

## **ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA EN LA MINERÍA DE CARBÓN EN EL MUNICIPIO DE GUACHETÁ – CUNDINAMARCA-COLOMBIA**

Analysis of Governance in coal mining in the municipality of Guachetá -Cundinamarca-Colombia

Análise da Governança da mineração de carvão no município de Guachetá -Cundinamarca-Colômbia

**Olga Jannethe Ramírez Rodríguez**

[ojramirezr@unadvirtual.edu.co](mailto:ojramirezr@unadvirtual.edu.co)

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

*Recepción:* 18.09.2022

*Aceptación:* 07.11.2022

**DOI:** <https://doi.org/10.15765/pdv.v13i20.3457>

### **Resumen**

El presente trabajo de investigación corresponde a un estudio de la línea académica de investigación en estudios políticos, gobierno y relaciones internacionales, sub línea de Gestión en red para la Gobernanza y Gobernabilidad territorial. El objetivo principal es analizar los procesos de Gobernanza que están orientando la Minería de carbón en el municipio de Guachetá; con tres objetivos específicos planteados, que responden a las variables de Gobernanza y participación, Relación Minería y medio ambiente y Gestión de recursos. Mediante este trabajo se busca realizar una observación participante con los actores de la minería, con el propósito de indagar el problema planteado ¿Cuáles son los procesos de Gobernanza que orientan la minería del carbón en el municipio de Guachetá? y responder a los objetivos, por ello el ejercicio se fundamenta en una estrategia metodológica cualitativa, con un método de investigación participativa. El resultado de esta investigación busca ser propositivo, además aportar como insumo al territorio y a los actores mineros para la toma de decisiones políticas, sociales, ambientales y económicas y conocer el estado del proceso de gobernanza en la minería de carbón, que es el mineral predominante en el municipio de Guachetá - Cundinamarca.

### **Palabras clave**

Gobernanza, territorio, Políticas públicas, minería, ambiente, actores mineros, participación, gestión de recursos.

### Abstract

This research work corresponds to a study of the academic line of research in political studies, government and international relations, sub-line of Network Management for Governance and Territorial Governance. According to the theme, it seeks to analyze the Governance processes that are guiding coal mining in the municipality of Guachetá. In addition, the document is linked to the specific objectives set, which respond to three variables: Governance and participation; Mining and environment and Resource management. The result of this research seeks to be proactive, in addition to contributing as an input to the territory and to the mining actors for political, social, environmental and economic decision-making, and to help to know the state of the governance process in coal mining, which It is the predominant mineral in the municipality of Guachetá - Cundinamarca.

### Keywords

Governance, territory, Public politics, Mining, environment, participation.

### Cite este artículo como

Ramírez Rodríguez, O.J. (2022). Análisis de la gobernanza en la minería de carbón en el municipio de Guachetá – Cundinamarca-Colombia. *Punto De Vista*, 13(20), 108–115. <https://doi.org/10.15765/pdv.v13i20.3457>

## INTRODUCCIÓN

### La Gobernanza de los recursos naturales en la agenda actual

Esta investigación inició en el año 2021 motivada por la suma de las estadísticas, las noticias, los datos, que con frecuencia se leen sobre los problemas, los impactos que genera la minería, los accidentes y la fatalidad minera, las afectaciones ambientales, contaminación, fracking, violencia en los territorios, degradación de los suelos, abuso y atropellos a las comunidades; pero de otra parte también están los recursos que genera la minería, las regalías, los empleos legales, las bondades de los minerales en la industria, comercio, tecnología, economía y desarrollo, por mencionar algunos.

Sin embargo, en el año 2022 un nuevo Presidente llega al Gobierno de Colombia, y con él inicia una avalancha de críticas, resistencia y rechazo al desarrollo de la minería en Colombia prioritariamente del carbón, generando con ello diferentes fenómenos de incertidumbre, inseguridad financiera para el gremio, preocupación por la estabilidad de la industria minera y para los territorios afectados ambiental o socialmente una esperanza de ser escuchados y visibilizar sus problemáticas locales.

