OCTUBRE DE 2022

Desafíos e iniciativas para el desarrollo de la minería en un marco de institucionalidad

Se analiza el apartado 1.5 sobre "Minería e Institucionalidad" del Plan Estratégico para el Desarrollo Minero Argentino (PEDMA), en consideración de los desafíos que se presentan con el fin de proponer ideas para el desarrollo de la industria minera en un marco institucional.

Dictamen de la Comisión de Minería del Colegio de Abogados y Procuradores de la Primera Circunscripción Judicial – Mendoza

1. Introducción

ara el desarrollo sostenible de la actividad minera es esencial que el Estado garantice certeza y previsibilidad a los inversores y a los ciudadanos. Ello se logra mediante un marco de políticas y un régimen jurídico claro y estable, que garantice seguridad. La minería sólo puede ser desarrollada de forma sostenible en un marco de políticas elaboradas sobre la base de acuerdos comunes que trasciendan los períodos políticos y se constituyan en verdaderas políticas de Estado, orientadas al desarrollo sostenible de la Nación y las Provincias.

La industria minera, como toda actividad humana, se desarrolla en un marco institucional, entendido como el conjunto de reglas formales e informales que estructuran la interacción entre los actores de la industria. Las instituciones se constituyen a partir de individuos, quienes las dotan de sentido a través de sus acciones y las legitiman socialmente. Por ello, resulta fundamental que todos los organismos gubernamentales nacionales, provinciales y locales, instituciones científicas y educativas, empresas, gremiales empresarias, trabajadores y sindicatos, profesionales, organizaciones de la sociedad civil y religiosas, miembros de pueblos originarios y ciudadanos en general, se involucren y construyan acuerdos institucionales que permitan el desarrollo de la actividad, de forma en que puedan integrar la actividad minera y alcanzar un buen nivel de competitividad y sostenibilidad ambiental. En este sentido, las instituciones desempeñan un rol primordial en la construcción de consensos sociales y alianzas a todo nivel, destacando que la institucionalidad se encuentra comprendida en los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) 16 y 17, entendiendo que la paz, la justicia y las instituciones sólidas constituyen aspectos esenciales para un desarrollo sostenible.

2. Desafíos para superar

El apartado 1.5 del PEDMA explica que resultan necesarios acuerdos institucionales que permitan abordar, entre otros, desafíos vinculados a:

- Establecimiento de un marco jurídico claro y estable que ofrezca seguridad a los inversores.
- Promoción de mecanismos eficaces y transparentes para la participación ciudadana y procesos comunicativos claros y fundamentados científicamente.
- Modernización de los sistemas de información pública que promueva la unificación, transparencia y simplificación del acceso a la información.
- Articulación entre organismos de gobierno, empresas del sector e instituciones de las ramas científica y educativa, para la promoción de la investigación y desarrollo que favorezca a la innovación y la competitividad.
- Armonización y simplificación de los procedimientos administrativos necesarios para la puesta en marcha y operación de los emprendimientos.
- Fortalecimiento de la relación entre las empresas y los trabajadores, conducente a una distribución equitativa de los beneficios y un incremento de la productividad.

Por lo tanto, se analizará cada uno, proponiendo ideas que permitan brindar soluciones y superar los posibles obstáculos.

2.1 Establecimiento de un marco jurídico claro y estable que ofrezca seguridad a los inversores

La Constitución Nacional es la Carta Magna que rige al ordenamiento jurídico de la Nación Argentina y sus Provincias. La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, razón por la cual una adecuada institucionalidad implica la necesidad de articulación entre los distintos niveles de gobierno, considerando las competencias atribuidas a cada jurisdicción por la Constitución Nacional.

Es relevante mencionar que la Constitución Nacional establece en su artículo 124 que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, habiendo, por disposición del artículo 75 inciso 12, delegado las Provincias a la Nación las facultades regulatorias sobre los recursos minerales y fijándose que será el Congreso de la Nación quien dicte la norma de fondo, en este caso el Código de Minería de la Nación. Dicha delegación en el Congreso Nacional relativa al dictado de códigos de fondo no significa limitar las atribuciones locales relativas al dictado de códigos de procedimiento, fiscalización, control y monitoreo, los que siguen siendo potestades provinciales en la medida en que no se desnaturalice la doctrina constitucional.

