	Opiniones de entrevistas	Tabla SIETE	Tabla OCHO	Tabla NUEVE		
Donantes	Opiniones de entrevistas		Tabla DOS	Tabla TRES	Tabla CUATRO	Tabla CINCO
ONG	Opiniones de entrevistas		Tabla SIETE	Tabla DIEZ	Tabla ONCE	Tabla SEIS
Organizaciones comunitarias	Opiniones de entrevistas			Tabla NUEVE		
Comunidades locales	Opiniones de entrevistas					
Comentarios del investigador				Tabla TRES		Tabla SEIS

Medición de la  
contribución de la  
minería al país  
receptor de la  
inversión

MODULO  
TRES

---

# MODULO TRES





“¿CÓMO VARÍA EL  
CRECIMIENTO ECONÓMICO  
Y EL DESARROLLO SOCIAL  
EN PERIODOS DE  
EXPANSIÓN MINERA?”

# Medición de la contribución de la minería al país receptor de la inversión



MODULO  
TRES

## Propósito

El propósito del módulo tres es entender cómo ha cambiado en el país el crecimiento económico y el desarrollo social a nivel nacional durante los períodos en los que la minería ha tenido una mayor o menor importancia relativa.

Las correlaciones que aparecen podrían o no indicar una relación causa y efecto. Sin embargo, estas deberían por lo menos ayudar a interpretar otros datos, dar información para la mejora de data específica en el futuro o promover las asociaciones.

Antes de comprometerse a hacer el módulo tres debe confirmar que la industria minera es lo suficientemente grande como para influir en la economía global (como fue el caso en Tanzania entre 1999 y 2009, cuando cinco grandes minas iniciaron actividades). Si la respuesta es afirmativa, entonces el módulo tres será particularmente relevante para el estudio de caso de país o para un estudio más corto sobre minería, especialmente si su objetivo es establecer algunas comparaciones con otros países en la serie del ICMM (Chile, Ghana, Perú, Tanzania y la República de Laos). Por otro lado, podría determinar que la actividad minera es muy reciente, o demasiado limitada y sólo representa un pequeño componente de la economía, en cuyo caso su contribución a nivel nacional aún no será evidente en los datos económicos. En este caso, puede ser que no valga la pena desarrollar el módulo tres. Esto se aplica tanto si usted va a realizar un estudio de caso país, un documento sobre aspectos limitados que incluya sólo algunos módulos, o un documento más breve sobre la minería.

## Recopilar datos

La medición a nivel nacional se realiza y presenta en dos pasos:

- Paso 1: crecimiento económico; y
- Paso 2: reducción de la pobreza e inversiones sociales relacionadas.

### PASO 1: Crecimiento económico

Para el Paso 1, tendrá que recopilar datos sobre la historia de la minería en el país, tal como la fecha de inicio de una actividad minera importante, cuándo creció, declinó o terminó dicha actividad, así como información sobre el crecimiento económico. Las fuentes de información acerca de la historia de la minería incluyen a los organismos del gobierno responsables de la exploración y actividad minera, las bases de datos de empresas explorando en la actualidad en el país,<sup>30</sup> y la historia del país.

El crecimiento económico debe medirse analizando los datos sobre la renta nacional en dos variables:

- la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), y
- la tasa de crecimiento del PBI no relacionado con los minerales.

Puede tomar datos sobre estas variables de

30 Las compañías mineras modernas siempre basarán sus programas de exploración en el conocimiento de la geología mineral del país, empezando con datos históricos de exploración y, especialmente, los registros mineros que muestran exactamente lo que las áreas más accesibles han producido. Empiece con la compañía participante en el módulo dos, pero también entreviste a otras compañías mineras que actualmente exploran en el país.

# Medición de la contribución de la minería al país receptor de la inversión

continuación

los Indicadores del Banco Mundial sobre Desarrollo del Mundo (disponibles en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)). La información debe abarcar períodos tan largos como sea posible, antes y después de los principales eventos vinculados a la minería. Se pueden complementar datos sobre períodos cortos si hay información disponible a nivel del país (por ejemplo, del banco central nacional o de la oficina de estadísticas).

Los seguimientos más extensos del PBI per cápita fueron desarrollados por el fallecido profesor Angus Maddison y sus colegas del Centro de Crecimiento y Desarrollo de la Universidad de Groningen.<sup>31</sup> Estos datos cubren casi todos los países del mundo y pueden determinar el crecimiento reciente en cualquier economía en un contexto de décadas o incluso siglos.

Sin embargo, tenga en cuenta que el indicador del PBI tiene sus inconvenientes, así como sus beneficios (Recuadro 3.1).

31 El trabajo en dos volúmenes del Profesor Maddison, *La Economía Mundial*, contiene estimados del PBI per cápita para casi todos los países del mundo para muchas décadas y, en algunos casos, siglos. Se puede ordenar como libro de pasta blanda (rústica) o como un libro electrónico (formato PDF) de la librería en línea de la OCDE en [www.oecdbookshop.org](http://www.oecdbookshop.org).

32 Disponible vía el sitio Web del Reporte de Desarrollo Humano del PNUD en <http://hdr.undp.org/en/statistics>.

## Recuadro 3.1 Medición del desarrollo con el producto bruto interno – una advertencia!

El desarrollo de un país es un proceso demasiado complejo y multidimensional como para ser analizado con un solo indicador. Este indicador estándar, el PBI, ofrece simplicidad y un punto de inicio útil pero tiene debilidades básicas. No se puede, por ejemplo, medir la producción de todas las actividades con igual precisión, particularmente en una economía donde actividades como la producción de alimentos para la subsistencia nunca tiene una valorización de precios formal en el mercado comercial.

Del mismo modo, el PBI asume que todos los productos tienen un valor igual al precio al que se venden por lo que no se puede, por ejemplo, representar a cabalidad el valor global de hospitales, escuelas o bienes y servicios públicos. Del mismo modo, los servicios brindados gratuitamente a un miembro de una familia tienen un valor nominal igual a cero. El PBI tampoco puede medir los efectos positivos o negativos no cuantificables, tal como el tiempo de esparcimiento o la degradación ambiental. Por lo tanto, se le recomienda que combine el PBI con otros indicadores sociales en una medición compuesta del desarrollo o de la "calidad de vida". El índice de desarrollo humano del PNUD es el más conocido de estos indicadores compuestos<sup>32</sup> y toma en cuenta aspectos esenciales de la vida de las personas, tal como la expectativa de vida y la alfabetización, y no tanto el alcance monetario más reducido del PBI.

## Medición de la contribución de la minería al país receptor de la inversión

continuación

### PASO 2: Reducción de la pobreza y el desarrollo social relacionado

Usted podrá medir la reducción de la pobreza y el desarrollo social relacionado con los indicadores establecidos para monitorear el progreso del país hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El sitio Web de los Objetivos de Desarrollo del Milenio enumera los ocho objetivos desglosados en 21 metas cuantificables que son medidas con 60 indicadores.<sup>33</sup> Los indicadores relevantes se encuentran disponibles para la mayoría de países en el PNUD y pueden seleccionarse individualmente de una larga lista para establecer un conjunto personalizado de datos para uno o más países o regiones que luego puede descargarse como un archivo de Microsoft Excel. (Ir a <http://hdr.undp.org/en/>, seleccionar la lengüeta “Países”, luego el país de interés y luego “Crear sus propias tablas”).

El monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es relativamente reciente, los datos iniciales se pueden obtener a partir de los Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial.<sup>34</sup> Del mismo modo, muchos países de menor ingreso ya hacen el seguimiento de sus progresos en esta área, por ejemplo, en encuestas especializadas, datos de censos nacionales, estudios de reducción de la pobreza y encuestas del sector; estos datos podrían estar disponibles en las oficinas nacionales de estadística, otras oficinas del gobierno o de las instituciones donantes. Alternativamente puede encontrar algunos datos disponibles sobre su país en el Índice de

Pobreza Multidimensional (MPI).<sup>35</sup> Más adelante en el módulo cinco se describen comparaciones entre las tendencias de desarrollo socioeconómico a nivel local o regional frente al nivel nacional, sin embargo es posible que el módulo tres sea una buena oportunidad para explorar fuentes de información, nacionales e internacionales y buscar datos en los niveles de gobierno local y regional. El PNUD, por ejemplo, produce estadísticas a nivel regional para algunos países.

Hay límites en cuanto al grado de reducción directa de pobreza que puede lograr una operación minera: la generación de empleo, por ejemplo, no será grande; los insumos más costosos serán importados; y la mayoría de pagos directos se harán al gobierno nacional. Sin embargo, el potencial indirecto para mejorar el bienestar humano en las cercanías de una mina puede ser considerable si por ejemplo se le da buen uso a los ingresos de la minería a nivel local [no sólo a nivel nacional]. El módulo cinco trata los impactos de la minería a escala local, pero debe tomar en cuenta cualquier evidencia a nivel nacional de iniciativas

35 Adicionalmente, vale la pena verificar si su país es uno de los 104 que han sido sujeto de análisis de la Iniciativa Oxford para la Pobreza y el Desarrollo Humano y el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, el cual en Noviembre de 2010 lanzó el Índice de Pobreza Multidimensional (MPI). Esta es una medida innovadora que da una imagen “multidimensional” vívida de las personas que viven en pobreza evaluando la naturaleza e intensidad de la pobreza a nivel individual en educación, resultados en salud y estándar de vida. En caso utilicen los datos del MPI en su estudio, sírvanse citarlo como: Alkire, Sabina y María Emma Santos. 2010. Multidimensional Poverty Index: 2010 Data. Oxford Poverty and Human Development Initiative disponible en: [www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/](http://www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index/).

33 La lista completa de objetivos, incluyendo las metas dentro de cada objetivo, están disponibles en [www.undp.org/mdg/basics.shtml](http://www.undp.org/mdg/basics.shtml).

34 <http://data.worldbank.org/indicator>.

# Medición de la contribución de la minería al país receptor de la inversión

*continuación*

locales del gobierno, ya que esto invariablemente será el centro de futuros análisis críticos acerca de los resultados del kit de herramientas.<sup>36</sup>

## Cómo presentar sus conclusiones

Generalmente, los datos que recopilaron en el Paso 1 deben presentarse como gráficos o tablas con una explicación que acompañe, centrándose en los principales puntos ilustrados por los gráficos o enumerados en las tablas. La Figura 3.1 es un ejemplo de cómo podría presentar la información del PBI.

Para el Paso 2, debe presentar la información como gráficos o tablas con una breve descripción explicativa (El Recuadro 3.2 ilustra el tipo de conclusiones que estos datos podrían sustentar). De ser posible, compare al país receptor de la inversión con países en la misma región geográfica o en el mismo grupo de ingresos del Banco Mundial.

Los beneficios del análisis comparativo usando el índice de desarrollo humano son evidentes en la figura 3.2, donde se muestra cómo el PBI y el IDH pueden dar resultados diferentes para distintos países.

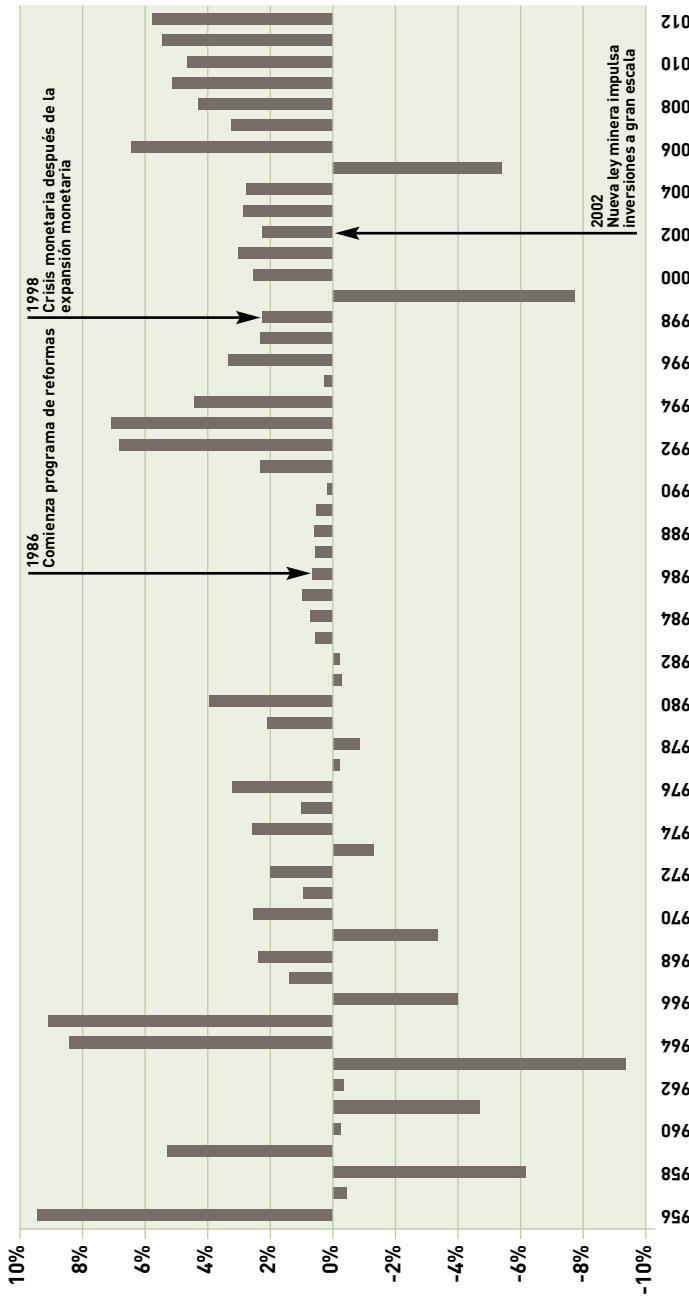
Angola, por ejemplo, tiene una gran industria de petróleo, y sus inversiones darán una gran contribución al PBI per cápita. Sin embargo, el ejemplo de Santo Tomé y Príncipe muestra que un PBI bajo

puede tener poco que ver con los indicadores más completos de "calidad de vida", medidos por el IDH.

Azerbaiyán (Tabla 3.1) es otro ejemplo de cómo la información del Reporte de Desarrollo Humano disponible en la página Web del PNUD puede ser utilizada para ilustrar la amplia divergencia en los puntajes del IDH en países con niveles similares de ingreso medidos por el PBI.

<sup>36</sup> El sitio Web del Banco Mundial ofrece información sobre una amplia gama de herramientas útiles para realizar un análisis económico de la pobreza y análisis de impacto social y diversos estudios de caso (incluyendo información sobre la Reforma del Sector Minero Análisis de Pobreza e Impacto Social de la República Democrática de Congo)

Figura 3.1: Ejemplo gráfico que presenta el PBI per cápita, 1956 - 2012



NOTA: Data del Profesor Angus Maddison/Universidad de Groningen y figura del Banco Mundial.

# Medición de la contribución de la minería al país receptor de la inversión

continuación

## Recuadro 3.2: Hallazgos sobre el crecimiento económico de cuatro estudios de caso de país

Los estudios de caso de Chile, Ghana, Perú y Tanzania muestran una relación entre la inversión minera y las mejoras económicas sostenidas a nivel nacional. En cada caso, el gobierno nacional ha sentado las bases de política para el crecimiento con una combinación de estabilización macroeconómica y reformas a la legislación de los recursos minerales.

Los estudios de caso también muestran el rol de las compañías mineras en proyectos locales, como escuelas y hospitales. Los presupuestos de inversión social fueron modestos (por ejemplo, US\$ 5.6 millones al año para la mina Antamina, en Perú, valorizada en US\$ 2,300 millones), pero aún así fueron importantes a nivel local. Mientras tanto, los ingresos fiscales generados por la minería fueron trayendo consigo potencialmente crecimiento y desarrollo socioeconómico a nivel local así como a nivel nacional.

A pesar de todos estos indicadores positivos, sin embargo, el hallazgo más sorprendente ha sido una insatisfacción local persistente, incluso en estos países relativamente exitosos. Obviamente, los niveles de pobreza podrían haber caído más rápido, pero el problema de fondo pareciera ser más complejo y, por ende, más difícil de tratar que tan sólo con una mera mejoría en el desempeño económico. Más bien, las compañías enfrentaban una desconcertante coincidencia de insatisfacción y desconfianza locales durante (y de hecho, a pesar de) un periodo de prosperidad económica general. Esta paradoja coincide con las conclusiones de investigaciones realizadas en muchos países mineros (y no sólo en países mineros): la creciente desigualdad horizontal entre los ricos y pobres induce a una tensión social y conflicto incluso si los ingresos generales aumentan.

Los seis problemas específicos más comunes que se encontraron en los cuatro estudios de caso fueron:

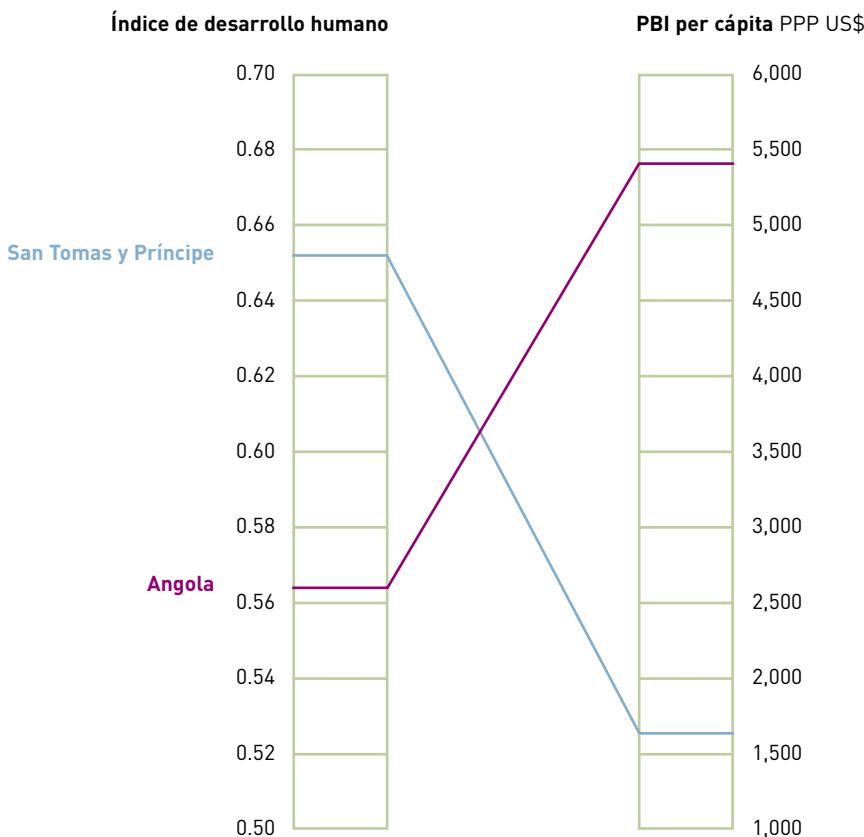
- la idoneidad e imparcialidad del régimen fiscal para la minería en el país receptor de la inversión
- el sistema de asignación de recursos, particularmente cuando éste limita el uso eficiente y efectivo de los recursos públicos, incluso aquellos generados por cánones mineros y regalías;
- conflictos por el uso de la tierra y derechos de propiedad;
- daño ambiental y preocupaciones al respecto;
- conflictos entre la minería a gran escala y la minería artesanal; y
- los problemas asociados con el cierre de minas.

Fuente: ICMM *Spotlight Series 02: The Challenge* (2006).

## Medición de la contribución de la minería al país receptor de la inversión

*continuación*

**Figura 3.2:** El índice de desarrollo humano es un complemento útil para las definiciones más limitadas de ingresos medidos con el PBI per cápita



NOTA: El valor máximo del índice de desarrollo humano es 1.0 .

Fuente: Indicador tabla H del Informe del Desarrollo Humano del PNUD 2009.

**Tabla 3.1: Ejemplo de presentación de los datos del índice de desarrollo humano para Azerbaiyán**

Valor-ranking IDH (y valor del índice); valor máximo = 1.0	Expectativa de vida al nacer; ranking (y años)	Tasa de alfabetismo adultos (%15 años y más)	Ratio combinada bruta de matrícula (%)	PBI per cápita (PPP US\$)
1. Noruega (0.971)	1. Japón (82.7)	1. Georgia (100.0)	1. Australia (114.2)	1. Liechtenstein (85,382)
84. Armenia (0.798)	99. Indonesia (70.5)	11. Federación Rusa (99.5)	118. Albania (67.8)	82. Tailandia (81,35)
<b>86. Azerbaiyán (0.787)</b>	<b>101. Azerbaiyán (70.0)</b>	<b>13. Azerbaiyán (99.5)</b>	<b>120. Azerbaiyán (66.2)</b>	<b>84. Azerbaiyán (17,851)</b>
87. Tailandia (0.783)	102. Egipto (69.9)	14. Armenia (99.5)	121. República Árabe Siria (65.7)	85. Perú (7,836)
182. Nigeria (0.340)	176. Afganistán (43.6)	151. Malí (26.2)	177. Djibouti (25.5)	181. República Democrática del Congo (2.98)

Fuente: Informe de Desarrollo Humano del PNUD

**Los aspectos  
inmediatos de la  
gobernabilidad que  
obstaculizan o  
contribuyen al  
desempeño  
socioeconómico de la  
minería**

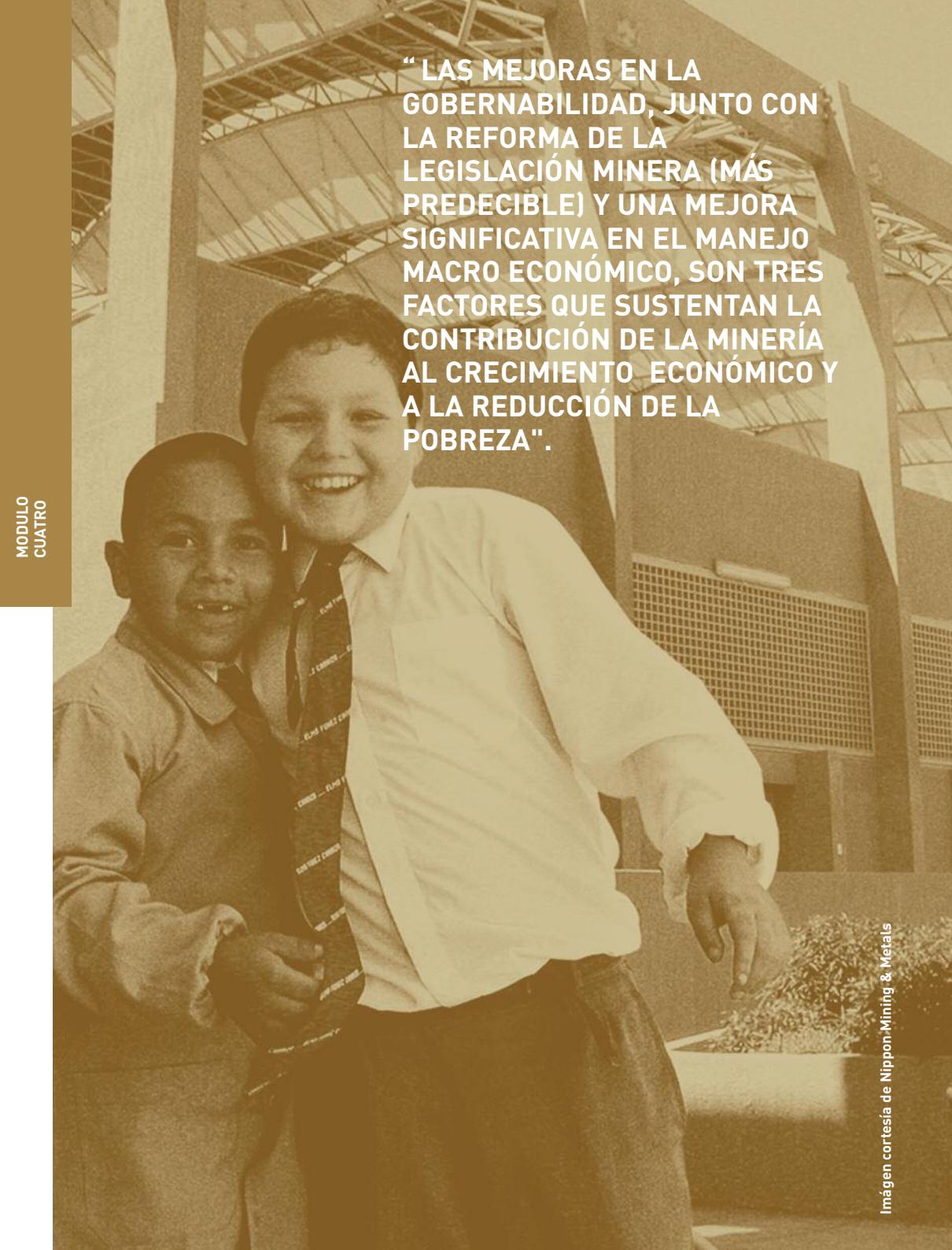
**ANEXO 3  
Cálculo y pago de impuestos**

MODULO  
CUATRO

---

# MODULO CUATRO





**“LAS MEJORAS EN LA GOBERNABILIDAD, JUNTO CON LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN MINERA (MÁS PREDECIBLE) Y UNA MEJORA SIGNIFICATIVA EN EL MANEJO MACRO ECONÓMICO, SON TRES FACTORES QUE SUSTENTAN LA CONTRIBUCIÓN DE LA MINERÍA AL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA”.**



## Aspectos inmediatos de la gobernabilidad que obstaculizan o contribuyen al desempeño económico y social de la minería

### Propósito

La gobernabilidad consiste en las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esta incluye el proceso mediante el cual se seleccionan, supervisan y reemplazan los gobiernos; la capacidad del gobierno de formular e implementar de manera efectiva políticas sólidas; y el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobernan las interacciones económicas y sociales entre ellos.<sup>37</sup>

El propósito del módulo cuatro es identificar y discutir los elementos inmediatos en la gobernabilidad del país que podrían afectar, o haber afectado de manera negativa o positiva, los beneficios económicos y sociales de la minería.<sup>38</sup> Dichos elementos incluyen una buena gobernabilidad, una sólida política de tasa cambiaria, y una buena gestión macroeconómica. En contraste con las influencias inmediatas, las influencias fundamentales incluyen las contribuciones directas a los ingresos del gobierno, el producto bruto interno (PBI) y la balanza de pagos. Estas se evalúan en el módulo seis.

Entender los principales indicadores de gobernabilidad en este punto lo ayudará en su análisis (por ejemplo, de las diferencias nacionales y regionales) durante módulos posteriores del kit de herramientas (y especialmente en el módulo siete).

<sup>37</sup> Esta definición de gobernabilidad proviene del sitio web del proyecto Indicadores de Gobernabilidad Mundial del Banco Mundial en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>.

<sup>38</sup> Una causa inmediata es un evento que está más cercano, o es inmediatamente responsable por causar un resultado observado. Un ejemplo de una causa inmediata es el argumento que a menudo se presenta en el debate de la "maldición de los recursos" de que un gran volumen de exportaciones de minerales en una economía pequeña puede llevar a la apreciación del tipo de cambio.

### Recopilar datos

El módulo cuatro requiere información de dos de los componentes inmediatos de gobernabilidad:

- Paso 1: la calidad de la gobernabilidad; y
- Paso 2: la calidad de la gestión macroeconómica.

#### PASO 1: La calidad de la gobernabilidad

El principal objetivo de esta parte del módulo cuatro es identificar los factores en la gobernabilidad que son posibles condiciones previas para determinar la magnitud de los impactos que la minería tiene o podría tener tal como se han identificado en los otros módulos. Existen diversos indicadores estándares que sirven de base para hacerlo.

#### Indicadores generales de gobernabilidad

El proyecto de Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial ha reportado indicadores de gobernabilidad para 221 países para el período 1996 a 2008.<sup>39</sup> Se recomienda que haga uso de sus seis indicadores agregados:

- Voz y rendición de cuentas: la medida en la que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, de asociación y de prensa;
- Estabilidad política y ausencia de violencia: la probabilidad de que el gobierno sea desestabilizado por medios

<sup>39</sup> Los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial reflejan el agrupamiento de varios cientos de variables individuales que miden percepciones de gobernabilidad obtenidos de 25 diferentes fuentes de datos y elaborados por 18 diferentes organizaciones en seis indicadores agregados de calidad de la gobernabilidad.

## Aspectos inmediatos de la gobernabilidad que obstaculizan o contribuyen al desempeño económico y social de la minería

continuación

- inconstitucionales o violentos, incluyendo el terrorismo;
- Eficacia del gobierno: la calidad de los servicios públicos, la capacidad de la administración pública y su independencia respecto a las presiones políticas así como la calidad de la formulación e implementación de políticas, y la credibilidad del compromiso del gobierno con tales políticas;
- Calidad regulatoria: la capacidad del gobierno de formular e implementar políticas y leyes firmes que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado;
- Estado de Derecho: el grado de confianza de los agentes en las reglas sociales y su nivel de acatamiento, incluyendo el nivel de cumplimiento de los contratos, los derechos de propiedad (Recuadro 4.1), la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia.
- Control de la corrupción: el grado en que el poder público se ejerce para el beneficio privado, incluyendo las formas menores y graves de corrupción, así como el “secuestro” del Estado por parte de élites o intereses privados.

El primero y quinto de los indicadores caracterizan, en su conjunto, los derechos humanos en cualquier país.<sup>40</sup>

La información detallada que subyace a cada uno de estos seis indicadores se presenta en una variedad de formas (incluyendo una

40 Para mayor información sobre este tema, ver la publicación de ICMM Derechos Humanos en la Industria de la Minería y los Metales. Visión General. Enfoque y Problemas de Gestión (Human Rights in the Mining & Metals industry. Overview. Management Approach and Issues) .2009..

serie cronológica en formato de cuadro o tabla). Debe analizar estos indicadores de manera detallada para determinar los factores que obstaculizan o ayudan a la capacidad del país receptor de convertir la riqueza generada por la minería en un desarrollo económico y social más amplio. Siempre que sea posible, (y especialmente con temas como “eficacia del gobierno” y “control de la corrupción”) trate de diferenciar la situación a nivel nacional, regional y local.

Los aspectos institucionales generales sobre las estructuras de la gobernabilidad que podrían ser relevantes para un estudio de caso de país o un documento temático más breve son:

- características del sistema político y administrativo;
- características de la legislatura;
- federalismo o descentralización de poderes; y
- reglas electorales.

Si procede, también podría basarse en otros indicadores de gobernabilidad tales como el Índice de Fragilidad del Estado, el cual compara la eficacia y legitimidad de los sistemas políticos y económicos alrededor del mundo, o el Índice de Percepción de Corrupción, que mide el nivel percibido de corrupción en el sector público en 180 países y territorios.<sup>41</sup>

41 El Índice de Fragilidad del Estado se incluye en el Reporte Global de todos los años disponible en el sitio web del Centro por la Paz Sistémica (afiliado al Centro de Políticas Globales de la Universidad George Mason, EEUU) en [www.systemicpeace.org](http://www.systemicpeace.org); ver el sitio web de Transparencia Internacional en [www.transparency.org](http://www.transparency.org) para encontrar el Índice de Percepción de Corrupción.

## Aspectos inmediatos de la gobernabilidad que obstaculizan o contribuyen al desempeño económico y social de la minería

*continuación*

### Recuadro 4.1: Conflictos sobre derechos de propiedad – resultados de los cuatro estudios de caso iniciales

La competencia por la tierra entre la agricultura y la minería a gran escala (especialmente superficial) es un problema político y económico grave en países donde los yacimientos minerales y la infraestructura minera hacen uso de terrenos que ya están ocupados o que se encuentran en uso productivo. Este es el caso de Ghana, Tanzania y Perú: las familias más pobres están dedicadas a la agricultura o ganadería de subsistencia, cuyo sustento e ingresos a menudo han mejorado muy poco a pesar de la recuperación macroeconómica (incluso en Ghana, donde la reducción de la pobreza ha sido, por lo demás, notable). De los cuatro países de los estudios de caso, sólo Chile ha mostrado una mejoría general, no primordialmente mediante las políticas redistributivas sino a través de la creación de oportunidades de empleo alternativo.

Los conflictos por el uso de tierras surgen cuando las comunidades no están de acuerdo con las decisiones del gobierno central sobre los derechos de propiedad otorgados a compañías mineras (extranjeras). Dicha controversia podría surgir porque los derechos de propiedad formales son inconsistentes con los derechos tradicionales (por ejemplo, en zonas de explotación agrícola comunitaria) o simplemente porque los representantes de las comunidades locales no han estado involucrados (suficientemente) en las decisiones políticas que han afectado “su” tierra. Los países con un gobierno débil quizás usan métodos inadecuados para reubicar a las poblaciones que han sido comprendidas en los acuerdos con las compañías mineras.

La naturaleza de las controversias por el uso de la tierra varía. En Perú los derechos de propiedad han sido impugnados porque las personas no aceptan la legitimidad política de las decisiones del gobierno. En Ghana, las ONG han argumentado que muchas concesiones en Wassa West (Región Occidental) y en otros lugares son demasiado extensas (hasta 150 km<sup>2</sup>) y que muchos hogares (que llegan a los miles) y sus medios de subsistencia se han visto afectados innecesariamente. Las nuevas minas en Tanzania han dado lugar a conflictos similares, parece que las políticas sociales y los acuerdos de relaciones comunitarias de las empresas mineras estuvieron ausentes en los momentos cruciales o simplemente fueron incapaces de resolver las discrepancias fundamentales sobre los derechos de uso de la tierra.

Los minerales que se encuentran en las tierras concesionadas a las grandes compañías también atraerán a los mineros de pequeña escala, con sus problemas conexos, principalmente de seguridad y salud. Estas cuestiones requieren estructuras de gobernabilidad claras y de amplia aceptación, procesos de toma de decisiones y canales de comunicación para equilibrar los diferentes intereses y lograr compromisos equitativos que puedan ejecutarse. La Tanzania de mediados de los noventa no tenía estructuras y acuerdos para resolver dichas disputas; y la situación persistió hasta el 2006, con estallidos de conflictos entre los mineros a pequeña escala y las grandes minas por el acceso a tierras de exploración. Los mineros a pequeña escala frecuentemente no tienen autorizaciones para ejercer la minería, pero cuando no cuentan con otros ingresos, es comprensible que no entiendan por qué se les niega el acceso a tierras que parecen estar baldías.

## Aspectos inmediatos de la gobernabilidad que obstaculizan o contribuyen al desempeño económico y social de la minería

continuación

Debe tener cuidado ya que el vínculo entre la buena gobernabilidad y el crecimiento económico es muy difícil de establecer empíricamente, por lo que es poco probable que los indicadores de gobernabilidad por sí solos lo lleven a explicaciones fundamentales o específicas de un buen o mal desempeño económico. Sin embargo, la potencial contribución de la minería a un mayor desarrollo económico y social se verá seriamente comprometida allí donde los recursos públicos sean mal distribuidos por un sistema político que rechaza la libertad y favorece a las élites políticas.

Recuerde, el principal propósito de esta parte del módulo cuatro es identificar los factores en la gobernabilidad que son posibles condiciones previas para determinar la magnitud de los impactos que la minería tiene o podría tener según se identificaron en los otros módulos. Por esta razón, hemos incluido el Anexo 3 sobre la transparencia de los ingresos fiscales y describimos cómo se debe recopilar y presentar estos datos.

***Los indicadores de gobernabilidad de mayor relevancia para la minería*** Los principales problemas para las compañías mineras generados por debilidades en la gobernabilidad son los retrasos en la aprobación de proyectos, la imposición de costos ocultos en forma de sobornos u otros cargos improductivos, y los largos procesos legales sobre materias en disputa.

Estos problemas pueden no sólo afectar la operatividad y las utilidades, sino también disminuir los beneficios de los programas socioeconómicos de una compañía. De hecho, la operatividad y las utilidades son

los principales factores considerados por una empresa privada en la decisión de invertir, sin los cuales el tema de los beneficios de los programas socioeconómicos, se convierten en algo meramente teórico.

Por lo tanto, se recomienda agrupar los indicadores que se refieran más directamente a los problemas que una compañía minera (y sus socios comerciales locales) podría tener al hacer negocios en el país receptor de la inversión. Estos indicadores podrían mostrar altos niveles de corrupción centralizada, uso inadecuado de la fuerza al imponer derechos de propiedad, una coordinación deficiente y falta de coherencia entre los gobiernos regionales y nacionales, o un serio desequilibrio étnico en las instituciones encargadas de la distribución igualitaria de los beneficios.

En particular, analice los informes anuales Doing Business del Banco Mundial, el cual en su versión de 2010 clasificó a 183 economías en general y con respecto a diez aspectos específicos en la conducción de negocios. Esta información se puede agrupar fácilmente para complementar la información más genérica sobre gobernabilidad obtenida de otras fuentes.

Adicionalmente, existen aspectos acerca del desarrollo minero y la conservación sobre los cuales los gobiernos tendrán opiniones que no necesariamente serán las mismas que aquellas de las compañías mineras o de los inversionistas. (Recuadro 4.2).

42 Disponible en [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org).

## Aspectos inmediatos de la gobernabilidad que obstaculizan o contribuyen al desempeño económico y social de la minería

continuación

### Recuadro 4.2: Política de desarrollo minero

Una compañía minera se decidirá a invertir cuando un yacimiento mineral alcanza las tasas de retorno esperadas y cuando el proyecto tiene ventajas sobre otros proyectos propuestos ya sea dentro de la misma empresa o por sus competidores.

Por otro lado, un gobierno evaluará una propuesta de inversión minera desde una perspectiva distinta que la de los intereses nacionales de corto o largo plazo. Un gobierno, por lo tanto, se hará una serie preguntas tales como:

1. ¿Cuál es el valor económico para el país de dejar estos activos sin explotar?
2. ¿Cuáles son los costos-beneficios de posponer la extracción para el futuro (total y marginal)?
3. ¿Pueden las reservas ser usadas de manera más estratégica para una diversificación económica e industrial o para la gestión más eficaz en el tiempo del flujo de ingresos?
4. ¿Ha sido investigada la cabalidad la posibilidad de extraer las reservas a nivel local?
5. ¿Está obteniendo el país la mayor rentabilidad con un inversionista en particular en comparación con un competidor?

NOTA: Mayor información sobre el tema y más sobre la Carta de Recursos Naturales se encuentra disponible en [www.naturalresourcecharter.org](http://www.naturalresourcecharter.org).