Esta nueva condición del país, hace parte de la motivación que como investigador se le imprime al estudio, por convertirse la gobernanza minera en un tema vigente en la agenda de los actores públicos, privados y de las comunidades interesada o afectadas.

Existe una necesidad de hablar de Gobernanza en estos tiempos, pues la Gobernanza territorial en la minería, responde a lineamientos mundiales y compromisos de internacionales, especialmente en lo que refiere a la protección y defensa de los recursos naturales; en este caso los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las grandes apuestas mundiales por proteger los bosques, el agua, las riquezas marinas, los ecosistemas, entre otros y los retos que aseguren el desarrollo sostenible del planeta. Así lo plantea el informe de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); sobre la Gobernanza Pública; en una evaluación resumida de las políticas institucionales y decisorias que toman los gobiernos en todos los niveles para diseñar e implementar estrategias nacionales, para la consecución de los ODS incluidos en la Agenda 2030; la gobernanza es una de estas estrategias. En lo local y con los antecedentes mencionados incluir la gobernanza en los retos actuales es un verdadero compromiso.

## MÉTODO

Respecto de la localización es necesario mencionar que el desarrollo de la investigación se hizo en el municipio de Guachetá es un territorio ubicado en el departamento de Cundinamarca en el centro de Colombia a 116 km de Bogotá, con una población de 12 mil habitantes y es conocido como el municipio lechero y carbonífero de la región.

Y Respecto al proceso metodológico de esta investigación retoma tres variables, las cuales responden a los objetivos específicos. En este sentido se toma la idea de Álvarez, (2015) en donde se afirma que las variables son determinantes para darle orden, estructura y coherencia a los datos, además de la recolección y la forma de presentar los resultados en la investigación; así que en adelante se describirán lo referente de cada una de estas: Gobernanza y participación, Gestión de recursos y Minería y medio ambiente.

De la descripción metodológica puede decirse que la línea académica de investigación que orienta este estudio es la de Estudios políticos, Gobierno y relaciones internacionales - Gestión en red para la Gobernanza y Gobernabilidad territorial, cuyo propósito es el de identificar y entender los fenómenos que afectan el desarrollo económico local, regional y nacional, con un referente académico o científico.

Desde la estrategia metodológica, este estudio investigativo resalta las características cualitativas que, en palabras de Sandoval (2002) los concibe, como aquellos estudios cuyo interés es entender la realidad social,

resultado de un proceso de construcción real y basada en el sentir de los actores, individuos y protagonistas, esperando que los actores se involucren y aporten o incidan en su realidad o su situación actual.

Por otro lado, el nivel de profundidad de la presente investigación es exploratorio, porque se quiere indagar sobre un tema innovador como lo es la gobernanza; con un alcance explicativo al pretender ahondar en los temas de las variables con más detalle, y otro correlacional por intentar asociar las causas y efectos a las variables de la gobernanza con el contexto del territorio y la minería.

El estudio, además, está fundamentado en el método de Investigación Cualitativa, en donde se aplican técnicas particulares como la encuesta y un método de análisis desde la gobernanza y sus variables

### El papel de los actores mineros en la investigación

Los actores mineros fueron el foco de la investigación, hicieron parte desde el contexto, desarrollo de la metodología y construcción de resultados. Estos actores fueron necesarios para determinar la percepción y el conocimiento que tienen de la minería en el municipio; paralelo se hizo presencia en el territorio, en escenarios de relacionamientos con estos actores mineros, reconocimiento del territorio y de la situación actual de la minería, la observación de eventos mineros y la participación en algunos de los procesos, lo que genera confianza al momento de aplicación de los instrumentos de recolección de información y en el uso de los instrumentos utilizados entrevista, encuesta, observación participante y revisión documental, confirmando lo que dice Melgar, (2002) en su manual para el desarrollo estratégico de los territorios ratifica la importancia de las acciones enfocadas a lograr la participación de la sociedad civil de un territorio buscando integrar a la “mayoría de actores claves”, en el proceso de investigación en el territorio; concluyendo que no sólo son importantes los actores en el proceso de identificación, análisis, sino de planificación, ordenamiento y desarrollo del territorio.