A su vez, y en referencia a los principios constitucionales sobre protección ambiental, cabe destacar que el artículo 41 de la Constitución Nacional establece en su tercer párrafo que, "corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales". A partir del mismo es que rigen a nivel nacional, entre otras, normas tales como la ley N° 25.675 "Ley General del Ambiente" y la ley N° 24.585 "De la Protección Ambiental para la Actividad Minera" que establece, entre otros aspectos, el procedimiento de

evaluación de impacto ambiental bajo jurisdicción de las autoridades determinadas por cada provincia.

En función de lo indicado precedentemente, y considerando el sistema de gobierno representativo, republicano y federal, se puede afirmar que el desarrollo de una minería sostenible que garantice un adecuada institucionalidad, en cuanto implica la explotación de los recursos naturales, demanda una necesaria articulación entre los niveles de gobierno en la cual el marco normativo, tanto nacional como de cada provincia, debe considerar y respetar los principios constitucionales instaurados con el fin de asegurar el desarrollo armónico y sostenible de la Nación y sus Provincias. Es necesario generar condiciones que favorezcan acuerdos entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, armonizando los criterios y normativas entre los gobiernos, procurando una adecuada interpretación y unificación de las normas aplicables a la actividad.

Asimismo, la estabilidad en el marco jurídico también se logra con acuerdos comunes que trasciendan los períodos políticos y se constituyan en verdaderas políticas de Estado, ya que esto brindaría la seguridad y previsibilidad que los inversores precisan para decidir invertir en proyectos mineros, y la que los ciudadanos necesitan para confiar en que toda la actividad se encuentra absolutamente regulada legalmente, siendo estos factores sumamente importantes para el desarrollo sostenible de la industria minera.

2.2 Promoción de mecanismos eficaces y transparentes para la participación ciudadana y procesos comunicativos claros y fundamentados científicamente

Entendiendo a la actividad minera como una actividad de utilidad pública, atento lo dispuesto por el artículo 13 del Código de Minería, la sociedad en conjunto está interesada en el desarrollo de la actividad, y por tal motivo, deben facilitarse herramientas eficaces y transparentes que permitan a los ciudadanos involucrarse y constituir acuerdos institucionales al respecto.

Un ejemplo de participación ciudadana tiene lugar en el procedimiento para la obtención de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) en proyectos de exploración de gran impacto o de explotación. Dicha participación ciudadana está compuesta de dos herramientas: la Consulta Pública; y la Audiencia Pública.

La Consulta Pública es un instituto mediante el cual la ciudadanía puede tomar conocimiento del Informe de Impacto Ambiental, ya que la copia del expediente se va a encontrar a disposición para su compulsa por cualquier ciudadano, en la Dirección de Minería, en la Dirección de Protección Ambiental y en el Municipio donde se desarrolla el proyecto, por el plazo de 60 días hábiles. Para poder consultar el expediente los ciudadanos tendrán que inscribirse previamente, y la autoridad de aplicación designa a un profesional para evacuar las dudas de los ciudadanos que realicen consultas. Finalizados los 60 días de consulta, habrá 15 días hábiles posteriores para que puedan plantearse observaciones u objeciones, que requerirán ser fundadas técnicamente y firmadas.

La Audiencia Pública es convocada, dentro del plazo de 10 días hábiles de finalizada la Consulta Pública, mediante la publicación de edictos, 2 veces en el plazo de 1 mes; además de una amplia difusión en medios escritos, televisivos y radiales. Cualquier persona física o jurídica puede participar, debiendo inscribirse para tomar la palabra.

La participación ciudadana está establecida en el Art. 19 de la Ley Nacional N° 25.675 (Ley General del Ambiente), en el Art. 3, inciso d, de la Ley 5961 de Mendoza, en armonía con el punto I, inciso 11 del Anexo 1 de esta última ley.