### PASO 2: Manejo Macroeconómico

El Paso 2 aborda un grupo de influencias “inmediatas” sobre los beneficios económicos y sociales de una mina, que se agrupan bajo el término “gestión macroeconómica”. Los datos recopilados durante el Paso 2 deberían permitirle:

- evaluar la calidad general de la gestión macroeconómica y determinar los aspectos que podrían incrementar o disminuir los beneficios generales de la minería;
- identificar aquellos elementos de la política macroeconómica, instituciones y estructuras administrativas del país que, razonablemente, podrían ser atribuidas a la nueva actividad minera o a la expansión de la actividad existente.

Necesitará acceso a datos sobre indicadores económicos del tipo utilizado en las evaluaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) Artículo IV (a menudo conocidas como Informes del Personal Técnico ([www.imf.org/countries](http://www.imf.org/countries)) y otras evaluaciones estándar del desempeño macroeconómico de un país. Muchos de estos indicadores pueden encontrarse en publicaciones oficiales del ministerio de finanzas o del banco central. Otros se mencionan en los Informes del Personal Técnico del Artículo IV del FMI para cada país.<sup>43</sup> Los datos oficiales del país y los informes del FMI deberían darle un panorama bastante completo de la gestión macroeconómica del país receptor de la inversión. Ver el Recuadro 4.3 para una breve explicación de los principales agregados macroeconómicos que se deben buscar al realizar el Paso 2.

43 Seleccionar la lengüeta de “Info de País” en el sitio web del FMI en [www.imf.org](http://www.imf.org).

# Aspectos inmediatos de la gobernabilidad que obstaculizan o contribuyen al desempeño económico y social de la minería

continuación

## Recuadro 4.3: Macroeconomía

La macroeconomía es el estudio de las principales sumas totales (agregados económicos) de un país. Está referida a los temas que giran en torno al desempeño económico general de un país:

- ¿Es fácil para las personas encontrar trabajo?
- En promedio, ¿los precios suben rápidamente, lentamente o no suben en absoluto?
- ¿Cuántos ingresos totales genera el país por año, y qué tan rápidamente crecen los ingresos totales?
- ¿La tasa de interés que se aplica a los préstamos es alta o baja? ¿se incrementa o cae?
- ¿Gasta el gobierno más de lo que recauda mediante los impuestos?
- ¿Está el país en su conjunto acumulando activos en otros países o tiene cada vez más deudas con ellos?
- ¿Cuál es el tipo de cambio? ¿Subirá o bajará?

Fuente: Adaptado de las notas de conferencia del Profesor Robert Marks, ex jefe del Grupo Económico de la Escuela Australiana de Gestión para Graduados (Economics Cluster at the Australian Graduate School of Management), disponible en [www.agsm.edu.au/bobm/teaching/MM/lect01.pdf](http://www.agsm.edu.au/bobm/teaching/MM/lect01.pdf).

La evidencia de inestabilidad macroeconómica incluye un gran déficit en cuenta corriente financiado por préstamos a corto plazo, niveles altos y crecientes de deuda pública, tasas de inflación de dos dígitos, y PBI sin crecimiento o decreciente. La inestabilidad macroeconómica afecta a los pobres de manera desmedida, y el Recuadro 4.4 explica por qué sucede esto. Por el contrario, la estabilidad macroeconómica podría verse en la cuenta corriente y balances fiscales que consisten en niveles de deuda bajos y decrecientes, inflación de un solo dígito, y un (PBI) per cápita y producto nacional bruto crecientes (PNB).

Una vez que se han integrado y analizado los datos macroeconómicos generales, debe resumir los cambios en la gestión macroeconómica que, razonablemente, podrían ser atribuidos a la nueva actividad minera o a la expansión de la actividad existente.<sup>44</sup> Por ejemplo, una mayor volatilidad en el gasto del gobierno podría reflejar los precios internacionales cambiantes de los minerales. Algunas veces esto se manifiesta en la necesidad de recurrir a un presupuesto de caja (ineficiente) en tiempos de escasez de ingresos. Del mismo modo, un mayor gasto del gobierno y más préstamos podrían apuntar a una apreciación de la tasa de

44 No se sugiere aquí que los enfoques propuestos pueden resultar en alguna atribución formal y rigorosa de un cambio macroeconómico específico a la presencia o actividad del sector minero. Los enfoques estadísticos más formales que también controlan los efectos de otras influencias diversas, no mineras, son posibles y deseables. Sin embargo, debido a que estos enfoques requieren más recursos y son más técnicos, no se ajustan fácilmente a la filosofía del kit de herramientas que, específicamente, es que pueda y deba usarse con un presupuesto relativamente pequeño y que sea usado por una variedad de partes interesadas.

## Aspectos inmediatos de la gobernabilidad que obstaculizan o contribuyen al desempeño económico y social de la minería

continuación

### Recuadro 4.4: La inestabilidad macroeconómica afecta a los pobres

Las bajas (y en ocasiones, negativas) tasas de crecimiento económico típicas de la inestabilidad macroeconómica pueden generar otros problemas que suponen una pesada carga para los pobres. La inflación, por ejemplo, es un impuesto regresivo y arbitrario que típicamente es asumido de manera desproporcionada por aquellos con ingresos más bajos.

Este hecho responde a un doble motivo. En primer lugar, los pobres suelen mantener la mayoría de sus activos financieros en efectivo, en lugar de tener activos que generan intereses. En segundo lugar, los pobres son en general menos capaces que las personas en mejor situación económica de proteger el valor real de sus ingresos y activos de la inflación.

La consecuencia sencilla es que el alza de los precios generalmente deteriora los salarios y activos reales de los pobres más que los de aquellos que no son pobres. Además, a partir de ciertos umbrales, la inflación también frena el crecimiento del producto, lo cual afectará incluso a aquellos pobres que esporádicamente usan el dinero para transacciones económicas.

Fuente: Brian Ames, Ward Brown, Shanta Devarajan, y Alejandro Izquierdo (2002) "Cuestiones macroeconómicas", ch. 12 en Jeni Klugman (ed.) *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Banco Mundial.

cambio real, lo cual a su vez ha hecho que los pagos de intereses sobre la deuda sean más baratos. Por otro lado, la existencia de un fondo de riqueza soberano específicamente para manejar los ingresos generados por los recursos podría, en parte, reflejar la intención del gobierno de proteger la economía general de una apreciación excesiva de la tasa de cambio real.

Asimismo, deben buscar políticas fiscales nuevas que podrían reflejar:

- gobiernos centrales que sucumben ante la presión de descentralizar los sistemas fiscales para que las regiones ricas en recursos reciban algo de compensación por su "parte"; o
- los intentos del gobierno por proteger a los sectores no mineros aun sin consolidar, mediante un mayor apoyo directo, incluyendo el proteccionismo comercial.

Se deben incorporar datos provenientes de tantos años como sea posible y ciertamente lo suficiente como para incluir los períodos de operación de las minas más importantes del país. Esto es posible utilizando los datos del departamento de Estadísticas Financieras Internacionales del FMI (IFS), disponibles en línea, que cubren un período de muchos años desde 1948. Estos datos están disponibles electrónicamente mediante una suscripción al IFS (en [www.imfstatistics.org/imf](http://www.imfstatistics.org/imf)) o, para el personal e investigadores (y otros) de cualquier institución de educación profesional o educación superior en el Reino Unido en [www.esds.ac.uk](http://www.esds.ac.uk). Los vacíos en la serie de datos se podrían llenar haciendo referencia a las fuentes nacionales, tal como documentos presupuestarios u otras publicaciones oficiales del gobierno.

## Aspectos inmediatos de la gobernabilidad que obstaculizan o contribuyen al desempeño económico y social de la minería

continuación

Recuerden que el principal propósito del Paso 2 es mostrar los elementos dentro de las condiciones macroeconómicas del país que podrían haber incrementado o disminuido los impactos económicos y sociales generales de la minería.

De ser posible, trate de recopilar y analizar esta información en torno a ocho indicadores:

- el déficit fiscal como porcentaje del PBI – como una aproximación a la buena administración de ingresos;
- las tendencias y variabilidad de los ingresos presupuestarios totales – no siempre es fácil obtener datos consistentes de períodos prolongados acerca de las regalías y cánones mineros o el porcentaje que estos representan de los ingresos totales, pero cuando se encuentren disponibles, deben ser recopilados. Estos datos indicarán de manera general la consistencia de la política fiscal y pueden ser complementados con información sobre la variabilidad de los precios de los minerales;
- el saldo primario no mineral – este es un indicador fiscal importante para una economía rica en recursos naturales. Excluyendo los ingresos relacionados con los minerales, los gastos e intereses netos del saldo fiscal global pueden dar una idea bastante acertada de la situación fiscal en otros sectores de la economía. El saldo primario no mineral puede dar una

45 El saldo primario no mineral se calcula como la diferencia entre los ingresos generados por los recursos no minerales y los gastos (excluyendo los intereses recibidos y los intereses pagados) dividido entre el PBI generado por los recursos no minerales (Fuente: Fondo Monetario Internacional Notificación de Información Pública N° 10/68.)

perspectiva analíticamente importante del esfuerzo fiscal y la política fiscal subyacente del gobierno. Por lo tanto, puede ser un aporte clave para la sostenibilidad fiscal y el análisis de distintos períodos;

- inflación – ya sea el índice de precios al consumidor o el índice de precios mayoristas, o ambos cuando los datos lo permitan, (ver Recuadro 4.4 sobre cómo la inflación tiene un efecto desproporcionadamente elevado en los pobres).
- las tendencias y variabilidad de los ingresos por las exportaciones del país, especialmente la parte que puede ser asociada con las exportaciones de minerales – esto indicará que tan vulnerable es el país a dichas exportaciones y los ingresos de divisas que pueden obtener. Alternativamente, busquen los cambios que hayan ocurrido en los meses que cubre el periodo de importaciones del país;
- el tipo de cambio real – ver Recuadro 4.5;<sup>46</sup>
- las tendencias y variabilidad de los flujos de capital directos y de cartera (inversión directa extranjera) que llegan hacia el país, especialmente la variabilidad que puede asociarse con las inversiones mineras – esto nos indica si la economía nacional (y específicamente aquellos encargados de amortiguar los flujos de divisas) tiene que enfrentar a los cambiantes capitales mineros; y
- la participación de los sectores público y privado en las asignaciones totales de créditos – un indicador aproximado del tamaño del Estado en la economía general.

46 Si no encuentran datos sobre el tipo de cambio real en estas fuentes, este puede calcularse ajustando los movimientos del tipo de cambio nominal para incluir la inflación doméstica.

## Aspectos inmediatos de la gobernabilidad que obstaculizan o contribuyen al desempeño económico y social de la minería

continuación

### Recuadro 4.5: Importancia del tipo de cambio real

La introducción de grandes proyectos de exportación de recursos naturales a una economía pobre y relativamente no diversificada llevará a la creación de por lo menos algunos nuevos empleos y nuevas posibilidades productivas, especialmente para aquellas actividades que pueden abastecer directamente al nuevo proyecto. Al mismo tiempo, sin embargo, estos efectos positivos pueden ser fácilmente contrarrestados, en su conjunto o en parte, si un incremento en la tasa o tipo de cambio real (TCR) aumenta el costo para los compradores extranjeros, de productos existentes (y futuros) internacionalmente comercializables. La apreciación de la TCR tiene dos efectos cruciales en la economía:

- Primero, los productores de cultivos comerciales se ven obligados a aceptar los precios en los mercados internacionales, por lo que la apreciación de la moneda hace que sus productos sean más costosos que los productos de la competencia de otros países exportadores. Esto, a su vez, reduce las cantidades que pueden vender. Para algunos agricultores y negocios, esto afectará directamente sus medios de subsistencia a menos que sean capaces de encontrar alternativas de bienes o servicios para la exportación o el mercado doméstico. Con el tiempo, la apreciación de la TCR desalentará las exportaciones no minerales (ver el muy citado ejemplo de la "enfermedad holandesa" a continuación).
- Segundo, una TCR revalorizada hace que los bienes importados sean relativamente más baratos, lo cual estimula una mayor demanda para los bienes importados y menoscaba la posición competitiva de los bienes producidos localmente en el mercado nacional.
- Tercero, cuando la competencia por la mano de obra aumenta los costos salariales de los empleadores fuera de la industria minera, a menudo aumentan los salarios, lo cual resulta en productos más costosos y, por ende, en menos ventas.

"En la década de los sesenta, los Países Bajos experimentaron un enorme aumento en su riqueza después de desarrollar grandes depósitos de gas natural en el Mar del Norte. Inesperadamente, este desarrollo claramente positivo, tuvo serias repercusiones en importantes segmentos de la economía del país a medida que el florín holandés se hacía más fuerte, lo cual hacía que las exportaciones no petroleras fueran menos competitivas. Este síndrome se conoce ahora como la 'enfermedad holandesa'. Aun cuando generalmente se le asocia con el descubrimiento de recursos naturales, puede ocurrir a partir de cualquier desarrollo que implique un gran ingreso de divisas, incluyendo un alza drástica en el precio de los recursos naturales, asistencia extranjera e inversión extranjera directa".

(Fuente: *Finanzas & Desarrollo* del FMI, Marzo 2003, 40(1). "Back to Basics", por Christine Ebrahim-Zadeh.)

# Aspectos inmediatos de la gobernabilidad que obstaculizan o contribuyen al desempeño económico y social de la minería

continuación

## Cómo presentar sus conclusiones

La información del Paso 1 debe ser presentada como una descripción de aquellos aspectos de la gobernabilidad del país que más podrían afectar a:

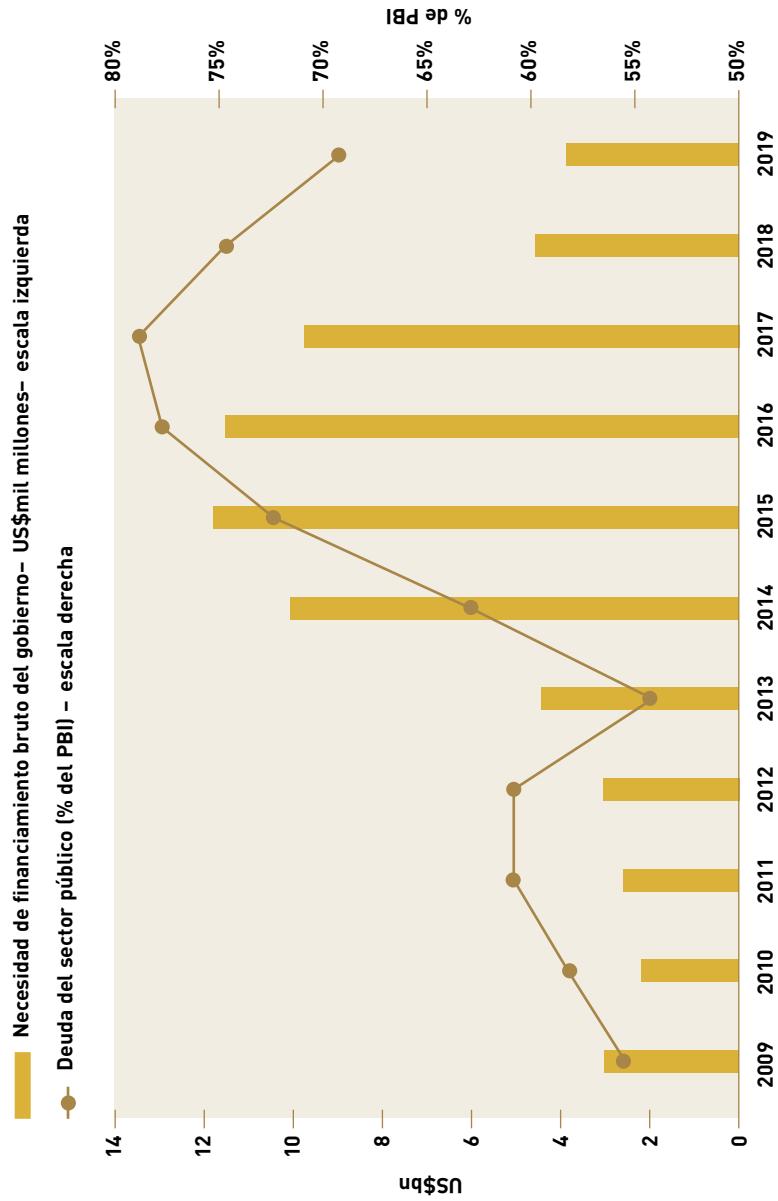
- la minería en general;
- los beneficios más amplios derivados de los ingresos mineros pagados al gobierno;
- los programas sociales de las compañías mineras; y
- la capacidad de que los posibles socios comerciales y no comerciales de las compañías mineras puedan operar.

Cuando sea posible, resalte las tendencias históricas (mejorías y deterioro) e incluya comparaciones con otros países, para poder poner sus hallazgos en contexto. Destaque los indicadores de especial relevancia para la minería para un posible análisis más detallado durante las entrevistas con las partes interesadas (por ejemplo, en el módulo cinco) o por otros medios. El Anexo 3 muestra cómo calcular y presentar los ingresos fiscales pagados por las minas en los formatos provistos por la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), y quizás quiera incluir esta información en formato de tabla.

Describa los hallazgos del Paso 2 sobre la gestión macroeconómica en base a los ocho indicadores macroeconómicos. Cuando sea posible, incluya indicadores numéricos en el texto ya que estos pondrán de manifiesto las principales tendencias y cambios de política en momentos específicos. Resalte las mejorías y deterioros a través del tiempo y cualquier otro aspecto particular de la gestión macroeconómica (o mala gestión) que posiblemente podrían afectar los impactos económicos y sociales generados por las inversiones mineras. Un ejemplo de cómo presentar los datos se muestra en la figura 4.1, donde los cambios de la deuda del sector público son ilustrados por la escala en la derecha (se muestra como porcentaje del PBI).

El Recuadro 4.6 resume las conclusiones de la mala gestión macroeconómica de los cuatro estudios de caso de país. Sin embargo, no deben preocuparse si el Paso 2 no genera un panorama claro de donde puedan obtener conclusiones sobre las causas de una buena o mala gestión. El propósito general del Paso 2 debe ser identificar las principales tendencias y cambios en la gestión macroeconómica que podrían estar vinculados a la minería.

Figura 4.1: Ejemplo de cómo presentar la situación financiera del gobierno



Fuente: IMF

## Aspectos inmediatos de la gobernabilidad que obstaculizan o contribuyen al desempeño económico y social de la minería

continuación

### Recuadro 4.6: Mala gestión macroeconómica – conclusiones de los cuatro estudios de caso iniciales

Los cuatro países estudiados han compartido la experiencia de una pésima gestión macroeconómica en décadas recientes. En períodos prolongados, especialmente en las décadas de 1970 y 1980, todos tuvieron políticas macroeconómicas y estructurales seriamente distorsionadas, la antítesis del paquete de reformas llamado "Consenso de Washington". En los casos de Chile y Ghana, las políticas macroeconómicas y estructurales negativas comenzaron a ser corregidas con éxito sólo en la década de 1980. En Perú y Tanzania, la corrección tuvo que esperar hasta la década de 1990. En tres de los cuatro casos, la corrección de las políticas económicas fue presidida por regímenes políticos muy autocráticos y en los que la violación de los derechos humanos y otros principios del buen gobierno aparecen ciertamente como un acompañamiento desagradable: Pinochet en Chile, Rawlings en Ghana y Fujimori en Perú .

Una parte importante del problema es que en los países de los estudios de caso coexistieron por algunos años indicadores de mejores políticas macroeconómicas y estructurales con indicadores de mala gobernabilidad en otras áreas. De hecho, es el tipo de combinación con la cual deben lidiar frecuentemente las compañías mineras que consideran invertir en el extranjero. Es poco probable que las compañías mineras se sientan atraídas a países donde las políticas económicas están groseramente distorsionadas. Pero una vez que las políticas económicas ofrecen una estructura mínima que permite una posibilidad razonable de éxito comercial, entonces las inversiones mineras se materializarán, incluso cuando la calidad normativa y la legitimidad democrática de la gobernabilidad sean deficientes.

Como ya demostraron algunos de los estudios de caso, las nuevas inversiones mineras pueden ser una fuente inicial importante de actividad del sector privado en economías que se están recuperando de un extremo mal funcionamiento económico. Sin embargo, los cuatro estudios de caso también mostraron que el éxito macroeconómico no garantiza automáticamente mecanismos de 'goteo' que reduzcan la pobreza y la desigualdad. Corregir las políticas macroeconómicas es una condición necesaria, pero difícilmente suficiente, para un desarrollo social más amplio. Del mismo modo, las reformas económicas a nivel del gobierno central no son un sustituto para las reformas fundamentales y el fortalecimiento de capacidades que debe ocurrir a nivel local y regional.

Este anexo ofrece orientación sobre cómo calcular los pagos hechos a las autoridades públicas desglosados básicamente en categorías definidas por la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI).

El objetivo de la EITI es fortalecer la gobernabilidad incrementando la transparencia y rendición de cuentas en los sectores de minería, petróleo y gas, y silvicultura. La EITI es un estándar global que requiere que las compañías participantes de las industrias extractivas publiquen lo que pagan y los gobiernos participantes publiquen lo que reciben de las industrias extractivas. Un grupo de trabajo compuesto por representantes del gobierno, compañías y sociedad civil supervisa el proceso.

Todas las compañías miembro del ICMM deben implementar el Marco de Desarrollo Sostenible del ICMM. Esto incluye el compromiso de implementar 10 principios en todo su negocio a fin de reportar de acuerdo con las Guías para la Elaboración de Memorias de Sostenibilidad y el Suplemento del Sector de Minería y Metales del Global Reporting Initiative (GRI), y de obtener mediante una auditoría independiente externa la conformidad de que los compromisos del ICMM se cumplen (este marco se describe en detalle en [www.icmm.com.](http://www.icmm.com.))

Los principios del ICMM de particular relevancia para la transparencia de los ingresos son:

- Principio 1: Implementar y mantener prácticas de negocio éticas y sistemas sólidos de gobernabilidad corporativa.
- Principio 10: Implementar con las partes interesadas un compromiso efectivo y transparente de acuerdos de comunicación y presentación de informes verificados de forma independiente.

Para tal fin, debe contactar a las compañías miembro del ICMM para confirmar si han reportado todos los pagos al ente encargado de conciliar los pagos hechos por las compañías y los datos de ingresos presentados por el gobierno según la plantilla nacional acordada.

En caso esto se haya verificado y presentado en detalle entonces debería ser fácil reproducir estos datos según la serie de beneficios que se muestran en la Tabla A.3.1. La EITI define los beneficios como “cualquier fuente potencial de beneficio económico que un gobierno recibe de una industria extractiva. No debe incluir los beneficios económicos indirectos, como la construcción de infraestructura o el empleo de personal local.”<sup>47</sup>

47 *Manual de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, Marzo 2005.* p. 26. El Manual puede descargarse de <http://eiti.org/document/sourcebook>.

## Calcular y reportar el pago de impuestos

continuación

Los países receptores que se han comprometido con la EITI podrían desde ya publicar la información sobre las series de beneficios, desglosados por compañía, necesaria para completar esta sección en un reporte EITI (normalmente se accede a esta información desde el sitio web de EITI del país receptor de la inversión). De no ser así, esta información se puede obtener de los reportes financieros más recientes (o a solicitud en el departamento de contabilidad de la compañía).

De ser posible, presenten también estos datos para años anteriores (revisando los reportes anuales de años anteriores o los reportes de sostenibilidad de la compañía).

La siguiente plantilla (A.3.2) se basa en una plantilla ejemplo de presentación de información de EITI para las compañías mineras.<sup>48</sup> Para cada uno de los pagos enumerados:

1. calculen cuanto se pagó para cada tipo de pago en el año fiscal más reciente; y
2. cuando sea posible indiquen la cantidad de impuestos pagados a cada nivel del gobierno – es decir, nacional, regional o local. Observen que:

- esto varía significativamente según el país; por ejemplo, algunos países tendrán un enfoque relativamente moderno donde los pagos se realizan a un solo nivel, mientras que otros podrían aplicar el mismo impuesto en los niveles local, regional y nacional; y
- en ocasiones, las contribuciones nacionales de una mina eventualmente van a las administraciones locales; trátenlas como contribuciones de nivel nacional, a menos que la asignación de los fondos se conozca exactamente (por ejemplo, mitad nacional, y mitad local).

48 Ver *Promover la EITI en el Sector Minero: una consulta con las partes interesadas* (*Advancing the EITI in the Mining Sector: A consultation with stakeholders*), Marzo 2005, disponible en [www.eiti.org](http://www.eiti.org).

**Tabla A.3.1: Listado del Manual de EITI de los principales beneficios que las compañías pagan a los gobiernos receptores de la inversión**

<b>Impuestos sobre la renta</b>	Impuestos a la renta de las actividades upstream de una compañía.
<b>Regalías</b>	Los acuerdos de regalías mineras difieren según los regímenes de los gobiernos receptores de la inversión. Estos pueden incluir la obligación de una compañía de disponer de toda la producción y pagar una proporción de los ingresos por ventas. En otras ocasiones, el gobierno tiene un interés más directo en la producción subyacente y entabla acuerdos de ventas independientemente del concesionario. Estas “regalías” se asemejan al derecho de producción del gobierno.
<b>Derecho de producción del gobierno receptor</b>	Este es el porcentaje de la producción total que corresponde al gobierno. Este derecho de producción puede ser transferido ya sea directamente al gobierno o a la compañía nacional de propiedad estatal. Adicionalmente, esta serie de beneficios puede darse en especie y/o en efectivo.
<b>Derecho de producción de la compañía nacional de propiedad estatal</b>	Este es el porcentaje de la producción total que corresponde a la compañía nacional de propiedad estatal. Este derecho de producción se obtiene del interés del capital de la compañía nacional de propiedad estatal. Esta serie de beneficios pueden darse en especie y/o en efectivo.
<b>Dividendos</b>	Los dividendos pagados al gobierno como accionista de la compañía nacional de propiedad estatal en cuanto a las acciones y cualquier otra distribución de utilidades con relación a cualquier forma de capital que no sea deuda o préstamos de capital.
<b>Bonificaciones (tales como firma de contrato, descubrimiento, producción)</b>	<p>Pagos relacionados a bonificaciones por y en consideración de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Otorgamiento de buena pro, concesiones y transferencias de derechos de extracción;</li> <li>• Logro de ciertos niveles de producción o ciertas metas; y,</li> <li>• Descubrimiento de reservas/yacimientos adicionales de minerales.</li> </ul>
<b>Tasas por licencia, tasas por arrendamiento, tasas por ingreso y otras consideraciones de licencias y/o concesiones</b>	<p>Pagos al gobierno y/o a la compañía nacional de propiedad estatal por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recibir y/o iniciar una exploración y/o por mantener una licencia o concesión (tasas por licencia/concesión);</li> <li>• Realizar trabajos de exploración y/o recolectar datos (tasas de ingreso). Es probable que estos se realicen en la fase de pre-producción; y,</li> <li>• Arrendar o alquilar el área de la concesión o licencia</li> </ul>
<b>Otros beneficios significativos para los gobiernos receptores</b>	Estas series de beneficios incluyen el impuesto a la renta, producción o utilidades de las compañías. Se excluyen los impuestos que se aplican al consumo, tal como los impuestos sobre el valor añadido, impuestos a la renta personal o impuestos a las ventas.

Fuente: En base al *Manual de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas*, Marzo 2005, p. 27.

**Tabla A.3.2: Plantilla para registrar la serie de beneficios que la mina paga a los gobiernos receptores**

Categoría	Valor (US\$ o moneda local)			
	Total	Nacional	Regional	Local
<b>1) Pagos cubiertos por ELTI- serie de beneficios 'nivel uno'</b>				
1a) Impuestos a la renta				
1b) Regalías				
- en efectivo				
- en especie				
1c) Tasas por licencias, tasas de arrendamiento, tasas de ingreso y otras consideraciones por licencias/concesiones				
1d) Bonificaciones por firma y bonificaciones por producción				
1e) Dividendos				
1f) Otros pagos al gobierno receptor, [incluyendo derechos de producción y otros acuerdos del tipo de las regalías]				

**Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales**

**ANEXO 4**  
**Guías para entrevistas de campo**

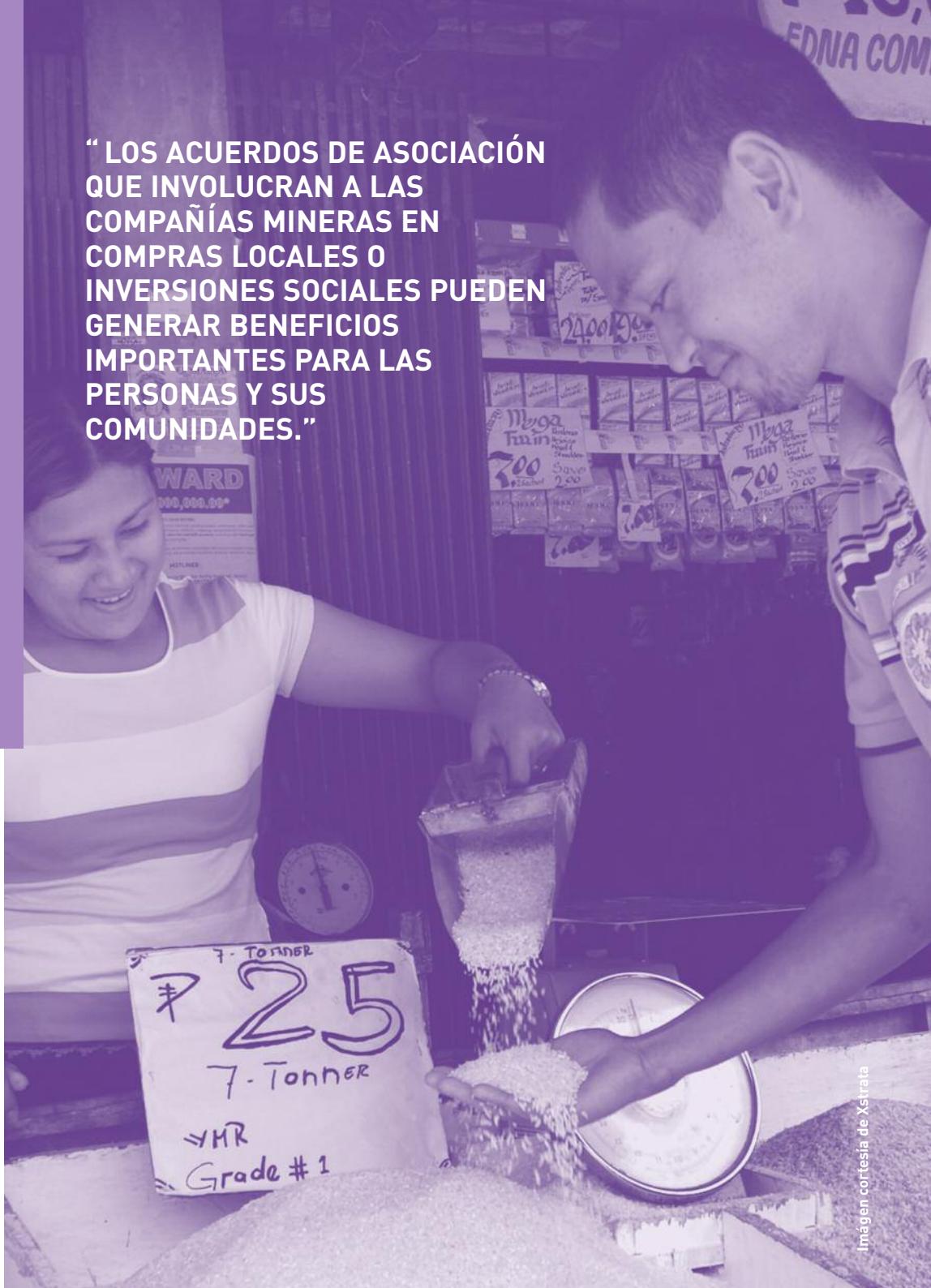
**ANEXO 5**  
**Notas para calcular los impactos en el empleo**

MODULO  
CINCO

# MODULO CINCO



**“LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN  
QUE INVOLUCRAN A LAS  
COMPAÑÍAS MINERAS EN  
COMPRAS LOCALES O  
INVERSIONES SOCIALES PUEDEN  
GENERAR BENEFICIOS  
IMPORTANTES PARA LAS  
PERSONAS Y SUS  
COMUNIDADES.”**



# Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales



## Propósito

El propósito del módulo cinco es describir los impactos económicos y sociales generados por la mina participante en la evaluación, a nivel del proyecto y a nivel local. Los datos deben reflejar los indicadores estándar de desarrollo humano y deben organizarse en torno a los seis temas relacionados con las asociaciones definidos en el Anexo 2.

El módulo cinco aborda dos premisas básicas del kit de herramientas: primero, que la legitimidad de la minería en países de ingresos medios y bajos requiere que esta sea quien impulse o catalice un desarrollo económico y social amplio, y segundo, que la minería puede, en principio, lograrlo.

Los hallazgos del módulo cinco giran en torno a los impactos de la minería en el nivel local y consiguientemente determinará en gran parte el fondo y la credibilidad del estudio de caso de país. Es muy probable que estos estudios sean examinados minuciosamente.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Para un ejemplo sobre los efectos económicos positivos globales de una gran mina de oro en Malí que no pudo cumplir con las expectativas de la comunidad, ver "Impactos Sociales y Económicos de la Mina Syama" por Seydou Keita, c. 5 de "Tarnished Legacy: A Social and Environmental Analysis of Malí's Syama Goldmine", disponible en [www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org).

## Recopilar datos

### Dos fuentes principales de datos para el módulo cinco

Los métodos modernos de minería son intensivos en capital, sin embargo la generación de empleo directo usualmente no es grande. Por lo tanto, una mina que es capaz de reducir considerablemente la pobreza y mejorar el bienestar humano a nivel local lo hará principalmente por sus efectos indirectos, en otras palabras, por cómo sus gastos operacionales, inversión social y pagos al gobierno se convierten en adquisiciones a nivel local, inversiones sociales a nivel local, consumo local de los empleados y asociaciones productivas a nivel local.

Estos impactos indirectos a escala local son esencialmente informales y no están bien documentados; se necesitará un trabajo exhaustivo con la comunidad local para identificar los efectos indirectos y sus consecuencias.

Del mismo modo, el Paso 1 del módulo cinco prevé entrevistas a partes interesadas y otras fuentes de información. Esto puede requerir mucho tiempo; los resultados serán desiguales e inconsistentes y reflejarán los recuerdos y recelos de las personas. Necesitará dedicar suficientes recursos y esfuerzo para recopilar, verificar y analizar esta información cumpliendo con los estándares que luego se aplicarán al momento de su revisión. Sin embargo, las respuestas obtenidas durante las entrevistas ayudarán a conocer con mayor detalle los datos obtenidos en los otros pasos de recolección de información del módulo cinco.

Por otro lado, la información sobre los impactos directos debe ser más accesible.

# Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

continuación

La mayoría de las compañías mineras realizan encuestas socio-económicas (sea este un requerimiento legal o no); y las evaluaciones formales del impacto ambiental y social (EIAS) se han convertido, en los últimos años, en un requerimiento habitual de la mayoría de los gobiernos y prestamistas que adoptan los Principios del Ecuador.<sup>50</sup> Un EIAS normalmente incluirá un estudio de base previo al proyecto y establecerá un programa para monitorear los impactos de las operaciones para validar las proyecciones del EIAS y probar los objetivos, enfoque y éxito de las iniciativas sociales. Esta secuencia – desde un EIAS previo al proyecto hasta el monitoreo de las operaciones – debería dar ciertas respuestas a muchas de las preguntas formuladas en el módulo cinco.

Se recomienda que haga lo posible por obtener toda la documentación histórica de un proyecto, considerando que los reportes previos al desarrollo podrían ser anteriores a la

50 Estos estudios tienen diferentes nombres: evaluaciones de impacto ambiental y social (EIAS), evaluación de impacto social (EIS) o evaluación de impacto en derechos humanos (EIDH). Todos estos estudios, hasta cierto punto, abordan los cambios económicos y sociales generados por los proyectos. Un EIDH podría o no ser parte de un EIAS, pero será una fuente importante de información para el módulo cinco cuando se encuentre disponible. Un EIDH ayuda a una compañía a (1) comprender a cabalidad el impacto (potencial) de las actividades corporativas, (2) entender mejor las perspectivas de las partes interesadas, y (3) descubrir maneras para manejar los impactos corporativos en un proceso que beneficie a todos los involucrados. Para mayor información y herramientas prácticas, ver [www.aimforhumanrights.org](http://www.aimforhumanrights.org) y también el documento de 2008 por John Gerard Ruggie, *Proteger, Respetar y Remediar: El Marco de las Naciones Unidas para las Empresas y Derechos Humanos*. Para mayor información sobre lo que comprende la Evaluación de Impacto de Género (EIG) de un proyecto minero, ver [www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au) o <http://empoweringcommunities.anu.edu.au>.

contratación del personal actual de la mina, quienes consiguientemente podrían no saber lo que se encuentra en los archivos del proyecto.

Las minas más antiguas quizá no hayan establecido antes del inicio del proyecto las condiciones ambientales, de uso de tierras, económicas y sociales que son ahora práctica estándar de los EIAS. Sin embargo, la mayoría de las compañías mineras abordarán los aspectos relativos a las comunidades locales, tales como reasentamiento, iniciativas de pueblos indígenas, empleo, adquisiciones o desarrollo de negocios, y monitorearán los impactos de la mina en la sociedad, la economía y el medio ambiente.<sup>51</sup> Del mismo modo, algunas compañías tratarán de reconstruir la vida antes de la mina; y a pesar de los problemas de hacer un estudio retrospectivo, las entrevistas a las partes interesadas ayudarán a formar una caracterización cualitativa tardía y de las condiciones previas al proyecto frente a la cual se podrán observar los cambios promovidos por la mina. Si lo va a hacer por su cuenta, no deje de considerar los documentos históricos de otros campos, tales como la antropología, patrimonio cultural, viajes e historia natural.

De cualquier modo, su primera y mejor fuente de información para el módulo cinco serán los reportes de la evaluación socio-económica realizados por la compañía minera o por otras partes. Leer estos reportes antes de seguir los pasos del módulo cinco también lo ayudará a identificar temas potenciales

51 [www.csrn.uq.edu.au](http://www.csrn.uq.edu.au) tiene más información sobre cómo monitorear y reportar los impactos de la minería en la comunidad (incluyendo los impactos económicos y el empleo, el apoyo comunitario y los procesos de participación, los impactos ambientales y demográficos).

## Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

*continuación*

que incorporar a sus entrevistas, vacíos de información<sup>52</sup> y los aspectos que se podrían fortalecer de las posibles actividades de asociación.<sup>53</sup>

**Visión general de los pasos del módulo cinco**  
 Se recomienda recopilar y analizar los datos utilizando varios de los pasos recomendados en este módulo. Cuando sea posible, debe tratar de organizar sus conclusiones en torno a los seis temas prioritarios de asociación. Los siguientes pasos no constituyen una lista exhaustiva, y podrían recaer bajo más de uno de los temas prioritarios.

Debe adaptar la presentación de sus conclusiones bajo los seis temas prioritarios de asociación respectivamente:

- Paso 1: Entrevistas a partes interesadas (minería y reducción de la pobreza);
- Paso 2: Empleo y dependientes (minería y desarrollo económico: contenido local);
- Paso 3: Adquisición de bienes y servicios locales (minería y desarrollo económico: contenido local);
- Paso 4: Desarrollo de capital humano y capacitación (minería y desarrollo económico: contenido local);

52 Para mayor información sobre cómo realizar un EIS y participación de las partes interesadas, ver la Bibliografía del Kit de Herramientas para Desarrollo Comunitario del ICMM/Banco Mundial, 2005, disponible en [www.icmm.com](http://www.icmm.com)

53 El Kit de Herramientas para Desarrollo Comunitario ofrece 17 herramientas que pueden usarse durante todo el ciclo del proyecto y cubren las fases de evaluación, planeamiento, gestión y evaluación del desarrollo comunitario, así como las relaciones con partes interesadas.

- Paso 5: Inversión social y desarrollo de infraestructura (minería y desarrollo económico: planeamiento de desarrollo regional); y
- Paso 6: Comparar las tendencias de desarrollo económico y social a nivel local y nacional (minería y reducción de la pobreza).

### PASO 1: Entrevistas a las partes interesadas (Minería y reducción de la pobreza)

Las entrevistas a las partes interesadas necesitan estructura y consistencia para formular las mismas preguntas en las comunidades locales de diferentes áreas, y así poder comparar las respuestas. También habrá preguntas que sean específicas a cada operación minera, en ese caso los temas y las preguntas no son definitivas sino más bien un punto inicial para las entrevistas con las partes interesadas.

La Tabla 5.1 ofrece ejemplos de preguntas de consulta a la comunidad, y el Anexo 4 da pautas para realizar las entrevistas de campo.

En general, las preguntas serán de dos tipos principales: aquellas sobre la actividad minera y sus impactos en general, y aquellas que giran explícitamente en torno a las actividades económicas y sociales de la compañía minera. Notará que las preguntas sugeridas en la Tabla 5.1 no serán relevantes para todas las entrevistas.

**Tabla 5.1: Ejemplo de preguntas para una consulta a la comunidad**

<b>Tema de posible asociación</b>
<b>1. Cambios demográficos y sociales</b>
¿Han cambiado las características de la comunidad con el tiempo debido a la mina? [por ejemplo, género, etnicidad, religión, idioma, cultura, lugar de origen, lugar de residencia, edad]
¿Se han dado impactos positivos debido a este cambio, como por ejemplo más empleos, mejores servicios respaldados por una población más grande, o mejores estándares de vida?
Se han dado impactos negativos, tales como tensiones en la comunidad, conflictos, incremento de niveles de delincuencia, sobre población, o demandas excesivas de servicios locales?
¿Cómo ha intentado la compañía minera ayudar a manejar estos impactos a fin de minimizar lo negativo y maximizar lo positivo?
<b>2. Salud</b>
¿Se ha visto afectada la salud de la comunidad local [de manera positiva o negativa] por la mina?
¿El impacto es positivo? [por ejemplo, debido a mejores estándares ambientales, de salud y seguridad o a la prestación de servicios de salud a empleados y a la comunidad en general]
¿El impacto es negativo? [por ejemplo, debido a la contaminación, prácticas de seguridad deficientes, o al contagio de enfermedades por trabajadores migrantes]
¿Cómo se compara la asistencia médica provista por la mina con aquella provista por el gobierno o por otras compañías u organizaciones?
<b>3. Seguridad alimentaria</b>
¿Ha tenido la mina algún efecto (positivo o negativo) en la disponibilidad y costos de los alimentos que necesitan? ¿Han existido presiones inflacionarias en alimentos básicos (u otros productos básicos como el combustible)?
¿Monitorea la compañía minera los precios de los productos básicos (como alimentos) en las áreas impactadas? ¿Se han comparado estos datos con los precios en otros lugares?

continúa

**Tabla 5.1: Ejemplo de preguntas para una consulta a la comunidad *continúa***

<b>Tema de posible asociación</b>
<b>4. Recursos comunitarios</b>
¿La mina ha utilizado o dañado recursos que previamente fueron importantes para los medios de subsistencia de los miembros de la comunidad local?
¿Se han visto afectadas por la mina las tierras agrícolas o recursos hídricos o lugares que fueron importantes para fines culturales o el turismo local?
¿Se han visto afectadas otras comunidades no inmediatamente adyacentes a la mina en sus recursos comunitarios debido a los efectos indirectos de la mina?
¿Cómo ha respondido la compañía minera?
<b>5. Infraestructura local</b>
¿Qué impactos (positivos y negativos) ha tenido la mina en la infraestructura física y social?
¿Cuál ha sido el impacto de la mina en las carreteras, vías ferroviarias, transporte aéreo o instalaciones portuarias; infraestructura de esparcimiento, deportes y recreación; escuelas, hospitales y clínicas?
¿Cuál ha sido el impacto de la mina en el suministro de electricidad, combustibles, agua y plantas de tratamiento de agua residual, manejo de residuos sólidos, telecomunicaciones y servicios postales?
¿Ha afectado la mina a la comunidad o a las autoridades locales en términos de nuevos requerimientos de infraestructura (por ejemplo, para manejo de residuos)?
¿Cuál ha sido el impacto de la mina en la infraestructura con respecto a la prestación de servicios del gobierno local?
<b>6. Problemas ambientales y sociales</b>
¿Existen impactos (positivos o negativos) ambientales o sociales en la comunidad local, y son estos impactos distribuidos de manera equitativa? ¿Qué pasa con las comunidades que no están inmediatamente adyacentes a la mina?
¿Existen ejemplos de impactos positivos o negativos en el ruido, calidad de aire, calidad del agua, generación de residuos o servicios de manejo de residuos?
<b>Tema de posible asociación</b>
Minería y reducción de la pobreza
Minería y reducción de la pobreza
Minería y solución de controversias
Minería y solución de controversias
Minería y desarrollo económico: planeamiento de desarrollo regional
Minería y desarrollo económico: planeamiento de desarrollo regional
Minería y desarrollo económico: planeamiento de desarrollo regional
Minería y desarrollo económico: planeamiento de desarrollo regional
Minería y desarrollo económico: planeamiento de desarrollo regional
Minería y desarrollo económico: planeamiento de desarrollo regional
<b>Tema de posible asociación</b>
Minería y reducción de la pobreza
Minería y reducción de la pobreza
Minería y solución de controversias

continúa

**Tabla 5.1: Ejemplo de preguntas para una consulta a la comunidad continúa**

<b>7. Negocios locales</b>	<b>Tema de posible asociación</b>
¿Ha contribuido la mina al desarrollo de los negocios locales?	Minería y desarrollo económico: contenido local
¿En qué medida ha contratado la mina con negocios locales?	Minería y desarrollo económico: contenido local
¿Cuánto ha gastado la mina en US\$ mediante planes de ejecución para el desarrollo del contenido local?	Minería y desarrollo económico: contenido local
¿Tienen las minas planes de ejecución para el desarrollo del contenido local? ¿Son estos conocidos por las partes interesadas?	Minería y desarrollo económico: contenido local
¿Hasta qué punto ha compartido la mina sus instalaciones, habilidades o conocimiento especializado para hacer que las empresas locales sean más competitivas?	Minería y desarrollo económico: contenido local
¿Han invertido en el desarrollo de negocios locales mediante programas de inversión social o han ayudado a organizaciones regionales, nacionales o internacionales para desarrollar la economía local?	Minería y desarrollo económico: contenido local
<b>8. Beneficiarse de la minería</b>	<b>Tema de posible asociación</b>
¿Existen barreras que eviten que la comunidad local (o parte de ella) se beneficie de la presencia de las operaciones mineras?	Minería y reducción de la pobreza
¿Existen barreras reales o de percepción, tales como la falta de calificaciones suficientes, una infraestructura inadecuada, prácticas de gestión en la mina, acceso al capital?	Minería y reducción de la pobreza
¿Cómo ha respondido la mina?	Minería y reducción de la pobreza
<b>9. Relaciones con el gobierno</b>	<b>Tema de posible asociación</b>
¿Qué interacción tiene la mina con las dependencias del gobierno a nivel local, regional o nacional?	Minería y desarrollo económico: planeamiento de desarrollo regional
¿Cuál es el impacto de esta interacción en ambas partes? ¿Qué tan transparentes son estas relaciones en opinión de otros miembros de la comunidad?	Minería y desarrollo económico: planeamiento de desarrollo regional

## Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

continuación

La credibilidad de los resultados de las entrevistas depende absolutamente de indagar entre toda una gama de partes interesadas sobre los impactos positivos y – especialmente – los negativos. Lo segundo no sólo es para asegurar la objetividad del proceso, sino también para descubrir aquellas debilidades que pueden corregirse. Una minoría de entrevistados compartirá enérgicamente sus opiniones; sin embargo muchas personas no hablarán abiertamente por timidez, o por la resistencia que se da cuando uno está frente a contrapartes más enérgicas, o simplemente debido a una cortesía natural. Por lo tanto, esté preparado para escuchar las opiniones de las personas concientudamente y en los diferentes grupos, para que su descripción represente a la población en su totalidad.

Por ejemplo, probablemente sólo será mediante las entrevistas en diferentes comunidades que será capaz de descubrir si se han generado presiones inflacionarias locales en los alimentos que puedan ser atribuidas a la mina, cuáles oportunidades de ingreso han sido desplazadas por la mina, o si las políticas de adquisición han excluido a ciertos proveedores locales.

Prepare preguntas para las entrevistas con las partes interesadas en base a las diferentes áreas del posible impacto de la

54 Ver Cap. 9, "Comunidades Locales y Minas," en Abriendo Brecha: El informe del Proyecto de Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable" ("Breaking New Ground: The Report of the Mining, Minerals and Sustainable Development Project"), y específicamente la sección "Beneficios y Pérdidas a nivel Local – una Perspectiva Económica, Una Perspectiva Social, Una Perspectiva Cultural y Política y una Perspectiva Ambiental ("Gains and Losses at the Local Level – An Economic Perspective, A Social Perspective, A Cultural and Political Perspective and An Environmental Perspective"), available at [www.iied.org](http://www.iied.org).

mina – social, económico y ambiental. Podría suceder que las personas más afectadas por el proyecto no sean de lugares inmediatamente adyacentes a la mina.<sup>54</sup> Por ejemplo, las comunidades aguas abajo de una mina o a los pies de una ladera podrían ver que su agricultura, fuentes de agua, o pesquería se encuentran afectadas (Los cuatro estudios de caso de país concluyeron que la competencia por el agua fue un tema polémico que requiere mayor atención en estudios futuros).

Las respuestas deben representar una gama de actitudes y opiniones, usted podría tomar las siguientes categorías generales de entrevistados como un punto inicial:

- grupos de enlace comunitario y otros representantes comunitarios o de la sociedad civil (estos deben representar a la comunidad local en términos de género, etnidad, religión, lenguaje, cultura, lugar de origen, lugar de residencia, edad);
- instituciones de desarrollo activas en el área, incluyendo instituciones benéficas nacionales e internacionales y ONG;
- empleados de la mina y sus representantes (por ejemplo, sindicatos);
- proveedores de la mina;
- otros negocios locales (posiblemente mediante cámaras de comercio);
- instituciones financieras internacionales o instituciones de ayuda bilateral;
- autoridades gubernamentales locales, regionales y nacionales en diversas dependencias (no sólo dentro de los ministerios de minería y desarrollo); y
- salud, educación y otros proveedores de servicios.

# Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

continuación

Algunas comunidades podrían ser directamente desplazadas (físico o económicamente; ver Recuadro 5.1), otras indirectamente (por ejemplo, por presión de la inmigración y también por las consecuencias económicas y sociales de los impactos ambientales; ver Recuadro 5.2). Amplíe el

alcance de su lista de entrevistados para cubrir ambos. No califique de antemano su condición, sino más bien trate de registrar sus percepciones textualmente, luego añada un comentario claramente separado y atribuible a quien lo realiza en caso la situación amerite una calificación.

## Recuadro 5.1: Manual sobre el reasentamiento de la Corporación Financiera Internacional (IFC)

El desplazamiento podría ser físico o económico. El desplazamiento físico es la reubicación física efectiva de las personas que termina en la pérdida de vivienda, activos productivos o acceso a los activos productivos (tales como la tierra, agua y bosques). El desplazamiento económico es originado por una acción que interrumpe o elimina el acceso de las personas a los activos productivos sin reubicar físicamente a las personas mismas. La política del IFC sobre el reasentamiento se aplica en cualquiera de las dos situaciones. Si bien la adquisición de tierras no necesariamente requiere el desplazamiento de las personas que ocupan o usan la tierra, podría tener un efecto en los estándares de vida de las personas que dependen de los recursos ubicados en o alrededor de dicha tierra. Por ejemplo, una familia campesina podría perder una parte de su tierra por un proyecto minero sin tener que salir de su propiedad. No obstante, incluso la pérdida de sólo una parte de su tierra podría reducir la productividad general de su granja. Esta amenaza se ve incrementada entre las poblaciones agrarias en países de medianos y bajos ingresos donde los campos agrícolas son generalmente pequeños y están, a menudo, dispersos. Por otro lado, la adquisición de tierras podría restringir el acceso de una comunidad a los recursos que se explotan en común, incluyendo tierras para ganadería y pastoreo, recursos forestales no maderables (tales como plantas medicinales, materiales para construcción y para artesanías), parcelas de árboles para madera y combustible, o piscifactorías. Del mismo modo, el uso de los recursos hídricos por parte de un proyecto que no implique ni la adquisición de tierras ni la reubicación física podría tener efectivos perjudiciales en los medios de subsistencia de las personas que habitan en el área del proyecto. Por ejemplo, el desvío del cauce de un río para la generación de energía hidroeléctrica podría afectar de manera positiva o negativa los medios de subsistencia de los agricultores corriente abajo que dependen de flujos mínimos para irrigar sus cultivos. Una planta de energía costera que utiliza agua marina para fines de refrigeración podría afectar el hábitat de los peces, impactando así en los medios de subsistencia de las personas que pescan en aguas costeras.

Fuente: Adaptado del Manual para la *Preparación de un Plan de Acción de Reasentamiento*, p. 5, disponible en [www.ifc.org](http://www.ifc.org).

Otro recurso sobre los problemas de desplazamiento y reasentamiento y los principales riesgos que presenta para la sostenibilidad de la sociedad se pueden encontrar en *Evitar la Nueva Pobreza: Desplazamiento y Reasentamiento inducidos por la Minería (Avoiding New Poverty: Mining-Induced Displacement and Resettlement)* disponible en <http://commdev.org/content/document/detail/1376/>.

## Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

continuación

Las entrevistas a partes interesadas contribuirán a comprender los aspectos cualitativos del desempeño de una mina, tales como:

- el alcance de la participación de las partes interesadas asumido por la mina;
- la receptividad de la gerencia de la mina ante los asuntos comunitarios;
- el grado al cual se distribuyen (o se percibe que se distribuyen) los impactos positivos o negativos entre los diferentes grupos de interés;
- la composición económica y social de las comunidades colindantes (tamaño del hogar y número de dependientes);
- los enfoques de la mina al momento de involucrarse o ayudar a desarrollarse a aquellos miembros de la comunidad que trabajan y a aquellos que no;
- la naturaleza de las interacciones entre la mina y las dependencias del gobierno y el grado al cual estas podrían afectar la calidad o cantidad de los servicios públicos;
- la calidad de las respuestas de la compañía minera ante las preocupaciones ambientales, incluyendo los impactos que tienen consecuencias económicas y sociales;
- determinar si las partes interesadas entienden el programa de exploración de la compañía minera y su rol en la actividad minera de largo plazo en la región; y
- determinar si se ha comunicado a las partes interesadas el plan de cierre de minas debidamente sustentado y si se les ha consultado sobre las iniciativas de diversificación económica antes del cierre de minas.<sup>55</sup>

### PASO 2: Empleo y dependientes (Minería y desarrollo económico: contenido local)

El empleo es uno de los impactos económicos más visibles de la minería en una comunidad, y con frecuencia, los pobladores locales buscan ávidamente dichos puestos de trabajo.<sup>56</sup> El empleo que depende directa o indirectamente del proyecto incluirá puestos de trabajo en la compañía minera misma, con contratistas que tienen presencia física en la mina, con otros contratistas, con proveedores y en las iniciativas de inversión social comunitaria de la compañía. La cantidad de empleo variará a través de las diferentes etapas de la mina, desde la exploración inicial pasando por la perforación de desarrollo, investigaciones de ingeniería en el emplazamiento minero, construcción, operaciones, cierre y rehabilitación.

55 Encargarse del cierre de minas es una tarea tan grande y compleja que no ha sido abordado en este kit de herramientas. Recursos útiles incluyen el kit de herramientas de ICMM titulado Planeamiento para un Cierre Integrado de Minas, el cual ofrece una orientación práctica para un cierre de minas de manera sostenible, y las Guías para la Implementación de Garantías Financieras para el Cierre de Minas, del Banco Mundial por Meredith Sasso, un documento de trabajo de la División de Políticas para Petróleo, Gas y Minería.

56 En muchas áreas mineras, podría existir una competencia por los recursos minerales entre mineros a gran y pequeña escala, donde a las grandes minas normalmente se les acusa de quitar los trabajos a los mineros artesanales y de pequeña escala (ASM). Este tema se toca en el Estudio de Caso de País de Tanzania del ICMM, 2007, pp. 35-7, 39-41. Podría ser necesario estimar si los trabajos de los ASM, de hecho, se han perdido en caso sea un problema en cierta localidad. Se puede encontrar mayor información en la organización Comunidades y Minería a Pequeña Escala (CASM) en [www.artisanalmining.org](http://www.artisanalmining.org). El documento del ICMM "Trabajando juntos: cómo la minería a gran escala puede involucrar a los mineros artesanales y de pequeña escala" reúne por primera vez una diversidad de enfoques y herramientas para que las compañías se involucren con mineros artesanales y a pequeña escala.

# Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

continuación

## Recuadro 5.2: Consecuencias económicas y sociales de los impactos ambientales

Los proyectos mineros, como cualquier otro emprendimiento a gran escala, tienen una amplia gama de impactos. Los posibles impactos de los proyectos mineros podrían ser de índole positiva y negativa. Esto aplica a los impactos ambientales, así como a los impactos económicos y sociales. Claramente, las actividades primarias extractivas, como la excavación y voladura, son perjudiciales para el medio ambiente. Otras actividades, como el cercado de áreas que luego se convertirán en santuarios (no oficiales) de la vida silvestre en peligro, pavimentación de carreteras para reducir el polvo provocado por el tráfico, y la construcción de una mejor infraestructura de abastecimiento de agua y manejo de residuos sólidos, pueden llevar a mejoras en las condiciones ambientales que rodean al proyecto minero.

Las compañías mineras normalmente deben realizar declaraciones de impacto ambiental y desarrollar planes de manejo de impactos. Esto es casi una obligación universal, a diferencia de los EIS, que se encuentran comparativamente hablando en sus primeros pasos (y las EIDR incluso más). No es uno de los principales objetivos de este kit de herramientas evaluar los aspectos técnicos de la gestión de los impactos ambientales de la minería. Esto se aborda en otra parte (ver el Programa de Trabajo Ambiental del ICMM). Sin embargo, es importante en aras de una aplicación más amplia del kit de herramientas, destacar que algunos impactos ambientales tienen consecuencias económicas o sociales. Frecuentemente, el potencial de generar impactos negativos en las condiciones de vida puede ser una de las principales preocupaciones de las personas que viven en los alrededores de un proyecto minero. Las principales áreas de preocupación que deben alertarlo incluyen:

- ruido y vibración – del tráfico, voladuras y maquinaria;
- polvo- de las excavaciones y transporte, lo cual deteriora la calidad del aire;
- agua- calidad y cantidad;
- contaminación – contaminación química de cualquier elemento del medio ambiente, especialmente de las tierras de cultivo;
- tráfico – seguridad, así como temas de ruido;
- impacto visual – dañar los paisajes; y
- efectos en la vida silvestre- todo lo anterior podría afectar a la vida silvestre.

Se espera que se mitiguen, manejen y rehabiliten todos estos impactos, tanto como se pueda, en cualquier operación minera moderna que cumple con estándares industriales internacionales y ciertamente cualquier proyecto que opere según los Principios del Ecuador y las normas del Grupo del Banco Mundial. Idealmente, las compañías deberían utilizar procesos participativos de monitoreo y evaluación para todos los programas de impacto ambiental, para que así las comunidades o sus representantes estén totalmente involucrados en garantizar la máxima protección del medio ambiente. Las compensaciones – es decir, las iniciativas positivas que equilibren los impactos ambientales negativos que podrían ser de índole socio-económico, también deben ser parte del paquete.

## Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

*continuación*

Asimismo variará según el tipo de infraestructura del proyecto en una ubicación específica. Los tipos de empleo oscilarán desde altamente especializados hasta mano de obra no calificada. Los trabajadores se reclutarán localmente, desde otros lugares del país o desde otros países. El hacer uso de los recursos locales trae consigo costos y beneficios políticos para las compañías mineras, y los programas de capacitación son una práctica habitual. Es, sin embargo, una verdad obvia decir que ante los ojos de los pobladores locales frustrados dicha capacitación podría empezar antes y elevar así el nivel de las calificaciones.

Este perfil de empleo característico de una mina moderna refleja las exigencias de su funcionamiento: una mina necesita ser eficiente si desea mantener su ventaja competitiva en base a la cual se decidió construir. Sin embargo, este perfil de empleo también creará diversos problemas para la población local: la naturaleza temporal de los empleos que simplemente desaparecen cuando una fase o tarea del proyecto se finaliza; la competencia por los empleos con extranjeros; el resentimiento por una nueva jerarquía en base al estatus otorgado por el trabajo; la salud, la ley y el orden, la seguridad alimentaria y otros impactos sociales de los trabajadores traídos de fuera; conflictos por el estatus de las personas de otras zonas en búsqueda de empleo (en caso consigan el trabajo) y por la tierra, recursos y servicios (en caso no lo hagan y sigan siendo foráneos); la decepción de los negocios locales en caso sus productos no cumplan con las especificaciones del proyecto; y los topes que se perciben para los ascensos. Estas cuestiones se verán agravadas por las expectativas normalmente irreales que se

generan cuando se propone el proyecto; una falta de comprensión de las exigencias para operar una mina; la frustración por los derechos que sienten que tienen los pobladores locales cuando son relegados por los foráneos; y la paradoja mencionada en el Recuadro 3.2 de la insatisfacción que surge a medida que los estándares de vida se elevan.

La diferencia existente entre lo que los pobladores locales entienden y lo que esperan es una de las causas centrales de estos problemas. Es difícil de cambiar el perfil de empleo de una mina típica sin poner en peligro la operación; pero estos temas son predecibles, y existe aun un gran potencial para prever y moderar las frustraciones que surgen. Las iniciativas sociales, tales como la capacitación, son una opción evidente; pero todas las opciones se podrán determinar y orientar mejor si la naturaleza del problema se cuantifica, luego se comunica y los pobladores lo entienden a cabalidad.

Los EIS, EIAs o los EIDR del proyecto probablemente hayan previsto estos temas; y será importante medir el éxito de las medidas de mitigación durante las entrevistas a las partes interesadas (ver el Paso 1 anterior) y destacar aquellas ocasiones en que no se han concretado o han sido deficientes.<sup>57</sup>

57 Para mayor información sobre cómo manejan las compañías los reclamos de la comunidad, ver la Iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa de la Escuela Kennedy de Harvard, disponible en [www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI](http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI). Aquí se describe que añadir un mecanismo efectivo para presentar reclamos a las herramientas de monitoreo, auditoría y participación de interesados es esencial para cualquier compañía responsable. Ofrecen una gran cantidad de información para las compañías y sus partes interesadas locales para conjuntamente diseñar mecanismos efectivos para presentar reclamos que sean compatibles con los derechos y que maximicen las oportunidades de encontrar soluciones sostenibles a las controversias.

# Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

continuación

## Empleo total directo, indirecto e inducido a lo largo del tiempo

Su primera tarea en el Paso 2 es calcular y presentar el empleo total generado por la operación bajo las siguientes tres categorías.<sup>58</sup>

- empleo directo generado por la operación (empleados que estén en planilla y cualquier contratista con presencia permanente en la mina);
- empleo indirecto en la región que comprende:
  - empleados de contratistas sin presencia en la mina que trabajan para la operación (es decir, personal en planilla de los contratistas que son empleados para ejecutar los contratos en la operación minera);
  - empleados que trabajan con los proveedores de la operación y con cualquier proveedor de contratistas o subcontratistas cuyo empleo es atribuible a los negocios generados por la operación; y
  - empleo generado en la región por actividades de inversión social (comunitaria), incluyendo desarrollo de empresas locales, en las cuales participa la operación minera; y
- empleo inducido o “multiplicador” en comunidades locales generado por el consumo de los empleados directos e indirectos, tal como empleo en negocios y servicios locales (por ejemplo, tiendas, transporte y servicios públicos).

Sólo será posible hacer un cálculo exacto para el año en curso, pero se podría intentar

58 La definición se basa en la Caja de Herramientas Socio-Económica de Anglo American (SEAT) y se refleja en el diagrama del Anexo 5.

describir cómo ha cambiado el empleo en el pasado y cómo se espera que cambie en el futuro.<sup>59</sup> Además de los cambios en el empleo en un periodo durante el cual la mina participante ha estado operativa, se deberían buscar estimados acerca del empleo para un periodo de 5 y 10 años (así estos estimados sean menos exactos que aquellos que se tienen para el año en curso).

Normalmente, la construcción de la mina genera mucho más empleo que las operaciones mismas. Si se ha incurrido en un gasto de capital importante en los años recientes o se proyecta que habrá uno en los próximos 5 a 10 años (por ejemplo, asociado con los gastos de capital para “mantenerse en el negocio”), se debe indicar; y si se conoce, se debe incluir el número aproximado de trabajos temporales de construcción que fueron o serán creados.

Las fuentes de datos probablemente provendrán de los registros de la compañía minera, pero también se podrían observar cambios importantes en el empleo en los censos nacionales o en encuestas de presupuestos familiares.

En el Anexo 5 se ofrecen pautas detalladas para calcular cada una de estas categorías de empleo.

59 Debido a la recaudación de impuestos adicionales, el gobierno podría escoger ofrecer cargos públicos adicionales a nivel local o nacional. Sin embargo, esto será mucho más difícil de atribuir a una actividad minera específica, por lo que le recomendamos no intentar medir este impacto “indirecto” adicional en la generación de empleos. .

## Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

continuación

### Características de los empleados

Su segunda tarea en el Paso 2 es recabar información acerca de las diversas características de las personas empleadas para las tres categorías de empleo, tal como se explica a continuación. Nuevamente, las fuentes de datos históricos para estos parámetros provendrán en su gran mayoría de los departamentos de Recursos Humanos de la compañía minera.

### Empleo “local” comparado con empleo nacional y expatriados

Los empleados de muchas minas se desplazan hacia el interior. Si la compañía minera no cuenta con datos en un formato desagregado, entonces tendrá que calcular el número de trabajos que son locales.<sup>60</sup> La definición de “local” variará considerablemente de país en país y de comunidad en comunidad. Por ejemplo, en algunas áreas densamente pobladas donde la movilidad es limitada, “local” podría referirse a distancias de sólo unos kilómetros, mientras que en áreas remotas donde la movilidad es elevada (como en partes de Australia Occidental), “local” podría cubrir comunidades a muchos cientos de kilómetros. La definición de “local” debe adecuarse al contexto de la mina por lo que podría ser útil que preguntuen al equipo de desarrollo comunitario de la compañía minera cual es el concepto de local que tiene la comunidad local.

<sup>60</sup> La definición de “local” debe referirse al lugar donde los trabajadores tienen su hogar permanente y a sus familias. Si los trabajadores han migrado al área local definida con sus familias, entonces deben considerarse como locales; si se desplazan a la mina desde áreas no locales y permanecen en hostales alrededor o en la mina u otro modo de alojamiento, entonces no deben considerarse como locales.

Debería poder obtener datos sobre empleo de los trabajadores domésticos (tanto locales como nacionales) y expatriados de los registros de la compañía minera. Asimismo, los sueldos y algunos de los beneficios asociados con dicho empleo serán de interés para algunos de los lectores del estudio de caso de país. Cuando sea posible, incluya esta información ya que es un importante indicador de la capacidad interna del país y los esfuerzos de las compañías por desarrollar el contenido local.

### Distribución social del empleo

Si los datos básicos de los niveles de empleo pueden desagregarse según género, etnicidad, religión, lenguaje, cultura, lugar de origen, lugar de residencia o edad, entonces se podrían obtener mejores inferencias sobre los efectos de los nuevos empleos que generan dinero en efectivo dentro de una economía local que previamente era de subsistencia o artesanal. Estos efectos podrían incluir un sesgo de género hacia el empleo de hombres obligando a las mujeres a asumir incluso mayor responsabilidad por cultivar productos de primera necesidad o vender los cultivos para generar ingresos a la familia.

Del mismo modo, la proporción de empleo que se distribuye entre los diferentes grupos puede crear tensiones y conflictos dentro de las comunidades. Esto, a su vez, puede relacionarse con aspectos particulares de la política y gobernabilidad del país (como se identifica en los módulos cuatro y siete) o con las políticas y prácticas de la compañía minera. Los grupos relevantes pueden incluir:

# Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

continuación

- trabajadores expatriados y del país receptor de la inversión;
- trabajadores locales y no locales del país receptor inversión;
- hombres y mujeres; y,
- grupos étnicos, religiosos, idiomáticos, etarios o culturales

## **Dependientes**

Las familias de aquellos directa o indirectamente empleados por la operación reciben un beneficio económico tangible, el cual debe registrarse junto con cualquier efecto negativo que surja de la nueva distribución social del trabajo (ver arriba). El número de dependientes puede calcularse simplemente multiplicando el número total de empleados por el tamaño promedio de una familia. Sin embargo, tome nota de los siguientes tres puntos:

1. El tamaño promedio de familia puede variar según la parte del país de que se trate. Se puede calcular a partir de una encuesta familiar o de empleados con una muestra representativa de los trabajadores.
2. Necesitará evitar la doble contabilidad, por ejemplo, de empleados a medio tiempo quienes también podrían ser contabilizados como dependientes.
3. En caso existiera más de una persona que aporte a los ingresos familiares, entonces el número de dependientes contabilizados debe ser proporcional a la contribución del proyecto minero al ingreso familiar.

## **PASO 3: Adquisición de bienes y servicios locales (Minería y desarrollo económico: contenido local)**

Generalmente, la cantidad de dinero gastado por las operaciones mineras en la adquisición (compras y tercerización) de bienes y servicios de la economía nacional es lo suficientemente cuantiosa como para estimular considerablemente la producción local y el desarrollo de nuevas industrias. Por lo tanto, cualquier aumento en el contenido local es potencialmente de gran importancia para mejorar los beneficios económicos y sociales de la mina a nivel local. Ejemplos de sectores que pueden beneficiarse de esta manera incluyen servicios públicos; construcción; manufactura; provisión de alimentos; hoteles, bares y restaurantes; transporte terrestre, ferroviario y aéreo; y banca y seguros.

Podría ser que la compañía minera ya recabe indicadores sobre la procedencia de la mano de obra, materiales, bienes y servicios de pequeñas empresas y comunidades cercanas a la mina debido a requerimientos regulatorios; entonces deben empezar sus consultas por ahí. Otra fuente de datos para este paso es el plan de ejecución para el desarrollo del contenido local de la mina (ver Recuadro 5.3), en caso se cuente con uno.

Necesitará recopilar datos de la compañía minera o sus proveedores sobre tres aspectos relacionados con la compra de bienes y servicios locales. Estos incluyen:

1. un perfil de la cadena de abastecimiento;
2. el valor de las adquisiciones nacionales; y
3. la distribución social de los gastos en adquisiciones.

## Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

continuación

### Recuadro 5.3: Asociaciones para desarrollar el contenido local

Los planes de ejecución para el desarrollo del contenido local prevén la colaboración de la compañía minera y sus subcontratistas con empresas locales (y nacionales) en sus cadenas de abastecimiento y son una parte importante y cada vez más usual del planeamiento minero. A fin de asegurar que no se pierdan las oportunidades económicas en las fases de diseño, factibilidad, construcción, puesta en marcha y operaciones de una mina, a menudo se brinda apoyo técnico o financiero a las empresas locales para ayudarlas a desarrollar bienes y servicios para la cadena de abastecimiento. Es responsabilidad del operador de la mina asegurar que los planes de ejecución para el desarrollo del contenido local sean asumidos en todos los niveles de la actividad (propietarios, contratistas y empleados directos) y se pongan a disposición del público. Con esta finalidad, algunos operadores mineros establecen oficinas especializadas cerca de la mina con equipos de personal de compras para asegurar que los planes de ejecución para el desarrollo del contenido local se cumplan.

NOTA: Mayor información y ejemplos prácticos de las iniciativas de contenido local se pueden encontrar en el documento del ICMM de enero 2010 “*Como mapear las asociaciones dentro del país*” (*Mapping in-country partnerships*).

### Un perfil de la cadena de abastecimiento

Esta información debe encontrarse disponible en los departamentos de compras o contabilidad de la mina. Debe apuntar a obtener más que sólo un año de datos. Trate de recolectar datos de períodos lo más largos posibles para que sea representativo del número de fases del proyecto (exploración, construcción, operación y cierre de minas). Desarrolle el perfil buscando respuestas a las siguientes preguntas:

- ¿Cuántos proveedores existen en total, tanto nacionales como extranjeros? ¿Cuál es el nivel de gastos de la compañía minera en los bienes y servicios que estos proveen?
- ¿Cuántos de estos proveedores son nacionales (locales o del país)? ¿Es posible determinar si realmente son empresas de propiedad local o sólo sucursales de proveedores de otros países?
- ¿Qué bienes y servicios proveen?<sup>61</sup>

### El valor de las compras a nivel nacional

El departamento de compras de la mina debería, en primera instancia, ser capaz de ofrecer estos datos. De no poder hacerlo, quizás pueda persuadir a los proveedores más importantes de brindarle la información relevante. Para estos cálculos, generalmente no será posible (o necesario) contactar a todos los proveedores nacionales; en cambio, es mejor valerse de unos cuantos de los más grandes, ya que de esta manera podrán abarcar a una gran parte de la cadena de abastecimiento local. Otra

<sup>61</sup> Observen que las empresas “nacionales” a menudo son en realidad sucursales locales de proveedores internacionales, tal como aquellos que proveen combustible, vehículos y explosivos. Estas son constituidas localmente para fines tributarios y ciertamente emplearán a personal local, pero no son exactamente empresas “locales”. Sin embargo, la distinción entre las estructuras de propiedad (es decir, subsidiarias locales y extranjeras) y la parte de la empresa que representa el “valor agregado” local no siempre es clara.

# Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

continuación

posibilidad es buscar una muestra que sea representativa en términos del tipo de proveedor, geografía, volumen de compras y calificaciones requeridas.

Entonces:

- calcule el valor de las compras realizadas a través de estos proveedores;
- multiplique esto hasta obtener el valor total de las compras de origen nacional (asumiendo que la muestra representa de manera exacta la cadena de abastecimiento nacional). Por ejemplo, si se calcula el valor de las compras para un tercio de los proveedores nacionales, entonces multipliquen este valor por tres para obtener el valor total de las compras nacionales; y
- divida este valor entre las compras totales (nacionales y extranjeras) a fin de estimar el porcentaje de todas las compras que son de origen nacional

También sería útil calcular la proporción de empresas locales que no son proveedores directos pero que también dependen de la mina (por ejemplo, debido al consumo de los empleados en establecimientos minoristas y en su espacamiento). Este cálculo se puede obtener de manera más precisa buscando en fuentes secundarias de información, como en pequeñas encuestas de empresas locales o hablando con grupos representativos.

Una cámara local de comercio o un donante podrían haber realizado encuestas sobre vínculos comerciales en el pasado. Cualquier impacto negativo que la mina haya tenido en las empresas o en el comercio local debería también aparecer ahí. Las principales nuevas inversiones de capital también requieren de compras, pero el valor es mucho mayor que aquel del gasto operativo. Por lo tanto, si hubo una inversión de capital reciente

(por ejemplo, en los últimos cinco años) o si hay una inversión de capital en curso o en planes, describa la escala del gasto y cuándo se han adquirido o se planean adquirir los servicios de construcción y bienes de capital. En caso los datos se encuentren disponibles, utilice un proceso similar al descrito anteriormente. De no ser así, se debe dar una descripción más cualitativa de la inversión, incluyendo una descripción del valor de los trabajos, el número de personas empleadas o a ser empleadas, y la ubicación de los proveedores de bienes de capital y equipos de construcción.

## La distribución social de los gastos en compras

Cuando cuantifique las compras, de ser posible trate de identificar a qué sectores de la población pertenecen los proveedores y en qué grado, desagregados por etnidad, religión, idioma, cultura, lugar de origen, lugar de residencia y edad. Esto podría hacerse analizando los tipos de compañías que ofrecen los bienes y servicios.

## Periodo de tiempo

Al analizar los tres aspectos anteriores, debe tratar de desarrollar un panorama de cómo los gastos en compras han cambiado y continuarán cambiando con el tiempo. Por lo tanto, además de los datos del año en curso, intente obtener cifras de los 5 a 10 años anteriores y estimados para los siguientes 5 a 10 años.

