

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Programa de formación gerencial para PyMEs mineras²

Resumen ejecutivo

Además de la minería a gran escala, existen emprendimientos extractivos llevados a cabo por micro, pequeñas y medianas empresas. Esas PyMEs mineras, en muchos casos, cuentan con una muy baja capacidad de gerenciamiento. Dichas falencias se traducen generalmente en problemas vinculados al daño ambiental, los conflictos sociales, la marginalidad, condiciones laborales precarias, pobres condiciones de salubridad, etc. Para paliar dichas situaciones, en el presente trabajo proponemos la forma de brindar capacidad gerencial a este sector de la minería para, de ese modo, convertirla en un negocio competitivo y sustentable y promotor de las economías regionales.

I) Introducción

Las reformas normativas implementadas para la minería en Argentina durante la última década del Siglo XX, significaron un fuerte impulso para la radicación de proyectos a gran escala dedicados, en su mayoría, a la extracción de metales como el cobre, la plata y el oro. Entre esas normas tenemos en primer lugar a la Constitución Nacional de 1994 que reconoce a las provincias el dominio originario de los recursos naturales que en ellas se encuentran. Dicha titularidad implica también el derecho a normar localmente lo atinente a las explotaciones mineras. Otra norma

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Trabajo publicado en el mes de agosto de 2014.

fundamental para el incentivo a la gran minería es la ley 24.196 de Inversiones Mineras. Esta ley recepta el principio constitucional del dominio provincial de los recursos naturales otorgándoles la facultad de dictar sus respectivas normas de minería, y lo que es más importante aún, garantiza al sector minero una serie de beneficios fiscales y tributarios. Entre dichos beneficios se pueden mencionar el de estabilidad fiscal; beneficios especiales en el Impuesto a las Ganancias; beneficios fiscales para la importación de bienes de capital e insumos; y limitación a las regalías que las provincias pueden cobrar a las empresas mineras por el mineral extraído. Otra ley clave es la 24.402 que establece un régimen especial de financiación y de devolución del IVA a las empresas del sector minero, algo crucial para la compra de bienes de capital destinados a las tareas extractivas.

II) La “otra” minería

Ahora bien, más allá del estímulo que la legislación arriba mencionada produjo para la minería a gran escala de nuestro país, en Argentina existe también otra minería. Una minería que, salvando las distancias, se asemeja en mucho al tipo de explotación que se llevaba a cabo a principios del 1900 e incluso, en algunos casos, a la que se practicaba durante la época colonial. A ese tipo de minería, que llamaremos pequeña y mediana, se orienta el presente trabajo. Este segmento de la minería está conformado por aquellos emprendimientos dedicados a la extracción de rocas de aplicación y de otros minerales no metálicos. En la categoría de las rocas de aplicación encontramos a aquellos yacimientos dedicados a la explotación de rocas para uso industrial (serpentinita, dolomita, calizas y arena silíceas); la construcción (tosca, triturados pétreos, canto rodado, ripio, granza y diversos tipos de arena); y aquellas rocas de uso ornamental como el mármol. Por su parte, respecto de los minerales no metalíferos podemos enumerar, entre los más importantes, al yeso, cuarzo, mica, sal común, feldespatos, carbonatos, boratos, bentonita, arcillas, litio, fluorita, celestina, etc., todos ellos de variada aplicación a distintos rubros industriales y manufactureros.

No podemos dejar de mencionar dentro de este segmento a la llamada minería artesanal de metales como el oro y la plata que, sin tener gran representatividad en cuanto a volúmenes, implica

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

una actividad de subsistencia para una relativa cantidad de familias en zonas de la cordillera andina y su precordillera.

De acuerdo al Censo Minero 2003-2004³, último realizado sobre el sector (llevado a cabo por la Secretaría de Minería de la Nación junto con la Fundación Empremin), la mayoría de las explotaciones dedicadas a la extracción de rocas de aplicación y de minerales no metalíferos, pertenecen a pequeñas y medianas empresas. Estas son en general de carácter unipersonal o familiar con capacidad técnica y gerencial relativa; que en muchos casos desarrollan sus actividades de manera precaria; con escasos recursos financieros, humanos y tecnológicos. Entre las principales dificultades operativas de este sector, especialmente en aquellas empresas de menor estructura, se encuentra la de no tener registros contables detallados que ilustren acerca de sus inventarios, inversiones, gastos, etc. Cuentan con escasa capacidad de investigación y desarrollo de productos y procesos, y tienen un bajo grado de conocimiento de las características técnicas de los recursos que explotan, comercializan y procesan. A lo anterior se debe sumar la escasa capacitación de los recursos humanos que emplean. Por su parte, lo que extraen se comercializa principalmente en el mercado interno con bajo valor agregado de la producción.