Si bien se podría evaluar en un futuro la aplicación de nuevas formas de participación ciudadana, o bien, modificar las ya existentes (por ejemplo, poner a disposición el expediente en formato digital en una web con una inscripción *on line* para realizar la Consulta Pública; o realizar la Audiencia Pública por videoconferencia), sería productivo hacer conocer a los ciudadanos acerca de esta herramienta de la participación ciudadana con la que cuentan, ya que hay gran desconocimiento acerca del tema debido a la falta de información. Por ello, es necesario que existan procesos comunicativos que sean claros y fundamentados científicamente, para evitar la desinformación y para afrontar los discursos infundados, mal fundados o falacias que entorpecen y obstaculizan la actividad. Es fundamental que la sociedad pueda acceder fácilmente a toda la información posible acerca de la actividad minera y acerca de sus derechos en cuanto a la participación ciudadana. Habiéndose logrado un avance y expansión de la digitalización y de los medios informáticos, como consecuencia de la pandemia del virus COVID-19, debería considerarse aplicar estas tecnologías para mejorar los canales de comunicación, brindando información clara y fundada científicamente.

2.2.1 Transparencia en los procesos de la cadena de valor minera

Se deben impulsar iniciativas que ayuden a mejorar la transparencia de los procesos de la actividad minera, cumplir con normas internacionales de registros financieros y contables, y facilitar la divulgación pública de información a lo largo del desarrollo de los distintos proyectos mineros.

La transparencia contribuye a una mejor administración de los recursos y servicios públicos, a la creación de un clima de inversión más atractivo (mitigando riesgos políticos y de cambio de reglas de juego), al fortalecimiento de la confianza entre gobiernos, empresas y ciudadanos, y a lograr espacios de diálogo y construcción de consensos de largo plazo. Para alcanzar estos estándares, es necesario fortalecer las instituciones, disminuyendo riesgos y eliminando prácticas de corrupción; y estructurar procesos de comunicación y provisión de información clara y permanente a todos los actores involucrados en la materia.

El entramado institucional de un país provee los marcos generales de relación entre el Estado y la sociedad civil, estructurando reglas de juego, generando incentivos para los actores y disminuyendo los niveles de incertidumbre. Así, la transparencia en las instituciones y en todos los procesos de la cadena de valor minera permiten reducir la discrecionalidad, verificar que los marcos legales se cumplen y generar confianza.

A nivel internacional, desde febrero de 2019, Argentina participa de la EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*, es decir, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas), con el compromiso de garantizar la divulgación íntegra de información en toda la cadena de valor de las industrias extractivas (petróleo, gas natural y minería), desde la forma en la que se otorgan los permisos de exploración y las concesiones de explotación hasta los pagos de las empresas en concepto de cánones, regalías, impuestos, etc.; sin olvidar la trayectoria de dichos ingresos en los gobiernos y cómo se utilizan en el presupuesto.

En Argentina, la implementación adaptada del estándar EITI se llevó a cabo mediante dos etapas. La primera etapa, desarrollada en el año 2020, consistió en el reporte y divulgación de información a nivel nacional, incluyendo la información pública relevante disponible de las provincias. Y la segunda etapa, desarrollada en el año 2021, consistió en trabajar para lograr que las provincias se unan voluntariamente al proceso de implementación de EITI

Además, Argentina adhirió al Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también conocido como Acuerdo de Escazú, mediante la ley nacional 27.566.

2.3 Modernización de los sistemas de información pública que promueva la unificación, transparencia y simplificación del acceso a la información

Tal como se expuso en el punto 2.2., la sociedad debe poder acceder fácilmente a información clara y fundada científicamente acerca de la actividad minera, para no caer en mitos acerca de la minería o en información sin fundamento, falaz o fuera de contexto. Al hablar de modernización de sistemas de información pública se puede aludir a canales informáticos de comunicación, tales como sitios web oficiales avalados por instituciones mineras, una app gratuita descargable al *smartphone* vinculada a los sitios web oficiales, o redes sociales oficiales de la actividad minera.

En la actualidad, con el avance de la conectividad y de las políticas dirigidas a facilitar el acceso a internet, debe considerarse brindar la información pública referida a la actividad minera en forma acorde a los medios de comunicación actuales, debido a los avances tecnológicos de los últimos años. Es esencial que exista un acuerdo a nivel nacional en cuanto a la unificación de esta información, para evitar contradicciones entre distintos canales de información.