Tal como con el empleo, se pueden elaborar estimados más precisos para estos años futuros, (en base a los contratos existentes a largo plazo) que para el año en curso, en caso no hayan datos disponibles.

La Tabla 5.2 es un ejemplo de una tabla que puede utilizar para organizar algunos de los datos de estos tres aspectos.

**Tabla 5.2: Ejemplo de cuestionario sobre los suministros comprados a la economía receptora de la inversión**

<b>Rubro</b>	<b>Valor aproximado (US\$/año)</b>	<b>Compañía/producto</b>	<b>Ubicación</b>	<b>Proveedor en desventaja (S/N)</b>	<b>Comentarios y ejemplos de iniciativas</b>
1. Servicios relacionados con la mina (bar, tienda)	US\$100,000	Tienda y Bar Inc.	En la mina	No	Empezó sólo con la tienda pero ahora tiene un contrato a largo plazo para el bar y la tienda
2. Alimentación para el campamento	US\$175,000	Carne y vegetales frescos	Poblados circundantes	Si	Comprados mediante una cooperativa establecida por la compañía minera
3. Combustible	US\$2 millones	Empresa estatal de combustibles	Distrito de la capital nacional	No	Contrato a largo plazo
4. Transporte	US\$7 millones	Logistics Inc.	Distrito de la capital nacional	No	Contratos otorgados mediante licitación
5.					

# Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

continuación

## PASO 4: Desarrollo de capital humano y capacitación (Minería y desarrollo económico: contenido local)

La capacitación siempre será una parte importante de la contribución local de la compañía minera y por ende necesita documentarse cuidadosamente y a cabalidad haciendo el desglose según cultura, lugar de origen, lugar de residencia, género, etnidad, edad, idioma y religión de las personas capacitadas. Los beneficios de la capacitación a menudo se extienden o llegan hasta los empleados de los proveedores y usualmente toman la forma de capacitación vocacional (directamente relacionada con el trabajo). La importancia de la capacitación para la sociedad a menudo se valora como algo superior a los costos en los que la compañía minera incurrió: las habilidades podrían ser transferibles de las personas capacitadas a sus familiares o amigos; y las personas capacitadas contribuyen a incrementar la base de capital humano del país, para beneficio de las operaciones mineras presentes y futuras y de otros sectores de la economía.

Se recomienda que reúna los datos mostrados en la Tabla 5.3. Además, intente determinar cómo la inversión en el capital humano ha cambiado con el tiempo y cómo se espera que cambie, utilizando como puntos de referencia 5 y 10 años en el pasado y hacia el futuro. En muchas minas, la generación de empleo ya habrá declinado debido a mejoras en la productividad, por lo tanto considere las implicancias tanto positivas como negativas.

62 El peligro moral es más evidente en el campo de la ley y el orden, donde hay numerosos ejemplos de compañías que se han visto atrapadas entre la necesidad práctica y la falta de autoridad moral para actuar en base a dicha necesidad.

## PASO 5: Inversión social y desarrollo de infraestructura (Minería y desarrollo económico: planeamiento de desarrollo regional)

El objetivo de este paso es describir la inversión social y las iniciativas de desarrollo de infraestructura de la compañía minera. En países de ingresos medios y bajos, dichas iniciativas siempre serán necesarias. Sin embargo, su forma y alcance se verán afectados no sólo por la demanda latente en la comunidad local, sino también por la nueva demanda ante la cual la nueva mina es responsable. Por ejemplo, la llegada de trabajadores externos y sus familias podría haber forzado a la compañía a construir o mantener escuelas, hospitales, clínicas, comisarías o bibliotecas públicas. Las compañías mineras que enfrentan estas demandas lucharán por trazar una línea divisoria entre lo que les corresponde razonablemente y aquello que le corresponde al gobierno a quien pagan impuestos. A pesar de las buenas intenciones, la transición de ser una compañía minera a ser un cuasi-gobierno trae consigo dificultades. Por ejemplo, los gobiernos se verán tentados a dejar la inversión social y el desarrollo de la infraestructura en manos de la compañía, lo cual hace que las instalaciones financiadas por la mina estén expuestas a que, con el tiempo, no cuenten con fondos suficientes.

Adicionalmente, la compañía tendrá a cargo una responsabilidad para la cual no tiene obligación ni autoridad moral<sup>62</sup> y esto se verá agravado por el resentimiento de las dependencias formales del gobierno que no cuentan con fondos suficientes y quedan marginadas. Como regla general, las compañías mineras deben apoyar las iniciativas locales formando asociaciones con gobiernos locales y grupos de la comunidad en lugar de sustituirlos.<sup>63</sup>

63 Esto se toca en detalle en el *Kit de Herramientas de Desarrollo Comunitario* del ICMM/Banco Mundial, pp. 8-10.

**Tabla 5.3: Cuestionario sobre actividades de capacitación realizadas**

Pregunta	Indicadores (por ejemplo número de empleados /horas, US\$)	Comentario
¿Número de empleados que recibieron alguna capacitación relacionada con el empleo en el último ejercicio financiero?		
¿Eran ellos empleados manuales, profesionales o técnicos?		
¿Qué tipo de capacitación se realizó en el último ejercicio financiero, incluyendo actividades muy básicas, si procede, como por ejemplo alfabetización o salud y seguridad?		
¿Cantidad de tiempo dedicada a la capacitación en el último ejercicio financiero para cada tipo de capacitación, en promedio, entre todas las personas capacitadas?		
¿Cuánto se gastó en capacitación en el último ejercicio financiero?		
¿Cuál fue el resultado de la capacitación brindada?		
¿Cuántas calificaciones formales se lograron – académicas, certificados para instrucción vocacional?		
¿Se pudo medir u observar aumentos en la productividad?		
¿Se redujo la rotación del personal?		
¿Mejoró el desempeño en seguridad?		
¿Se redujeron los incidentes/emisiones por contaminación?		
¿Existen casos de mejoras en el desempeño de los empleados, evidencia de promociones en grupos antes desfavorecidos?		

# Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

continuación

Para cada área de inversión social y desarrollo de la infraestructura, debe:

- describir la iniciativa;
- indicar el costo aproximado (US\$ por año o costo de inversión inicial). Si estos esfuerzos son realizados en cooperación con el gobierno u otras instituciones (por ejemplo, ONG) entonces debe acotar la parte de los costos asumidos por los diferentes socios;
- describir y cuantificar, cuando sea posible, otras contribuciones de la compañía a la iniciativa, como por ejemplo horas del personal y apoyo de otra índole. En caso sea tiempo dedicado por los empleados a través de programas de voluntariado del personal, entonces calcule los sueldos equivalentes por la cantidad de tiempo; y
- observar si distintos grupos perciben algún beneficio por la inversión realizada.

## Tabla 5.4: El cuestionario sobre inversión social y desarrollo de infraestructura

(esta tabla se encuentra disponible en la versión en CD del kit de herramientas) da una estructura para recabar y presentar la información desglosada en cinco categorías. La tabla incluye una sección trasversal de ejemplos de diferentes tipos de actividades.<sup>64</sup> La lista no es exhaustiva, y se debe añadir tanta información como sea necesario. Muchas iniciativas podrían no estar documentadas o no ser evidentes a primera vista, y quizás necesite hacer numerosas consultas dentro de la operación minera para poder armar el panorama completo.

En las entrevistas que realizó con la comunidad local y partes interesadas del gobierno durante el

Paso 1, ellos compartieron con usted sus opiniones sobre el acceso a la infraestructura. Será importante registrar las opiniones de los usuarios finales acerca del éxito de las iniciativas de inversión social y desarrollo de infraestructura de la compañía minera. Trate de consignar la infraestructura desarrollada únicamente para satisfacer las necesidades de la compañía separada de las inversiones específicamente sociales o las instalaciones de uso común. Por ejemplo, una carretera dentro del área de la concesión que esté restringida a los vehículos de la compañía minera no le dará a la comunidad local ningún beneficio.

Además de los hechos y las cifras que cuantifican la contribución, también debe indagar sobre las dimensiones más cualitativas de la inversión social y el gasto en desarrollo de infraestructura:

- Identifique las interacciones entre la compañía y los empleados, el gobierno nacional, los líderes de la comunidad local y otros representantes del gobierno al momento de determinar qué apoyo ofrecer. Por ejemplo, ¿planeó la compañía que la infraestructura física sea utilizada también por otros negocios locales o residentes? ¿Ha ahorrado fondos al gobierno que de otra manera hubiera tenido que comprometer adoptando un enfoque de planeamiento regional cooperativo y así evitar una duplicación de esfuerzos?
- Aun cuando podría ser difícil ponerlo en práctica, de ser posible haga una breve evaluación de cuáles grupos dentro de la comunidad podrían estar beneficiándose más de las inversiones en términos de género, etnidad, religión, idioma, cultura, lugar de origen, lugar de residencia y edad, y si los beneficios están distribuidos de manera equitativa o no.

64 Las definiciones difieren, y algunos de estos rubros podrían no ser considerados como inversiones sociales en todos los países.

## Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

*continuación*

### PASO 6: Comparar las tendencias de desarrollo económico y social local y nacional [Minería y reducción de la pobreza]

En muchos casos, el impacto económico y social de las operaciones mineras a nivel local puede ir en la dirección opuesta a las tendencias nacionales. En efecto, uno esperaría que este sea el caso cuando una inversión minera de gran envergadura está insertada en una economía local históricamente muy deprimida. Por lo tanto, es importante evaluar el progreso económico y social local para hacer comparaciones selectivas entre los niveles del desarrollo local y nacional.

La mayoría de los indicadores recomendados para el Paso 6 provienen del índice de desarrollo humano del PNUD (IDH)<sup>65</sup> y están vinculados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

#### Indicadores de nivel nacional

Para los indicadores de nivel nacional, las definiciones y datos se encuentran disponibles en el sitio web de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, y deberían resumirlos como se indica en la Tabla 5.5.

#### Indicadores de nivel local

No existen aún indicadores estándar de nivel local para las tendencias de desarrollo económico y social en la economía local – es decir, para el área de influencia de la operación minera. A menudo la aproximación más cercana serán los indicadores regionales. El grado al cual estos reflejan las circunstancias a nivel local depende mucho del lugar. Sin embargo,

podría caracterizar el desarrollo del área local a partir de fuentes como:

- informes de desarrollo humano a nivel país elaborados por el PNUD u otras instituciones, que han desagregado los datos según regiones, ciudades más grandes y otras áreas administrativas;
- informes del jefe local de salud, departamento de educación o ministerio de finanzas;
- informes de la compañía minera, tal como los reportes sociales, EIS o EIRH; y
- datos sobre las variables del Objetivo de Desarrollo del Milenio a nivel local para aquellos países que han preparado documentos de estrategia de lucha contra la pobreza para el Fondo Monetario Internacional.

Trate de utilizar indicadores de nivel local que sean iguales o similares a los que usó para el nivel nacional para que se puedan realizar las comparaciones fácilmente (como se muestra en la Tabla 5.5).

<sup>65</sup> Los informes de Desarrollo Humano, que contienen los datos del IDH, están disponibles en <http://hdr.undp.org>.

**Table 5.5: Indicadores de desarrollo humano**

Indicador	Referencia IDH *	Nacional	Local
Índice de desarrollo humano (valor)	Tabla H		
Expectativa de vida al nacer (años)	Tabla H		
Tasa de alfabetización adulta (% de personas de 15 años o más)	Tabla H		
Ratio combinada bruta de matrícula en escuelas (%)	Tabla H		
PBI per cápita (PPP US\$)	Tabla H		
Índice de expectativa de vida	Tabla H		
Índice de educación	Tabla H		
Rango de PBI per cápita menos rango de IDH	Tabla H		
Población que no usa una fuente mejorada de agua (%)	I - 1		
Niños con bajo peso para la edad (%)	I - 1		
Proporción de ingresos estimados percibidos por hombres y mujeres	K		
Desempleo	1-2		

\* Las referencias en los Informes de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD cambian año a año. La Tabla 5.5 se basa en la edición del IDH de 2009, la cual detalla los indicadores de nivel nacional de la A a la N.

## Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

*continuación*

### Como presentar sus conclusiones

Los distintos impactos individuales agrupados y evaluados en detalle en los seis pasos del módulo cinco le deberían permitir presentar el impacto neto económico y social general a nivel local (los impactos macroeconómicos se cubren en el módulo seis). Sin embargo, la puntuación y ponderación de temas cualitativamente diferentes (donde la percepción del éxito difiere de persona a persona) no es directa y puede ser en cierto modo polémica. Por lo tanto, este kit de herramientas no ofrece un "scorecard" (sistema de puntuación) formal que integre el desempeño de los diferentes temas. En su lugar, usted debe elaborar un resumen descriptivo de los principales hallazgos cuantitativos y cualitativos, sustentado con gráficos y tablas, e identificar sus implicancias para las iniciativas y asociaciones de la compañía minera.

Revisen todos los hallazgos reunidos en las consultas con las partes interesadas durante el Paso 1, para asegurar que la evaluación general del impacto local neto da cuenta absoluta de todas las contribuciones positivas y negativas de la minería a nivel local. Si llegó a realizar las entrevistas y consultas a las partes interesadas de forma rigurosa, debería contar con una gran cantidad de información cualitativa con la cual sustentar o rebatir algunos de los hallazgos cuantitativos.

Por ejemplo, las discusiones con las partes interesadas sobre el desplazamiento físico o económico, y sobre los cambios demográficos o sociales que han surgido en las comunidades como resultado de la

presencia de la mina tanto positivos como negativos, complementarán los datos obtenidos por la compañía minera acerca de las iniciativas sociales y el desarrollo de infraestructura o empleo.

Los datos del Paso 2 acerca del empleo pueden presentarse en un gráfico cronológico incluyendo tanto los números de los puestos de empleo como los sueldos y salarios. Los principales resultados del Paso 3 se pueden presentar como en la Tabla 5.2 acompañados por una descripción de las principales características y problemas de las compras a nivel local. Exponga las iniciativas específicas de la mina dirigidas al incremento de los niveles de compras en el ámbito local y si estas han sido exitosas o no.

Las conclusiones del Paso 4 pueden presentarse en una tabla similar a la Tabla 5.3 con una descripción de las implicancias positivas y negativas de las actividades de capacitación de la operación minera.

La Tabla 5.4 del Paso 5 puede dar pie a la discusión sobre la inversión social y el desarrollo de la infraestructura.

Con los datos recopilados en el Paso 6, podrá comparar el estado de desarrollo económico y social a nivel nacional y local calculando la proporción de los valores de los indicadores a nivel local con los indicadores correspondientes al nivel nacional. Estas proporciones pueden presentarse en un histograma (en la Figura 5.1 hay un ejemplo de esto).

Interpretación de los resultados hipotéticos de la Figura 5.1:

# Medición de las contribuciones positivas y negativas de la mina participante hacia las comunidades locales

continuación

- Si el valor es mayor a 1, esto indica que el nivel local tiene un mejor desempeño que el país en su conjunto en un aspecto socioeconómico específico.
- Si el valor es menor a 1, esto indica que el nivel local tiene un peor desempeño que el país en su conjunto en un aspecto socioeconómico específico.

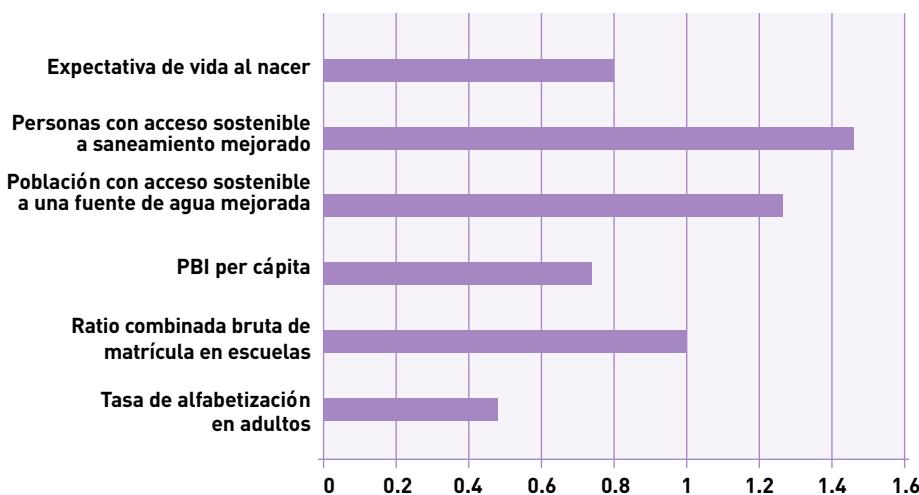
Cuando sea posible, debe intentar describir los impactos netos (beneficios y costos netos) para los diferentes grupos de interés. Es recomendable que organice esta descripción resumida en torno a los seis temas de asociación:

- minería y reducción de la pobreza;
- minería y desarrollo económico: administración de ingresos;

- minería y desarrollo económico: planeamiento de desarrollo regional;
- minería y desarrollo económico: contenido local;
- minería e inversión social;
- minería y solución de controversias.

Debe prestar especial atención a las fortalezas y debilidades del desempeño de la compañía minera en base a estos seis temas, porque de ello depende la credibilidad de la evaluación y dirigir adecuadamente las prioridades para iniciativas de la compañía o para futuras asociaciones.

**Figura 5.1: Comparar el desempeño socioeconómico local con el nacional (un puntaje de “1” indica una igualdad en el desempeño local y nacional)**



Esta guía y las herramientas en este anexo fueron diseñadas por Environmental Resources Management (ERM)<sup>66</sup> para ayudar a los consultores encargados de entrevistar a las partes interesadas sobre las iniciativas socio-económicas de la operación minera participante. Esta guía tiene dos pasos: organizar los insumos (inputs) y organizar los productos finales (outputs). Debe leerse junto con el módulo cinco y ser usada para planificar el trabajo de campo y presentar los resultados (adaptándolos de ser necesario). Es también esencial que todos los entrevistadores estén adecuadamente capacitados antes de comenzar el trabajo de campo y que un supervisor de encuestas experimentado participe para supervisar el trabajo de diseño así como la ejecución en el campo.

### **PASO 1: Identificar y priorizar a los entrevistados**

Es esencial que seleccione a las partes interesadas correctas para entrevistar si desea obtener un panorama exacto de cuánto conocen sobre el proyecto, de las actitudes y opiniones de los pobladores locales. El texto y la tabla siguiente le darán pautas para lograrlo. En particular, al hacer la selección debe considerar lo siguiente:

- representar a cabalidad a los diferentes grupos de interés (por ejemplo, ONG, gobiernos);
- asegurar una buena representación de las partes interesadas que:
  - sean relevantes para el sector minero en uno o más de los seis temas de asociación;
  - tengan un amplio nivel de conocimiento sobre las condiciones locales y también un alto puesto en su organización; y

- se sepa que tengan un buen conocimiento (y, quizás, opiniones firmes) sobre temas específicos a nivel local pero que no ostenten ningún cargo local importante;
- lograr un área de influencia geográfica adecuada para la evaluación, y asegurar un buen equilibrio de partes interesadas dentro de ella (por ejemplo, grupos de interés cercanos a la actividad minera comparados con aquellos también afectados por la minería pero ubicados en zonas más alejadas); y
- considerar en su totalidad las opiniones de las partes interesadas, aquellas a favor de la minería, las imparciales y aquellas en contra de la minería.

Una vez que se realiza esta evaluación inicial, priorice a las partes interesadas dentro de cada grupo, especialmente si existen demasiadas para entrevistar en el plazo con el que cuenta. Céntrense en aquellos que tienen una mayor importancia. Comparta su priorización con el consultor líder para recibir su opinión antes de coordinar las reuniones. La Tabla A.4.1 es una guía para el tipo de información que debe recabar. Necesitará aplicar su propia discrecionalidad al momento de decidir los criterios que utilizará para priorizar a los grupos.

La guía en la **Tabla A.4.2: Información obtenida en las entrevistas** (esta tabla está disponible en la versión en CD del kit de herramientas) sobre el tipo de información o perspectiva que se espera de cada grupo de interés lo ayudará a planear sus entrevistas y definir las preguntas a formular.

Adicionalmente, la información en la Tabla A.4.2 lo ayudará a precisar o ampliar los ejemplos de preguntas en la Tabla 5.1

<sup>66</sup> [www.erm.com](http://www.erm.com).

Tabla A.4.1: Priorizar a los entrevistados

Organización	Nombre y cargo de la persona de contacto	Relevancia para la minería y tema	Relevancia geográfica	¿Pro-minería, anti-minería o imparcial?	Prioridad
a) Gobierno local					
b) Compañías mineras (y sus empleados)					
c) ONG/Instituciones donantes					
d) Otras ONG /Grupos de la sociedad civil como representantes de grupos de la comunidad					
e) Empresas locales, grupos de la comunidad y pobladores locales (cuando no hayan entrevistados disponibles en d); asegúrese de contar con una gama representativa de entrevistados o representantes de grupos focales, incluyendo mujeres)					

## Lineamientos para las entrevistas de campo

*continuación*

### **PASO 2: Presentar el resultado final de las entrevistas**

La Tabla A.4.3 es una plantilla con la cual recoger las respuestas de los entrevistados y estructurarlas según los seis temas de asociación. Para cada tema y organización o contacto, debe intentar obtener lo siguiente:

- antecedentes – método y estadísticas;
- iniciativas en marcha, con resumen de los impactos;
- oportunidades de mejora; y
- desafíos pendientes que se deben abordar en cada tema para poder generar mejoras.

**Tabla A.4.3: Presentar resultados**

Organización / contacto	minería y reducción de la pobreza	minería y desarrollo económico: administración de ingresos	minería y desarrollo económico: planeamiento de desarrollo regional	minería y desarrollo económico: contenido local	minería e inversión social	minería y solución de controversias
<b>a) Gobierno local / autoridades</b>						
<b>b) Compañías mineras</b>						
<b>c) Instituciones donantes</b>						
<b>d) ONG</b>						
<b>e) Grupos de la sociedad civil como representantes de los grupos de la comunidad</b>						
<b>f) Grupos de la comunidad</b>						

NOTA: Esta tabla tiene una estructura similar a la Tabla A.2.1, la tabla resumen para el ejemplo de base de datos de asociaciones. Las conclusiones que ha obtenido a partir de las entrevistas lo ayudarán a desarrollar aún más la base de datos de asociaciones sugerida en el módulo dos y descrita en el Anexo 2.

El Anexo 5 ofrece una guía para calcular las tres categorías de empleo: directo, indirecto y multiplicador o inducido.

Para las tres definiciones de empleo (directo, indirecto e inducido) frecuentemente será de interés saber qué proporción de empleo indirecto se contrata a nivel “local”. Por lo tanto, cuando sea posible, pregunte o haga un cálculo de la proporción de empleos que son generados “localmente” por la mina.

## Calcular la generación de empleo

Todo el empleo debe ser expresado en equivalentes a tiempo completo para un año. Un empleo a tiempo completo es uno que ocupa a los empleados por 30 horas o más a la semana. Por lo tanto, si la mina emplea a dos personas a medio tiempo, cada uno de los cuales trabaja dos días completos por semana durante el año, esto se cuenta como equivalente a un puesto a tiempo completo.

## Empleo directo

Como se muestra en la Figura A.5.1, los empleos directos incluyen a los empleados de la compañía minera y a los contratistas con presencia permanente en la mina. El total es el número de personas en las planillas respectivas pero expresadas como puestos equivalentes a tiempo completo. En caso que haya personal empleado en sedes centrales o que se dedique a otras actividades dentro del país, se debe incluir sólo la proporción de estos que se relacionan con la mina.

## Empleo indirecto

Los empleados indirectos son aquellos que trabajan fuera de la mina para los proveedores y contratistas de la operación y cuyo empleo depende de la operación. (El empleo indirecto incluye el empleo en las inversiones de servicio comunitario, pero esto se aborda en la siguiente sección ya que se calcula de manera diferente).

Si bien no son tan exactas como las cifras del empleo directo, se podría obtener estimados razonables de empleo indirecto (particularmente para los trabajadores por contrato a tiempo completo) del departamento de personal o recursos humanos de la compañía minera o de los mismos proveedores y contratistas.

Para contabilizar a los empleados de los proveedores o contratistas no tienen necesariamente que estar contratados permanentemente para trabajar en la operación. Por ejemplo, un contratista de mantenimiento que cuenta con 100 empleados equivalentes a tiempo completo y que vende el 10% de su producción en un año a la operación minera habría tenido el equivalente a 10 puestos a tiempo completo generados por el trabajo en la operación. Nuevamente, esta información la debería poder encontrar en la mina o en los proveedores y contratistas.

Si una parte del trabajo es subcontratado a otras compañías, se deben hacer cálculos similares para ellos.

La Tabla A.5.1 resume cómo calcular el empleo generado por los proveedores y

Figura A.5.1: Tipos de empleo

Leyenda

- Empleos directos
- Empleos indirectos
- Empleos inducidos
- Empleos extranjeros  
NO incluidos

Empleos en la cadena de abastecimiento extranjera

Idem

Etc.

En el país, empleos en la cadena de abastecimiento fuera de la mina

Idem

Etc.

Empleos creados en el país por el consumo de los empleados

Idem

Etc.

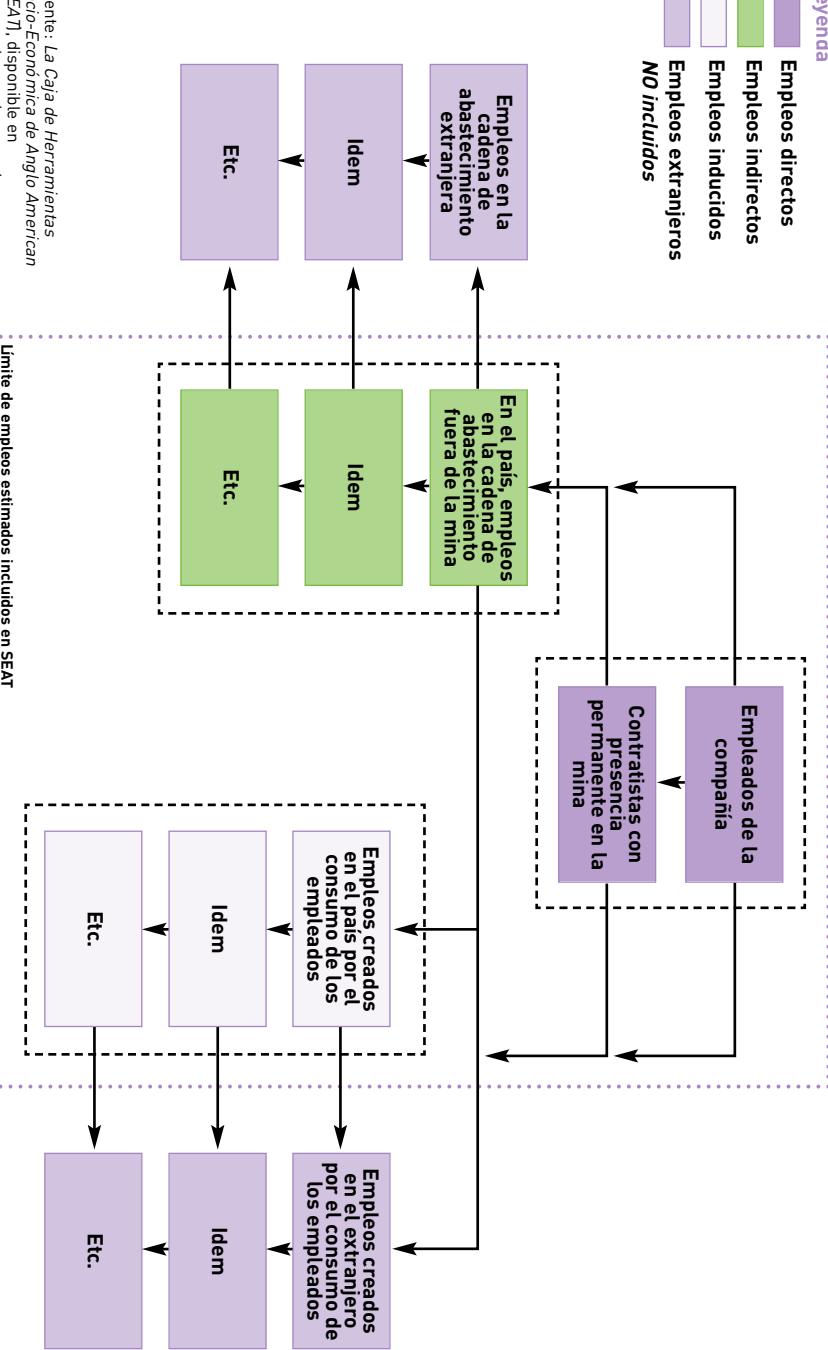
Empleos creados en el extranjero por el consumo de los empleados

Idem

Etc.

Empleados de la compañía

Contratistas con presencia permanente en la mina



Fuente: La Caja de Herramientas Socio-Económica de Anglo American (SEAT), disponible en [www.angloamerican.co.uk](http://www.angloamerican.co.uk).

Límite de empleos estimados incluidos en SEAT

## Notas para calcular los impactos en el empleo

continuación

contratistas. Si la operación tiene contratistas o proveedores importantes quienes a su vez tercerizan gran parte de su trabajo a otras compañías, ellos también pueden usar esta misma plantilla. Al momento de recopilar esta información, se deben aplicar muestras. Se debe contactar a un número de proveedores que represente una gran parte del gasto en compras de la operación. La muestra debe ser representativa en términos del tipo de proveedor, geografía, tamaño de compras y calificaciones requeridas. La información reunida debe luego ser extrapolada para reflejar el gasto total. No es necesario contactar a todos los proveedores, ya que esto demandaría mucho tiempo.

### Empleo indirecto creado por las inversiones sociales comunitarias

El empleo creado por la inversión social comunitaria es un tipo de empleo indirecto, pero es calculado de un modo distinto. Las operaciones mineras pueden impactar a la sociedad de diversas maneras mediante la ejecución de inversiones sociales. Por ejemplo, podrían construir o mantener escuelas, hospitales, clínicas, comisarías y bibliotecas públicas. Esto, en sí mismo, puede generar empleo dentro de la comunidad. Las operaciones mineras también podrían contribuir a los planes de generación de empleos como parte de sus iniciativas de inversión social.

Identificar el número de puestos equivalentes a tiempo completo atribuibles a los empleados (o, en el caso de los planes de generación de empleos u otros planes que mejoran los medios de subsistencia, a los beneficiarios) de las iniciativas de inversión social comunitaria es un proceso sencillo de cuatro pasos:

1. Identificar el número de empleados o beneficiarios de la iniciativa. Este es el número de personas que participan directamente en la iniciativa (es decir, no incluye a los dependientes que no participan).
2. Calcular o preguntar sobre el porcentaje promedio de su día laboral que es dedicado a apoyar o trabajar en la iniciativa.
3. Estimar el porcentaje de la contribución de la operación a establecer y mantener la iniciativa. Esto puede incluir contribuciones en especie (por ejemplo, en tierra, materiales o tiempo). Para asegurar que la respuesta sea equilibrada, la operación debe intentar llegar a un consenso al respecto con otros socios de la iniciativa, incluyendo a los beneficiarios.
4. Calcular los puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo utilizando la siguiente fórmula:
  - a. número de empleados o beneficiarios, multiplicados por
  - b. porcentaje promedio de ingresos o empleo derivado de la iniciativa, multiplicado por
  - c. el porcentaje de la contribución de la operación minera a la iniciativa, igual a
  - d. puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.

Por ejemplo, si un hospital local tiene 200 empleados quienes subsisten por el hecho de trabajar ahí a tiempo completo, y la mina es responsable del 50% del apoyo que se da, el empleo generado sería de 200 beneficiarios x 0.5 (contribución de la mina) = 100 puestos de trabajo equivalente a tiempo completo.

La Tabla A.5.2. ofrece un formato para calcular y resumir el empleo a partir de las inversiones sociales comunitarias.

Tabla A.5.1: Calcular el empleo indirecto (excluyendo el empleo de la inversión social comunitaria)

Nombre del contratista/sub contratista/proveedor	(a) Número de empleados con presencia permanente en la mina (1) [incluye contratistas]	Número de empleados fuera de la mina			(e) Total de empleados indirectos (a + d)	(f) Porcentaje de empleo que es local
		(b) Número total de empleados en la compañía <sup>(1)</sup>	(c) Porcentaje de negocios con la operación minera	(d) Total de empleados fuera de la mina (b x c)		
1.						
2.						
3.						
etc.						
<b>Total</b>						

NOTA: (1) El personal y el número de empleados debe ser expresado en equivalentes a tiempo completo.

**Tabla A.5.2: Calcular la contribución de la operación minera al empleo indirecto a partir de las inversiones sociales comunitarias**

Nombre de la iniciativa	[a] Número de empleados o beneficiarios de la iniciativa	[b] Porcentaje promedio del ingreso de los empleados o beneficiarios generado por la iniciativa	[c] Contribución de la operación minera para establecer la iniciativa (%)	[d] Empleos equivalentes a tiempo completo atribuibles a la inversión social comunitaria (a x b x c)	[e] Número de empleos que son locales
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					
6.					

# Notas para calcular los impactos en el empleo

continuación

## Empleo inducido a través de los consumos de los empleados (multiplicadores)

El consumo de los empleados directos e indirectos (incluyendo la inversión social comunitaria) genera un empleo inducido en la economía local. Este empleo resulta de los gastos en vivienda; alimentación; ropa; actividades de esparcimiento; servicios personales como peluquería y limpieza; servicios financieros como la banca; transporte; servicios de energía eléctrica; y servicios públicos como educación y salud. Como puede verse, si bien la mayoría del consumo lo harán los empleados mismos, el sector público también podría dar servicios a su nombre (por ejemplo, educación).

Es posible calcular de manera exacta los efectos multiplicadores sobre el empleo utilizando encuestas a empresas y técnicas de modelamiento económico como el modelo I-O (input-output) y los modelos de equilibrio general (CGE).<sup>67</sup> Sin embargo, estas técnicas económicas pueden demandar mucho tiempo y recursos; y a

pesar de su simplicidad y uso generalizado, dichos modelos tienen varias limitaciones que deben tenerse en cuenta al momento de evaluar los resultados. En particular:

- la estructura del modelo podría no reflejar la economía de manera exacta, las tecnologías del lado del "input" (insumos) podrían cambiar o las variaciones en los precios relativos podrían llevar a sustituir insumos; y
- podrían haber problemas de abastecimiento en algunos sectores domésticos o en la disponibilidad de cierto tipo de mano de obra. De ser así, entonces los efectos multiplicadores obtenidos serán sobreestimados.

Para los fines de desarrollar un estudio de caso de país o un documento temático más breve sobre minería, se recomienda que utilice estimados multiplicadores más sólidos, cuando sea posible. Sin embargo, en ausencia de datos confiables, las aproximaciones empíricas de los empleos inducidos por la minería se pueden calcular a partir de estudios existentes. Dos de ellos se explican a continuación. El primer estudio estima que, por cada empleo creado en una mina, se crean 1.65 a 2.5 empleos adicionales en otras partes.<sup>68</sup> El segundo estudio estima que, por cada empleo en una mina, se generan 1.25 a 2.37 empleos más en otras partes, la cifra más alta está relacionada con las "minas de categoría mundial".<sup>69</sup> Estos estimados se basan en la experiencia de los autores de realizar evaluaciones de impacto socio-económico utilizando modelos I-O y CGE.

67 Nota: Las tablas Input-output describen las relaciones de compra y venta entre los productores y los consumidores dentro de una economía. Las Tablas Input-Output de la OCDE son elaboradas ilustrando los flujos entre las ventas y compras (finales e intermedias) de la producción industrial pero también pueden elaborarse ilustrando las ventas y compras (finales e intermedias) del output (producción) de bienes. Para mayor información, ver el sitio web de OCDE donde el conjunto más reciente de Tablas Input-Output contiene cifras de 42 países que datan desde aproximadamente 2005. Se puede acceder a las Tablas Input-Output mediante el servicio de difusión de datos OCDE-STAT y como una serie de archivos Microsoft Excel. Para acceder a todo el conjunto de datos, ir a los temas "Industria y Servicios", "Bases de Datos de Análisis Estructural [STAN]" y "Base de Datos Input Output" en [www.oecd.org](http://www.oecd.org). Un buen ejemplo de aplicar un modelo input-output para el sector minero (Chile) se puede encontrar en [www.uncstd.org](http://www.uncstd.org). Para mayor información sobre el modelamiento CGE, ver Modelos de Equilibrio General y su Uso en el Análisis de Política a nivel de Economía: Todo lo que siempre quiso saber (pero tenía miedo de preguntar) - Computable General Equilibrium Models and Their Use in Economy-Wide Policy Analysis: Everything You Ever Wanted to Know (But Were Afraid to Ask) -, disponible en [www.rri.wvu.edu](http://www.rri.wvu.edu)

68 Esto se basa en el estudio del Banco Mundial Grandes Minas y la Comunidad. Si existiera una investigación más adecuada que se haya calculado para la operación o el país (por ejemplo, como parte de un estudio de impacto socio-económico), entonces debería usarse esta.

69 Schoddey Hronsky, El Rol de las Minas de Clase Mundial en la Creación de Riqueza (The Role of World-Class Mines in Wealth Creation), Sociedad de Geólogos Economistas, Publicación Especial 12, 2006, pp. 71-90

---

## Análisis del impacto del ciclo de vida de la mina en el equilibrio macroeconómico del país

**ANEXO 6**  
Plantilla para recolectar datos  
del ciclo de vida

---

# MODULO SEIS

MODULO  
SEIS



A high-angle, aerial photograph of a massive open-pit mine. The mine is situated in a rugged, mountainous landscape with deep, winding excavation sites. A complex network of roads, tracks, and industrial buildings is visible within the pits. The terrain is a mix of dark rock and lighter, disturbed earth. The sky above is a clear, pale blue with scattered white clouds.

**“EL ANÁLISIS DEL CICLO DE VIDA  
PERMITE COMPRENDER LO QUE  
IMPLICA LA EXPLORACIÓN,  
DESARROLLO Y OPERACIÓN DE  
UNA MINA TÍPICA,  
PARTICULARMENTE EN PAÍSES  
MINEROS ‘NUEVOS’ ”**

# Análisis del impacto del ciclo de vida de la mina en el equilibrio macroeconómico del país



MODULO  
SEIS

## Propósito

El propósito del módulo seis es analizar el impacto del ciclo de vida de la mina en los agregados macroeconómicos del país, el ciclo de vida típicamente tiene distintas fases: exploración, factibilidad, diseño, construcción, operaciones, ampliaciones y cierre.