En cambio, solamente una mínima porción de las empresas mineras dedicadas a la extracción de rocas de aplicación y minerales no metalíferos, está representada por estructuras de mediana envergadura. Estas medianas empresas tienen conformaciones societarias diversas y están mejor estructuradas que las pequeñas. Por lo general poseen una mínima organización administrativa y cuentan con cierta capacidad financiera, técnica y gerencial. Ello les ha permitido incrementar sus producciones, modernizar su equipamiento y alcanzar cierta holgura financiera. Merced a ello han logrado atender a la demanda interna y destinar parte de su producción al mercado externo.

Siguiendo con los datos suministrados por el censo antes mencionado, en 2004 existían cerca de 1.300 pequeñas y medianas empresas dedicadas a la extracción de minerales no metalíferos y rocas de aplicación para usos diversos. Entre ellas cerca del 90% contaban con menos de 10 empleados, mientras que las que superaban en ese entonces una nómina de 50 trabajadores, no llegaban siquiera al 5% del total. Lamentablemente no hay datos estadísticos más actualizados ni se

³ <http://www.fundacionempremin.org.ar/pdf/censominero2003-04.pdf>

cuenta con información certera acerca de aquellos mineros considerados artesanales. No obstante ello, entendemos que los números no deben haberse visto modificados significativamente.

Para los fines del presente trabajo, y no obstante la manera en que el Censo Minero 2003-2004 identifica a las pequeñas y medianas empresas mineras, hemos optado por la definición que para el caso hace la resolución 50/2013 de la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana empresa y Desarrollo Regional. Dicha resolución reglamenta el artículo 1 de la ley 25.300 y define a las micro, pequeñas y medianas empresas en función de las variables ventas anuales. En virtud de dicha norma se considera como micro, pequeña o mediana empresa minera a aquella cuyo volumen de ventas totales anuales no supere los \$183.000.000. Para darle mayor peso a este argumento vale destacar que la distinción hecha por la resolución 50/2013 se cita en el convenio de cooperación suscripto en 2004 entre la Secretaría de Minería y la Subsecretaría de Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional para impulsar el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas mineras.

Entre las conclusiones del Censo Minero 2003-2004, se resalta el hecho de que pese a la debilidad del sector de las pequeñas y medianas empresas mineras, se observa un favorable grado de adaptación a las condiciones macroeconómicas, creciente demanda de mano de obra calificada, estructuras económicas flexibles y competitivas hacia el mercado interno, preocupación por la innovación tecnológica y un creciente interés por la normalización y estandarización de sus productos y procesos.

Un dato no menor que arroja el censo, es que en 2003 el valor de la producción minera relativa a las rocas de aplicación y minerales no metalíferos, alcanzó la suma de \$909 millones, cifra nada desdeñable, especialmente si se tiene en cuenta el potencial con que cuenta el sector si se lo modernizase y adaptase a las demandas actuales.

III) Necesidades actuales de las PyMEs mineras

Como se puede apreciar en base lo que se describe más arriba, lo que la pequeña y mediana minería necesita es el acceso a una capacitación técnica suficiente que la haga competitiva en base a los modernos sistemas de producción.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

La División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL ha detectado que las mismas debilidades afectan a la pequeña y mediana minería en Sudamérica y el Caribe. Ello se encuentra relevado en un documento elaborado por dicho organismo internacional bajo el título “La llamada pequeña minería: un renovado enfoque empresarial”⁴. Dicho informe hace un relevamiento de la situación de este sector minero en todo el subcontinente y ofrece una salida a los problemas que lo afectan.