Para la entrevista se diseñó un formato, con preguntas sobre las variables de participación, gestión de recursos y relación minería-ambiente. que aportaron datos, percepciones, conceptos e insumos a la investigación, más detallados y concretos, con respuestas dadas por el mismo actor minero, desde cualquier entorno, desde el gobierno, la comunidad o los trabajadores mineros en cualquier área de la cadena productiva.

la investigación requirió una revisión literaria, una búsqueda más detallada de textos, documentos que hicieran referencia a la gobernanza de los recursos naturales, especialmente la minería de carbón; esto sumado a la observación participante y al acompañamiento en territorio de algunos procesos locales y actores de la minería, fortaleció la información más real, sensible y confiable.

Figura 1.  
Fuente hídrica observada -Guachetá



Fuente: Creación Propia. Nota: Foto tomada en una de las observaciones realizadas.

El resultado de la encuesta arrojó respuestas que llamaron la atención como la pregunta N. 7, en la que se preguntaba ¿cuáles estrategias conoce de parte del sector de la minería en el municipio que reduzcan los daños ambientales? y aquí interesante es el listado de aportes que mencionaron que se han desarrollado:

- ☐ Plantas de potabilización de agua
- ☐ Siembras de árboles conforme a la ley 2173 del 2021 que promueve la restauración y conservación ecológica del territorio en zonas especiales llamadas “Áreas de Vida”
- ☐ Manejos de aguas y planes de manejo ambiental
- ☐ Construcción de barreras ambientales
- ☐ Protección de fuentes hídricas

Esto da cuenta del interés y conocimiento que tienen los actores locales, evidenciando cierto nivel de confianza en la relación minería-ambiente y con ello apropiación, categorías objeto de esta investigación. Y es que las empresas mineras están ubicadas dentro del territorio por décadas y hacen parte de la cotidianidad de sus habitantes, incluso del proyecto de vida de las nuevas generaciones lo que hace necesario trabajar en fortalecer la confianza, la responsabilidad, la armónica relación minería-ambiente elementos fundamentales para el sano ejercicio de la gobernanza.

Sin embargo al hacer presencia en el territorio, observar el ecosistema, especialmente aquellos que tienen presencia de minería; se ve fácilmente que Guachetá está distante de lo que puede entenderse como un territorio sostenible ambientalmente y que aunque la Ley lo dicta en el Código nacional de recursos naturales renovables desde 1974, “ el ambiente es patrimonio de todos” y es responsabilidad de todos protegerlo; esto en la realidad no se cumple; así que es y seguirá siendo una tarea del sector públicos y privado y cada ciudadano hacer lo propio con el entorno en donde vive, trabaja, estudia, se desarrolla y hace parte.

## RESULTADOS

Los resultados se muestran de acuerdo a las variables propuestas desde los objetivos y que responden a los componentes de la Gobernanza:

1. Respecto del papel de los actores mineros, en Guachetá se identifica una urgente necesidad de potenciar los mecanismos de participación, fomentar líderes y promover el papel de los ciudadanos dentro de la toma de decisiones de la minería de carbón, que es el primer renglón de la economía local, tarea que debe liderarse desde el gobierno municipal para que las empresas, los ciudadanos y demás actores se involucren y apropien del proceso buscando transparencia y pertinencia de la minería de carbón en el territorio. Paredes M (2010) insiste en la necesidad de elaboración de adecuadas estrategias de diálogo y un buen diseño de los espacios de negociación. Esto para superar la desconfianza entre actores, pérdida de legitimidad de líderes y ausentismo en procesos de participación.
2. La participación de los actores en el proceso de la gobernanza es fundamental y el rol de cada uno de los actores en el sector minero, debe necesariamente promoverse, para que las decisiones que se toman sobre los recursos naturales y la intervención del territorio sean armónicas, acordadas y coherentes con los ciudadanos y habitantes locales que se enfrentaran a los impactos, las comunidades deben proteger su entorno y comprender que las negociaciones, compensaciones e inversiones que se generan de la minería deberán siempre superar o equiparar los riesgos y los impactos sociales, económicos y ambientales.
3. Aunque los resultados evidenciaron un conocimiento en los proyectos que se desarrollan en el municipio con los recursos de la minería; respecto a la variable de gestión de recursos, es necesario hacer mayores esfuerzos locales públicos y privados para fortalecer y garantizar que los recursos que se generan por la explotación del recursos minerales(carbón) en Guachetá retornen a las comunidades y a sus ciudadanos en condiciones de igualdad, bienestar y justicia; debe mejorarse la buena práctica de realizar los presupuestos participativos para que los actores mineros se informen de los proyectos y los recursos que se invierten en su territorio; siendo responsables, coherentes y valorando la riqueza de los mismos; y solo se logra cuando las mismas comunidades construyen esas apuestas de aprovechamiento para el desarrollo comunitario y local.
4. Según las fuentes de información validadas Planes de desarrollo local y departamental (2016 y 2020) las condiciones y los indicadores de la población permiten deducir que en efecto las inversiones no están llegando al

municipio en la proporción que debieran, por parte de las unidades productivas que no están legalizadas y eluden el pago de sus impuestos y regalías necesarias para garantizar minería responsable y sostenible.

5. Guachetá efectivamente tiene una proporción superior al 52% con presencia de minería de carbón en su territorio y la explotación minera y los demás servicios de la cadena del carbón hacen presencia en el municipio son fuente de empleo, ingresos y regalías al municipio; sin embargo en términos de compensación económica, de desarrollo pobreza, desempleo o empleo digno la incidencia en pobreza multidimensional es de 24,4%, por encima de la medida nacional que llega al 18%; según estadísticas oficiales DANE (2020); no se refleja en los indicadores un desarrollo justo y equitativo. El objetivo de gestión de recursos para la gobernanza de la investigación no evidencia un factor de validez o peso que le aporten a la efectiva gobernanza de la minería del carbón.

6. Para dar respuesta al objetivo N. 3 de la relación minería-ambiente; se ratifica que para la efectiva gobernanza de los recursos naturales y en este caso del carbón, la relación Ambiente- minería es necesaria y debe ser cada vez más estrecha, no puede adelantarse trabajos de exploración o explotación minera sin los permisos ambientales y sin la participación de las comunidades, es claro que desde el inicio de las actividades mineras se socialicen los impactos y afectaciones del ecosistema en donde se ejercerá esta actividad para que se controlen, minimicen y vigilen los riesgos.

7. La comunidad y los actores mineros deben hacer parte activa de los procesos ambientales desde su aprobación de trámites y licenciamiento, en el desarrollo y ejecución de los proyectos ambientales y en la preparación y cierre de las explotaciones mineras asegurando que los pasivos ambientales, los suelos y ecosistemas queden en condiciones adecuadas de restauración y recuperación; pero esto solo se logra con el nivel de apropiación y compromiso con que los actores mineros asuman su liderazgo y la defensa de sus recursos y su territorio.

