



Instituto Para el Desarrollo Sustentable

## INVESTIGACIÓN EN RED SOBRE ORGANIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD EN LA MINERÍA ARYESANAL Y EN PEQUEÑA ESCALA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

### INVESTIGACIÓN PERÚ

#### RESUMEN EJECUTIVO

#### \* Antecedentes y objetivos de la investigación

El IIPM, Iniciativa de Investigación y Políticas Mineras del IDRC, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (Canadá), tiene como una de sus prioridades a la Minería en Pequeña Escala y Minería Artesanal, en cuyo marco promueve y auspicia el desarrollo de investigaciones que ayuden a la transformación técnica, económica y al fortalecimiento de las organizaciones de Mineros Artesanales. En este marco, el IIPM, convocó a un concurso de investigación a desarrollar en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, denominado Investigación en Red sobre Organización e Institucionalidad en la MPE y artesanal. La institución encargada de la Coordinación Regional del Proyecto es **EKAMOLLE** - Instituto para el Desarrollo Sustentable, una asociación sin fines de lucro creada en 1998, dedicada a la investigación y desarrollo de proyectos, con una fuerte experiencia en el área de la minería.

El objetivo central de la investigación es contribuir al fortalecimiento y desarrollo institucional de las organizaciones de pequeños mineros a través de un mayor conocimiento sobre la cultura organizacional, y sus capacidades.

Se plantearon como objetivos específicos de la investigación:

- Identificar las modalidades organizativas en torno a la minería pequeña y artesanal.
- Conocer las características culturales y sociales reproducidas al interior de las organizaciones que agrupan a mineros en pequeña escala.
- Evaluar las fortalezas y debilidades de las organizaciones productivas a partir de las cuales se definirán las potencialidades existentes.
- Identificar el grado de relación entre las organizaciones productivas y comunitarias de los pequeños mineros.
- Conocer los niveles de interacción entre las organizaciones de pequeños mineros con otros agentes: instituciones públicas y privadas; sociales y comerciales.

### **Marco de Análisis**

Para el desarrollo de la investigación hemos partido de un marco de análisis basado en el Análisis Organizacional identificado como una manera científica de analizar y reflexionar sobre las organizaciones. Se entiende que una organización es una unidad de gestión de actividades para alcanzar una serie de objetivos planteados por sus miembros. De esta manera los miembros de toda organización mantienen relaciones interpersonales y sociales (de cooperación y de conflicto), tanto al interior de la organización como al exterior.

Durante el proceso de investigación son dos los aspectos fundamentales que hemos desarrollado; el primero se refiere a la experiencia práctica de una investigación en red, en donde la puesta en común de la metodología utilizada ha servido como guía durante todo el proceso de investigación. El segundo aspecto, es el de la construcción conjunta de una herramienta de uso práctico denominada Matriz de Análisis al proceso de Fortalecimiento Organizacional.

Sobre el primer aspecto, consideramos que a partir de la investigación se ha dado un paso importante hacia la articulación de diferentes actores dedicados a la MPE, creemos que es necesario potenciar la creación de estructuras de apoyo al sector, y que actué en diferentes ámbitos (local, regional, nacional e internacional), en donde participen diversas organizaciones y confluyan diversas perspectivas.

Respecto al segundo aspecto de la investigación, la elaboración de la Matriz MASFO, es claro que la elaboración de una herramienta que permita hacer un seguimiento a un proceso como el de fortalecimiento organizacional requiere un conocimiento profundo y exhaustivo de la dinámica en la que están involucradas las organizaciones de MPE.

También, debemos señalar que esta experiencia de investigación, en donde se han aplicado diversas técnicas bajo un marco general de Análisis Organizacional, ha sido identificada por todos los actores involucrados, como un elemento novedoso y de alta importancia al referirse a las organizaciones de MPE como sujetos de estudio.

### **PRINCIPALES HALLAZGOS OBTENIDOS EN LA INVESTIGACIÓN**

- **Orígenes, estructura y funcionamiento**

La minería en pequeña escala y minería artesanal, es una actividad de sobrevivencia, desarrollada en un contexto de informalidad y de débil institucionalidad. Desde sus inicios la MPE se desarrolló en un medio informal. La necesidad de empleo y de satisfacción de necesidades inmediatas - como es la manutención familiar - es lo que definió en un inicio el carácter individual e informal de la minería artesanal; además, percibida por los mineros artesanales como una actividad temporal, que tenía como meta obtener suficientes ganancias para luego retornar a sus lugares de origen. Sin

embargo, luego de casi dos y hasta tres décadas de dedicación a la minería artesanal, algunos siguen viendo la actividad que realizan como temporal, a pesar de vivir en los asentamientos mineros con sus familias.