Entre los problemas que de acuerdo a CEPAL tiene la minería en pequeña escala se enumeran los siguientes: dificultad para el acceso a la financiación; escaso cumplimiento de normas ambientales (lo que ocasiona contaminación de aire, suelo y agua); falta de seguridad; escasez de asistencia técnica; difícil acceso a equipamiento; falta de formación; trabas burocráticas para conseguir permisos de explotación; afecciones a la salud por causas profesionales; malas condiciones de trabajo; etc. Como se puede apreciar, muchos de estos problemas podrían ser superados si el Estado se comprometiese en brindar la capacitación necesaria para disminuirlos e incluso, eliminarlos

En ese sentido la decisión 1994/308 del Consejo Económico y Social de la ONU, en su tercer período de sesión, recomendó prestar asistencia técnica a la minería artesanal ya que “...la minería en pequeña escala debe considerarse desde el punto de vista más amplio del desarrollo socioeconómico y la erradicación de la pobreza para un gran número de personas que participan en la minería artesanal en todo el mundo, las actividades de minería constituyen una red de seguridad ya que proporcionan ingresos durante épocas económicas difíciles. Dado que la mayoría de esas actividades se realizan en zonas rurales, la minería artesanal es un arma eficaz contra la pobreza rural y la migración de las zonas rurales a las urbanas y, como tal, debe recibir apoyo. Cuando un gobierno toma medidas para crear un entorno más propicio para los mineros artesanales, está aumentando también el acceso de la población a una red de seguridad de los ingresos y generando capacidad para liberarse de la pobreza, la asistencia a ese sector puede servir también de mecanismo importante para prestar la ayuda social que tanto necesitan la población y las zonas involucradas”. Esta asistencia técnica que la ONU recomienda brindar al

⁴ <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/4946/lc11384e.pdf>

minero artesanal para librarlo de la pobreza, es perfectamente aplicable para que las pequeñas y medianas empresas mineras sean más competitivas y que a su vez generen riqueza.

Lo mismo entiende el Banco Mundial cuando afirma que al mirar las condiciones y restricciones en las cuales se desempeña la mediana y pequeña minería se debe considerar “...la disponibilidad de personal con capacidad gerencial y técnica, y el acceso al crédito y al capital, así como considerarse las políticas que pueden ser usadas con éxito para promover el desarrollo de las compañías mineras existentes e impulsar la creación de nuevas”.

La promoción empresarial de los pequeños mineros fue receptada también por la Conferencia de Ministros de Minería celebrada en Buenos Aires en 1998. En las conclusiones de dicha conferencia se exhortó a las autoridades mineras latinoamericanas a estimular el desarrollo de formas empresariales relacionadas con la pequeña minería⁵.

IV) Contenido básico del programa de formación gerencial

El objetivo de un programa de formación para los pequeños y medianos mineros, debe dejar de lado los perimidos modelos de asistencialismo estatal y enfocarse en la capacitación de los empresarios de este sector para dotarlos de herramientas adecuadas al tipo de explotaciones que llevan a cabo. Para ello la CEPAL propone un programa de capacitación estructurado sobre tres ejes fundamentales, desarrollados para el fortalecimiento y promoción integral del empresario minero y las industrias de apoyo. Los citados ejes deberían girar pues entorno a la capacitación ciudadana, la capacitación empresarial y la capacitación técnica; y estar subdivididos de la siguiente forma:

1. Capacitación ciudadana
 - Educación cívica
 - Educación comunitaria
2. Capacitación empresarial
 - Formación organizacional y empresaria
 - Formación contable comercial

⁵ “Declaración de Buenos Aires” del CAMMA, noviembre de 1998

- Formación en manejo laboral
3. Capacitación técnica
- Formación técnica empresaria
 - Formación técnica ambiental
 - Formación en procesos técnicos
 - Formación básica en topografía y geología
 - Formación técnica básica obrera

Habrán casos en que el pequeño minero, y en especial el minero artesanal, por el motivo que fuere, no puedan salir de la informalidad. Para ellos debería desarrollarse un programa de reconversión laboral que les permita desarrollarse en actividades y rubros distintos de la minería pero vinculados directa o indirectamente a ella.

Resultará esencial que los programas de formación sean dictados de manera descentralizada, en localizaciones próximas al lugar en que desarrollan sus actividades extractivas las pequeñas y medianas empresas mineras. Para ello será esencial que el Estado Nacional suscriba convenios con los gobiernos locales, municipios, universidades, ONG's y empresas.