8. La autoridad ambiental CAR, que ejerce jurisdicción en Guachetá debe ejercer acciones contundentes de inspección, vigilancia, control, aprobación de trámites y todo lo que desde su quehacer le corresponde para controlar los impactos ambientales identificados por la Contraloría, por las entidades de control, por las comunidades y por la misma entidad ambiental que ha adelantado informes y estudios al respecto. Es necesario avanzar en la definición de canales ágiles y efectivos que resuelvan trámites de licenciamientos represados por años en las entidades ambientales y que solo dan paso a la actuación minera ilegal y al riesgo ambiental

Así las cosas, estos resultados obtenidos con el proceso metodológico, dan respuesta al problema planteado sobre las condiciones de la gobernanza minera, la información permite detallar cada variable respecto del papel de los actores mineros y su proceso de participación en la minería; la gestión de los recursos generados e invertidos producto de la minería en Guachetá, la participación y conocimiento de los actores mineros en esa construcción de presupuestos y planes de inversión y finalmente la relación de la minería y el entorno ambiental en que se explora, explota y se comercializa el carbón, que va para muchas partes del mundo; pero es válido reflexionar sobre las compensaciones al territorio de origen del mineral.

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

Terminado este maravilloso proceso de investigación, quedan grandes lecciones aprendidas y muchas otras por hacer, gratas experiencias en el intercambio con los actores mineros y en el recorrido por el territorio del municipio de Guachetá, que podrían generarnos importantes temas para la discusión sobre la Gobernanza de los recursos naturales; sus impactos y afectaciones contra beneficios y aportes, incluso de este tema se desprenden muchas aristas que serían objeto de nuevas investigaciones.

El objetivo de la presente investigación era analizar los procesos de Gobernanza que orientan la Minería de carbón en el municipio de Guachetá, Cundinamarca y revisados todos los componentes propuestos el estado de gobernanza es aún débil, carente de efectivas herramientas locales de gestión, y de mayor liderazgo y empoderamiento de los actores mineros y aunque la empresa privada y los empresarios aportan porcentaje de

recursos en inversiones locales y regalías, esto no genera reconocimiento en la comunidad y en los actores locales, requiriendo de mayores esfuerzos por invertir, concertar y construir colectivamente.

Respecto del primer objetivo específico y relacionado con el papel de los actores mineros, puede concluirse que en Guachetá se identifica una urgente necesidad de potenciar los mecanismos de participación, así como de fomentar líderes y promover el papel de los ciudadanos dentro de la toma de decisiones de la minería de carbón, que es el primer renglón de la economía local; tarea que debe liderarse desde el gobierno municipal para que las empresas, los ciudadanos y demás actores se involucren y apropien del proceso, buscando transparencia y pertinencia de la minería de carbón en el territorio. En este sentido Paredes (2010) insiste en la necesidad de elaboración de adecuadas estrategias de diálogo y un buen diseño de los espacios de negociación. Esto para superar la desconfianza entre actores y la pérdida de legitimidad de líderes.

Otro punto de discusión en esta investigación responde a los retos de los gobiernos para el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sostenible ODS, y es que cada uno de los objetivos analizados y validados en el presente estudio demuestran que hay una brecha entre las metas y los compromisos de los países para cumplir con los ODS y la realidad así lo ratifica, Guachetá es un ejemplo más, de tantos municipios con grandes necesidades y una urgencia de actuar con acciones responsables que aseguren comunidades y territorios sostenibles social, económica y ambientalmente.

Esto debe ser coherente con el desarrollo económico de Guachetá, que tiene una proporción superior al 52% vinculada a la minería de carbón en su territorio y la explotación minera, así como a los demás servicios de la cadena del carbón y quienes hacen presencia en el municipio, generando fuente de empleo, ingresos y regalías al municipio; sin embargo, en términos de compensación económica, de desarrollo, pobreza, desempleo o empleo digno, la incidencia en pobreza multidimensional es de 24,4%, lo cual está por encima de la medida nacional, que llega al 18%, según estadísticas oficiales DANE (2020), lo cual no se refleja en los indicadores de desarrollo justo y equitativo en el marco de la efectiva gobernanza.

