SERIE

99

recursos naturales e infraestructura

Conceptos, instrumentos, mecanismos y medios de fomento en la minería de carácter social en México

Esther Marchena León

Eduardo Chaparro Ávila

NACIONES UNIDAS

CEPAL

División de Recursos Naturales e Infraestructura

Santiago de Chile, diciembre del 2005

Este documento fue preparado por Esther Marchena, Funcionaria de la Dirección General de Promoción Minera de la Secretaría de Economía de México y Eduardo Chaparro, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso 1680-9017
ISSN electrónico 1680-9025

ISBN: 92-1-322772-8
LC/L.2393-P
N° de venta: S.05.II.G.136
Copyright © Naciones Unidas, diciembre del 2005. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen 5
I. Antecedentes 7
II. La política de desarrollo social 9
A. Programas federales de apoyo a la producción social 10
B. Fondo nacional de apoyo a las empresas sociales (FONAES) 13
C. Lineamientos de operación de la aportación solidaria en sus diversos instrumentos 14
III. Estructura de la minería por tamaño de empresa 25
A. Clasificación económica del sector y estratificación por tamaño de empresa 25
B. Estructura del sector minero 26
C. Análisis censal 26
IV. La minería social 35
A. Descripción del problema 35
B. Análisis del problema 41
V. Conclusiones 51
Bibliografía 55
Anexos 57
Serie Recursos naturales e infraestructura: números publicados 75

Índice de cuadros

Cuadro 1 Fondos de desarrollo 1999-2000 12
Cuadro 2 Montos por integrante 15
Cuadro 3 Montos por empresa 16
Cuadro 4 Instrumentos de la aportación solidaria 23
Cuadro 5 Total nacional de unidades económicas del sector minero 26
Cuadro 6 Total nacional de unidades económicas (minerales metálicos) 28
Cuadro 7 Total nacional de unidades económicas (2320). Extracción o beneficio de minerales metálicos no ferrosos 29
Cuadro 8 Total nacional de unidades económicas (29). Minerales no metálicos 31
Cuadro 9 Total nacional de unidades económicas (21). Minería del carbón 32
Cuadro 10 Clasificación de tierras censos agrícolas 36
Cuadro 11 Superficie por ejido y comunidades agrarias 37
Cuadro 12 Aportaciones solidarias a organizaciones sociales, 1995-2000 48
Cuadro 13 Erogaciones del presupuesto federal para el desarrollo social 49
Cuadro 14 Proyecto tipo 50

Índice de recuadros

Recuadro 1 Funciones básicas del Estado 59

Índice de gráficos

Gráfico 1 Total nacional de unidades económicas 27
Gráfico 2 Producción bruta total 27
Gráfico 3 Total nacional de unidades económicas – minerales metálicos 28
Gráfico 4 Producción bruta total – minerales metálicos 29
Gráfico 5 Total nacional de unidades económicas (2320). Extracción y/o beneficio de minerales metálicos no ferrosos 30
Gráfico 6 Producción bruta total (2320). extracción y beneficio de minerales metálicos no ferrosos 30
Gráfico 7 Total nacional de unidades económicas (29). Minerales no metálicos 31
Gráfico 8 Producción bruta total (29). Minerales no metálicos 32
Gráfico 9 Total nacional de unidades económicas (21). Minería del carbón 33
Gráfico 10 Producción bruta total (21). Minería del carbón 33

Resumen

En este documento se describe el gasto público destinado a la minería social en México, en el período 1995-2000, en virtud del potencial que tiene este subsector, en amplias regiones del territorio de la Federación Nacional, sobre todo en zonas deprimidas o marginadas.

Por considerar, en términos económicos, como muy débiles a los mineros sociales, se estima como una política específica de apoyo público para su despegue y consolidación y por lo tanto, son sujetos del Gasto en Desarrollo Social.

Se establece el vínculo entre la economía pública y la actividad minera. El período estudiado, se considera representativo del acontecer minero mexicano, en el terreno social y válido para el presente. Por ello, se identifican y plantean los instrumentos de que dispone el Estado, para promover esa actividad productiva.

A partir de los años noventa el Estado, con su "Planeación Democrática" instaura una Política de Desarrollo Social, en donde se esboza el contexto económico en que surgen los programas federales de apoyo a la producción social, en particular, la Aportación Solidaria y sus Reglas de Operación, considerada como el fundamento del apoyo económico para la minería social.

Asimismo, en el documento se presenta la clasificación que el Sistema de Cuentas Nacionales hace a la actividad minera del país y se analiza la estructura productiva del sector, estratificando a las empresas en cuatro categorías: micro, pequeña, mediana y grande, sobre la base de la información censal más reciente, al tiempo que precisa la relación entre la participación relativa de las empresas por

tamaño y el valor de la Producción Bruta Total en cada subsector, con el objetivo de demostrar el elevado nivel de concentración en esta actividad y explicar por qué sucede este fenómeno económico.

La investigación documental fija las premisas acerca de la hipótesis principal: demostrar el enorme potencial económico de los minerales no metálicos, que yace en todas las tierras, consideradas hoy improductivas, con que fueron dotados miles de campesinos, y que -en la actualidad- son ejidatarios y comuneros. También, en esta investigación se muestran casos representativos.

Es importante la identificación de los principales factores que limitan el despegue de la minería social, empezando por el marco jurídico, los mercados y, fundamentalmente, por el comportamiento que durante el plazo de estudio ha tenido el gasto social en su modalidad de aportaciones solidarias. Con un caso práctico se cuantifican los requerimientos de inversión y se comparan con el monto medio de las aportaciones solidarias ejercidas.

I. Antecedentes

La prolongada tradición minera de México está basada en una actividad extractiva sistemática, con orígenes precolombinos y en todo tipo de minerales: metálicos y no metálicos. El oro fue el motor dinamizador de los españoles para la etapa de la Conquista. En la Independencia y la Revolución, la minería abasteció de materias primas y generó recursos para financiar la lucha armada. La pérdida en el primer tercio del siglo XIX de Alta California y Texas determinaron la pérdida de yacimientos auríferos y petroleros.

Un antecedente de la denominada minería social es el reparto agrario, posrevolucionario, de 103,7 millones de hectáreas a casi 30.000 comunidades de campesinos indígenas. Estas hectáreas carecían de infraestructura y, sobre todo, no eran aptas para la agricultura, el bosque, la ganadería u otra actividad rentable que produjera ingresos a sus propietarios, lo que trajo como consecuencia el estigma de pereza y conflictividad hacia el campesino.

En los años setenta se consolidaron los primeros esfuerzos de las organizaciones sociales campesinas que extraían minerales que no requerían de concesiones por parte del Estado. Por ejemplo: El Ejido Conejos (en el Estado de Hidalgo), el Ejido Cal Tenextepec (en el Estado de Veracruz). Y en los años ochenta fue el caso de Mármoles Campesinos (en el Estado de Durango) y de la Unión de Ejidos Caolineros en Huayacocotla, Veracruz. En 1992, con el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES) se reconoce, por primera vez, a la minería social creándose un área específica de atención a los mineros sociales, con acciones de apoyo técnico y financiero.

Los integrantes de los grupos del llamado sector social son: campesinos de zonas de temporal, o indígenas que hablan lenguas autóctonas -ejidatarios o comuneros- sin medios de producción que buscan alternativas de ingresos durante la cesantía. Trabajan en el campo, sea elaborando artículos tradicionales de la región, con escaso valor agregado, sea como asalariados o jornaleros en actividades mineras, madereras, avícolas o ganaderas, siempre con la intención de emigrar al norte del país, tratando de salir del nivel de subsistencia en donde viven. Algunos están incorporados a organizaciones para el trabajo, que van desde la más simple -como el ejido-, hasta otras más complejas como son las Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC).

Estas asociaciones tienen reconocimiento legal y una estructura organizativa. La ausencia de la cultura del trabajo en equipo, de conocimiento empresarial, aunado a los escasos recursos económicos de que disponen y la ausencia de apoyo, son factores que limitan su desarrollo. Algunas de ellas cuentan con potencial productivo, capital humano y, sobre todo, con la necesidad imperiosa de la sobrevivencia. El Estado, podría asignar recursos financieros recuperables, tecnológicos, de organización y capacitación para poner en marcha proyectos productivos viables que se constituyan en el sustento y realización de esta población.

La Dirección General de Promoción Minera y la Dirección de Fomento y Organización de la Secretaría de Economía contribuyen por ley al fomento de la actividad minera en el sector social: población cuyo único patrimonio es la explotación de un yacimiento de minerales no metálicos. Este documento intenta apoyar esa función. El período de estudio (1995-2000) considerara un período reciente con información, iniciado en un año de crisis y que concluye en uno de recuperación relativa. Los planteamientos derivados del informe tienen plena vigencia hoy, con la salvedad de que su aplicación corresponde ahora a la Secretaría de Economía.

Esas instancias de la administración federal han mantenido un permanente intercambio de opiniones con la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL, las que se traduce en este documento producto del trabajo investigativo de Esther Marchena León, complementado con el aporte de los oficiales de la CEPAL.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：
https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2477