Este programa de capacitación podría también ser adaptado para aquellas pequeñas y medianas empresas que sin estar dedicadas a la extracción de minerales, se dedican a actividades vinculadas. Se calcula que en la actualidad existen alrededor de 1.200 PyMEs que producen bienes o desarrollan servicios que demanda el sector minero.

V) Conclusiones

La profesionalización de quienes se dedican a la pequeña y mediana minería, no solo redundará en una mejora de las condiciones económicas de quienes llevan a cabo esos emprendimientos, sino que ello también impactará positivamente en todo el espectro social sobre el cual interactúan. Los trabajadores que se desempeñan en esas empresas verán mejoradas sus

condiciones laborales y salariales; el medioambiente se verá afectado de manera drásticamente menor; los proveedores de las empresas mineras verán incrementadas sus ventas en la medida en que las explotaciones de los yacimientos se amplíen; se reducirá el grado de siniestralidad dentro de las explotaciones gracias al mejor manejo de la maquinaria y su modernización; se verá mejorada la infraestructura en la zona aledaña a las pequeñas minas; etc.

Por dicho motivos el Estado debe encarar seriamente la manera de asistir al pequeño minero. No se trata pues de formar ingenieros en minas ni administradores de empresas o contadores, sino en formar verdaderos empresarios mineros que dispongan de herramientas y mecanismos para hacerlos sustentables en el largo plazo.

Texto normativo

Art. 1: Créase en el ámbito de la Secretaría de Minería de la Nación, o el organismo que en el futuro la reemplace, el Programa Nacional para el Fomento y el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Minería.

Art. 2: Los principales objetivos del Programa Nacional para el Fomento y el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Minería son:

- a) Potenciar mediante la formación gerencial a los micro, pequeños y medianos empresarios dedicados a la exploración minera y/o la extracción de minerales y/o; la provisión de bienes y servicios destinados a la minería para que en el mediano plazo alcancen mayores niveles de sustentabilidad y competitividad.
- b) Fomentar la formalización de los emprendimientos mineros irregulares.
- c) Desarrollar mecanismos de financiación para la capacitación y el acceso a bienes de capital de las micro, pequeñas y medianas empresas dedicadas a la exploración minera y/o la extracción de minerales y/o proveedoras de bienes y servicios destinados a la minería.

La autoridad de aplicación podrá incorporar otros objetivos a los precedentemente mencionados.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Art. 3: Créase el Registro Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas Mineras en el ámbito de la Secretaría de Minería de la Nación. En él podrán inscribirse las micro, pequeñas y medianas empresas dedicadas a la exploración minera y/o la extracción de minerales y/o proveedoras de bienes y servicios destinados a la minería cuyas ventas totales anuales no superen los \$183.000.0 la suma que en el futuro defina la autoridad de aplicación.

Art. 4: Para acceder al Programa Nacional para el Fomento y el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Minería será obligatoria la previa inscripción en el Registro Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas Mineras. La autoridad de aplicación definirá las condiciones y requisitos que deberán reunir quienes deseen inscribirse en dicho registro.

Art. 5: El Programa Nacional para el Fomento y el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Minería deberá incluir contenidos básicos referidos a educación cívica y normativa minera; gestión de empresas y contabilidad; manejo de personal y legislación laboral; conocimientos técnicos mineros, topográficos y geológicos, y; gestión ambiental y de seguridad e higiene empresarial. La autoridad de aplicación deberá diseñar la currícula del Programa Nacional de Formación Empresarial Minera así como su extensión y duración. La currícula deberá adaptarse a la realidad minera de cada provincia y/o región e incorporar demás contenidos que considere conducentes al logro de los objetivos de la presente ley.

Art. 6: El Programa Nacional para el Fomento y el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Minería podrá ser ejecutado en forma directa por el Estado Nacional y/o por las Provincias, por los Municipios, por las Universidades, por organismos no gubernamentales y/o por empresas públicas, privadas y/o mixtas nacionales y/o extranjeras.

Para ello el Estado Nacional deberá suscribir los convenios correspondientes con quien acuerde la ejecución total o parcial del Programa.

Art. 7: La presente ley deberá reglamentarse dentro de los 120 días de su promulgación.

Art. 8: Comuníquese...

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina