

ECUADOR

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes

Las investigaciones sobre minería en el Ecuador son reducidas y han puesto el acento en temas de tecnologías productivas e impactos ambientales, dejando de lado el análisis y comprensión del desarrollo organizativo y calidad de vida de los mineros de pequeña escala.

El estado ecuatoriano tiene como política el apoyo a estas organizaciones enfocándose en su unificación, para convertirlas en minería de mediana y gran escala. El ingreso a la formalidad ha sido el eje de la temática y ha buscado reducir los conflictos y legalizar la explotación, en esto juega un papel importante la Cámara Nacional de la Pequeña Minería.

Se requiere una auto comprensión y una reflexión de todos los actores, sobre la dinámica de la minería de pequeña escala y el carácter de las organizaciones de mineros en relación con las dinámicas integrales de su entorno, insertado a los actores mineros dentro de un sistema social y cultural, analizando para el efecto las relaciones y estrategias internas de los grupos interactuantes, por tanto, viendo la problemática minera en un contexto regional que involucra al conjunto de la sociedad.

A pesar de que la actividad minera metálica, particularmente de oro, en el Ecuador tiene una larga experiencia, tanto a mediana escala como en pequeña escala, no existen estudios ni estadísticas continuas que permitan observar las grandes tendencias de fines del siglo XX y del siglo XXI. La atención académica al problema ha sido reducida, posiblemente por el poco impacto que esta actividad tiene en la vida social, en la estructura económica y en los procesos políticos ecuatorianos.

Es reciente una visión del Estado que considera la minería en pequeña escala y artesanal con un potencial del desarrollo económico nacional y se da un reconocimiento a esta actividad. El Estado incentiva diversas investigaciones a fines de la década de 1990 hasta el año 2001, especialmente a través del proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental PRODEMINTA –financiado por el Banco Mundial-.

Generalmente, los temas de investigación mineros se refirieron a la existencia de yacimientos a fin de provocar la inversión extranjera a gran escala. Mientras que las últimas tendencias investigativas se orientan hacia la comprensión de los impactos ambientales de las áreas mineras a pequeña escala, relacionadas con la necesidad de encontrar una mejor gestión ambiental.

La Investigación en Red sobre Organizaciones MPE intenta cubrir estos vacíos de conocimiento sobre las formas organizativas y su estructuración y funcionamiento, así

PROYECTO INVESTIGACIÓN EN RED SOBRE ORGANIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA Y ARTESANAL

Instituto Internacional de Investigaciones para el Desarrollo - IDRC -

como aspectos socioculturales, políticos, aspectos laborales, relaciones de género, trabajo infantil y otros aspectos sociales de los mineros de pequeña escala y artesanales

El taller realizado en Lima, del 6 al 9 de Abril de 2003, con la participación de 16 personas: 1 Oficial del IDRC, 2 de la Coordinación Regional de EKAMOLLE, 10 investigadores de los equipos nacionales de Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia y Perú, dos asesores en los temas de Análisis Organizacional y Género y un consultor en planeamiento estratégico, fue el punto de partida de la Investigación en Red.

El taller se planteó por objetivos:

- La puesta en común del proyecto de investigación en red y;
- La elaboración del borrador de la Matriz de Seguimiento a los procesos de organización e institucionalidad en la MPE y artesanal.

Introducción

La investigación en el caso ecuatoriano se realizó en la Provincia de Zamora Chinchipe, en el extremo sur oriental del Ecuador, en dos regiones diferenciadas: el piedemonte de los Andes, en el sector denominado Nambija y, en la Cordillera del Cóndor en la frontera con el Perú.

La Investigación se realizó con la colaboración de actores relacionados con la actividad minera, como la Dirección Nacional de Minería de Zamora DINAMIZ, la Cámara de Pequeños Mineros, e instituciones que ejecutan proyectos y estudios para el mejoramiento de los pequeños mineros. De igual manera se recopila información de estudios mineros realizados por la propia Fundación Natura, Fundación Arco Iris, Fundación Ambiente y Sociedad y Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental (PRODEMINCA), en temas referentes a organización; minería y sociedad; minería e impactos ambientales, entre otros.

La minería en general en el Ecuador ha tenido pocas repercusiones dentro del Producto Interno Bruto, entre 1974 y 1983 el PIB minero participó con apenas el 0.3%. En 1998 alcanzó el 1.1%.