Además de las regalías e impuestos, la inversión de capital, los gastos de financiamiento y operaciones, las contribuciones a la comunidad, y las provisiones y garantías de cumplimiento de las disposiciones del cierre de minas, influirán en los agregados

macroeconómicos del país a lo largo del ciclo de vida de la mina. Por otra parte, estas contribuciones pueden incrementarse o caer drásticamente con el tiempo, ya sea con el trascurso normal y predecible de la vida de una mina o como respuesta a factores externos ajenos al control de la empresa.

El análisis cuantitativo del ciclo de vida añadirá cifras concretas a la evidencia para sostener un debate constructivo respecto de la política fiscal en particular y sobre la contribución económica y social de la minería en general. Este módulo reconoce expresamente que la contribución de la mina a una economía puede variar significativamente año a año durante su ciclo de vida y que los debates en el país frecuentemente llegan a conclusiones erradas al no reconocer esto.

## Recopilar datos

Obtener todos los datos requeridos para analizar los impactos macroeconómicos durante el ciclo de vida de la mina pareciera una tarea abrumadora. Sin embargo, el módulo seis bien vale el esfuerzo.

Por ejemplo, el reporte REI titulado *Minería en Tanzania - ¿Qué futuro podemos esperar?* pudo explicar las contribuciones macroeconómicas del ciclo de vida de la minería a una audiencia lega y darle perspectiva a un debate políticamente acalorado especialmente sobre la imposición de tributos a la minería.

Necesitará recopilar datos sobre la mina y sobre los agregados macroeconómicos del país para el periodo cubierto por el ciclo de vida de la mina (empezando con el primer programa de perforación, incluso si esto significa estimar el gasto realizado por operadores previos) en las siguientes categorías:

- Paso 1: la producción anual de la mina;
- Paso 2: los pagos anuales de la mina que contribuyen al producto bruto interno (PBI) (es decir, el valor agregado de la mina) y el producto nacional bruto (PNB), así como los datos sobre los niveles y tasas de crecimiento del PBI y PNB del país;
- Paso 3: la contribución anual de la mina a los ingresos del gobierno y a los ingresos anuales totales del gobierno; y
- Paso 4: la contribución anual de la mina a la balanza de pagos y a la balanza de pagos anual del país.

# Análisis del impacto del ciclo de vida de la mina en el equilibrio macroeconómico del país

continuación

## Usar valores constantes en dólares y valores futuros proyectados

A fin de facilitar las comparaciones de año a año durante el ciclo de vida de la mina, las cantidades monetarias usadas en los análisis deben ser comparables. Esto se hace convirtiendo los dólares actuales (es decir, la cantidad efectiva en dólares de los ingresos o gastos a la fecha actual) en dólares constantes (es decir, la cantidad efectiva en dólares de los ingresos o gastos a la fecha actual ajustada a un año base, normalmente el año financiero concluido más próximo, para tomar en cuenta la inflación o deflación).<sup>70</sup> Asegúrese de saber qué tipo de dólar, actual o constante, es el que se está utilizando en los datos que recaba. Los dólares americanos son normalmente usados en este tipo de ejercicio porque son la unidad monetaria en las que se llevan muchas cuentas de las compañías mineras. Sin embargo, esto no es esencial; y se puede utilizar una moneda internacional alternativa si fuese más adecuada. Algunos rubros se podrían expresar mejor en moneda local para fines de presentarlos a audiencias locales (por ejemplo, las dimensiones de la contribución a los ingresos del presupuesto nacional) y luego se vuelven a expresar en dólares americanos para fines de hacer comparaciones.

Adicionalmente, si no puede encontrar una fuente de datos acerca de los agregados macroeconómicos en dólares americanos, necesitará convertir los agregados macroeconómicos de la moneda del país a dólares americanos. Esto se puede hacer

encontrando el tipo de cambio vigente para dicho periodo de un gran número de sitios Web.<sup>71</sup>

Para los valores proyectados (tal como precios futuros de los minerales o los ingresos futuros del gobierno), asegúrese de indicar los supuestos en base a los cuales se obtuvieron. En muchos casos, sería preferible indicar un rango de valores. Del mismo modo, para los datos del gobierno, como los niveles futuros de PBI total, asegúrese de que las proyecciones nacionales también sean presentadas en dólares constantes.

## Datos sobre la mina

En el Anexo 6 se adjunta una plantilla para organizar los datos requeridos de la mina. Un estudio de factibilidad para una mina nueva estará basado en el modelamiento financiero de retorno de la inversión, lo cual permite optimizar el alcance del proyecto y sustenta la decisión de inversión. Un modelo financiero típico da cuenta de los principales costos durante el ciclo de vida de un proyecto, desde la perforación en la etapa de desarrollo necesaria para el cálculo de las reservas hasta la fase de diseño, construcción, operación y el cierre de minas detallado. Estos gastos incluirán todos los principales pagos que afectarán los agregados macroeconómicos del país. Por ende, los elementos financieros del estudio de factibilidad de las minas son una posible fuente importante de datos para el módulo seis. Del mismo modo, el proyecto habrá incurrido en costos no recuperables de las

70 Un convertidor rápido de importes en dólares americanos a dólares constantes se encuentra disponible en la página de la Oficina de Estadística Laboral de Estados Unidos en <http://dala.bls.gov/cgi-bin/cpicalc.pl>.

71 Por ejemplo, [www.oanda.com](http://www.oanda.com). Diversos sitios web también tienen datos del tipo de cambio histórico que podrían necesitar en caso el año base que estén utilizando sea un año pasado. .

## Análisis del impacto del ciclo de vida de la mina en el equilibrio macroeconómico del país

continuación

primeras etapas de exploración, ingeniería y análisis de factibilidad que llevan a la decisión de invertir, para los cuales también existirán registros en la compañía (o, en caso no existan, los registros de operadores anteriores, o si estos no se encuentran disponibles, los estimados en base a lo que se conoce del alcance de los trabajos de exploración inicial). Los estudios de factibilidad quedan obsoletos y en muchos casos será mejor usar las cuentas históricas de la compañía y las proyecciones a futuro en base al modelamiento financiero que todas las compañías actualizan regularmente.

Adicionalmente, estos modelos también pueden simular las consecuencias de influencias probables futuras pero impredecibles sobre los gastos e ingresos, tal como los precios de los minerales, costos de combustibles y otros consumibles en las minas, los cuales afectarán el desempeño de las minas y por ende sus contribuciones a los agregados macroeconómicos del país.<sup>72</sup>

Una mina también podría haber encontrado o estar buscando recursos fuera de los parámetros de las reservas de minerales del estudio de factibilidad o del plan actual de minado para los cuales también se podrían modelar escenarios futuros de desarrollo y sus impactos macroeconómicos.

Los modelos financieros podrían contener información comercial confidencial. Sin embargo, la experiencia con la iniciativa REI

del ICMM ha mostrado que los datos que desarrollan se pueden generalizar fácilmente para contar la historia de los posibles impactos macroeconómicos del ciclo de vida de una mina. La historia será creíble, porque los proyectos son muy sensibles a los costos y las compañías hacen todo lo posible para tomarlos en cuenta.

Los impuestos, regalías y tasas que las compañías pagan al gobierno adoptan muchas formas, y con frecuencia se pagan a nivel nacional, regional y local. Estos son documentados en los libros de las compañías y, siempre y cuando la compañía minera esté dispuesta a compartir esta información, entonces estos libros deberían ser su principal fuente de información. Asimismo, la mayoría de las compañías mantienen estimados actualizados de posibles pagos futuros. Si las compañías no pueden compartir la información, quizás necesite excluir esta sección, a menos que los datos de ingresos se puedan obtener de otras fuentes. Idealmente, estas serían los reportes de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). Sin embargo, los datos no siempre se muestran de manera desagregada, compañía por compañía, ni todos los países han firmado la EITI.<sup>73</sup>

Al reportar sus hallazgos, debe señalar sus fuentes y, cuando solo se presente información parcial, indicar las razones de ello.

La plantilla de presentación de reportes EITI en el Anexo 3 (Tabla A.3.2) o la plantilla de datos del ciclo de vida en el Anexo 6 (ver

72 Ver el reporte de ICMM *Minería en Tanzania – ¿qué futuro podemos esperar?* Como un ejemplo del enfoque del ciclo de vida para evaluar los impactos macroeconómicos del sector minería, disponible en [www.icmm.com](http://www.icmm.com).

73 Ir a [www.eiti.org](http://www.eiti.org) donde desde el 1 de octubre de 2010, 23 países han publicado sus reportes EITI, lo que lleva el número total de reportes EITI a 52.

# Análisis del impacto del ciclo de vida de la mina en el equilibrio macroeconómico del país

continuación

Punto 6 en la Tabla A.6.1) ofrece un listado típico de los impuestos. Se debe intentar recolectar los datos con este nivel de detalle cuando sea posible (pero quizás necesite calificar o generalizar esta información comercial en caso sea de carácter confidencial o políticamente sensible). Debe saber que los datos que soliciten a las compañías mineras implicarán cierto traslape de un módulo a otros módulos (especialmente los módulos cinco y seis). Tomando esto en cuenta, se recomienda que planeen y coordinen cuidadosamente las solicitudes de información de manera tal que minimicen la carga de trabajo para las compañías o, de hecho, para cualquier otra parte interesada. Del mismo modo, se debe mencionar que los plazos y las definiciones de algunas variables aparentemente similares podrían cambiar entre módulos. Los problemas que esto causa pueden minimizarse con una planificación cuidadosa de todas las solicitudes de datos.

## Datos sobre agregados macroeconómicos

Los datos sobre los agregados macroeconómicos del país (PBI, ingresos totales del gobierno, exportaciones, importaciones, intereses sobre la deuda externa, dividendos pagados en el extranjero, flujo de inversiones y los pagos de la deuda externa) se pueden obtener de fuentes estadísticas nacionales, de documentos nacionales de finanzas públicas o de los datos del FMI como, por ejemplo, lo que se encuentra en los reportes del personal técnico del FMI sobre cada país miembro (normalmente se conocen como Reportes del Personal Técnico del Artículo IV).

# Análisis del impacto del ciclo de vida de la mina en el equilibrio macroeconómico del país

*continuación*

## Cómo presentar sus hallazgos

Se recomienda que realice su análisis y presente los datos bajo cuatro encabezados:

- Paso 1: producción;
- Paso 2: PBI (por ejemplo, el valor agregado de la mina) y PNB: niveles y tasas de crecimiento;
- Paso 3: ingresos del gobierno; y
- Paso 4: balanza de pagos.

Cuando sea posible, debe calcular y presentar los datos macroeconómicos junto con los datos históricos de la mina para poder obtener la contribución global desde los primeros años de la inversión.

Debe intentar incluir todos los períodos de exploración, construcción y operación.

## PASO 1: Producción

Debe proporcionar un resumen de la producción mineral pasada y futura por volumen y por monto en dólares (ver la plantilla en el Anexo 6, Punto 1) como un gráfico cronológico que cubra todo el ciclo de vida de la mina.

Los datos del volumen permitirán hacer comparaciones entre los niveles de producción hasta la fecha y los niveles de producción proyectados, lo que muestra cómo podría evolucionar el patrón futuro de producción. Asimismo permitirá calcular los pagos futuros que se harán al gobierno en base a la producción (como por ejemplo las regalías).

Los datos de los montos en dólares americanos solo indicarán las dimensiones de la actividad minera en el pasado y de manera proyectada en el futuro, incluyendo en la mayoría de los casos el tamaño de la contribución de la principal exportación a la balanza de pagos del país – cuando se exporta toda la producción. Esta información es esencial para el debate de políticas a fin de mostrar si se espera que los impactos que se producen actualmente aumenten o disminuyan en el futuro. Frecuentemente, ocurre que los gobiernos asumen que una vez que una actividad minera de gran envergadura se ha establecido en el país, esta permanecerá durante un período infinito; este es, con frecuencia, un supuesto errado.

Los precios futuros de los metales son inciertos: utilizar un valor específico será tanto debatible como equivocado, por lo que quizás en su lugar quieran adoptar, o al menos explicar, las implicancias de un rango de precios probable.

# Análisis del impacto del ciclo de vida de la mina en el equilibrio macroeconómico del país

continuación

## PASO 2: PBI: niveles y tasas de crecimiento

Calcular la contribución de la mina al PBI (por ejemplo, el valor agregado) como la suma anual de:

- sueldos y salarios, incluyendo pagos a los trabajadores expatriados y cualquier beneficio pagado;
- utilidades antes de impuestos, dividendos y depreciación; y
- pagos de intereses sobre la deuda.

Estos tres elementos corresponden a definiciones estándar de "Ingreso Nacional" de las NU y por ende permitirán que la contribución al PBI (valor agregado) de la mina sea comparada directamente con el PBI nacional agregado. (Esta definición podría diferir ligeramente del concepto de "valor agregado de una mina" utilizado por algunas compañías mineras).

Para cada año del ciclo de vida de la mina, extraiga datos de cada sección de las plantillas previamente llenas que contienen cifras para uno o más de los tres elementos, luego totalice los tres elementos para cada año y preséntelos como un gráfico cronológico expresado en dólares constantes. En el caso del elemento de utilidades del PBI, normalmente se puede asumir que esta será la diferencia entre los Ingresos Totales y los Costos Operativos Totales (OPEX). Sin embargo, se debe hacer una verificación adicional en los casos donde los reportes de la compañía muestran "otros" costos que no están incluidos bajo OPEX o en impuestos, dividendos y cargos por depreciación. Adicionalmente, debe expresar estos datos como porcentajes del PBI total de un país en el año que haya escogido como el año base para el análisis

[ver la referencia anterior sobre "Utilizar dólares constantes y proyectar valores futuros"]. Probablemente este será el último año sobre el cual se tengan datos nacionales confiables sobre el PBI.

Algunos de los ingresos generados por la mina saldrán del país: principalmente, los sueldos y beneficios de los expatriados que se pagan y gastan fuera del país, los pagos de intereses de la deuda externa, y los dividendos a los accionistas no residentes. Estos pagos también se pueden extraer, al menos en parte, de las plantillas de datos.<sup>74</sup> Los totales de estos pagos externos del PBI luego se pueden deducir de los totales previos del PBI para cada año a fin de dar un gráfico cronológico sobre la contribución de las minas al PNB. Este gráfico cronológico de la contribución de la minería al PNB durante un ciclo de vida se puede presentar de la misma manera que la contribución de la minería al PBI (es decir, como porcentaje del PNB total). El concepto del PNB es más recomendable que el concepto similar de "valor agregado retenido" ya que este se ajusta más a la norma internacional.

74 En aplicaciones previas del kit de herramientas, los datos sobre sueldos y salarios pagados a expatriados se han solicitado de manera independiente. Se asume entonces que una gran parte de esta remuneración se pagará y/o gastará en el extranjero (quizá 80% o 90%). Esta es, sin duda alguna, la segunda mejor opción a solicitar información completa a dichos empleados sobre como reciben y gastan su remuneración: un enfoque que requeriría realizar encuestas que en la práctica tomarían mucho tiempo.

## Análisis del impacto del ciclo de vida de la mina en el equilibrio macroeconómico del país

*continuación*

### **PASO 3: Ingresos del gobierno**

Elabore y presente un gráfico cronológico de impuestos, regalías, derechos y tasas; y, de ser posible, muestre si estos han sido pagados a nivel nacional, regional o local.

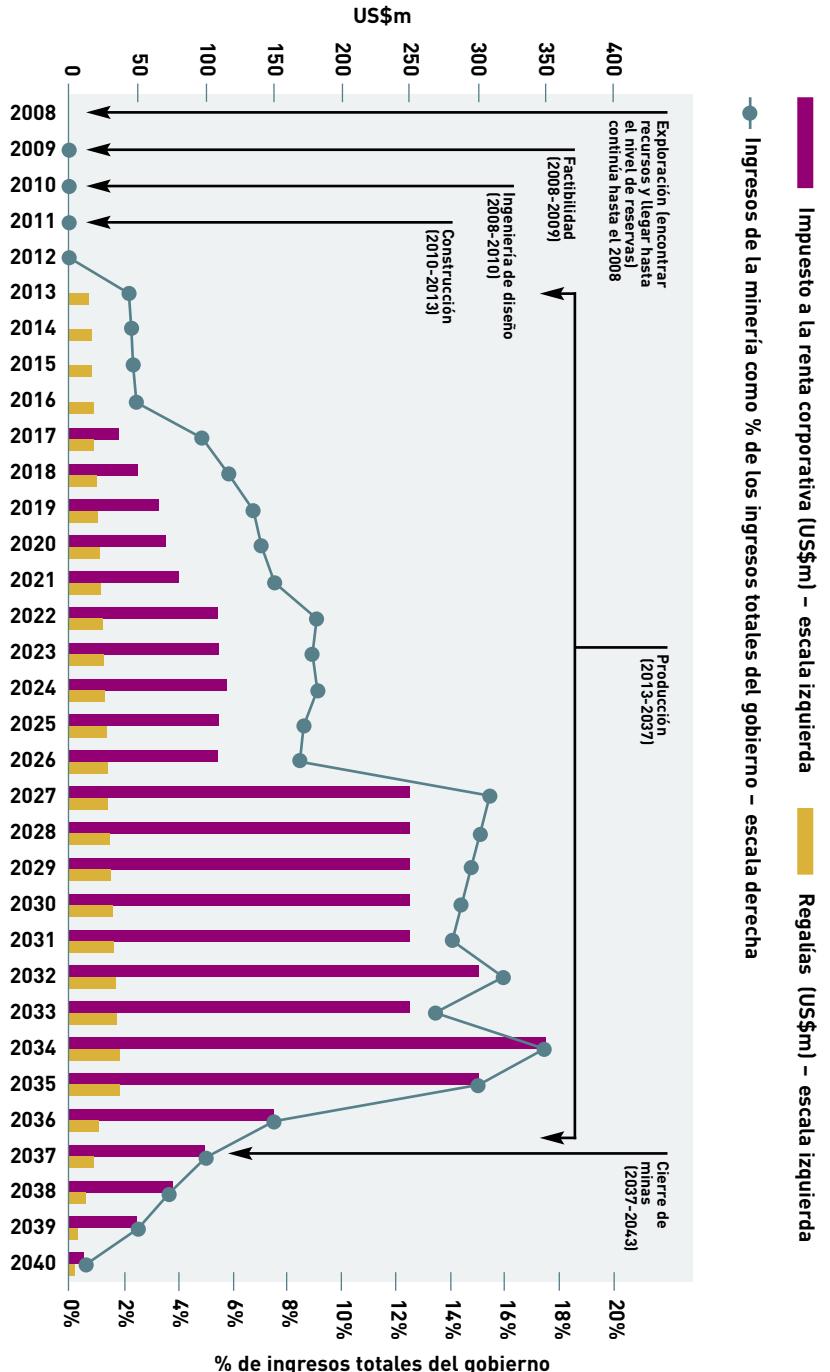
Coloque los pagos hechos por la mina en el módulo seis en el contexto histórico y, si hay proyecciones nacionales disponibles (por ejemplo, a partir de documentos del FMI), impuestos y tasas recibidas o por recibirse a partir de todas las fuentes.

Los diagramas y cifras que utilice para presentar estos datos pueden ser extremadamente informativos sobre los grandes cambios en los pagos al gobierno durante el ciclo de vida de una mina. Los perfiles de pago para impuesto relacionados con los ingresos y utilidades (tal como el impuesto a la renta corporativa) son particularmente importantes, pero los impuestos a la producción (como las regalías) y a los insumos de producción y servicios (tal como los derechos de importación) también deben tomarse en cuenta.

En la presentación de sus hallazgos, debe evaluar si algunos instrumentos tributarios (como las regalías) han sido utilizados para asegurar un flujo mínimo de ingresos desde la mina hacia el gobierno. Por ejemplo, en los primeros años de la operación de la mina, las regalías generadas por la producción o basadas en los precios podrían ser el único ingreso importante que el país reciba de la mina porque las tasas aceleradas de depreciación y la capacidad de transferir las pérdidas tienen el efecto de posponer el pago del impuesto a la renta corporativa para años posteriores. Por lo tanto, necesitará colocar los pagos exiguos al gobierno de los primeros años en el contexto de los pagos totales de tributos de la mina (la Figura 6.1 es un ejemplo).

La imposición tributaria es siempre polémica y no siempre bien comprendida. Se recomienda una lectura detallada de la Adenda del Kit de Herramientas, Principios guía acerca de la imposición tributaria a los recursos minerales antes de empezar con su presentación de los hallazgos del Paso 3.

Figura 6.1: Ejemplo de cómo presentar los hallazgos sobre los pagos de impuestos a la renta corporativa y regalías durante el ciclo de vida del proyecto



## Análisis del impacto del ciclo de vida de la mina en el equilibrio macroeconómico del país

continuación

### PASO 4: Balanza de pagos

Utilice un gráfico cronológico similar para presentar la contribución de la mina a la balanza de pagos del país,<sup>75</sup> en base a un análisis estadístico de las partes que la integran:

1. balanza comercial: exportaciones menos importaciones;
2. saldo en cuenta corriente: balanza comercial menos intereses sobre la deuda externa y dividendos pagados en el extranjero;
3. saldo en cuenta capital: flujos de inversión que entran al país (deuda y patrimonio) menos pagos de la deuda externa; y
4. balanza de pagos general: suma del saldo en cuenta corriente y el saldo en cuenta capital.

Puede extraer estos datos, algunos con mucho detalle, de la plantilla en el Anexo 6 (Tabla A.6.1). Sin embargo, se deben reunir los componentes de la contribución de la mina para presentar un panorama completo del impacto de la mina en la balanza de pagos del país.

Los datos de las exportaciones son directos, y para un mineral como el oro, normalmente será más o menos igual al valor total de la producción de la mina en un año específico. Sin embargo, debe hacer una anotación en el caso de que no se exporte toda la producción de la mina, y si una parte se vende en el mercado doméstico.

Las importaciones tienen un perfil de ciclo de vida más complejo, ya que es más probable que se importen grandes cantidades de equipo especializado en las fases iniciales de la mina (exploración y construcción) pero solo pequeñas cantidades en lo sucesivo. Las importaciones regulares de consumibles mineros podrían también reducirse con el tiempo en caso existan fuentes locales de adquisición.

75 La balanza de pagos es una declaración estadística que resume sistemáticamente, en un periodo de tiempo, todas las transacciones de una economía con el resto del mundo.

El momento y las cantidades de los pagos de intereses a los financieros de la deuda externa serán determinados por los acuerdos de préstamos a las minas.

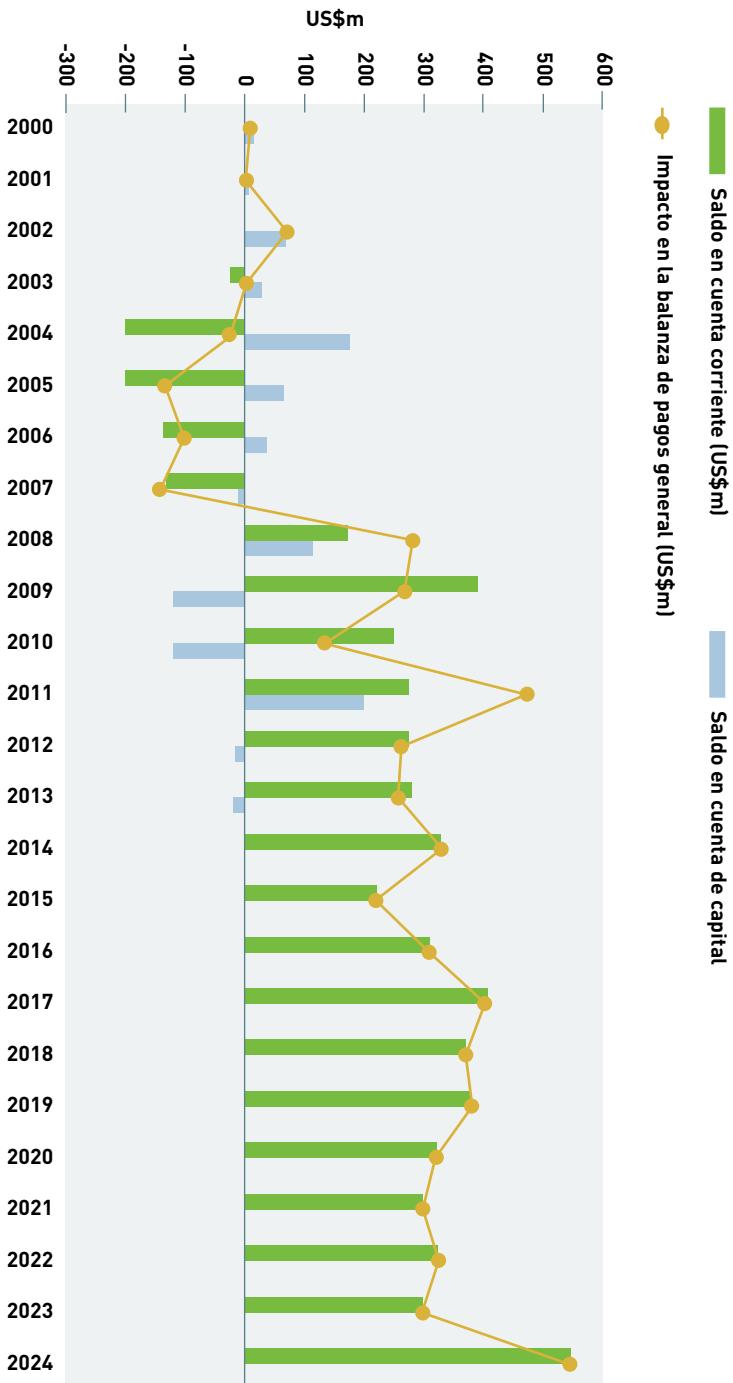
Los dividendos pagados a los accionistas extranjeros reflejarán la política vigente de utilidades y dividendos de la compañía por lo que no se podrá cuantificar fácilmente por adelantado.

El declive de los fondos de capital para financiar el proyecto (el flujo de inversiones) generalmente compensará el pico inicial en las importaciones.

Cuando presente los datos, primero muestre cómo los componentes de la balanza de pagos – las importaciones, exportaciones, dividendos y deuda neta de la mina – varían durante el ciclo de la vida de la mina. Luego presente la figura de la balanza general de pagos según el ejemplo en la Figura 6.2. Las controversias sobre el impacto de la minería en las economías en vías de desarrollo normalmente giran en torno al uso selectivo de los indicadores de la balanza de pagos. Por sí solas, por ejemplo, las grandes salidas de flujos de capital por importaciones o para pagar la deuda indicarán un déficit en la cuenta corriente. Sin embargo, este panorama está incompleto: estas salidas son balanceadas por cuantiosas entradas de capital. Como muestra el ejemplo en la figura 6.2, durante la vida de un proyecto, el efecto global sobre la balanza de pagos puede ser enormemente positivo.<sup>76</sup> Los argumentos engañosos de este tipo se resuelven mejor si pueden presentar la imagen completa de los cuatro principales elementos de la balanza de pagos en una figura integral.

76 Debido a que, a nivel nacional, la cuenta corriente y la cuenta de capital siempre suman la cuenta total, la cual es necesariamente balanceada, un déficit en la cuenta corriente viene siempre acompañada de un superávit del mismo monto en la cuenta capital y viceversa.

Figura 6.2: Ejemplo de cómo presentar los hallazgos sobre la balanza de pagos



### Tabla A.6.1: Plantilla para recabar los datos del ciclo de vida

La plantilla para recabar los datos del ciclo de vida (esta tabla está disponible en la versión en CD del kit de herramientas) los guiará para recopilar datos que puedan ser utilizados para presentar el panorama completo del impacto en el crecimiento económico, los ingresos nacionales a futuro, la balanza de pagos, la tasa de empleo, los ingresos del gobierno y diversos problemas sociales del país.

Su solicitud de datos necesita ser equilibrada. Por un lado, hay que minimizar el trabajo utilizando conceptos y agregados que aparecen en la contabilidad operativa estándar de las compañías y, por ello, deben ser fácilmente identificables en cualquier modelo financiero. Al mismo tiempo, sin embargo, quizá necesitará agregar datos de diferentes compañías mineras participantes. Pida a sus encuestados adecuar los datos al formato de la Tabla A.6.1 tanto como sea posible. Si no puede lograr esto de manera adecuada, pídale de todos modos que brinden los datos que puedan (en lugar de resúmenes).

La plantilla está diseñada para cubrir cada año del ciclo de vida de la mina. Entonces, empiece con los primeros costos de preproducción y el programa de perforación e incluya los costos asociados con los estudios de pre-factibilidad y factibilidad y las

investigaciones metalúrgicas, geotécnicas y ambientales asociadas. De ser posible, debe intentar incluir todos los años hasta la fecha proyectada para el cierre de la mina.

Debe procurar que los datos se los entreguen expresados en dólares constantes ya que la totalización será más sencilla si todos los ingresos y costos se expresan en términos de precios constantes (por ejemplo, los precios de 2008). Sírvase observar que hemos asumido que toda la producción es exportada. Sin embargo, si el producto se vende en el mercado nacional (incluso si solo es parcialmente), necesitará reflejar este hecho al hacer el análisis de la plantilla borrador provista en el CD.

Es posible que le resulte más fácil trabajar con los datos si se ingresan en Microsoft Excel o una aplicación similar de hojas de cálculo. La hoja de cálculo contenida en el CD se encuentra en Microsoft Excel y sirve de guía. Debido a que los datos los podría recibir en distintos formatos, dependerá de usted especificar fórmulas determinadas y obtener totales.

# Plantilla para recabar los datos del ciclo de vida

*continuación*

## El impacto de la minería en la gobernabilidad

### ANEXO 7

Preguntas detalladas para ayudar a evaluar el impacto de la minería en la gobernabilidad

# MODULO SIETE

MODULO  
SIETE



**“ LAS ACTIVIDADES  
MINERAS AFECTAN LAS  
INSTITUCIONES Y LAS  
DECISIONES POLÍTICAS  
A NIVEL NACIONAL,  
REGIONAL Y LOCAL” .**





## Propósito

Es una regla general del kit de herramientas que tenga la opción de trabajar uno o más módulos pero no necesariamente todos. La excepción es el módulo siete, ya que este módulo lo ayudará a reunir la información que se encuentra en módulos anteriores – a fin de evaluar cómo las operaciones mineras influyen en la toma de decisiones, las estructuras de gobernabilidad, las instituciones y las decisiones políticas, en los diferentes niveles de gobierno – por lo tanto depende de los hallazgos previos.

El módulo siete se basa en comprender lo que ha sucedido en el país durante el período en el cual la minería ha asumido un rol económico y financiero dominante. Por ende, el valor del módulo siete será mucho mayor si han trabajado como mínimo el módulo cuatro (evaluar los aspectos inmediatos de la gobernabilidad que promueven u obstaculizan esta contribución).<sup>77</sup> Idealmente, también tendrían que haber realizado los módulos tres (medir la contribución económica y social de la minería al país), cinco (medir la contribución económica y social positiva y negativa de la mina participante a las comunidades locales) y seis (anализar el impacto del ciclo de vida de la mina participante en los agregados

macroeconómicos del país receptor de la inversión).

Si para el inicio del módulo siete han podido elaborar un panorama integral de lo que ha pasado en el país desde que la minería se volvió más importante, deberían tener ya (1) una buena comprensión de los impactos positivos y negativos de la mina participante en el desarrollo económico y social de los niveles local y nacional y (2) una idea de cómo es que la gobernabilidad influyó en este resultado.

Teniendo en cuenta esta interacción bidireccional, el módulo siete lleva este análisis un paso más allá evaluando quizás el aspecto más sutil y elusivo del alcance del kit de herramientas: ¿cómo se toman las decisiones sobre minería y cómo influyen estas en las estructuras de gobernabilidad, las instituciones y las decisiones políticas en los diferentes niveles de gobierno?

A nivel de la mina, se asume generalmente que el entorno político e institucional del país funcionará de manera más o menos consistente, sin verse influenciado por la presencia o ausencia de la mina. Sin embargo, hasta la fecha la evidencia del trabajo del ICMM es que existe una interacción bidireccional entre la minería y los procesos de toma de decisiones, las estructuras de gobernabilidad y las instituciones existentes. La importancia económica y social de los proyectos mineros a gran escala puede otorgarles cierto poder político, por lo que los gobiernos tienen incentivos claros para dar cabida a todas las inversiones mineras. Es ampliamente aceptado que en cualquier interacción o negociación con los gobiernos,

77 Como se define en el módulo cuatro, la gobernabilidad consiste en las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad de un país. Lo cual incluye el proceso por el cual los gobiernos son electos, supervisados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas públicas acertadas; y el respeto de los ciudadanos y el Estado para con las instituciones que gobernan la interacción económica y social entre ellos.

# El impacto de la minería en la gobernabilidad

continuación

sobre por ejemplo cuáles serán los incentivos para la inversión, las empresas mineras forman parte, directa o indirectamente, del marco de toma de decisiones y gobernabilidad del país. En otras palabras, la presencia de una gran industria extractiva puede llevar a los gobiernos y a las comunidades a tomar decisiones que de otro modo no hubieran tomado. Esta influencia podría explicar una cantidad de diferencias en el desempeño económico y social entre un país rico en recursos y otro que no lo es.<sup>78</sup>

El deficiente desempeño económico y social de muchos países ricos en recursos sugiere que muchas de estas decisiones – que se toman como respuesta a las circunstancias cambiantes que surgen de las grandes inversiones mineras – van en contra de los intereses a largo plazo del país receptor de la inversión. Por ejemplo, los incentivos para mantener una amplia base económica (o tributaria) se podrían descuidar (debido a los elevados impuestos a los minerales); la tentación de imponer tributos y derechos contraproducentes podría ser irresistible (a fin de proteger a los sectores no minerales del deterioro en su competitividad debido a un tipo de cambio revalorizado); se podría imponer una seguridad excesiva a fin de proteger de disturbios sociales a una mina

económicamente importante; o los oportunistas podrían aprovecharse de la nueva riqueza para atentar contra la autoridad tradicional o corromper el Estado de derecho.

Por otro lado, la influencia podría ser positiva. Por ejemplo, el éxito económico de la industria minera podría justificar y promover la voluntad política para incurrir en un gasto público más efectivo y eficiente o para formular políticas macroeconómicas y microeconómicas más acertadas.

Es importante destacar que la influencia de la minería en la toma de decisiones, la gobernabilidad y las instituciones, son específicas al contexto y pueden ser positivas, negativas o ambas. A menudo, también serán involuntarias.

A pesar de las dificultades para realizar esta evaluación y de que las compañías mineras solo tienen una influencia directa limitada en la “gobernabilidad” de un país, definida en términos generales, estas influencias definitivamente importan. En particular, medir el impacto de la industria minera en la toma de decisiones, la gobernabilidad y las instituciones es necesario para:

- Evaluar los riesgos sociales, económicos y políticos de las inversiones mineras;

78 Ver Capítulo 2 de *El Marco Analítico: Informe Principal*, Agosto 2006, particularmente el debate de las Figuras 4 y 5, disponible en [www.icmm.com](http://www.icmm.com).

## El impacto de la minería en la gobernabilidad

continuación

- Identificar el alcance de las responsabilidades sociales corporativas de las compañías mineras;
- Desarrollar asociaciones entre compañías, gobiernos y comunidades para mejorar la contribución de la minería al desarrollo económico y social del país.

En el módulo cuatro se han evaluado los elementos inmediatos de la gobernabilidad de un país que podrían afectar, de manera negativa o positiva, los beneficios económicos y sociales de la minería. El módulo siete completa este panorama de la relación bidireccional analizando los impactos cualitativos, recíprocos y menos tangibles que tiene la minería sobre la gobernabilidad, a fin de explicar por qué los factores inmediatos (identificados en el módulo cuatro) se dan de esa manera en el país.

### Recopilar datos

Muchos investigadores han dedicado un gran esfuerzo a buscar explicaciones coherentes e históricamente razonables a las diferencias en los resultados económicos y sociales entre países exitosos y menos exitosos. El Marco Analítico del ICMM se basa en esta gran cantidad de estudios de investigación acumulados.

Existen cinco características comunes de una gobernabilidad eficiente:

- Estados fuertes, capacidad administrativa, compromisos creíbles del gobierno;
- límites al poder del Estado;
- compatibilidad de las instituciones políticas formales e informales;
- instituciones económicas formales; y
- capacidad técnica.

Estas condiciones generales para una gobernabilidad efectiva necesitan surgir de algunos procesos y conjunto de acciones, en la lista del lado izquierdo de la Figura 7.1 se identifican algunas de las áreas clave que los estudios asocian generalmente con dichos procesos y acciones. Las flechas en la figura indican la relación interactiva, potencialmente valiosa entre una importante inversión minera en un país y el desempeño del sistema de gobierno. Estas relaciones son ejemplificadas por las siguientes preguntas:

- ¿El marco legal y regulatorio fomenta las inversiones de largo plazo?, y ¿cómo se ve este influenciado por la presencia de la actividad minera?
- ¿Tiene el gobierno la capacidad de formular e

# El impacto de la minería en la gobernabilidad

continuación

implementar políticas macroeconómicas, fiscales, sociales e industriales que conduzcan al desarrollo del sector privado – tanto en el sector minero como en otros sectores importantes de la economía – y que no amenacen de manera fundamental la cohesión social y el desarrollo efectivo a largo plazo?

- ¿Cómo se ven afectados los insumos esenciales de la producción tales como carreteras, puertos y electricidad por los acuerdos de gobernabilidad prevalentes, y cómo los afecta la actividad minera?
- ¿Cómo se afecta la capacidad de la economía de acumular capital humano?
- ¿Tiene la sociedad y su gobierno la capacidad institucional y política para enfrentar y adaptarse a las crisis externas del sector minero y otros sectores económicos de manera tal que preserven y no dañen la cohesión social?

Las hipótesis son que (i) donde las estructuras, procesos e instituciones de gobernabilidad son eficientes (tal como son definidas en las cinco dimensiones generales enumeradas anteriormente), estas pueden incrementar los efectos directos e indirectos de los proyectos mineros. Pero los proyectos mineros mismos tienen el potencial de afectar la eficiencia (de manera positiva o negativa) en algunas dimensiones de la gobernabilidad, tal como se muestra en la lista de la mano izquierda de la figura 7.1; y (ii) donde las estructuras, procesos e instituciones de gobernabilidad son menos eficientes, o donde la eficiencia está en deterioro, estas pueden socavar los efectos directos e indirectos de los proyectos mineros – o hacer que estos efectos sean negativos.