Las organizaciones productivas de MPE, tienen sus orígenes o antecedentes en aquellas organizaciones comunales que se formaron en los asentamientos o poblados mineros que buscaban representar a sus miembros frente a las amenazas del entorno. Es a partir de éstas experiencias que surgen las organizaciones de MPE, que en un principio, muchas de ellas, reunían a un gran número de socios, entre los que se encontraban “no mineros”, lo que dificultaba el trabajo interno. Debido a las dificultades de funcionamiento, muchas de estas organizaciones se desmembraron dando origen a organizaciones más pequeñas y funcionales.

En el Perú la actividad minera en pequeña escala y artesanal encuentra diferentes niveles de desarrollo y son las formas de organización para el trabajo las que determinan el grado alcanzado. Durante el desarrollo de la investigación, se han identificado tres principales formas de organización, de tipo asociativo, de tipo empresarial y de tipo cooperativo.

La actividad de la MPE brinda trabajo a alrededor de 40,000 personas (cifra estimada) directa o indirectamente, donde las condiciones de trabajo son de alto riesgo, debido al desconocimiento o incumplimiento de los reglamentos de seguridad y por la precaria tecnología utilizada. Son pocas aún las organizaciones de MPE que implementan acciones y normas para la seguridad de los trabajadores, en muchos casos esto se limita al uso de casco, una franela (en reemplazo al respirador), guantes y botas.

- **Relaciones con el entorno**

Respecto al entorno en el que se desarrollan las organizaciones de MPE, encontramos ambientes, en constante cambio (inestables), que tienden a crecer y a formar cada vez estructuras más complejas. Durante la investigación hemos constatado la presencia de diversos actores que establecen interrelación con las organizaciones de MPE (autoridades políticas locales y regionales, organismos del Estado, organizaciones de base de la comunidad, empresas privadas, ONG's, etc.). La mayoría de estos contextos han definido las reglas de juego entre los diversos actores, aunque aún no muy complejas estas sociedades muestran un nivel de cambio y transformación que se traduce en las diversas formas organizativas encontradas y en sus estrategias para establecer la interrelación con su entorno.

Las relaciones que se establecen con los organismos del Estado, son básicamente de tipo administrativo, es decir, que en la mayoría de los casos se limita a la solicitud de concesiones mineras, y al cumplimiento de pagos e inscripciones necesarias para la operación. No hay una relación permanente, simplemente se trata de transacciones o cumplimiento de normas.

Con respecto a las relaciones entre las organizaciones de la MPE y la empresa privada, la mayoría de las veces han sido conflictivas y bastante hostiles, particularmente en los casos en que las empresas tienen la titularidad de las concesiones mineras en las que trabajan los mineros artesanales, en un marco de

informalidad, que ha sido promovida por muchas de las propias empresas privadas, por significar un menor costo en la producción minera. Es el caso de la Compañía Minera Caravelí, que mantuvo una política de hostigamiento y explotación laboral de los mineros artesanales de Mollehuaca y Relave. Sin embargo, es preciso señalar, que actualmente, en muchos casos, las relaciones entre las empresas y los mineros artesanales, han mejorado y se dan dentro de un marco de mutua conveniencia; aunque existan aún rezagos de situaciones conflictivas con algunas empresas privadas. La percepción de los diversos actores (mineros, autoridades, ONG's) es que las relaciones con el sector privado son de regulares a malas.

Las relaciones más fuertes son las que se establecen con la comunidad, pues en la mayoría de los casos, los miembros de las organizaciones de MPE han participado de manera activa en el proceso de desarrollo de sus comunidades. Estas relaciones son consideradas por los propios mineros como buenas y muy buenas. Aunque la percepción de las autoridades locales es que las organizaciones deberían participar más activamente en el desarrollo local, sin dejar de calificar como buenas las relaciones.

Hay una creciente presencia de ONG's en zonas mineras, lo que está contribuyendo, en algunos casos, a la implementación de mejoras en la gestión de las organizaciones de mineros artesanales. Sin embargo, se ha registrado que algunas de estas relaciones son conflictivas y generan desconfianza. Los mineros artesanales califican de regular a buena las relaciones con las ONG's.

- **Institucionalidad**

La actividad minera artesanal, se desarrolló en un espacio de ambigüedad normativa, en donde ser informal resultaba más provechoso que adecuarse a las normas. Actualmente y gracias a la participación de diversos sectores (organizaciones de mineros, Iglesia Católica, ONGs, etc.), se empieza a observar modificaciones en el marco normativo, el cual según opinión de los involucrados, es cualitativamente mejor al marco anterior. No obstante, aun no queda resueltos los elementos que permitan hacer de la actividad minera artesanal, una actividad formal, rentable y social y ambientalmente responsable.