Con el trabajo investigativo se pudieron identificar varios niveles organizativos. Si bien los niveles de inversión no son altos, se pudo apreciar que los mineros en pequeña escala y artesanales son los que dinamizan las economías locales al reinvertir el dinero en otras actividades como el comercio, la construcción, agricultura y otras en las que están inmersos ellos o sus familias.

En gran medida la falta de créditos limita el nivel de adelanto tecnológico de la actividad que desarrollan los pequeños mineros, ya que no son considerados como sujetos de crédito ante las entidades financieras, lo que hace que la inversión sea proporcional al grado de ahorro que puedan tener y que a la vez está determinada por los niveles productivos que generan.

Aspectos Socioculturales

En términos socioculturales, podemos señalar que existe un grupo de mineros, formados como tales, nacidos en espacios mineros, trabajadores mineros desde niños y adolescentes, que han tenido ingresos monetarios y han estado conectados al mercado minero toda su vida y que no saben de otra actividad y de otro espacio cultural.

La elevada concentración poblacional en Nambija contribuyó a crear la cultura del minero, su orgullo de minero y su negativa a convertirse en campesinos o jornaleros urbanos, incluso en momentos en que el bajo precio del oro les ha llevado a situaciones insostenibles como a finales de 1990 y comienzos de este milenio.

Aspectos Laborales, Servicios básicos y de Seguridad Social

El tema de la seguridad social entre los trabajadores dedicados a minería en pequeña escala y artesanal es quizá uno de los menos atendidos en la zona de estudio, el Condominio¹ Sur de Nambija es la única asociación que tiene a 4 personas aseguradas en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS, estas personas son también los únicos trabajadores que tienen una estabilidad laboral de entre 5 y 6 años, cosa que escapa a la norma laboral de la zona. En todas las demás asociaciones, los trabajadores no tienen seguridad laboral, seguros de salud, ni contra accidentes.

En lo que respecta a las condiciones laborales, en la MPE predomina la no observancia de los derechos laborales. El trabajo a destajo y los contratos verbales con los patrones son las formas contractuales, por lo que, los trabajadores están excluidos de todo tipo de beneficio y seguridad laboral.

Características de la MPE

Existe una tensión constante entre la formalidad y la informalidad en la MPE, especialmente cuando la minería deja de ser rentable. Podemos afirmar que en los últimos 5 años, se dio un retroceso en la región por varias razones, la imposibilidad de cumplir con las demandas tecnológicas y de cuidado del ambiente y la evasión del pago de tributos y patentes. De allí que por ejemplo la producción del oro reportada bajó de 3.000 a 2.400 kilos entre 1997 y 2002; también los volúmenes han sido siempre irregulares.

En Zamora podemos establecer una comparación entre mayor participación de personas en la actividad minera y menor producción, lo que confirma el concepto de minería en pequeña escala, con poca inversión en tecnología y maquinaria.

La organización es de tipo familiar, liderada generalmente por el padre de familia, quien es el socio principal de la asociación². Los núcleos familiares están conformados en

¹ La figura jurídica del Condominio procuraba agrupar a los pequeños mineros bajo la consideración de que su unión contribuiría a una más pronta entrega de los títulos mineros.

² Asociación es un grupo de socios legalmente reconocidas por el Estado, tienen estatutos y reglamentos aprobados.

promedio por 4 a 6 miembros. La edad de los jefes de hogar oscila entre 40 y 50 años, y son ellos actualmente los que se dedican de manera habitual a la actividad minera.

Aportes Metodológicos en la construcción de la Matriz MASFO

El análisis de la propuesta de la Matriz de Seguimiento presentada en el documento "Hacia la Construcción de la Matriz de Seguimiento" condujo a varias reflexiones. Estamos en la construcción de la Matriz de Seguimiento Organizacional, pero esto necesariamente implica que exista un proceso de fortalecimiento organizacional que no está contemplado en la presente investigación, que llegó a elaborar un diagnóstico y una propuesta de fortalecimiento organizacional, pero que no la asume o la ejecuta.

Para la construcción de la Matriz suponiendo que hay el proceso de fortalecimiento organizacional (o que se deja una propuesta elaborada para que alguien la ejecute dando los lineamientos de los temas y la forma como realizar dicho fortalecimiento), habría necesariamente que realizar algunos planteamientos que implican un repensar de la Matriz de Seguimiento y sobretodo identificar claramente si el objetivo de la Matriz es lo organizativo como independiente de lo social o si por el contrario, lo que interesa es el mejoramiento de las condiciones de vida de los mineros en pequeña escala o artesanales, nosotros nos inclinamos a lo segundo, porque consideramos que la organización puede ser el elemento catalizador en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida.