En breve, una “gobernabilidad sólida” en todas las principales dimensiones enumeradas en la

Figura 7.1 incrementará definitivamente los efectos directos de las inversiones mineras. Cuando hay debilidades o brechas en la estructura de la gobernabilidad, las inversiones mineras a gran escala podrían aun así ser un catalizador que ayude a llenar esos vacíos – nuevamente, los resultados deberían ser positivos. Pero no podemos descartar una tercera posibilidad: que existan casos de una débil gobernabilidad donde los proyectos mineros podrían fracasar en generar beneficios económicos y sociales generales y donde las debilidades existentes podrían verse intensificadas por la actividad minera.

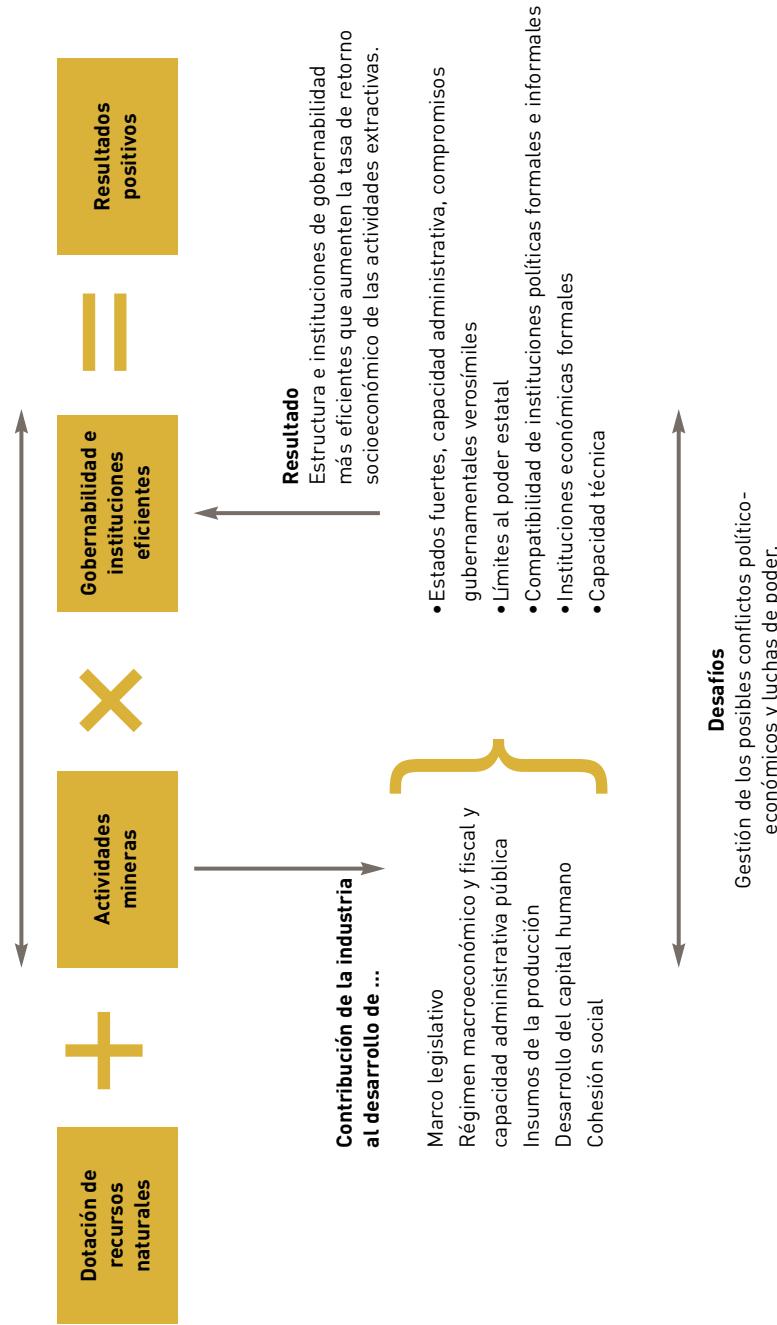
Tenga en cuenta que al momento de implementar el módulo siete sólo un subgrupo limitado de los temas pueden ser analizados en detalle ya que muchos de ellos son complejos y se interrelacionan. Una evaluación detallada requerirá ayuda de especialistas en economía política, a quienes deben formularse preguntas detalladas sobre cada uno de los cinco ámbitos de políticas señaladas en el Anexo 7.

## Entender por qué y cómo el sector minero tiene un impacto en la gobernabilidad

A fin de entender el funcionamiento interno del sector minero, surgen diversas preguntas generales:

- ¿Quiénes son las personas, organizaciones e instituciones de mayor relevancia en el sistema político y gubernamental cuyas acciones tienen influencia en el sector minero; y cuáles son sus intereses y sus incentivos considerando las estructuras e instituciones de gobernabilidad dentro de las cuales operan?
- ¿Cómo coordinan y cooperan el gobierno, las compañías, las comunidades locales y otras partes interesadas?

**Figura 7.1: Qué se necesita para una gobernabilidad eficaz**



# El impacto de la minería en la gobernabilidad

continuación

- ¿Existe una percepción entre las partes interesadas de que, como resultado de las presiones de las compañías mineras, estas pueden influir en la formulación e implementación de políticas?
- ¿Se piensa que hay dependencias administrativas específicas (por ejemplo, en el sistema legal o administrativo) que son peores o mejores que otras en términos de corrupción o inefficiencia burocrática?
- ¿Cuáles son los cambios importantes en las estructuras, instituciones y políticas de gobernabilidad que se han dado en los últimos años o décadas? ¿Qué o quién ha iniciado estos cambios? ¿Cómo han afectado estos cambios a las estructuras actuales de gobernabilidad en la minería?
- ¿Qué discrepancias específicas han enfrentado las compañías con las comunidades? ¿Cómo se han solucionado?

Los supuestos en los que se basa el módulo siete son que los impactos de las operaciones mineras en la gobernabilidad están condicionados por cuatro grupos de factores generales:

- Factores de contexto, incluyendo aspectos económicos, históricos, políticos y sociales.
- Factores institucionales, incluyendo el conjunto de reglamentos que rigen el sector minero así como los factores informales como las tradiciones, la cultura política y las normas de comportamiento.
- Los incentivos y la motivación de cada agente, así como la dinámica interna de los grupos que formulan las políticas, que afectan la manera en que se toman las decisiones.
- Los factores de implementación, incluyendo la capacidad del gobierno de implementar políticas, las reacciones positivas/negativas de las partes interesadas a estas políticas y cómo sus reacciones afectan la manera en

que se implementan.

En base a estos supuestos, proponemos un marco (Figura 7.2)<sup>79</sup> para dar una estructura a la investigación de los procesos complejos sobre cómo las inversiones mineras contribuyen (o no contribuyen) a tener mejores instituciones y una mejor gobernabilidad y a los procesos de desarrollo y cambio del país receptor de la inversión.

Las relaciones entre los niveles son las siguientes: en el centro del proceso, encontramos a las diferentes partes interesadas, cada una de ellas con sus propias estructuras de motivaciones e incentivos. Estas estructuras se ven fuertemente condicionadas por las instituciones formales e informales que las rodean. Estas instituciones, a su vez, se ven condicionadas por factores de contexto más amplios. Los incentivos de las partes interesadas son impulsados externamente y por lo tanto se pueden modificar más fácilmente que las motivaciones, que son impulsadas desde el interior.

Es importante la manera en que se abordan las tensiones y conflictos entre las partes interesadas dentro de los grupos que formulan las políticas. Será un factor decisivo para determinar cómo se implementan las decisiones de políticas y a su vez, el resultado final de las políticas.<sup>80</sup>

79 Mayor información sobre el Análisis de Economía Política y este marco analítico se encuentra disponible en [www.opml.co.uk](http://www.opml.co.uk).

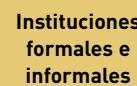
80 Uno de los puntos fuertes de este marco analítico es su flexibilidad. Sin embargo, esto no debe descartar el uso de otros enfoques analíticos que pueden aplicarse dependiendo de los objetivos del trabajo. Si bien los análisis institucionales y de las partes interesadas son relativamente comunes, otros enfoques (es decir, análisis de alternativas y reacciones, análisis de ventanas de oportunidad, análisis de contexto, análisis de puntos de entrada) también pueden ser utilizados para explorar otros ángulos y perspectivas.

Figura 7.2: Entendiendo los vínculos entre la gobernabilidad y el sector minero

Nivel contextual



Nivel institucional



Nivel de toma de decisiones



Nivel de implementación



# El impacto de la minería en la gobernabilidad

continuación

La Tabla 7.1 conecta el marco analítico de la Figura 7.2 (y específicamente la etapa final de los resultados de las políticas) con cinco “ámbitos de política” importantes. Estos cinco ámbitos de política, que podrían ser y han sido influenciados por la actividad minera, son:

1. marco legal y regulatorio;
2. régimen fiscal, políticas económicas y capacidad de la administración pública;
3. insumos de producción;
4. desarrollo de capital humano; y
5. cohesión social.

Es importante remarcar que las partes interesadas involucradas en cada uno de los cinco ámbitos de política podrían variar. Por lo tanto, podría necesitarse un análisis individual de cada uno de los ámbitos así como un análisis más general de las relaciones entre las partes interesadas en los diferentes ámbitos.

Esta visión general de los cinco ámbitos de política orientará su evaluación general sobre el impacto de las operaciones mineras sobre las estructuras de gobernabilidad, las instituciones y las alternativas de política en diferentes niveles del gobierno. El Anexo 7 contiene diversas preguntas detalladas que giran en torno a estos ámbitos. Al responder esas preguntas, preste atención a temas que:

1. podrían haber tenido alguna influencia en la evaluación de la calidad de la gobernabilidad en el país tal como se identificó en el trabajo descriptivo del módulo cuatro.
2. hayan sido influenciados o tengan el potencial

de verse influidos por las actividades de las compañías mineras en condiciones de colaboración o de competencia con el gobierno del país (en diferentes niveles), organizaciones privadas con y sin fines de lucro, comunidades locales y quizás con donantes.

3. aclaren cuáles son los intereses de las diferentes partes interesadas y cuáles son los recursos que se encuentran a disposición de estos grupos en la búsqueda de sus objetivos; y
4. surjan como factores de importancia en otros estudios de caso de país, incluyendo aquellos que evidencian un desempeño deficiente.

Las fuentes para dar respuesta a estas preguntas incluyen:

- comentarios generales en los medios sobre los temas políticos y de gobernabilidad que sean de particular interés en el país;
- estudios académicos realizados por economistas políticos;
- informes de especialistas en temas de gobernabilidad realizados por organizaciones donantes, como el Banco Mundial.

**Tabla 7.1: La clasificación: vincular las características comunes de una gobernabilidad eficaz con las cuestiones operacionales de los ámbitos de la política**

Clasificación intersectorial de una gobernabilidad eficaz	Marco legal y regulatorio	Regimen fiscal y políticas económicas y capacidad administrativa pública	Insumos de producción	Desarrollo de capital humano	Cohesión social
<b>Estados fuertes y capaces, compromisos verosímiles del gobierno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Temas constitucionales básicos</li> <li>Marco legal general</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura: políticas nacionales y regionales, asociaciones público-privadas, acuerdos de cooperación a diferentes niveles del gobierno (municipalidades, regional, nacional)</li> <li>• Gestión del gasto público a diferentes niveles del gobierno (nacional, regional y local)</li> <li>• Sistema político, puntos de acceso institucional para las diferentes partes interesadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regimen fiscal (ingresos), imposición tributaria, regalías, exoneraciones fiscales</li> <li>• Gestión del gasto público a diferentes niveles del gobierno (municipalidades, regional, nacional)</li> <li>• Relaciones sin conflictos para la rendición de cuentas entre el electorado, el poder legislativo y el ejecutivo así como dentro del poder ejecutivo</li> <li>• Marco regulatorio para la gestión del sector público y conexión entre los sectores público y privado</li> <li>• Derechos de propiedad y la capacidad de ejercerlos de manera pacífica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de un sistema de políticas sociales</li> <li>• Desarrollo de sistemas de salud</li> <li>• Política de educación, incluyendo educación básica, orientación vocacional, educación superior, educación continua para adultos</li> <li>• Provisión de servicios públicos: políticas nacionales y regionales, asociaciones público-privadas, acuerdos de cooperación a diferentes niveles del gobierno (municipalidades, regional, nacional)</li> <li>• Gestión macroeconómica: régimen cambiario, políticas monetarias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relaciones industriales/laborales (incluyendo la participación y condiciones de propiedad compartida)</li> <li>• Desarrollo comunitario, capacidad local de organización</li> <li>• Involucramiento de las partes interesadas, incluyendo formación de consenso, y manejo socio-económico efectivo de los conflictos de interés.</li> </ul>
<b>Límites al poder estatal, mecanismos de control contra el abuso del poder estatal</b>					
<b>Compatibilidad de las instituciones formales e informales</b>					
<b>Instituciones económicas formales legítimas</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación específica al sector</li> </ul>			
<b>Capacidad técnica</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temas de legislación de la compañía, de la compañía, accionariado</li> </ul>			

Fuente: Basada en la Tabla 9 de *The Analytical Framework: Main report*, August 2006, p. 49.

# El impacto de la minería en la gobernabilidad

continuación

## Cómo presentar sus conclusiones

Presente sus conclusiones como una descripción analítica que abarque los cinco ámbitos de política (y las preguntas asociadas en la Tabla 7.1 o el Anexo 7). Al hacerlo, tome en cuenta que muchas de las preguntas en el Anexo 7 afectan los principales aspectos de una gobernabilidad eficaz presentados en la primera columna de la Tabla 7.1. A modo ilustrativo, frente a “Estados fuertes y capaces”, deberá insertar sus conclusiones sobre las preguntas de aquellos ámbitos de política que ayudan a informar si el país que está analizando es “fuerte y capaz”. Del mismo modo, en la fila subsiguiente deben colocar las conclusiones a partir de la aplicación de las preguntas del Anexo 7 que ayudan a responder si existen “límites al poder del Estado” implementados, y así sucesivamente.

## Nota sobre el proceso

Las relaciones bidireccionales entre las operaciones mineras y las estructuras de gobernabilidad, las instituciones y las decisiones políticas no se prestan para los modelos generales: las relaciones son dinámicas, y tanto los intereses en conflicto de las partes interesadas como la influencia que podrían tener en las decisiones políticas son específicas a cada contexto. En cambio, la finalidad debería ser entender cómo influyen las interacciones formales e informales entre la compañía minera y sus partes interesadas en el marco de gobernabilidad del país, ver Figura 7.1. Esto requiere colocar a la compañía misma en un contexto más amplio y comprender los intereses, recursos y roles de las entidades del gobierno a distintos niveles (por ejemplo nacional versus regional), de las comunidades y otras partes interesadas, así como los marcos de política en evolución dentro de las compañías mismas. A su vez, entender esto debería explicar por qué las partes interesadas han podido (o no han podido) colaborar a través de los cinco ámbitos de política.

## Preguntas detalladas para ayudar a evaluar el impacto de la minería en la gobernabilidad

## ANEXO

# 7

El módulo siete del kit de herramientas describe cinco ámbitos de política que pueden utilizarse para categorizar las áreas de la gobernabilidad del país que influyen en la magnitud y grado del impacto económico y social de la minería. Los recuadros del A.7.1 al A.7.5 ofrecen preguntas más detalladas dentro de estos cinco ámbitos de política. Estas preguntas se describen en términos bastante generales y no necesitan seguirse de manera estricta. Estas deben servir como guía, y deben utilizar las conclusiones de los módulos uno al seis del kit de herramientas para centrarse en temas específicos e integrar los temas dentro de o entre los cinco ámbitos de política.

En cualquier estudio de caso de país o documento temático sobre minería, solo algunos de los cinco ámbitos de política se explorarán en detalle. Se recomienda que un politólogo experto participe en encontrar respuestas a estas preguntas más detalladas.

## Recuadro A.7.1 El marco legal y regulatorio

Las preguntas para este primer ámbito de política apuntan a establecer el marco legal y regulatorio general dentro del cual las compañías mineras colaboran con el gobierno, comunidades y, quizás, con ciertos grupos de interés organizados. El objetivo es identificar quién está a cargo, de acuerdo al marco legal y regulatorio general, saber qué tan predecibles son las acciones del gobierno, y determinar si ciertas instituciones y estructuras de gobernabilidad facilitan o dificultan la colaboración y coordinación socioeconómica positiva entre el gobierno, las compañías y las comunidades. Si el módulo cuatro indicó que el desempeño en, por ejemplo, el “Estado de derecho”, “efectividad del gobierno” o “calidad regulatoria” era deficiente, entonces las respuestas a estas preguntas podrían revelar las posibles causas.

### Preguntas

- ¿Qué sistema político establece la constitución (por ejemplo, presidencial/democracia parlamentaria, régimen autocrático, sistema de gobierno centralizado o descentralizado)?
- ¿Cómo se distribuyen los poderes legislativo, ejecutivo y judicial entre los diferentes niveles del gobierno (nacional, regional, local, municipalidad o poblado)?
- ¿Cómo se representa a los ciudadanos (reglas electorales, estructuras de partido, disciplina de partido)?
- ¿Cómo está estructurada la representación política entre los diferentes niveles de gobernabilidad (nacional, regional, local, municipalidad o poblado)?
- ¿Cuál es la relación entre el poder legislativo y el ejecutivo? ¿Se han impugnado las decisiones legislativas mediante decisiones ejecutivas ad hoc? ¿Han dominado los poderes ejecutivos a los poderes legislativos?
- ¿Cómo se estructura la administración gubernamental o del ejecutivo en las diferentes escalas de gobernabilidad? ¿Qué poder de decisión tienen los diferentes niveles del ejecutivo? ¿Cómo se vinculan los niveles más bajos de los poderes ejecutivo o administrativo a los niveles más bajos del poder legislativo?
- ¿Qué guía la toma de decisiones del ejecutivo? ¿Qué tan predecibles son las decisiones del gobierno (en diferentes niveles) para el sector privado en general y la industria minera en particular? ¿Cómo se relacionan los altos funcionarios en diferentes niveles del gobierno con los grupos de interés específicos o grupos de élite y con la sociedad en general?
- ¿Qué tanto se cumplen los derechos de propiedad y otros derechos de las personas? ¿Cuáles son las probabilidades, costos y dificultades de defender los derechos de propiedad de manera exitosa?
- ¿Con cuanta experiencia cuentan las compañías respecto al régimen legal, tradiciones jurídicas y funcionamiento del poder judicial? ¿Afecta el régimen legal vigente a la evaluación de riesgo de una compañía?
- ¿Qué reglas, leyes y regulaciones rigen el accionar de las empresas del sector privado y, en particular, de la industria minera? ¿Qué requerimientos están vigentes?
- ¿Qué legislación específica al sector se encuentra vigente (leyes mineras, derechos de extracción, requisitos ambientales, leyes laborales, requerimientos de mitigación, etc.), quizás en diferentes niveles del gobierno? ¿Es esta legislación aplicada de manera imparcial y consistente, o es “flexible” e impredecible?

## Recuadro A.7.2 Régimen fiscal, políticas económicas y capacidad administrativa pública

**Las preguntas para este segundo ámbito de política tienen por objeto:** 1. establecer dónde reside la autoridad fiscal para la recaudación tributaria y el manejo del gasto; 2. inferir cómo la estructura del régimen fiscal podría afectar a los intereses e incentivos de diversas partes interesadas; 3. identificar a favor de quién han funcionado las decisiones de política macroeconómica; y 4. identificar los incentivos que el sistema de administración pública y los procesos normativos ofrecen para la colaboración positiva o negativa entre el sector público y el sector privado.

### Preguntas

- ¿Cuáles son los principales rubros de ingresos fiscales y no fiscales? ¿Cómo se relacionan los ingresos de las operaciones mineras con la recaudación general de ingreso fiscal?
- ¿En qué niveles del gobierno se recaudan impuestos y otros ingresos? ¿Han institucionalizado los niveles más bajos del gobierno algunos derechos para retener ingresos? ¿A qué niveles del gobierno se fijan las políticas de ingreso fiscal?
- ¿Cómo se distribuye el ingreso entre los diferentes niveles del gobierno, por ejemplo, se fijan en la constitución fórmulas de distribución de ingresos, o un sistema centralizado de gasto gubernamental? ¿Han surgido tensiones y conflictos sociales o dentro del gobierno por la distribución de los ingresos?
- ¿Cuál es la importancia de los ingresos generados por las industrias extractivas dentro del presupuesto del gobierno?
- ¿Han existido cambios importantes en las políticas de ingreso fiscal en el pasado? De ser así, ¿han tenido un impacto en las actividades de la industria extractiva?
- ¿El acceso a los ingresos generados por los minerales ha mantenido a los funcionarios públicos al margen de la presión de participar en reformas?
- Para los Estados descentralizados o donde han existido conflictos y tensiones sociales o dentro del gobierno por la distribución de los ingresos, ¿cómo se vinculan los poderes de recaudación de ingresos con la representación política?
- ¿A qué acuerdos han llegado las compañías y el gobierno respecto de los pagos de impuestos y regalías? ¿Con quién se han entablado dichos acuerdos? ¿Han sido estos acuerdos sujetos a renegociaciones? ¿Cómo se comparan los acuerdos específicos al país con acuerdos establecidos en otros países por la(s) misma(s) compañía(s)?
- ¿Cómo funciona el proceso de asignación de presupuesto? ¿Qué tan transparente y amplio es el proceso? ¿Qué partes de los poderes ejecutivo y legislativo están involucrados en el proceso de toma de las decisiones distributivas? ¿Existen reglas establecidas que deben cumplirse?
- ¿Qué tendencias (históricas) o patrones dentro de un año específico se pueden observar (ver las Revisiones de Gastos Públicos u otros análisis de finanzas públicas), y se puede inferir algo con respecto a las fuerzas motrices o a la economía política detrás de las tendencias de gastos?
- ¿Cuál es la evaluación general del sistema de gestión de finanzas públicas (ver la Evaluación de la Rendición de Cuentas Financiera del País u otros diagnósticos)? ¿Hasta qué punto existen riesgos fiduciarios?
- ¿Dónde se encuentran las debilidades en el ciclo del presupuesto? ¿Es el presupuesto aprobado un buen indicador del gasto real? ¿Ha mejorado o empeorado el sistema de gestión financiera pública en años recientes?
- ¿Qué rol y poder tiene la Entidad Fiscalizadora Superior? ¿Son sus reportes importantes y prueba de la corrección en el manejo de los fondos públicos? ¿Funcionan otras instituciones de rendición de cuentas (por ejemplo, Comisión de cuentas públicas)?
- ¿Han ocurrido grandes cambios en la política macroeconómica, y quién los ha iniciado?
- ¿Qué se conoce sobre el involucramiento directo o indirecto de los grupos de élite o de interés en los procesos de formulación de políticas internas en los diferentes niveles del gobierno? ¿Existen grupos de interés fuertes del sector privado que defienden una situación o status quo en particular?

## Recuadro A.7.3 Insumos de producción

Las preguntas en este tercer ámbito de políticas sondean si la existencia de una industria minera ha contribuido a un mayor desarrollo de la infraestructura y sistemas de transporte o a la provisión rentable de servicios públicos y de otros insumos industriales (desarrollos tecnológicos, industria bancaria) que ayuden a diversificar la economía.

Los beneficios asociados para otros sectores industriales han sido históricamente importantes en diversos países que empezaron dependiendo en gran medida de las industrias extractivas pero que desde entonces se han diversificado y convertido en economías industrializadas y de mercados emergentes.

La incapacidad de la industria minera de contribuir con dichos efectos indirectos podría reflejar políticas específicas del gobierno o restricciones que provienen de otros ámbitos de la política, tal como la incompetencia para establecer la capacidad fiscal y administrativa necesaria o la falta de un marco regulatorio adecuado.

### Preguntas

¿Coordinan las compañías mineras y el gobierno sobre el desarrollo de la infraestructura básica y los sistemas de transporte? ¿A qué acuerdos se ha llegado al respecto?

¿Ha influido la inversión minera en el desarrollo de la infraestructura básica y sistemas de transporte por parte del gobierno? De ser así, ¿quiénes han sido los beneficiarios además de la operación minera inmediata?

¿Qué impactos tienen las operaciones mineras en las redes viales y de transporte público con relación a las unidades administrativas del país?

¿Existe evidencia de impactos negativos vinculados a la expansión de la infraestructura y sistemas de transporte relacionados con la minería (por ejemplo, descuidar otras áreas, obstaculizar la cohesión social en el área, movimientos migratorios, desequilibrio en la provisión de otros bienes y servicios públicos)? De ser así, ¿cuáles son las razones para dichos impactos (por ejemplo, falta de capacidad administrativa para encargarse de los cambios económicos y sociales producidos)?

¿Qué experiencia tienen las compañías con el régimen legal, tradiciones jurídicas, funcionamiento del poder judicial? ¿El régimen legal vigente afecta la evaluación de riesgo de la compañía?

¿Qué marcos regulatorios rigen la provisión de servicios (prestación pública de servicios, asociaciones público-privadas, prestación parcialmente privada de servicios)? ¿A qué acuerdos han llegado el gobierno (a qué nivel) y las compañías?

¿Existen oportunidades o beneficios para otras actividades del sector privado y de consumo doméstico que surjan de la prestación pública o privada de servicios para las operaciones mineras?

¿Qué otros insumos de producción, excluyendo la mano de obra, puede abastecer la economía nacional (por ejemplo, tecnología)? A su vez, ¿qué insumos de producción se obtienen en el extranjero?

¿Han ocurrido efectos tecnológicos o indirectos en otras industrias (incluyendo el sector bancario interno) que se vinculen con la existencia de una industria minera?

## Recuadro A.7.4: Desarrollo de capital humano

Las preguntas en este cuarto ámbito de políticas evalúan el grado al cual la prestación de servicios sociales por parte de la industria minera complementa o sustituye la prestación de servicios públicos en diferentes niveles del gobierno. Una situación en la cual la prestación de servicios públicos inadecuada o sesgada estimula a una compañía a intervenir a fin de mitigar los riesgos sociales de sus empleados, es probablemente una señal de una débil capacidad administrativa, restricciones financieras o alguna otra falta de decisión o incapacidad por parte del gobierno de ampliar y pagar por los servicios básicos. Esto, a su vez, plantearía la necesidad de una compañía que provea servicios básicos de contribuir, a mediano plazo, con la mejora de la capacidad del gobierno (o para desarrollar una industria privada asequible que provea dichos servicios).

### Preguntas

¿Cuáles son los principios generales de organización del sistema de políticas sociales (salud, pensión de desempleo, otros riesgos sociales)? ¿Qué porcentaje de personas y quienes tienen acceso a este sistema? ¿Qué derechos tienen los ciudadanos?

¿Los servicios sociales son provistos mediante un sistema financiado por impuestos, un sistema basado en la seguridad social o una combinación de los dos?

¿Quiénes son los principales proveedores de los servicios sociales? ¿Qué proveedores del gobierno existen, y a qué nivel del gobierno? ¿Qué proveedores del sector privado existen (por ejemplo, organizaciones religiosas)?

¿El gobierno provee realmente los servicios sociales sobre los cuales tiene formalmente la responsabilidad? ¿Es capaz de hacerlo? ¿Es el acceso a ciertas regiones o áreas equitativo o sesgado (por ejemplo, urbano versus rural, costa versus el interior)?

Además de los servicios sociales que el gobierno provee, ¿qué servicios sociales proveen las compañías mineras? ¿Complementan o sustituyen las compañías mineras a la prestación de servicios sociales básicos del gobierno? En caso sea lo segundo, ¿cuáles se percibe que son las principales razones para la incapacidad o falta de decisión del gobierno de prestar los servicios básicos?

¿Colaboran las compañías y el gobierno para la provisión de servicios sociales o con respecto a los insumos para esta provisión de servicios sociales (calificaciones, capacitación, inversión de capital)?

Para el sistema de salud específicamente, ¿cuáles son los principios de organización del sistema público de salud en cuanto a los proveedores, financiamiento, acceso y derecho a los servicios de salud (financiados por impuestos, esquema de aseguramiento social, esquemas mixtos)?

¿El sistema de salud del proyecto está bien integrado con el sistema nacional de salud (ya sea operado de manera privada o pública)?

Para el sistema educativo, ¿cuáles son los principios de organización (por ejemplo, con respecto al plan de estudios nacional, derechos y requerimientos educativos, políticas educativas, esquemas de capacitación profesional y orientación vocacional)?

¿Las habilidades adquiridas mediante el empleo en la industria minera son transferibles? ¿Las compañías mineras, han promovido o restringido la transferencia de habilidades? ¿Qué incentivos guían el accionar de la industria en este sentido?

¿Han surgido efectos negativos del sector minero en otras partes de la economía o la sociedad en cuanto a una menor disponibilidad de trabajadores calificados fuera del sector minero (en efecto, una fuga de talentos)?

¿Ofrece el sistema educativo público las calificaciones que la industria minera necesita?

De no ser así, ¿cómo satisface la industria su demanda de mano de obra?

¿Apoya la industria minera la certificación de conocimientos y una educación continua para el personal? ¿Está esto coordinado de alguna manera con las políticas nacionales de educación? ¿Existe normativa gubernamental sobre la certificación y transferencia de conocimientos?

**Recuadro A.7.5: Cohesión social (desarrollo comunitario y relaciones industriales)**

Las preguntas para este quinto y último ámbito de políticas se relacionan con: 1. Cómo afectan las inversiones mineras a las comunidades locales y regionales en las que operan; y 2. Cómo ocurren las relaciones industriales. La cohesión social y el conflicto social han sido temas importantes, recurrentes y delicados durante el establecimiento de la minería en países de ingresos medios y bajos. Por ende, la manera en que tanto las compañías mineras y los gobiernos se relacionan con las comunidades locales y regionales, y viceversa es un factor importante al momento de analizar los impactos económicos y sociales más amplios de la minería. Necesitará identificar las condiciones institucionales y de gobernabilidad bajo las cuales se pueden moderar o evitar los conflictos, y uno de los primeros lugares dónde buscar será la capacidad política y administrativa de los niveles más bajos del gobierno (regiones, distritos, y municipalidades) y la sociedad (organizaciones comunitarias).

**Preguntas**

¿ Ha habido casos de conflictos sociales entre la gerencia de la mina y los empleados, entre las operaciones mineras y las comunidades, o entre las comunidades locales y regionales y los niveles más altos del gobierno, indirecta o directamente relacionados con las actividades mineras?

¿ Cuáles han sido los principales temas en conflicto? ¿ Se han resuelto estos temas?

¿ Qué factores han contribuido o han obstaculizado las soluciones constructivas?

¿ Cuál es la naturaleza de la relación formal entre la compañía minera y la comunidad local? ¿ Quiénes son las principales contrapartes de la compañía, y cómo se vinculan estas con la representación política oficial y la jurisdicción administrativa?

¿ Cuál es la capacidad organizacional de las comunidades locales y de los grupos de interés? ¿ Tienen las comunidades locales o regionales alguna responsabilidad por la jurisdicción, recaudación de impuestos y prestación de algunos bienes y servicios públicos (por ejemplo, en Estados descentralizados)? En ambos casos, ¿ cómo afecta esto a las relaciones locales o regionales entre la compañía minera y las comunidades?

¿ Existen tensiones entre los diferentes niveles del gobierno y la sociedad?

¿ La migración o desplazamiento provocados por la minería han causado cambios que han generado o podrían generar tensiones y conflictos sociales? De ser así, ¿ ha reaccionado el gobierno (en diferentes niveles) a tales cambios? ¿ Ha mostrado la capacidad de lidiar con tales efectos, ya sea de manera positiva (intermediando o mitigando) o negativa (silenciándolos)?

¿ Existen organizaciones de la sociedad civil a nivel local y regional con quienes la compañía minera interactúe?

¿ Existen acuerdos tripartitos para hacer frente a los impactos negativos de la minería (impactos sociales y ambientales) entre la compañía, entidades gubernamentales o públicas y organizaciones privadas de ciudadanos?

Más allá de los estrictamente requeridos por ley, ¿ han institucionalizado las compañías mineras canales adicionales de relaciones laborales o industriales constructivas con los empleados (esto podría ir desde canales adicionales para que los empleados expresen su opinión hasta acuerdos de propiedad compartida)?

## Comunicar sus conclusiones

### ANEXO 8

**Herramienta de diseño de talleres para presentar el estudio de caso de país o el documento temático sobre minería**

# MODULO OCHO

MODULO  
OCHO



**“LA EVIDENCIA GENERADA A PARTIR DEL KIT DE HERRAMIENTAS PUEDE REUNIR A LAS PARTES INTERESADAS DE UN DETERMINADO PAÍS PARA DISCUTIR ACERCA DE LOS HALLAZGOS Y DESARROLLAR UN PLAN DE ACCIÓN”.**





## Propósito

El propósito del módulo 8 es la implementación de dos métodos para comunicar sus conclusiones acerca de la relación entre la minería y el desarrollo económico y social en el país receptor de la inversión, para una o varias audiencias, con la finalidad de ayudar a que las compañías mineras direccíonen mejor sus iniciativas de desarrollo económico y social así como para alentar la formación de asociaciones entre mineros y otras partes, que ayuden a hacer estas iniciativas más efectivas.

## Revisar y elaborar sus conclusiones

El volumen de información recopilado será considerable y contendrá sorpresas, contradicciones y algunas respuestas. Los módulos no implementados dejarán vacíos; incluso, aún si ha implementado todos los módulos, las conclusiones dejarán preguntas sin respuesta. Sin embargo, sería inusual si una revisión de sus conclusiones no le permitió encontrar dos o tres cuestiones principales para las cuales la adopción de medidas es evidente. Dichas medidas podrían tener la forma de una asociación para promover el desarrollo económico y social bajo uno o más de los seis temas de asociación, o podrían apuntar a una línea específica de investigación, o ambos. Esta revisión también debería ayudarlo a identificar el público objetivo para sus hallazgos.

Podría obtener ayuda en esta tarea si revisa nuevamente su ejercicio de definición de alcance (vea “Guía para utilizar el kit de herramientas”), luego analiza sus hallazgos y se hace las siguientes preguntas:

- ¿Qué conclusiones son relevantes para el objetivo que usted y sus socios han definido?
- ¿Qué conclusiones han planteado asuntos adicionales que son relevantes al objetivo?
- ¿Qué mensajes puede transmitir a una audiencia sobre la base de las conclusiones?
- ¿Qué asociaciones nuevas o modificadas podrían respaldar las conclusiones?
- ¿Qué acciones sugieren sus conclusiones que podrían mejorar la contribución económica y social de la minería al país receptor de la inversión?
- ¿Qué conclusiones podrían alentar a los socios a participar en un plan de acción?

# Comunicar sus conclusiones

continuación

- ¿Quiénes podrían ser esos socios?

Ya debe haber notado que el método recomendado de presentación de sus conclusiones en los módulos difiere según el tema. Por ejemplo:

- El módulo cuatro señala que la calidad de la gobernabilidad debe organizarse en torno a los seis Indicadores Mundiales de Gobernabilidad y los impactos macroeconómicos deben organizarse en torno a ocho indicadores clave;
- El módulo seis señala que deben usarse niveles de producción, de Producto Bruto Interno (PBI) y de Producto Nacional Bruto (PNB) y tasas de crecimiento, ingresos fiscales y balanza de pagos; y
- El módulo siete señala que las conclusiones deben organizarse en torno a cinco ámbitos de política.

Estas diferentes estructuras han sido diseñadas para que se ajusten al tema de discusión de cada módulo específico. En última instancia, toda la información trata acerca de uno o más de los seis temas prioritarios para asociaciones de desarrollo económico y social, que, a manera de repaso, son:

- minería y reducción de la pobreza;
- minería y desarrollo económico: administración de ingresos;
- minería y desarrollo económico: planeamiento de desarrollo regional;
- minería y desarrollo económico: contenido local;
- minería y desarrollo social; y
- minería y solución de controversias.

Por lo tanto, la revisión de sus conclusiones de los módulos individuales debe identificar los asuntos principales y relacionarlos con estos seis temas.

## Cómo presentar sus conclusiones

- Paso 1: preparar un estudio de caso de país para documentar sus conclusiones (o un breve documento temático sobre minería si ha decidido abordar únicamente algunos módulos); y
- Paso 2: sostener uno o más talleres para presentar y discutir algunas o todas las conclusiones.

### PASO 1: Elaborar un estudio de caso de país (o un breve documento temático sobre minería).

Las asociaciones consideradas por el kit de herramientas entre compañías mineras y gobiernos, organizaciones no gubernamentales o comunidades locales se centrarán en uno o más de los seis temas de asociación. El enfoque de su estudio de caso o breve documento temático debe explicar por consiguiente cómo sus conclusiones señalan las prioridades de asociación específicas que representan uno o más de los seis temas.

Tenga cuidado de aclarar la distinción entre evidencia, por un lado, y opinión y conclusiones por el otro. Los datos se han conseguido con mucho esfuerzo; trate de no exponer los hechos a malentendidos o rechazo por estar entrelazados con opiniones o conclusiones con las cuales otros podrían no estar de acuerdo.

Cuando organice la presentación de sus conclusiones (en un estudio de caso de país o breve documento temático sobre minería), debe como mínimo apuntar a:

- resumir todos los hallazgos pero explicar con mayor detalle las conclusiones que traten los dos o tres asuntos principales que han identificado y proponer políticas o iniciativas para abordar estos asuntos;

## Comunicar sus conclusiones

continuación

- agrupar las áreas de trabajo que hayan sido dejadas sin respuesta o las repercusiones que necesiten ser consideradas; y
- recordar a los lectores que no conocer por completo cualquier tema, incluso los abordados por el estudio de caso, no es una excusa para la inacción; recordarles también la importancia de la regla 80:20 (en otras palabras, que 80% de los efectos provienen de 20% de las causas y esta es la razón por la que los dos o tres asuntos principales son considerados más importantes que los demás).

Un estudio de caso de país de 15 a 20 páginas normalmente será suficiente y para un breve documento temático sobre minería quizás solo sean necesarias entre 5 y 10 páginas. Use anexos y apéndices para documentar sus métodos, datos, cálculos y análisis, pero evite producir un informe que sea demasiado extenso (nos hemos puesto como meta un total de 60 páginas para un estudio de caso de país).

### PASO 2: Realizar uno o más talleres

El estudio de caso de país o documento temático más breve sobre minería es la evidencia documentaria de su trabajo. Sin embargo, el valor de este trabajo no se apreciará a menos que sea difundido y debatido entre las personas de quienes dependerá facilitarlo o serán parte de las asociaciones para el desarrollo económico y social. La experiencia de la iniciativa REI ha sido que el formato de taller brinda la combinación apropiada de difusión y debate de la información mediante la cual se pasa del análisis a la acción.

El Anexo 8 establece un plazo de seis semanas para el planeamiento, preparación y conducción de un taller típico, con actividades cada semana. Los factores que debe considerar son:

- Invitados: sus invitados deben incluir por lo menos a los funcionarios de gobierno pertinentes y a los ministros o sus representantes (si se les logra convencer), así como a miembros de cualquier otra organización con la que podría existir una oportunidad de asociación.
- Lectura previa al taller: es una buena idea en teoría, pero podría ser un problema en la práctica si las conclusiones son demasiado controversiales para darlas a conocer sin la explicación en simultáneo que un taller permite. Tome esta decisión considerando su informe y las sensibilidades de sus asistentes.
- Diferencia clara entre datos y conclusiones: use el formato de la presentación del taller para reforzar esta distinción. Se podría requerir sesiones independientes, la primera sesión para compartir y llegar a un acuerdo sobre los hechos y la segunda sesión para presentar y debatir temas de interpretación y opinión.
- La estructura y el enfoque están en sus manos. Sin embargo, cuando diseñe las sesiones del taller, tenga en cuenta que debe conciliar o, por lo menos, reconocer prioridades y puntos de vista distintos. Por un lado, debe avanzar lo más que se pueda en llegar a un acuerdo en las prioridades y una plataforma para las asociaciones. Por otro lado, los asistentes deben tener la posibilidad de expresar y debatir sus opiniones. Brinde una estructura para lo primero, pero asegúrense de que haya mucho tiempo para lo segundo.
- Proceso bidireccional: los miembros de una asociación podrían compartir una meta general pero ciertamente diferirán, algunas veces de manera muy marcada, en otros aspectos. Una falla al manifestar y conciliar estas diferencias perjudicará la

# Comunicar sus conclusiones

continuación

adopción de acciones en común. Al mismo tiempo, el taller debe conservar la estructura y enfoque, por lo tanto se requerirá un equilibrio de ambos objetivos.

- La dimensión social: el acto de reunir a personas en torno a intereses comunes es una base necesaria para la acción. Es algo que debe debatirse formalmente y llegar a un acuerdo en temas que requieren de un entendimiento común. Estas relaciones se consolidarán o no se consolidarán dependiendo de los individuos. Lo que puede hacer el organizador del taller es crear las circunstancias que promuevan la interacción personal de la que podrían generarse dichas relaciones.
- Actas del taller: se requerirá que las actas del taller informen de manera completa y objetiva, de forma tal que los participantes puedan reconocer que las actas son precisas en cuanto a los hechos y reflejan verdaderamente sus opiniones.
- Recordar los fundamentos: en todo momento, tenga en mente que los orígenes de este kit de herramientas radican en el debate polarizado, en gran parte informado erróneamente por la evidencia, acerca de si la minería fue o no fue una ayuda o un impedimento para el desarrollo económico y social en países de ingresos medios o bajos. El kit de herramientas, ante todo, ha sido diseñado para mostrarle cómo construir una base de evidencia que pueda llevar este debate a un enfoque constructivo.

El kit de herramientas ha sido diseñado para mostrarle cómo construir una plataforma de evidencia y presentar de manera sistemática dicho análisis para mejorar la base del involucramiento constructivo de diferentes partes interesadas.<sup>81</sup> Puede emplearse para orientar la discusión sistemática sobre

participación y asociaciones. Sin embargo, no ofrece un menú de herramientas para crear asociaciones, las que necesitarán ser hechas a la medida de la situación local específica, sus posibles socios y la evidencia misma.

Sin embargo, durante el taller, se espera que usted guíe las discusiones iniciales sobre el desarrollo de asociaciones. La Tabla 8.1 podría ayudarlo con esto: la columna de la izquierda enumera los asuntos económicos y sociales que pueden ser similares a aquellos planteados por sus hallazgos del kit de herramientas, mientras que la columna de la derecha brinda ejemplos de asociaciones entre compañías, gobiernos, donantes y la sociedad civil que han abordado estos asuntos a nivel local, regional o nacional. Algunas de estas asociaciones tratan asuntos fundamentales y recurrentes y tendrán una aplicación amplia. Otras son específicas a las circunstancias. De cualquier manera, debe estimular la discusión de cómo la plataforma de evidencia establecida por su estudio de caso de país o documento temático sobre minería podría apuntar hacia las oportunidades de sus circunstancias en particular.

Cada ejemplo en la columna de la derecha ha sido categorizado según los temas de asociación a los que responde. Si se requiere de mayor detalle sobre estas asociaciones, el “número de perfil” se refiere a las asociaciones descritas en el reporte del ICMM sobre *Cómo mapear las asociaciones en el país* [*Mapping in-country partnerships*] (edición de febrero de 2010).

81 Para mayor información sobre cómo usar los hallazgos del kit de herramientas para fines de defensa, sírvanse ver *Defensoría en Acción [Advocacy in Action]: kit de herramientas para apoyar a las ONG y organizaciones de base comunitaria que responden al VIH/SIDA*, disponible en [www.aidsalliance.org](http://www.aidsalliance.org).

Tabla 8.1: Ejemplos de asuntos económicos y sociales que las asociaciones pueden abordar

Problema social o económico planteado por la evidencia	Asociaciones que pueden ser la solución
<p>“La inmigración interna a regiones mineras ha llevado al desempleo y a un menor número de oportunidades de generación de ingresos”.</p>	<p>Implementar un programa de desarrollo de proveedores para permitir que más compañías locales compitan por los contratos ofrecidos por la mina (perfil 14).<sup>82</sup> (contenido local).</p> <p>Desarrollar mercados, brindar capacitación para los negocios y ofrecer fondos semilla en los sectores de agricultura y turismo (perfíles 2, 3, 5, 6) (reducción de la pobreza).</p> <p>Brindar asistencia técnica para fortalecer los medios de subsistencia en la industria pesquera (perfil 1) (reducción de la pobreza/inversión social).</p>
<p>“Las mujeres están siendo cada vez más marginadas y la mayoría de trabajos en el sector minero son para los hombres”.</p> <p>“La corrupción es un gran problema en el sector extractivo de nuestro país”.</p>	<p>Trabajar con grupos locales de mujeres para convertir las habilidades tradicionales en oportunidades de generación de ingresos (perfil 4) (reducción de la pobreza).</p> <p>Discutir con el gobierno y grupos de la sociedad civil (tales como Transparencia Internacional, el Revenue Watch Institute o la Iniciativa de Presupuesto Abierto [Open Budget Initiative]) sobre qué actividades pueden realizarse para aumentar la transparencia y responsabilidad en la captación y gasto de los ingresos públicos. ¿Sería útil la implementación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas? (perfil 7) (administración de ingresos).</p>
<p>“El gobierno está recibiendo una gran cantidad de ingresos de las compañías mineras, pero no existe suficiente capacidad institucional y legal para usar los recursos de manera efectiva”.</p> <p>“No existe infraestructura de transporte en la región minera y todo lo que se ha construido es utilizado únicamente por la compañía”.</p>	<p>Establecer un diálogo y analizar oportunidades de asistencia técnica con el gobierno o donantes que trabajan en esta área (perfíles 8, 9) (administración de ingresos).</p> <p>Establecer una asociación público-privada para construir infraestructura de transporte, por ejemplo, instalaciones portuarias, caminos rurales (perfíles 10, 24) (planeamiento de desarrollo regional/inversión social).</p>
<p>“No existe diversificación económica; la región depende completamente de la minería y una vez que la compañía se retire, la región quedará arruinada”.</p>	<p>Desarrollar en colaboración mecanismos de planificación del desarrollo aceptados a nivel local (perfíles 11, 12) (planeamiento de desarrollo regional),</p> <p>Desarrollar capacidades para negocios no mineros en la zona (perfil 16) (contenido local);</p> <p>Desarrollar capacidades de ingeniería y diseño local (perfil 17) (contenido local).</p>

82 Los perfiles se encuentran en *Como mapear las asociaciones en el país*, disponible en [www.icmm.com](http://www.icmm.com).

continuación

Tabla 8.1: **Ejemplos de asuntos económicos y sociales que las asociaciones pueden abordar** continación

Problema social o económico planteado por la evidencia	Asociaciones que pueden ser la solución
<p>“ La comunidad local sabe que hay un yacimiento importante cerca pero le preocupa que el desarrollo de una minería a gran escala conlleve daños ambientales y sociales” .</p>	<p>Establecer un foro de desarrollo local antes del inicio de las operaciones para garantizar que las opiniones locales sean escuchadas y que la mina sea establecida de manera tal que satisfaga las necesidades de desarrollo local [perfil 13] (planeamiento de desarrollo regional).</p>
<p>“ Las leyes, la política de la compañía, los donantes o los inversionistas exigen que las compañías mineras contraten a un importante número de gente local y usen proveedores locales, pero no hay capacidad suficiente en la zona para cumplir con este requisito” .</p>	<p>Desarrollar enfoques integrados para capacitación local, empleo y adquisiciones a través de acuerdos de monitoreo socioeconómico con comunidades e instituciones del gobierno [perfil 15] (contenido local); Establecer programas de “nexo” entre las compañías grandes y el sector privado local para permitir la transferencia de conocimiento, tecnología y experiencia [perfíl 16, 20] (contenido local);</p>
<p>“ Los servicios de salud en las regiones mineras son muy limitados y el VIH/SIDA es un problema particular”<sup>83</sup></p> <p>“ La compañía está haciendo lo mejor que puede pero la comunidad local tiene un resentimiento que data de hace muchos años en contra de la minería debido a maltratos en el pasado” .</p>	<p>En colaboración invertir en la capacitación de jóvenes en regiones mineras especialmente donde varias compañías mineras [u otras compañías grandes] estén operando en la misma región. [perfíl 19, 23] (contenido local / inversión social).</p> <p>Construir un centro de salud comunitario en regiones proveedoras de mano de obra, establecerlo de manera colaborativa y transferirlo al sector público una vez que exista capacidad para su manejo [perfíl 21, 25, 26] (inversión social).</p> <p>Desarrollar un proceso de solución de controversias en colaboración con terceros independientes y respetados [perfíl 27, 28, 29] (solución de controversias).</p>

83 Para mayor información sobre mortalidad y discapacidad relacionadas con enfermedades de relevancia al sector minero, sirvase ver la *Guía de Buenas Prácticas del ICMM para el VIH/SIDA, Tubercolosis y Malaria*, disponible en [www.icmm.com](http://www.icmm.com).

# Herramienta de diseño de talleres para presentar el estudio de caso de país o documento temático sobre minería

## ANEXO

# 8

### Propósito

Este anexo explica cómo preparar y conducir un taller para presentar su estudio de caso de país o documento temático sobre minería (la evidencia). Debe leerse conjuntamente con el módulo 8 y se basa en los siguientes supuestos:

- el taller durará un día;
- el tiempo de preparación será de seis semanas;
- se ha identificado un equipo intersectorial de organizadores como resultado del proceso de implementación del kit de herramientas y una persona en dicho equipo ha acordado organizar el taller (el coordinador); y
- los fondos para el taller han sido confirmados por el equipo organizador.

Concluye con una sección sobre los mensajes sugeridos para captar asistentes del gobierno al taller.

### Planeamiento de los talleres

El planeamiento de un taller normalmente implica los siguientes pasos:

- Paso 1: preparación: proceso y tiempos;
- Paso 2: preparación: requerimientos de recursos;
- Paso 3: preparación: agenda del taller; y
- Paso 4: consejos para el día del taller.

#### PASO 1: Preparación: proceso y tiempos

##### *Seis semanas antes:*

- Acordar los roles y responsabilidades entre los miembros del equipo organizador.
- Definir los objetivos generales para el taller; preguntarse “¿Qué haría que este evento sea un éxito?”
- Acordar el perfil de la audiencia y números generales.
- Acordar la fecha para el taller; elaborar la lista de invitados; y enviar invitaciones para “separar la fecha”, explicando que la agenda completa será enviada posteriormente por separado.

# Herramienta de diseño de talleres para presentar el estudio de caso de país o documento temático sobre minería

continuación

- Una vez que estas acciones hayan terminado, preparar el material publicitario para promocionar el evento y encargar la preparación de materiales de presentación.

## ***Cinco semanas antes:***

- Reservar un local para el taller; es mejor un local neutro.
- Identificar un presidente y un moderador del taller. Este último necesita establecer un tono positivo para el taller y resumirá cada sesión, mantendrá la agenda según lo planeado y conservará una posición neutra todo el tiempo. Este rol es importante y deben buscar cuidadosamente a alguien con calidad de “intermediario honesto”.
- Identificar y conversar con sus principales oradores sobre el contexto y objetivos del taller y acordar quién presentará qué conclusiones de su reporte. Una vez que han acordado la agenda, envíenla a los invitados lo antes posible. Una lista de oradores de reserva será útil en caso de que alguno ya no esté disponible.
- Contactar a funcionarios del gobierno para garantizar su asistencia al taller. Será

importante tener una concurrencia numerosa del gobierno, de preferencia a nivel regional y nacional. Sírvase ver líneas abajo “Mensajes sugeridos para captar a asistentes del gobierno a un taller” para ver formas recomendadas para lograr que representantes del gobierno asistan.

## ***Cuatro semanas antes:***

- Discutir sus requerimientos logísticos con el local del taller (por ejemplo, qué salón, una alternativa más grande en caso de que la asistencia sea mayor a lo esperado, equipo audiovisual, servicio de comidas).
- Hacer seguimiento de las invitaciones escritas con una llamada telefónica a los invitados que aún no han respondido, luego cerrar el registro, crear una lista de espera y reorganizar el tamaño de la sala o ubicación de ser necesario.
- Hacer seguimiento de los oradores de la compañía, donantes o sociedad civil y pedir una biografía breve y una copia de sus presentaciones previstas. Es una buena idea que el coordinador hable con ellos por teléfono para explicar el contexto y objetivos del taller y modificar las presentaciones cuando sea necesario.

## ***Tres semanas antes:***

- Enviar la agenda terminada a los participantes (invitados que han respondido a la fecha y los oradores); sin embargo, observar que los detalles precisos de la agenda podrían continuar afinándose hasta muy poco tiempo antes del taller dependiendo de la disponibilidad de los oradores.

## Herramienta de diseño de talleres para presentar el estudio de caso de país o documento temático sobre minería

*continuación*

- Continuar monitoreando aceptaciones de las invitaciones y localizar a aquellos que no han respondido.
- Visitar el local en persona para ultimar la logística (requerimientos audiovisuales, disposición de la sala, suministro eléctrico de emergencia).
- Revisar las respuestas de los oradores (incluyendo biografías y presentaciones en borrador) y de ser necesario hacer seguimiento para asegurar que han preparado sus presentaciones y que éstas se encuentran alineadas con los objetivos del taller.

### **Dos semanas antes:**

- Enviar la documentación básica a los asistentes, tal como una copia del estudio de caso de país o del documento temático sobre minería (de ser apropiado).
- Hacer un registro y revisar biografías y presentaciones en borrador y hacer seguimiento de los oradores.
- Abordar cualquier tema logístico no resuelto la semana anterior.
- Depurar la lista de espera de invitados si existe alguna.
- Coordinar reuniones de avance con los asistentes más importantes. Mientras más reuniones de avance pueda sostenerse, probablemente mayor éxito tenga el taller, pues les ayudarán a entender los objetivos y necesidades de los asistentes.

### **Una semana antes:**

- Reunirse con los asistentes más importantes.
- Continuar monitoreando y haciendo seguimiento a los oradores.
- Abordar cualquier asunto logístico de último minuto y mantener un contacto regular con el local.

### **PASO 2: Preparación: requerimientos de recursos**

Se requerirán los siguientes recursos:

- apoyo logístico de, por ejemplo, la Cámara Minera o una agencia externa, para el envío de las invitaciones, agendas y documentación básica;
- alquiler del local: sala de reunión principal más “salas para sesiones grupales”, si corresponde, incluyendo el uso del equipo audiovisual del local u otro equipo de apoyo del taller;
- alquiler de equipos: los equipos (no ofrecidos por el local) podrían incluir un podio en la sala de reunión principal y equipo audiovisual en una o más salas (por ejemplo, pantalla para presentaciones, papelógrafos, micrófonos y quizás un enlace de video para oradores que no pueden asistir en personal);
- comida y bebidas para refrigerios y almuerzo;
- comida y bebidas si se requiere una cena o recepción luego del taller; y
- cuando corresponda, costos de viaje y alojamiento de los principales oradores.

Garantizar que el equipo organizador se mantenga al tanto de los avances.

Tabla A.8.1: Ejemplo de la agenda del taller

<b>Minería: Taller sobre Asociaciones para el Desarrollo, fecha y lugar</b>		<b>Notas (registradas para explicar las ideas subyacentes de cada sesión)</b>
<b>Hora</b>	<b>Actividades</b>	
08:30– 09:00	Bienvenida y presentación por el presidente del taller; expectativas y reglas básicas	
09:00– 10:00	<b>Sesión 1</b> Presentación de los hallazgos clave del Estudio de Caso de País	
10:00– 10:15	Receso	
10:15– 12:00	<p><b>Sesión 2</b> Asignar los “grupos de trabajo”. Los presidentes deben facilitar tres grupos focales para brindar ejemplos de:</p> <p>(1) la práctica existente; y,</p> <p>(2) posibles nuevos acuerdos de asociación.</p> <p>Los relatores deben informar al taller principal sobre el debate.</p> <p>Grupo focal 1: Minería y desarrollo socioeconómico</p> <p>Grupo focal 2: Capacidad del gobierno local y minería</p> <p>Grupo focal 3: Asociaciones para un mejor tratamiento de las controversias</p>	
12:00– 13:00	Almuerzo	
13:00– 14:30	<b>Sesión 3</b> Desarrollar un plan de acción [ideas de los grupos focales 1, 2 y 3]. Cada grupo focal de la mañana designará un vocero para presentar dos o tres acciones que surjan de la discusión.	
14:30– 14:45	Receso	
14:45– 16:00	<b>Sesión 4</b> Desarrollar un plan de acción [resumen de prioridades para seguimiento] y conclusiones, cierre de taller y acciones para los “pasos siguientes”.	

## Herramienta de diseño de talleres para presentar el estudio de caso de país o documento temático sobre minería

*continuación*

### **PASO 3: Preparación: agenda del taller**

Según lo mencionado en el Paso 1, requerirá una agenda del taller, que debería terminarse y enviarse a los invitados y oradores tres semanas antes del taller. La Tabla A.8.1 muestra un ejemplo de agenda.

### **PASO 4: Consejos para el día del taller**

#### ***Hacer que la gente se sienta a gusto***

El taller puede ser la primera vez que un grupo de esta naturaleza se reúne en la misma sala, por lo tanto será fundamental hacer que las personas se sientan cómodas. Las reuniones previas con los asistentes más importantes serán de ayuda aquí.

El presidente y el moderador del taller también pueden establecer el tono correcto, incluso enfocar a la gente en el desarrollo de un plan de acción para iniciar las discusiones en el taller para que no se convierta simplemente en una “tertulia” cualquiera.

#### ***Establecer las “normas de intervención”***

Dejar claro que los impactos negativos y oportunidades perdidas de la minería pueden surgir en cualquier momento durante el día, pero solo en el contexto del objetivo del taller, que es analizar las posibles iniciativas de colaboración para enfrentar estos asuntos en lugar de atribuir culpas.

Asegurarse que la gente entienda que la intención del taller no es empezar de cero, sino más bien continuar en detalle con los asuntos principales identificados durante el estudio de caso de país o documento temático sobre minería. Por ejemplo, si existe resentimiento local con respecto a la falta de empleos mineros, uno de los “grupos de trabajo” del taller puede examinar específicamente cómo el empleo y contenido local podrían desarrollarse y las asociaciones que esto necesitará.

#### ***Tratar de coordinar una reunión de avance***

Al final del taller, sugieran que el grupo se

# Herramienta de diseño de talleres para presentar el estudio de caso de país o documento temático sobre minería

continuación

vuelva a reunir en un año para reportar y revisar el avance de las asociaciones en torno a las iniciativas propuestas por el taller.

## Mensajes sugeridos para atraer asistentes del gobierno a un taller

- Nos gustaría invitarlo a asistir a un taller para examinar la contribución económica y social de la minería en su [indiquen país o región].
- Un proyecto de investigación internacional en curso, iniciado en el 2004 y coordinado inicialmente por el ICMM y en colaboración con el Banco Mundial y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), ha encontrado que, bajo las condiciones correctas, la minería tiene el potencial de hacer una contribución económica y social importante a los países receptores de la inversión.
- Sin embargo, esta contribución no ocurre ni forzosa ni automáticamente; y las asociaciones entre compañías, gobiernos, donantes y la sociedad civil a nivel local, regional y nacional son una forma efectiva de maximizar esta contribución.
- Un sinnúmero de herramientas de evaluación socioeconómica ha sido implementado por un equipo independiente de investigadores [nombre del equipo si lo más probable es que sea fácilmente reconocido como una fuente imparcial] para evaluar las contribuciones económicas y sociales presentes y potenciales provenientes de la minería. Se ha realizado un [estudio de caso de país o documento temático sobre minería] que presenta varios hallazgos que le pueden interesar acerca de las contribuciones de la minería a nivel local, regional y nacional.
- El taller, en primer lugar, cubrirá los principales hallazgos del [estudio o documento] y luego analizará el potencial para aumentar la contribución económica y social de la minería a través de asociaciones a nivel local, regional y nacional.
- La base para estas asociaciones ha sido tema de investigación por parte del ICMM y otras entidades en un sinnúmero de países. Los resultados de este trabajo sugieren que hay seis temas en torno a los cuales las asociaciones pueden organizarse: minería y reducción de la pobreza, minería y administración de ganancias, minería y planeamiento de desarrollo regional, minería y contenido local, minería e inversión social y minería y solución de controversias.
- Estamos muy interesados en contar con una importante representación del gobierno en este taller.
- El taller se basa en eventos similares realizados en Chile, Ghana, Perú, Tanzania y la República Popular Democrática de Laos y lleva a acciones concretas de seguimiento.
- El contexto y los objetivos serán explicados en su totalidad en el taller; además, nos gustaría mucho brindarle una sesión informativa previa al evento.

Principios guía  
acerca de la  
imposición  
tributaria a los  
recursos minerales

---

# KIT DE HERRAMIENTAS ADENDA





**“ES ENCOMIABLE COMO EL  
REPORTE TRATA DE  
MANERA IMPARCIAL LOS  
PRINCIPALES DEBATES EN  
EL CAMPO” \***

# Principios guía acerca de la imposición tributaria a los recursos minerales



## Propósito

El propósito de esta nueva sección es incorporar algunos puntos de orientación adicionales acerca de la imposición tributaria a los minerales, estos surgieron en un estudio reciente y más detallado entre la abundante literatura publicada al respecto. El estudio en mención, que también fue encomendado por el ICMM, se completó en mayo de 2008 y puede descargarse del sitio web de ICMM.<sup>84</sup>

Una conclusión del estudio del ICMM del 2008 es que es casi imposible proponer un régimen tributario “recomendado”, menos aun “ideal”, aplicable a todos los países productores de minerales. Tampoco existe una manera objetiva y científica de resolver el acalorado debate que tiene lugar en la actualidad con respecto a si las compañías mineras pagan muy poco o demasiados impuestos a los gobiernos.

La literatura existente – así de voluminosa como es – no consigue dirigirnos hacia un solo régimen tributario “correcto”, ni a la definición de las bases tributarias “más apropiadas” y, por ende, a un conjunto de tasas tributarias “correctas”. No obstante, tanto las compañías mineras y los gobiernos (nacionales y locales) deben permanecer alertas al hecho que:

1. la estructura de la imposición tributaria a los minerales puede afectar directamente la magnitud de los impactos sociales y

económicos de la minería, especialmente a largo plazo; y,

2. existen importantes concesiones que deben hacerse, especialmente entre el largo y corto plazo.

Las consideraciones sobre el diseño de un régimen tributario “aceptable”, que es el tema central de esta sección, representan notas de orientación sobre cómo abordar este tema, tanto para las compañías mineras como para otros interesados en evaluar el impacto de la minería. Las “notas de orientación” son solo eso: no se deben tomar como declaraciones sobre la mejor o peor práctica, son meramente indicaciones de tendencias que, si se siguen, podrían ayudar a promover buenas asociaciones de trabajo entre las compañías mineras y los gobiernos. Tampoco se sugiere que las compañías mineras tienen una influencia decisiva en la formulación de los regímenes tributarios en los países en los que operan: generalmente solo son una más entre las muchas partes influyentes.

El estudio sobre tributación analizó una amplia gama de aspectos relacionados con los principios y prácticas para imponer gravámenes a los minerales. Sin embargo, luego utilizó ese mismo análisis para generar un conjunto de importantes observaciones. Estas ideas se enumeran a continuación.

84 El título es “*Regímenes Impositivos a los Recursos Minerales: una revisión de los problemas y desafíos en su diseño y aplicación*” (*Mineral Taxation Regimes: A review of issues and challenges in their design and application*).

# Principios guía acerca de la imposición tributaria a los recursos minerales

*continuación*

## Transparencia

Mucha de la crítica que se genera dentro en los países con respecto a los sistemas de imposición tributaria a los minerales, tienen su origen en la falta de transparencia sobre cuánto dinero se recauda, y cómo se utilizan dichos ingresos. Por lo tanto, es un primer paso esencial asesorar a las compañías y gobiernos a aspirar al mayor nivel de apertura sobre estos temas que se pueda lograr en la práctica. El punto de inicio obvio es un cumplimiento total de las sugerencias y formatos de presentación de informes de la EITI avalado por las compañías miembro del ICMM. El anexo 3 de este kit de herramientas describe los formatos de presentación de informes que se recomiendan, e indica además el link hacia el sitio web EITI correspondiente donde podrá encontrar más detalles. Incluso en aquellos casos donde no haya un compromiso formal del país con la EITI, las compañías mineras podrían anticiparse preparando información estadística sobre los pagos de impuestos a todos los niveles del gobierno conforme a la práctica EITI. Muchas compañías valoran una mayor transparencia de ingresos, en Ghana, por ejemplo, se ha puesto esta información a disposición de la Cámara de Minas algunos años antes de que la EITI se lance oficialmente.

Ya que muchas de las críticas sobre los ingresos de la minería empiezan y terminan al nivel local que es afectado por la actividad minera, es importante hacer todo lo posible para que los gobiernos y comunidades

locales conozcan de los impuestos y otros ingresos que las compañías mineras pagan efectivamente al gobierno. En algunos países, el gobierno central podría fallar en asegurar que una parte razonable de los ingresos recaudados se ponga a disposición del nivel local para su uso. En uno o dos casos, esto sucede como asunto de política oficial. Sin embargo, los esfuerzos de las mismas compañías mineras de publicar la contribución que ellas hacen a los ingresos nacionales – incluso si la contribución se hace principalmente al gobierno central – podría ser útil para generar una actitud local más positiva hacia las empresas.

Finalmente, los casos más difíciles para las compañías mineras surgen cuando se sabe que hay elementos importantes de incompetencia o corrupción en los sistemas gubernamentales que recaudan, administran y gastan los ingresos provenientes de los impuestos a los minerales. Esto podría resultar en que las recaudaciones de ingresos son (o parecieran ser) mínimas con relación al nivel conocido de producción minera y generación total de ingresos. En casos como este, se recomienda a las compañías no aprovecharse de la mala calidad de la administración tributaria – ya sea ilegalmente (al ser parte de prácticas corruptas) o legalmente (negociando acuerdos tributarios que claramente son demasiado favorables con relación a los estándares internacionales conocidos). La evidencia concluyente sugiere que cualquier régimen tributario que no se perciba como “justo” por todas las partes es inherentemente inestable.

85 Ver Fomentar la EITI en el Sector Minero: una consulta con las partes interesadas disponible en <http://eiti.org/document/mining>

## Principios guía acerca de la imposición tributaria a los recursos minerales

continuación

### Nivel de imposición tributaria

La sección previa plantea la cuestión de cuál es el nivel “correcto” de tributación, y como podrían las compañías evaluar la “justicia” del nivel general de imposición tributaria al cual están sujetas por los gobiernos. Las diversas categorías de los diferentes impuestos que las compañías podrían tener que pagar en distintos países se especifican con cierto detalle en el Anexo 3. Sin embargo, ¿cómo evaluamos si el total de estas diversas imposiciones es razonable y justo en el sentido de satisfacer las expectativas realistas de las principales partes interesadas? Los gobiernos, por ejemplo, necesitan el nivel más alto de ingresos fiscales que puedan recaudar. Sin embargo, normalmente se abstendrán de buscar recaudar el nivel máximo posible de ingresos fiscales a corto plazo porque esto podría desalentar inversiones mineras futuras y, entonces, de hecho disminuiría la recaudación fiscal total de la minería a largo plazo. Las compañías mineras, por el contrario, quisieran el nivel impositivo más bajo, pero normalmente entienden que los impuestos excesivamente bajos eventualmente socavarían su licencia social para operar. Se debe encontrar un equilibrio entre estos objetivos contrapuestos de las partes interesadas.

Se puede encontrar una solución refiriéndonos a la propuesta general de que sería recomendable que los gobiernos intenten maximizar en el largo plazo los ingresos generados por la minería. Traducido a términos prácticos, esto sugiere que los regímenes fiscales deberían estar orientados a lograr un nivel de imposición que deje a las compañías una participación adecuada de la renta procedente de la explotación de los recursos, tomando en cuenta sus incentivos

para continuar invirtiendo en el sector. En general, esto habla favorablemente de aquellos sistemas tributarios neutrales y progresivos que se ajustan mejor a los cambios en los precios de los commodities, los volúmenes y las condiciones operativas del proyecto. Además de los precios volátiles de los commodities, debido a la larga vida de la mayoría de proyectos mineros es inevitable que, en algún momento, estos enfrenten circunstancias económicas difíciles; tener un régimen tributario que se pueda ajustar a estos cambios es generalmente una ventaja. Incluso en el corto plazo, si alguna de las partes se beneficia considerablemente con el sistema tributario vigente entonces esto indica que el sistema tiene más probabilidad de ser inestable, donde las presiones se acumularán a largo plazo para compensar el desequilibrio a corto plazo.

Desde una perspectiva práctica, determinar este nivel de imposición “estable” durante toda la vida de un proyecto puede ser extremadamente difícil. Esto, en parte, porque involucra hacer supuestos sobre el futuro que podrían no materializarse. En caso se llegue a un acuerdo del nivel justo de imposición tributaria al inicio en base a un conjunto de supuestos que posteriormente resultan ser inexactos, entonces se debe presumir que de manera periódica y colaborativa se reevaluarán dichos supuestos para que así el acuerdo se mantenga estable con el tiempo. Las compañías deben entender que esto traslada el énfasis que se pone al nivel de la carga impositiva en un momento determinado hacia el proceso mediante el cual se genera y mantiene el consenso. Los riesgos para una compañía que invierte en un país sin historia de actividad minera son totalmente diferentes de los de un país bien establecido, rico en recursos minerales. Por consiguiente, podría

# Principios guía acerca de la imposición tributaria a los recursos minerales

continuación

suceder que una compañía que recién ingresa al mercado reciba beneficios que reflejen un mayor riesgo. Sin embargo, la misma compañía que invierte en una nueva mina diez años después de la inversión inicial debería esperar una carga impositiva diferente en base al cambio en el perfil de riesgo/beneficio.

La recomendación que surge de lo anterior es que:

1. a las compañías les convendría trabajar en asociación con el gobierno y otras partes interesadas para promover regímenes impositivos generales a los recursos minerales, que sean neutrales y progresivos; y,
2. a las compañías también les convendría trabajar con otros actores para la institucionalización de procedimientos que logren y mantengan un consenso que involucre a múltiples partes sobre lo que se considera un nivel impositivo "justo".

Para la aplicación práctica de cualquier participación justa de la renta procedente de la explotación de los recursos, se recomienda que los gobiernos, compañías y potencialmente otras partes interesadas, comparten y comprendan la información sobre el desempeño pasado, presente y futuro proyectado del sector, ya que esta información es fundamental para lograr un entendimiento común del pronóstico a largo plazo de la industria. En dicha colaboración, las asociaciones de la industria ampliamente respaldadas tienen un papel muy claro que desempeñar.

Esta observación sobre la necesidad de buscar un proceso continuo para llegar y mantener un consenso no convierten en

obsoletos a instrumentos como las cláusulas de estabilidad. Sin embargo, sí requieren algunos cambios en el entendimiento compartido del propósito para el que sirven dichos instrumentos. La estabilidad del nivel impositivo que se determina en un momento específico no es necesariamente lo mismo que la estabilidad para asegurar que los términos fiscales sustenten la explotación económica eficiente de los recursos y una distribución justa de la renta procedente de la explotación de los recursos a largo plazo.

Una vez más, esto habla favorablemente de la formalización de mecanismos de colaboración que puedan mantener el consenso sobre cómo adaptarse mejor a las circunstancias cambiantes a fin de equilibrar continuamente los intereses de las diferentes partes interesadas.

## La combinación de instrumentos fiscales

El reporte de 2008 sobre Imposición Tributaria a los Recursos Minerales ha resaltado una importante propuesta, que en los países mineros de bajos ingresos, los sistemas de imposición tributaria a los recursos minerales deberían involucrar la menor complejidad posible, incluso si esto viola algunos principios de tributación eficiente. Hay dos razones que avalan esta propuesta: en primer lugar, la simplicidad en un sistema tributario tiene sus propios méritos, ya que esto facilitará tanto el cálculo de los montos de impuestos que se deben pagar así como la auditoría de los montos pagados, ya sea a nivel nacional o con apoyo internacional (por ejemplo, mediante acuerdos tipo auditoría de EITI). En segundo lugar, y reforzando el primer punto, está la afirmación de que un

## Principios guía acerca de la imposición tributaria a los recursos minerales

continuación

problema común en las economías de bajos ingresos y dependientes de sus recursos minerales es que la capacidad administrativa general para recaudar impuestos y realizar otras funciones administrativas es a menudo deficiente.

Es recomendable para las compañías que permanezcan alertas a las limitaciones prácticas que afectan la operatividad de los diferentes régímenes tributarios al momento de debatir con los gobiernos sobre dichos asuntos.

La simplicidad, sin embargo, no habla necesariamente a favor de la permanente dependencia hacia los impuestos que son fáciles de administrar – generalmente, estos son los impuestos indirectos o aquellos impuestos donde la carga administrativa puede trasladarse fácilmente a las compañías. La recomendación general para los gobiernos es que deberían comprometerse a reducir con el tiempo la dependencia hacia los impuestos indirectos (especialmente las regalías sobre la base de los precios), y centrarse más bien en una mayor dependencia hacia los impuestos a la renta. Si el sistema tributario de un país pueda dirigirse gradualmente hacia esa dirección entonces también armonizará con los intereses de las compañías.

Afortunadamente, los gobiernos también pueden obtener ventajas al dar tal paso, ya que la economía política tributaria sostiene el argumento de que los instrumentos de tributación directos, en base a la rentabilidad o a alguna definición alternativa de “renta”, generan mayores ingresos.

El principal desafío es que la transición de una menor a una mayor capacidad y principalmente de un sistema basado en impuestos indirectos a

un sistema basado en una mayor dependencia hacia los impuestos directos no se logra de forma automática. Un segundo desafío es que los sistemas de impuestos directos, al ser más sensibles a las variaciones de los precios y volúmenes, podrían crear una mayor volatilidad de los ingresos públicos. Los gobiernos no están necesariamente preparados para mejorar esta capacidad por sí solos; quizás tampoco tienen los suficientes incentivos iniciales. Por lo tanto, la recomendación a las compañías es reconocer este desafío desde el inicio, y estar preparados para trabajar con otras partes relevantes (por ejemplo, instituciones donantes) a fin de promover dichas mejoras. Esto posiblemente incluya colaborar con aquellos que asesoran y dan asistencia técnica a los gobiernos en reformas administrativas y del sector público – es decir, organizaciones internacionales y multilaterales regionales. Las organizaciones de asistencia también desempeñan un papel clave ayudando a los países a manejar la mayor volatilidad de los impuestos directos, y asegurar que exista un flujo estable de recursos que fortalezcan la eficiencia del sector público y las reformas administrativas.<sup>86</sup> Las compañías mismas quizás no sean las principales impulsoras de estos esfuerzos, pero deberían estar preparadas para operar de manera colaborativa y solidaria a medida que se diseñan e implementan los cambios.

Trabajar con otros también incluye desarrollar alianzas estratégicas con entidades nacionales con quienes se comparte un interés común para el mejor desempeño del sector público, ya sea a nivel central o local. Con quién aliarse es

86 La experiencia con dichas reformas en el pasado ha mostrado que los flujos volátiles de ingresos, incluyendo los presupuestos de caja en momentos de escasez de ingresos, tienen efectos perjudiciales en el éxito de la implementación de la reforma y su sostenibilidad a largo plazo.

# Principios guía acerca de la imposición tributaria a los recursos minerales

continuación

una cuestión difícil y específica a cada contexto. Las investigaciones sobre la economía política de los impuestos en los países ricos en recursos naturales aún no han desarrollado respuestas que puedan generalizarse.

## ¿Regímenes tributarios especiales para la minería?

En el pasado, algunos gobiernos han dependido en gran medida de convenios especiales y acuerdos negociados bilateralmente con compañías mineras a fin de asegurar la inversión e ingresos para el gobierno. Dichas prácticas son particularmente prevalentes en aquellos países donde el marco legal y regulatorio para el sector no está muy desarrollado, y también en países donde los ingresos generados por la minería constituyen una parte importante de los ingresos totales del gobierno y de los ingresos de divisas. El punto clave para las compañías es determinar si, en el futuro, deberían continuar buscando esos tratos especiales – fuera de los regímenes impositivos convencionales – incluso en aquellos países mineros donde estas prácticas han sido prevalentes hasta el momento.