Finalmente debe ser una responsabilidad desde el Gobierno nacional avanzar en el ejercicio de la Gobernanza pública promoviendo buenas prácticas, para que los esfuerzos locales de los gobernantes y sus comunidades tengan un mayor impacto y reduzcan las brechas sociales que justifican los objetivos de desarrollo sostenible e intenten resolver el desequilibrio social, económico y ambiental de los territorios y sus comunidades

Es importante desde la academia y desde la institucionalidad promover la investigación y el estudio de procesos de gobernanza similares en otros territorios, en el mismo municipio de Guachetá y en zonas de explotación de otros minerales, para documentar, comparar y concluir en nuevas propuestas de fortalecimiento de la Gobernanza de los recursos naturales en Colombia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (Noviembre de 2020). *Instituto Nacional Electoral. Conferencias magistrales temas de la democracia, democracia, gobernabilidad y gobernanza* (Primera ed., Vol. 25). (INE, Ed.) Ciudad de México, Centeno 195, col. Valle del Sur, Alcaldía Iztapalapa, C.P. 09819. México: Litográfica Ingramex, S.A. de C.V. [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CM25\\_baja.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CM25_baja.pdf)
- Almeida, M. (2019). *Estudio de caso sobre la gobernanza del sector minero en El Ecuador, Cepal, Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/56)*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44876/1/S1900582\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44876/1/S1900582_es.pdf)
- Altomonte, H., & Sánchez, R. (2016). *Hacia una nueva gobernanza de recursos naturales en América Latina y el Caribe*. En: *Libros de la CEPAL, N° 139 (LC/G.2679-P)*. Santiago de Chile. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40157/S1600308\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40157/S1600308_es.pdf)

- BID. (2018). *Gobernanza con transparencia en tiempos de abundancia. Experiencias de las industrias extractivas en América Latina y el Caribe*. <https://bit.ly/3hGkP5m>
- CEPAL. (Abril de 2014). *Pactos para la igualdad Hacia un futuro sostenible. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL, Lima, 5 a 9 de mayo*. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/36692/LCG2586SES353s\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/36692/LCG2586SES353s_es.pdf)
- CEPAL. (2018). *Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas. Principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible. En: Suplemento núm. 24*. [https://publicadministration.un.org/Portals/1/Images/CEPA/Principles\\_of\\_effective\\_governance\\_spanish.pdf](https://publicadministration.un.org/Portals/1/Images/CEPA/Principles_of_effective_governance_spanish.pdf)
- León, M., & Muñoz, C. (2013). *Guía para la elaboración de estudios de caso sobre la gobernanza de los recursos naturales*. CEPAL, pp. 15 -27. Santiago de Chile. CEPAL - Serie Recursos Naturales y Desarrollo N° 192. <https://minsus.net/Media-Publicaciones/guia-para-la-elaboracion-de-estudios-de-caso-sobre-la-gobernanza-de-los-recursos-naturales/>
- Melgar, M. (2002). *La Planificación Estratégica situacional en los proceso de Planificación Territorial, Proyecto Ambiental de El Salvador (PAES), BID, CATIE*. <https://www.gestiopolis.com/caracterizacion-socioeconomica-rapida-csr-y-planificacion-territorial/>
- OCDE. (2020). *Informe de Gobernanza Pública de la OCDE en Colombia 2020. Mejorando la capacidad administrativa a nivel sub-nacional para fortalecer la planificación estratégica y el gobierno abierto*. <https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf>
- Peña, J., & Velásquez, F. (Octubre de 2018). *Participación de los Gobiernos Subnacionales en la Gobernanza del sector minero en Colombia*. Fundación Foro nacional por Colombia; Natural Resource Governance Institute, 2018, Bogotá. [http://redextractivas.org/wp-content/uploads/2019/04/Foro\\_Gobernanza\\_Ford-2019.pdf](http://redextractivas.org/wp-content/uploads/2019/04/Foro_Gobernanza_Ford-2019.pdf)