Utilidad de la Matriz MASFO en el corto, medio y largo plazo

Creemos que la Matriz puede convertirse en un indicador de proceso en tanto refleja una situación en el momento de la captura de la información. En este sentido la información que se levantó en esta Investigación, se convierte en la Información de Línea Base. Metodológicamente creemos que aplicando la Matriz de Seguimiento de Fortalecimiento Organizacional en el futuro, permitirá analizar el desenvolvimiento de las distintas variables contempladas, pero para hacerlo se necesitará que algún factor que tiene directa relación con la actividad minera o con la colectividad de mineros se vea afectado positiva o negativamente. Si en el futuro existiera un cambio en las políticas mineras, un mejoramiento en el precio del oro, un proceso de fortalecimiento organizativo implementado por autogestión, el estado u ONG, creemos que se podrán comparar las variables y analizar como el conjunto de las mismas se comportan.

Se requerirá estructurar la MASFO con una estrecha vinculación entre las variables contemplándolas como un todo, creemos puede ser analizada en el futuro y visualizar de manera efectiva a la actividad minera como un conjunto de prácticas y comportamientos que actúan como un sistema social completo y complejo, por lo que la alteración de una parte o segmento del mismo generará una variación en los otros componentes del sistema.

Alcances y limitaciones de la Matriz de Seguimiento del Fortalecimiento Organizacional

Creemos que falta afinar la relación entre el marco conceptual presentado y la MASFO. Especialmente en lo que se refiere a la estructura organizacional (tipologías) y el supuesto

PROYECTO INVESTIGACIÓN EN RED SOBRE ORGANIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD DE LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA Y ARTESANAL

Instituto Internacional de Investigaciones para el Desarrollo - IDRC -

del desarrollo ciudadano. No se puede apreciar cómo la organización mejora o no las condiciones individuales y sociales, tampoco el desarrollo de los pueblos mineros.

Las variables deberían ser más cuantificables para tenerlas de indicadores mensurables de procesos de transformación que se podría operar en el futuro. La cantidad de preguntas le hacen difícil de aplicar, el concepto subjetivo es difícil de llenar en la Matriz. No existen preguntas que puedan ser comprobatorias de la validez de otras preguntas.

No se sabe si el Ministerio de Energía o los municipios estarían dispuestos a actuar para aplicar la encuesta y la MASFO y paralelamente promover la formalización organizativa. Los Gobiernos Locales en la actualidad no cuentan con las fortalezas institucionales y capacidades humanas para efectuar estas tareas. Mientras que el Ministerio de Energía y Minas es más un ente regulador/ controlador que un ente de capacitación.

Lineamientos de políticas públicas y marco regulatorio

Es importante desarrollar nuevas políticas, leyes y normas necesarias para la actividad minera. Esto tiene que ver con una reconceptualización de diversos temas: el manejo centralizado de la actividad minera; el fracaso de los sistemas de incentivos creados; el fortalecimiento de la minería del oro de pequeña y mediana escala; los impactos ambientales: su manejo y su control; el papel de la minería en el desarrollo local y regional

Respecto al manejo descentralizado, está el tema del interés general: El interés general no tiene una sola visión sino que es multitemático. Actualmente es interés general la conservación de las fuentes de agua, la biodiversidad y su papel como medios para obtener ingresos desde la sustentabilidad; la obligación del Estado de velar por el carácter pluricultural y multiétnico del Ecuador; los ingresos efectivos del Estado; la relación equilibrada en el gobierno de las localidades y regiones y por lo tanto la descentralización de gobierno y de desarrollo. Desde esta perspectiva, las políticas mineras deben tomar en cuenta en forma equilibrada, en una balanza de valoración, que es más importante como interés general para el presente y el futuro en la Cordillera del Cóndor por ejemplo.

Esto requiere de dos alianzas regionales: la mancomunidad de gobiernos locales que siendo pequeños puedan potencializar su autoridad y su capacidad de gestión; y la alianza de los actores en una visión común e integrada de desarrollo económico y conservación. Sólo los gobiernos locales y las comunidades organizadas podrán seguir el cumplimiento de las leyes y el desarrollo de las políticas.

Ruth Elena Ruiz
Xavier Armendariz
Carlos León
Daniel Valdiviezo*
Luis Bustamante

Abril, 2004