El reporte de 2008 sobre Imposición Tributaria a los Recursos Minerales concluyó que el fundamento para los regímenes tributarios especiales para la minería no está bien definido, incluso en aquellos países donde las circunstancias - baja capacidad fiscal – los hacen especialmente atractivos. Los argumentos en contra incluyen que, en los países donde la capacidad administrativa es generalmente débil, la proliferación de diferentes estructuras fiscales dentro del mismo país irá en contra del principio de mantener la simplicidad de los sistemas (como

se sugirió en el punto anterior). En particular, los sistemas tributarios especiales que crean multiplicidad de funciones administrativas en países con una capacidad limitada podría resultar en una ejecución deficiente, con relación a la recaudación de ingresos teóricamente “correcta”. Esto, a su vez, podría crear sus propios problemas a las compañías, incluyendo riesgos de inestabilidad del régimen tributario especial debido a la insatisfacción del gobierno o de otras partes interesadas con el resultado de los ingresos – es decir, esto puede menoscabar la licencia social que tienen las compañías para operar. En general, la evidencia pareciera indicar que la sociedad civil acepta más fácilmente la presencia de actividad minera en aquellos países donde se percibe que a las compañías mineras no se les trata de manera muy diferente que a otros sectores.

Por lo tanto, se recomienda a las compañías mineras que reconozcan que es, tanto factible como políticamente preferible, estar sujetas al sistema tributario general del país, incorporando algunos aspectos específicos a la minería que tomen en cuenta algunas de sus características especiales (por ejemplo, subsidios especiales). Poner a los contribuyentes en igualdad de condiciones puede generar una mayor certidumbre y estabilidad, e incrementar los incentivos para que el gobierno mejore la administración tributaria y la formulación de políticas fiscales.<sup>87</sup> Siguiendo el planteamiento de la economía política acerca de la imposición tributaria, el que hayan más puntos en común entre un

87 El estudio de caso REI sobre Chile avala este punto. Chile, en general, no trata al sector minero de manera diferente con excepción de las regalías en base a las utilidades.

## Principios guía acerca de la imposición tributaria a los recursos minerales

continuación

grupo más amplio de contribuyentes debería también incrementar las oportunidades de alianzas estratégicas para fortalecer la negociación contractual sobre tributación e ingresos para contar con mejores servicios públicos, y reducir así las presiones de una imposición coercitiva a los bienes inmuebles como respuesta a las presiones políticas de corto plazo. Una ventaja adicional sería que también hace más sencillo que las compañías soliciten la deducción por doble imposición para los impuestos que se pagan localmente, cuando las utilidades son repatriadas al extranjero y posiblemente gravadas nuevamente.

En resumen, la recomendación es que las compañías apoyen la preferencia de la industria a estar sujetos a un sistema fiscal de aplicación general en el país. Nuevamente, las asociaciones de la industria minera y su colaboración con otras asociaciones comerciales y de contribuyentes tienen en esto un papel clave que desempeñar. Las organizaciones internacionales y regionales, en la medida de lo posible, deben disuadir a los gobiernos de entablar acuerdos negociados bilateralmente, y respaldar el desarrollo de regímenes fiscales regulares e integrados jurídicamente que sean compatibles con y se encuentren insertados en el sistema de administración pública general del país.

88 En algunos países, los beneficios percibidos de generación de empleos y oportunidades económicas otorgadas por la mina se consideran como razón suficiente para no dar fondos especiales a la región. Sin embargo, otros países escogen devolver una parte de los ingresos generados por la minería a la región para compensar las cargas impuestas por la actividad minera.

### Mejorando los beneficios para las comunidades locales

Aun cuando la contribución de la minería a la recaudación fiscal es con frecuencia el beneficio más importante generado por la extracción de recursos, la asignación de los ingresos entre los diferentes niveles de gobierno goza cada vez de mayor atención. Si bien las tendencias centralistas parecen aun ser prevalentes en muchos países mineros, se han dado pasos para incrementar los grados de descentralización fiscal.<sup>88</sup>

La evidencia para determinar si la descentralización fiscal mejora o no los beneficios de la minería obtenidos por las comunidades locales no es concluyente. Asimismo, la literatura sobre las reformas de la administración pública sugiere que los ejemplos positivos de los países desarrollados con una configuración descentralizada que han incrementado la capacidad estatal “desde abajo” no son realmente comparables con los países en vías de desarrollo que normalmente han sido más centralistas y ahora buscan descentralizarse “desde arriba”. La literatura sobre la economía política de la imposición tributaria señala que los países que tradicionalmente han sido centralistas en su enfoque y se orientan ahora hacia una mayor descentralización tienen una propensión a incrementar la imposición coercitiva. Esto particularmente es lo que sucede si las capacidades fiscales y administrativas no se han desarrollado hasta un nivel razonable antes de reasignar las nuevas responsabilidades y fondos al nivel local.

En algunos casos específicos de países que se analizaron para el reporte de 2008 sobre Imposición Tributaria a los Recursos

# Principios guía acerca de la imposición tributaria a los recursos minerales

continuación

Minerales, parecía que las autoridades regionales, distritales y municipales tenían ciertas responsabilidades asignadas que no coincidían con los fondos ni con la capacidad humana y técnica para ejecutar estas responsabilidades correctamente. Esto crea grandes problemas prácticos para las compañías mineras operando en dichos países.

Cuando las compañías mineras evalúan su situación con respecto al amplio nexo de relaciones fiscales nacionales y locales, a menudo podrían darse cuenta que están desempeñando el rol de un nivel adicional de gobierno "casi" local – por ejemplo, cuando se espera que realicen asignaciones de gastos locales lo que en realidad le corresponde a los gobiernos nacionales o locales (los cuales posiblemente no cuenten con fondos suficientes). En dichos casos, el impacto en la sostenibilidad a largo plazo de los sectores sociales que son financiados por los desembolsos de la compañía minera, así como el desarrollo local general podrían seguir sin evaluarse correctamente y sin los fondos suficientes dentro de los planes de gobierno. Adicionalmente, una vez que las compañías demuestren su disposición a ayudar con las agendas de desarrollo local social y económico, se arriesgan a convertirse en un gobierno local paralelo de facto. Esto es incómodo para las compañías y no es bien recibido por los gobiernos locales, quienes ven sus posiciones usurpadas en parte o en su totalidad. Aun cuando se incluya la descentralización fiscal como estrategia política para abordar anticipadamente estos problemas subyacentes, existe todavía el peligro de perder la perspectiva general, independientemente de la generosidad de los recursos provistos por las compañías mineras en los diferentes niveles de gobierno.

Las herramientas descritas en el modulo cinco utilizadas para detallar las prestaciones sociales y la infraestructura concedidas por una mina, pueden ser eficaces para demostrar cómo los roles y responsabilidades de la mina podrían haberse polarizado con respecto a los gobiernos locales.

El reporte de 2008 sobre Imposición Tributaria a los Recursos Minerales concluyó que las soluciones a dichos problemas deben ser específicos a cada país, pero, incluso así, las experiencias prácticas hasta la fecha, así como los argumentos teóricos, no son concluyentes. La única recomendación bien fundada que se hace a las compañías es no poner demasiado énfasis a las relaciones con las entidades de los gobiernos nacionales o sub-nacionales. Las mejoras en la capacidad administrativa en un nivel determinado probablemente no redunden en beneficios a largo plazo para las comunidades locales si no son complementadas con mejoras equivalentes en otros niveles. Por ejemplo, una mejor gestión de ingresos a nivel central no mejora automáticamente la eficiencia del gasto público y la prestación de servicios públicos a nivel local. Opinar sobre estos temas requiere sin excepción estar familiarizado y conocer la estructura institucional general y sus posibles obstáculos.

Se recomienda a las compañías participar tanto como sea posible en los debates nacionales sobre estos temas. Por consiguiente podrían usar la influencia de sus propios aportes económicos para ayudar a construir sistemas sostenibles y sólidos de desarrollo social y comunitario que asigne claramente los roles y responsabilidades a todos los principales actores, y así evitar la asignación arbitraria de dichos roles solo por inercia.

**Acrónimos y  
glosario**

**Fuentes de  
referencia**

**¿Cómo fue  
desarrollado el kit  
de herramientas?**

**El equipo directivo**

# **KIT DE HERRAMIENTAS REFERENCIAS**





Imagen cortesía de Freeport-McMoRan Copper & Gold



**AfDB** Banco de Desarrollo Africano.

**CGE** equilibrio general computable.

**EIA** estudio de impacto ambiental.

**EIAS** evaluación de impacto ambiental y social.

**EIDH** evaluación de impacto en derechos humanos.

**EIS** evaluación de impacto social.

**EITI** Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas

**ERM** Environmental Resources Management

**FMI** Fondo Monetario Internacional

**ICMM** Consejo Internacional de Minería y Metales

**IDH** Índice de desarrollo humano del PNUD

**IDM** Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial

**IFC** Corporación Financiera Internacional

**IFS** Estadísticas Financieras Internacionales, un departamento del Fondo Monetario Internacional

**IGM** Indicadores de Gobernabilidad Mundial del Banco Mundial

**MDG** Objetivos de Desarrollo del Milenio

**MPD** Minería: Asociaciones para el Desarrollo

**OCDE** Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

**ONG** organización no gubernamental

**OPEX** gastos operativos (o costos)

**OPM** Oxford Policy Management

**PBI** producto bruto interno

**PNB** producto nacional bruto

**PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**REI** Iniciativa de Dotación de Recursos

**RER** tasa de cambio real

**SEAT** Herramientas de Evaluación Socio Económica

**UNCTAD** Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

**US\$** dólar estadounidense.

**VIH/SIDA** virus de inmunodeficiencia humana/ síndrome de inmunodeficiencia adquirida

# Acrónimos y glosario

continuación

## A

**análisis costo-beneficio** un proceso que sopesa los costos totales esperados contra los beneficios totales esperados de una o más acciones a fin de escoger la mejor opción o la más rentable. Los beneficios y los costos son normalmente expresados en términos monetarios y se ajustan en función del valor del dinero en el tiempo, para que todos los flujos de beneficios y los flujos de los costos del proyecto con el tiempo (que suele ocurrir en diferentes momentos) sean expresados sobre una base común en cuanto a su “valor actual”.

**análisis de las partes interesadas** proceso que busca identificar y describir los intereses y relaciones de todas las partes interesadas en un proyecto determinado. Es una condición previa necesaria para el planeamiento participativo y la gestión de proyectos.

**asociación** relaciones negociadas que existen entre dos o más entidades que voluntariamente entablan una relación o contrato legal o moral.

## B

**balance primario no mineral** la diferencia entre los ingresos y los egresos no relacionados a los minerales (excluyendo los ingresos por intereses y los pagos de intereses) divididos entre el producto bruto interno no relacionado a los minerales.

**balanza de pagos** es un estado de cuenta estadístico que resume sistemáticamente, en períodos de tiempo específicos, todas las transacciones de una economía con el resto del mundo.

## C

**comunidad** un grupo social que posee creencias y valores comunes, miembros estables y la expectativa de una interacción continua. Podría definirse geográficamente (por fronteras políticas o de recursos) o socialmente (como una comunidad de personas con intereses comunes).

**consulta** una herramienta para manejar la comunicación bidireccional entre los desarrolladores y las partes interesadas de un proyecto. El objetivo es mejorar la toma de decisiones, reducir el riesgo, y forjar el entendimiento al involucrar activamente a los individuos, grupos, y organizaciones que tienen un interés en el proyecto. Su involucramiento puede aumentar la viabilidad a largo plazo del proyecto e incrementar los beneficios para las personas y otras partes interesadas afectadas localmente.

## D

**datos iniciales** información recabada sobre las principales condiciones sociales, culturales, económicas, ambientales o políticas antes de desarrollar un proyecto que puede ser utilizada como referencia contra la cual medir desviaciones y comparaciones de pérdidas y ganancias esperadas, así como pérdidas y ganancias futuras.

**datos primarios** nueva información cualitativa o cuantitativa que se recolecta para abordar un objetivo de investigación específico. Los datos primarios podrían incluir información original recogida en encuestas, grupos focales, observaciones independientes o resultados de pruebas.

## Acrónimos y glosario

continuación

**datos secundarios** información cualitativa o cuantitativa que ya ha sido agrupada, después de haber sido recogida para otros fines. Las fuentes podrían incluir reportes de censos, artículos de revistas especializadas, estudios técnicos o académicos y otras publicaciones.

**defensoría** el acto de defender una causa, idea o persona en particular. Este es un medio de comunicar las opiniones propias para generar un cambio político y social y puede lograrse contactando a representantes políticos, organizando reuniones comunitarias, distribuyendo materiales de educación pública, participando en protestas públicas o informando a los medios de comunicación.

**déficit fiscal** la diferencia entre las erogaciones totales del gobierno y sus ingresos totales (excluyendo préstamos). Un déficit fiscal puede ser financiado por préstamos del banco central (financiación del déficit o creación de dinero) o préstamos del mercado monetario, principalmente de los bancos. Los elementos del déficit fiscal son: (a) el déficit de ingresos, que es la diferencia entre las erogaciones corrientes del gobierno y los ingresos corrientes totales y (b) gastos de capital.

**desarrollo comunitario** el proceso de aumentar la fuerza y efectividad de las comunidades, mejorando la calidad de vida de las personas, y permitiendo que las personas participen en la toma de decisiones, para lograr un mayor control sobre sus vidas a largo plazo.

**desarrollo sostenible** desarrollo que satisface las necesidades del presente sin

comprometer la capacidad de futuras generaciones de satisfacer las propias. El progreso medido en términos sociales o económicos sin un deterioro ambiental irreversible o alteraciones sociales.

**desplazamiento económico** pérdida de fuentes de ingresos o medios de vida que resultan de la adquisición de tierras u obstrucción del acceso a los recursos (tierra, agua o bosques) como resultado de la construcción u operación de un proyecto o sus instalaciones asociadas.

### E

**empoderamiento** aumentar la capacidad de las personas de participar en la toma de decisiones, es decir, su capacidad de negociar, influir, controlar y hacer responsables a las instituciones que afectan sus vidas.

**encuesta cualitativa** investigación que es más subjetiva que cuantitativa y que utiliza diferentes métodos de recolectar información, principalmente un número relativamente pequeño de personas, entrevistas a fondo, y grupos focales. Las encuestas cualitativas son exploratorias y abiertas y permiten a los entrevistados una gran libertad de influir en el alcance y el diseño de la investigación. La investigación cualitativa es a menudo menos costosa que las encuestas cuantitativas y es extremadamente efectiva para entender por qué las personas tienen ciertas opiniones y cómo aplican su criterio.

**encuesta cuantitativa** investigación concerniente a la medición de datos objetivos, cuantificables y estadísticamente

## Acrónimos y glosario

continuación

válidos. En pocas palabras, se trata de números. En las encuestas cuantitativas, una muestra relativamente grande y científicamente calculada de la población responde un conjunto de preguntas cerradas para determinar la frecuencia y porcentaje de sus respuestas.

**evaluación** investigación sistemática del valor, costo, mérito o calidad de un objeto. Es una evaluación de la operación o los resultados de un programa o política comparados con un conjunto de estándares explícitos o implícitos como medio de contribuir a su mejora.

### F

**fortalecimiento de capacidades** acciones tomadas para desarrollar la capacidad de las personas, grupos, instituciones u organizaciones para identificar y resolver problemas de desarrollo. Un proceso manejado de (a) mejora de las calificaciones, tanto generales como específicas; (b) mejora de procedimientos; y (c) fortalecimiento organizacional.

### G

**género** los roles socialmente elaborados adscritos a hombres y mujeres y las relaciones socialmente determinadas que resultan de ello. Los roles de género se aprenden, cambian con el tiempo, y varían ampliamente entre culturas y dentro de cada cultura. El género es una variable clave en el análisis social. Es importante para entender las fuerzas sociales, económicas, políticas y culturales que determinan como los hombres y las mujeres participan, se benefician y controlan los recursos y las actividades de los proyectos.

**gobernabilidad** las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad de un país, incluyendo el proceso por el cual los gobiernos son electos, monitoreados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas públicas acertadas; y el respeto de los ciudadanos y el Estado para las instituciones que gobiernan la interacción económica y social alrededor de ellos.

### I

**impacto** cualquier efecto, sea anticipado o no anticipado, positivo o negativo, generado por una intervención del desarrollo.

**indicador** factor cuantitativo o cualitativo o variable que es un medio simple y confiable de medir los logros, reflejar los cambios relacionados con una intervención, o ayudar a evaluar el desempeño de un actor del desarrollo.

**inestabilidad macroeconómica** típicamente, una situación de elevada inflación, moneda sobrevaluada, desempleo, tasa de cambio real inestable, déficit en balanza de pagos, o déficit fiscal.

**influencia fundamental** (en la gobernabilidad de un país) un evento que es directamente responsable por causar un resultado observado

**influencia inmediata** (en la gobernabilidad de un país) un evento que es el responsable más cercano, o inmediato, de causar un resultado observado.

## Acrónimos y glosario

continuación

### M

**macroeconomía** campo de la economía que estudia el comportamiento de las variables agregadas de la economía y enfatiza las interacciones en la economía en su conjunto. Esta simplifica deliberadamente los elementos individuales (de una economía) para utilizar un análisis manejable de toda las interacciones dentro la economía. La macroeconomía evalúa fenómenos dentro de toda la economía, como los cambios en el desempleo, ingresos nacionales, tasas de crecimiento, PBI, inflación, y precios.

**monitoreo y evaluación** herramienta de gestión que ofrece a los gerentes retroalimentación sobre la efectividad de un proyecto durante su implementación. Esto es importante para permitir a los gerentes del proyecto alejarse de un planeamiento prescriptivo y migrar hacia un planeamiento más flexible que permita a aquellos a cargo de proyectos aprender y adaptarse a las condiciones cambiantes y experimentar en el campo.

### O

**objetivo** expresión del efecto que se espera logre un programa en caso se lleve a cabo satisfactoriamente y según el plan. Los objetivos a menudo son vistos como una jerarquía, donde se empieza con metas estratégicas, propósitos, productos finales y actividades.

**organización no gubernamental (ONG)** una organización privada que realiza actividades para aliviar el sufrimiento, promover los intereses de los pobres, proteger el medio ambiente, ofrecer servicios sociales básicos, o emprender desarrollo comunitario.

### P

**partes interesadas** personas o grupos que son afectados por el resultado de un proyecto. Las partes interesadas podrían ser individuos, grupos de interés, agencias del gobierno, u organizaciones corporativas. Estas podrían incluir a políticos, empresas comerciales e industriales, sindicatos laborales, académicos, grupos religiosos, grupos social nacionalistas y ambientalistas, agencias del sector público y los medios de comunicación.

**participación** proceso mediante el cual las partes interesadas influyen y comparten el control de las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que las afectan. La participación puede mejorar la calidad, efectividad, y sostenibilidad de los proyectos y puede fortalecer la apropiación social y el compromiso del gobierno y de las partes interesadas.

**perfil comunitario** la representación de una comunidad que refleje los recursos demográficos, económicos, humanos, sociales, visuales y naturales, así como las necesidades y activos de la comunidad.

**política fiscal** una herramienta de política macroeconómica utilizada por el gobierno para regular el nivel total de actividad económica dentro de una nación. Ejemplos de una política fiscal incluyen la fijación del nivel de gasto público y el nivel de tributación.

**política monetaria** regulación de la masa monetaria y las tasas de interés por parte de un banco central como el Banco de

# Acrónimos y glosario

continuación

Inglaterra en el RU o la Junta de la Reserva Federal de EEUU, a fin de controlar la inflación y estabilizar la moneda. La política monetaria es una de dos maneras en que el gobierno puede ejercer influencia en la economía (la otra es la política fiscal). Al influir en el costo efectivo del dinero, un banco central puede afectar la cantidad de dinero que es gastada por los consumidores y empresas.

**producto bruto interno (PBI)** el valor monetario agregado de la producción final de bienes y servicios de un país en un año determinado, igual al gasto total de los consumidores, inversiones y del gobierno más el valor de las exportaciones menos el valor de las importaciones.

**producto nacional bruto (PNB)** valor total de la producción de bienes y servicios dentro de un país (es decir, el producto bruto interno) más los ingresos percibidos de otros países (especialmente intereses y dividendos) menos pagos similares hechos a otros países.

## R

**reasentamiento involuntario** acto u ocasión de asentarse o ser desplazado a otro lugar sin el consentimiento informado de las personas desplazadas o, en caso den su consentimiento, sin tener el poder de rehusarse al reasentamiento.

**rendición de cuentas** es la obligación de demostrar que la labor se ha llevado a cabo en consonancia con las reglas y normas convenidas y de presentar informes imparciales y fieles sobre los resultados respecto de las funciones o los planes encomendados.

**resultado** el objetivo de un proyecto o programa, es decir, un resultado a largo plazo que se debe obtener al final del proyecto o programa

## S

**sociedad civil** la red de asociaciones, normas sociales y relaciones que existen por separado del gobierno o instituciones del mercado. La sociedad civil podría incluir a organizaciones religiosas, fundaciones, asociaciones profesionales, sindicatos, instituciones académicas, medios de comunicación, grupos de presión y grupos ambientalistas.

**sostenibilidad** la capacidad de una organización de asegurar y manejar los recursos suficientes para permitirle cumplir su misión de manera efectiva y consistente, con el tiempo, sin depender excesivamente de una sola fuente.

## T

**transparencia** apertura, comunicación con o desde , y rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Cuando las reuniones del gobierno y los principales documentos de política (como presupuestos y estados financieros) se encuentran a disposición de la prensa y el público y cuando las leyes, reglas y decisiones son abiertas para su debate, son descritas como transparentes y existe menos oportunidad de que los funcionarios públicos abusen del sistema para sus propios fines.

**taxonomía** una manera de presentar o clasificar información que sirva de marco conceptual para la discusión, el análisis o la recuperación de información.



## Referencias

### *“A” Frame for Advocacy*

Johns Hopkins University’s Center for Communication Programs  
<http://info.k4health.org>

### *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*

Banco Mundial  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

### *Abriendo Brecha: Proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable International Institute for Environment and Development*

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

### *Advancing the EITI in the Mining Sector: A consultation with stakeholders*

Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas  
[www.eiti.org](http://www.eiti.org)

### *Advocacy in Action: A toolkit to support NGOs and CBOs responding to HIV/AIDS*

International HIV/AIDS Alliance  
[www.aidsalliance.org](http://www.aidsalliance.org)

### *Avoiding New Poverty: Mining-Induced Displacement and Resettlement*

International Institute for Environment and Development  
[www.iied.org](http://www.iied.org)

### *“Back to Basics”*

por Christine Ebrahim-zadeh Finance & Development  
Marzo 2003, 40(1)  
[www.imf.org](http://www.imf.org)

### *Community Development Framework Study for the Mining Sector in the Republic of Guinea*

The Oil, Gas and Mining Sustainable Community Development Fund  
<http://commdev.org>

### *Computable General Equilibrium Models and Their Use in Economy-Wide Policy Analysis: Everything You Ever Wanted to Know (But Were Afraid to Ask)*

Regional Research Institute of West Virginia University [www.rri.wvu.edu](http://www.rri.wvu.edu)

### *Corporate Social Responsibility Initiative*

Harvard Kennedy School  
[www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI](http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI)

### *DAC Guidelines and Reference Series on Applying Strategic Environmental Assessment*

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos  
[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### *Developing SMEs through Business Linkages: A manual for practitioners based on the MozLink mentorship experience in Mozambique*

The Oil, Gas and Mining Sustainable Community Development Fund  
<http://commdev.org>

### *Doing Business (varios años)*

Banco Mundial  
[www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

### *El Marco Analítico: reporte principal*

ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

### *Estudio de caso de país: Chile*

ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

# Referencias

continuación

*Estudio de caso de país: Ghana*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Estudio de caso de país: Perú*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Estudio de caso de país: Tanzania*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Good Practice Guidance for Mining and Biodiversity*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Good Practice Guidance on Health Impact Assessment*  
CMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Good Practice Guidance on HIV/AIDS, Tuberculosis and Malaria*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Grandes Minas y la Comunidad*  
Banco Mundial  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

*Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects*  
Comisión Europea  
<http://ec.europa.eu>

*Guidelines for the Implementation of Financial Surety for Mine Closure*  
por Meredith Sassoon, un documento de trabajo de la Sección de Petróleo, Gas y Minería del Banco Mundial  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

*Handbook for Preparing a Resettlement Action Plan*  
Corporación Financiera Internacional  
[www.ifc.org](http://www.ifc.org)

*Human Development Report (various years)*  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
<http://hdr.undp.org/en/statistics>

*Human Rights in the Mining & Metals Industry: Handling and Resolving Local Level Concerns and Grievances*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Human Rights in the Mining & Metals Industry: Overview, Management Approach and Issues*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Indicadores de Desarrollo Mundial*  
Banco Mundial  
[www.worldbank.org/indicator](http://www.worldbank.org/indicator)

*Índice de Percepciones de Corrupción*  
Transparencia International  
[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

*Kit de Herramientas de Desarrollo Comunitario*  
ICMM/World Bank  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Manual de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas*  
Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas  
<http://eiti.org/document/sourcebook>

## Referencias

continuación

*Mapping in- country partnerships*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Marco Analítico*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Mineral Taxation Regimes: A review of issues and challenges in their design and application*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Mining in Tanzania – What future can we expect?*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Multidimensional Poverty Index*  
Oxford Poverty and Human Development Initiative  
[www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index](http://www.ophi.org.uk/policy/multidimensional-poverty-index)

*Natural Resource Charter*  
Natural Resource Charter Oversight Board  
[www.naturalresourcecharter.org](http://www.naturalresourcecharter.org)

*Objetivos de Desarrollo del Milenio*  
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo  
[www.un.org/millenniumgoals](http://www.un.org/millenniumgoals)

*OECD Input– Output Tables*  
Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos  
[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

*Planning for integrated Mine Closure: Toolkit*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Protect, Respect and Remedy: the United Nations Framework for Business and Human Rights*  
Naciones Unidas  
[www.un.org](http://www.un.org)

*Resource Endowment initiative*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Socio-Economic Assessment Toolbox (SEAT)*  
Anglo American plc  
[www.angloamerican.co.uk](http://www.angloamerican.co.uk)

*Spotlight series 02: The Challenge*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Spotlight series 03: Ways Forward*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Strategic Community Investments: A Quick Guide*  
Corporación Financiera Internacional  
[www.ifc.org](http://www.ifc.org)

*Sustainable Development in the Mining and Minerals Sector: The Case for Partnership at Local, National and Global Level*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

*Tarnished Legacy: A Social and Environmental Analysis of Mali' s Syama Goldmine*  
Oxfam America  
[www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)

*The role of world-class mines in wealth creation by Richard C. Schodde and Jon M. A. Hronsky, in Special publication No. 12,*

## Referencias

continuación

*Wealth Creation in the Minerals Industry:  
Integrating Science, Business, and Education*  
Society of Economic Geologists  
[www.segweb.org](http://www.segweb.org)

*The State Fragility Index in Global Report*  
(various years)  
Center for Systemic Peace (afiliado al Center  
for Global Policy de George Mason  
University, USA)  
[www.systemicpeace.org](http://www.systemicpeace.org)

*The World Economy*  
Por Prof. Angus Maddison  
Organización para la Cooperación y  
Desarrollo Económicos  
[www.oecdbookshop.org](http://www.oecdbookshop.org)

*Working Together: How large-scale mining  
can engage with artisanal and small-scale  
miners*  
ICMM  
[www.icmm.com](http://www.icmm.com)

# ¿Cómo se desarrolló el Kit de herramientas?

Desde el inicio de la iniciativa de Dotación de Recursos (REi), ha existido una supervisión independiente del kit de herramientas. La versión piloto fue desarrollada en 2005 como resultado de la colaboración entre el ICMM, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Grupo del Banco Mundial. La Fase 1 de la REi empezó con una amplia revisión de la literatura, y un análisis comparativo general del bienestar económico y social relativo de 33 países con una alta dependencia hacia los minerales. Los hallazgos iniciales fueron evaluados en un taller donde participaron múltiples partes interesadas, el cual ayudó a desarrollar un enfoque revisado. En la Fase 2, el kit de herramientas fue aplicado en Perú (usando a Chile como comparación) y Ghana (con Tanzania como comparación).

En todos los casos, el reporte resultante ha servido como base para importantes talleres de colaboración entre múltiples partes interesadas y acciones de seguimiento a fin de obtener las prioridades de asociación en torno a los seis temas. Uno de los temas prioritarios de país fue hacer que todos los ministerios del gobierno participen. Por ejemplo, en Ghana en un taller realizado en 2008 se identificó un conjunto de acciones prioritarias que luego generaron grupos de trabajo sobre la integración de los distritos mineros explícitamente en los acuerdos del Fondo de Desarrollo Distrital propuesto - un nuevo mecanismo de financiamiento público armonizado, diseñado para canalizar los recursos adecuados a las autoridades regionales. En Tanzania, el análisis del ciclo de vida fue un elemento adicional útil en el debate sobre la reforma de la política de minerales en un momento problemático. La Fase 3 completó una evaluación de los problemas y desafíos relacionados con diversos regímenes tributarios para los minerales, un problema identificado en un foro de múltiples partes interesadas en junio de 2006 en Washington DC.

El periodo de prueba confirmó a ciencia cierta que existe necesidad de este kit de herramientas. El desafío es asegurar que pueda implementarse en el futuro sin depender en gran medida de las organizaciones que lo originaron, tal como el ICMM, y donde el país tenga una gran apropiación del mismo. Esto se aplica tanto a su implementación como a la disseminación de los hallazgos, talleres y otras actividades diseñadas para desarrollar asociaciones en torno a la evidencia. El kit de herramientas, por lo tanto, ha sido modificado para asegurar que:

1. sea lo suficientemente sólido, objetivo y accesible para que pueda ser encargado a cualquier organización con un interés en la contribución social y económica de la minería al desarrollo; y,
2. pueda ser implementado y disseminado en el país utilizando recursos disponibles localmente y a un costo razonable.

Este kit de herramientas contiene cambios como resultado de la experiencia obtenida hasta la fecha. Durante el año 2008, se añadió un complemento en torno a la política impositiva a los minerales. Esta es ahora una Adenda al kit de herramientas, que ofrece recomendaciones paralelas sobre el difícil tema de la tributación en lugar de tener un conjunto integrado de herramientas adicionales. Se incluyen también en la versión actual dos características nuevas; una base de datos para analizar información relacionada a las seis áreas de asociaciones (ver Anexo 2); y una herramienta para permitir a los usuarios crear escenarios futuros del ciclo de vida que se puedan desarrollar con la ayuda de las compañías. En general, los plazos de tiempo involucrados en la exploración, desarrollo y operación de una mina típica están mal entendidos, y este elemento prospectivo ya ha probado ser un medio poderoso de centrar el debate respecto a la posible contribución de la minería.

# El equipo directivo

## El equipo directivo

La revisión del Kit de Herramientas fue guiada por un equipo directivo conformado por organizaciones externas y compañías miembro de ICMM:

### **Sr. Clive Armstrong**

Economista Líder, Departamento de Infraestructura y Recursos Naturales, Corporación Financiera Internacional, Washington DC

### **Sr. Rouben Indjikian**

Jefe, Sección de Minerales, Metales y energía, Unidad Especial de Productos Básicos, UNCTAD, Ginebra

### **Prof. Dr Francis K. Lelo**

Rector, Egerton University, Njoro, Kenya

### **Sra. Anita Malhotra**

Asesora, Desarrollo Minero y Económico Rio Tinto, Londres

### **Sr. Shawn D. Miller**

Director, Gestión Ambiental y de Riesgo Social Management, Citigroup, New York  
Presidente, Principios del Ecuador, Comité Directivo

### **Sra. Jane Nelson**

Investigadora Principal y Directora de la Iniciativa de Responsabilidad Social Corporativa, Harvard Kennedy School, Cambridge MA

### **Sr. Jonathan Samuel**

Gerente, Desarrollo Social y Comunitario, Anglo American, Londres

También se recibieron comentarios de:

Sr. Arjun Bhalla Analista, CommDev, Corporación Financiera Internacional, Washington DC;

Sr. Matthew Genasci, Analista Legal, Revenue Watch Institute, New York;

### Sr. Antoine Heuty

SubDirector, Revenue Watch Institute, New York;

### Sr. Etienne Lamy

Asesor Principal, Relaciones Comunitarias, Rio Tinto Alcan, Montreal;

### Sr. R. Njeri Muhia

Conferencista, Departamento de Sociología, Antropología y Economía, Egerton University, Njoro, Kenya; y

### Sra. Dafna Tapiero

Gerente, CommDev, Corporación Financiera Internacional, Washington DC.

El grupo ofreció abundantes comentarios técnicos y editoriales. Las preocupaciones expresadas por el grupo incluyeron: tener claro quién es la audiencia objetivo; tener un equilibrio entre el estudio de caso de país como un objetivo en sí mismo, o como una herramienta para que las partes interesadas exploren las asociaciones; orientación con respecto a cómo medir los impactos positivos o negativos de la minería (tal como el impacto social y económico de la degradación ambiental y el reasentamiento/desplazamiento físico o económico); casos de explicaciones metodológicas demasiado técnicas o académicas y casos en las que no son lo suficientemente técnicas; explicación de por qué la "gobernabilidad" es importante al momento de medir la contribución de la minería; las "herramientas" necesarias para que las partes interesadas forjen asociaciones; y un enfoque sólido para identificar las influencias "inmediatas" y "fundamentales" de los proyectos mineros.

## Descargo de responsabilidad

La información contenida en esta publicación tiene únicamente fines de orientación general y no debe ser considerada como sustituto para el conocimiento experto técnico adecuado. Si bien se han tomado precauciones razonables para verificar la información contenida en esta publicación a la fecha de la publicación, esta publicación se distribuye sin una garantía de ninguna índole, ya sea expresa o implícita.

En ningún caso el Consejo Internacional de Minería y Metales ("ICMM") deberá ser responsable por daños o pérdida de ninguna índole que surja del uso o observancia de este documento. La responsabilidad por la interpretación y el uso de esta publicación recae en el usuario (quien no deberá asumir que está libre de errores o que será idóneo para los fines del usuario) y el ICMM no asume responsabilidad alguna por los errores u omisiones en esta publicación o en otros materiales fuente que son citados por esta publicación.

Las opiniones expresadas no necesariamente representan las decisiones o la política establecida del ICMM. Esta publicación ha sido desarrollada en apoyo a la implementación de los compromisos del ICMM, sin embargo, el usuario deberá tomar en cuenta que esta publicación no constituye una Declaración de Postura ni otro compromiso obligatorio que los miembros del ICMM están obligados a adoptar según el Marco de Desarrollo Sostenible de ICMM.

Las designaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implican la expresión de opinión alguna por parte del ICMM con respecto al estatus legal de ningún país, territorio, ciudad o área o de sus autoridades, o con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites. Adicionalmente, la mención de entidades, individuos, materiales fuente, nombres comerciales o procesos comerciales específicos en esta ubicación no constituyen un aval por parte del ICMM.

Este descargo deberá ser interpretado conforme a las leyes de Inglaterra

## Detalles de la publicación

Publicado por el Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), Londres, RU.

© 2011 Consejo Internacional de Minería y Metales. El logo del ICMM es una marca registrada del Consejo Internacional de Minería y Metales. Registrado en el Reino Unido, Australia y Japón.

La reproducción de esta publicación para fines educativos u otros fines no comerciales está autorizada sin el previo consentimiento de los titulares de los derechos de autor mientras se reconozcan plenamente las fuentes. La reproducción para la reventa u otros fines comerciales está prohibida sin el permiso escrito de los titulares de los derechos de autor.

ISBN: 978-0-9559983-4-8

Disponible en: ICMM, [www.icmm.com](http://www.icmm.com), [info@icmm.com](mailto:info@icmm.com)

Diseño: Duo Design Limited

## Reconocimientos

### Equipo ICMM

Kathryn McPhail (Directora, ICMM) dirigió el kit de herramientas Minería; Asociaciones para el Desarrollo bajo la orientación de Paul Hollesen (Presidente, ICMM Minería; Asociaciones para el Desarrollo y Vice Presidente, AngloGold Ashanti) y el Dr. R. Anthony Hodge (Presidente, ICMM), con el apoyo de Sara Ovuike, (Oficial de Programa, ICMM) y la asesoría de Fernanda Diez, Oficial Principal de Comunicaciones, ICMM.

### Equipo consultor

El kit de herramientas fue actualizado y revisado por un equipo de Oxford Policy Management dirigido por Mark Essex, Simone McCarthy y Alan Roe. Asimismo, una importante contribución provino de Dave Prescott (Consultor independiente), Evelyn Dietsche (BG Group), Catherine Macdonald (Social Sustainability Services). El kit de herramientas se benefició de los comentarios de un equipo directivo.

Oxford Policy Management es una consultora líder en el campo del desarrollo internacional. Nuestros consultores son respetados profesionalmente en sus campos de especialidad, con una reputación de combinar el liderazgo intelectual y el rigor con el conocimiento práctico y la capacidad de desarrollar soluciones que funcionen. Ofrecemos un análisis de excelente calidad, asesoría y apoyo en el diseño e implementación de políticas de desarrollo económico y social, básicamente en países pobres y de ingresos medios.

[www.opml.co.uk](http://www.opml.co.uk)

### Equipo editorial

El kit de herramientas fue editado por Alastair Sharp-Paul y Liz Jacobsen (Coffey Environments).

## **ICMM**

El Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM) se estableció en el 2001 para actuar como un catalizador para mejorar el desempeño de la industria de la minería y los metales. Hoy en día, la organización congrega a 20 empresas de minería y metales, así como a 31 asociaciones mineras nacionales y regionales y a las asociaciones mundiales de commodities, para hacer frente a los principales retos de desarrollo sostenible que enfrenta la industria. Nuestra visión es una en la que las empresas asociadas trabajan juntas y con otras partes para fortalecer la contribución de la minería, los minerales y metales al desarrollo sostenible.

## **ICMM**

**35/38 Portman Square**  
**Londres W1H 6LR**  
**Reino Unido**

**Teléfono: +44 (0) 20 7467 5070**

**Fax: +44 (0) 20 7467 5071**

**Email: [info@icmm.com](mailto:info@icmm.com)**

**[www.icmm.com](http://www.icmm.com)**