- **Marco legal**

Respecto a la formalización, la Ley 27651 marca una diferencia específica en la legislación minera, al estratificar la pequeña minería y la minería artesanal, y tipificar la condición de pequeño productor minero o productor minero artesanal; en base a límites de extensión y producción, queda normada la conformación y los registros administrativos para cada uno de los estratos señalados. La forma de organización del tipo asociación (formal dentro del Código Civil) no está autorizada legalmente para realizar actividades mineras, pues no presenta un estatus amparado en la Ley General de Sociedades; sin embargo, durante la investigación, hemos constatado que debido a una clara situación de desinformación, la tendencia natural de los mineros artesanales es la de organizarse a través de la conformación de asociaciones.

Esta Ley también establece los mecanismos por lo cuales se regula los acuerdos o contratos de explotación. En principio y por un lapso temporal se establecieron condiciones básicas para ejercer el derecho de preferencia para la formulación de petitorios mineros en las áreas que los productores minero artesanales habían venido ocupando hasta la fecha de entrada en vigencia de esta Ley (enero del 2002). El derecho de preferencia también se ha dado en forma extraordinaria, en áreas sobre las que se dispuso la suspensión de admisión de petitorios, áreas libres, y en áreas publicadas de libre denunciabilidad.

Respecto a la promoción de la MPE, la ley, establece medidas de fortalecimiento y consolidación empresarial de los productores mineros artesanales en el ámbito tecnológico, operativo, administrativo, de seguridad e higiene, y manejo ambiental. El punto principal en la línea de promoción de la actividad, lo constituye la propuesta planteada en el Plan de Desarrollo de la Minería Artesanal, en el cual tendrán participación activa el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET) y las Direcciones Regionales de Energía y Minas.

- **Requerimientos para el fortalecimiento organizativo**

Los principales lineamientos para diseñar programas de fortalecimiento organizativo deben centrarse en cubrir diversos aspectos en los que las organizaciones de MPE aun no han logrado consolidarse, principalmente debido al carácter informal con el que la actividad se desarrolla. El proceso de fortalecimiento de las organizaciones implica necesariamente una tarea de reconocimiento de las principales causas que se manifiestan en las debilidades organizacionales. Del mismo modo, los programas de formación y capacitación orientados al sector deberán incidir en la articulación hacia un proceso de institucionalidad de la MPE, partiendo de la premisa de contar con organizaciones sólidas que respalden y potencien las mejoras institucionales en el sector.

La estrategia que se sugiere en el presente informe es la de revisar el proceso histórico de las organizaciones de MPE, identificar los casos más exitosos, y difundir las “buenas prácticas”, establecer mecanismos a partir de los cuales la información sea accesible a todos los miembros de las organizaciones, renovar y/o preparar adecuadamente a los dirigentes de las organizaciones propiciando un ambiente democrático y participativo.

El proceso de fortalecimiento organizativo, no debe ser orientado exclusivamente a las organizaciones de MPE, sino a todas las organizaciones involucradas (organismos del Estado, ONG's, centros de formación, etc.), potenciando de esta manera un ambiente de concertación, rescatando el saber aprendido y propiciando la confluencia de intereses como una mejor forma de relación multi actores.

- **Temas transversales Ciudadanía y Relaciones de Género**

La débil presencia del Estado en los lugares en donde se desarrolla la vida de estas organizaciones de MPE, y la frágil institucionalidad existente, y ello unido a prácticas discriminatorias, abuso de poder, vulnerabilidad de garantías, entre otras, restringen el goce efectivo de derechos, motivo por el cual estaríamos ante un tipo de ciudadanía denominada “de segunda clase”.

Existe una importante participación de la mujer en la actividad minero artesanal que es poco reconocida y valorada. Se le reconoce como una función natural “el apoyar al esposo o pareja, al padre o al hermano” y no de dedicación exclusiva –por las otras funciones que cumple- y por no ser remunerada. La participación de la mujer en la actividad está definida en parte por una división sexual del trabajo, que a su vez está definido por el esfuerzo que requiere la actividad –por ser un trabajo “duro” es una actividad casi exclusiva de hombres; pero también por las condiciones sociales y económicas de cada mujer, como el ser madre soltera o viuda o estar en una situación extrema de pobreza.

**Cuestión final**

El conocimiento profundo y detallado de la situación de la MPE, precisa de diagnósticos y estudios a profundidad de la dinámica que ello involucra es el paso previo a cualquier esfuerzo por articular la Minería Artesanal a un proceso de institucionalidad. Desde esta perspectiva, la generación de conocimiento permitirá definir de mejor manera los objetivos y procedimientos institucionales debidamente adecuados a la realidad del sector.

Lima, marzo, 2004

**EQUIPO CENTRAL DE INVESTIGACIÓN**

- Iris Ramos MS. SP - Psicóloga del Trabajo
- Claudia Hintze M. MS. Antropóloga
- Luis Buezo de Manzanedo MS. Sociólogo