Actualmente existe el SIACAM (Sistema de Información Abierta a la Comunidad sobre la Actividad Minera en Argentina), al cual se puede acceder vía internet, en donde se publica información periódica acerca de los aspectos económicos, geológicos, geográficos, sociales, sanitarios y ambientales de la minería en Argentina. Allí se puede acceder a datos estadísticos detallados referidos al comercio exterior (exportaciones e importaciones); al empleo formal directo (puestos de trabajo); a los proyectos mineros (con indicación de la ubicación, estado del proyecto y mineral principal); y al valor de la producción minera (expresada en millones de pesos, con indicación del porcentaje de participación en la economía); como también a en-

laces a indicadores de principales datos sobre minería, al Sistema de Información Geográfico, al SIGAM (Sistema de Información Geológica Ambiental Minera), a informes y estudios sobre la coyuntura minera, a la MEMAC, al EITI, al marco legal vigente sobre minería, a reportes de sostenibilidad ambiental, y a preguntas frecuentes sobre minería.

En suma, la modernización de los sistemas de información pública no solamente ayuda a que los ciudadanos puedan acceder a información unificada, transparente y de fácil acceso, sino también a que los inversores interesados en desarrollar proyectos mineros puedan tener a su alcance toda la información necesaria para formar una convicción seria de invertir en la actividad minera argentina, y puedan tener la confianza y seguridad que les brinda un marco institucional claro y estable, en donde los sistemas de información pública juegan un papel importante.

2.4 Articulación entre organismos de gobierno, empresas del sector e instituciones de las ramas científica y educativa, para la promoción de la investigación y desarrollo que favorezca a la innovación y la competitividad

Es necesario que existan iniciativas que promuevan los acuerdos entre los organismos de gobierno, empresas del sector minero e instituciones de las ramas científica y educativa, para que haya un compromiso serio de promoción de la investigación y desarrollo que ayude a la innovación y la competitividad.

Por ejemplo, se podrían articular políticas de enseñanza, capacitación e innovación en materia minera en instituciones educativas de nivel secundario, terciario y universitario, para que los alumnos interesados puedan integrarse en la materia y aportar nuevas ideas para el desarrollo de la actividad minera, como así también puedan adquirir mayor conocimiento y herramientas para aplicar en un futuro ámbito laboral. Para ello, será importante el compromiso del Ministerio de Educación y de las universidades públicas y privadas interesadas.

En este sentido, el punto 1.1 del PEDMA propone como iniciativa el desarrollo de procesos de articulación entre instituciones educativas de todos los niveles, empresas de la cadena de valor minera y asociaciones de profesionales, ya que "esto permite transmitir una concepción de la actividad, la importancia de sus productos y sus procesos en la vida cotidiana, sobre la base de fundamentos científicos objetivos, claros y comprensibles. En este sentido, adquieren relevancia los programas de minería abierta que admiten el libre acceso a los yacimientos y posibilitan información sobre los mismos."

Actualmente existe la MEMAC (Mesa Nacional sobre Minería Abierta a la Comunidad), un espacio destinado al diálogo público, constructivo y federal sobre minería, que realiza encuentros federales en donde todos los actores involucrados en minería tienen posibilidad de debatir en base a información fehaciente. La misma es organizada por el Ministerio de Desarrollo Productivo, y su finalidad es fomentar una minería que cuida el ambiente, que genera puestos de trabajo, que mejora las comunidades donde se inserta y que es clave para el desarrollo productivo nacional. El primer encuentro de la MEMAC ha sido realizado el 02

de mayo de 2022, con participaciones en forma presencial y virtual, y transmitido en directo vía YouTube en el canal del Ministerio de Desarrollo Productivo. Allí se realizaron debates acerca del desarrollo minero, se expusieron análisis y se difundió información desde distintas perspectivas, en el marco del Plan Argentina Productiva 2030.

2.5 Armonización y simplificación de los procedimientos administrativos necesarios para la puesta en marcha y operación de los emprendimientos

El marco de institucionalidad en el que se desarrolla la minería también refiere a las reglas formales, a partir de las cuales el Estado regula distintos aspectos de la actividad y organizan los procedimientos a través de los cuales se relacionan los ciudadanos, gobiernos y empresas.

Los inversores mineros necesitan obtener información precisa de las dependencias gubernamentales con las que deben interactuar, los requisitos que deben cumplir y los trámites que es necesario iniciar; además de los recursos humanos y financieros que es necesario asignar a la tramitación. Es fundamental que el acceso a esta información y la tramitación de los procedimientos administrativos sean brindados de la forma más simple y eficiente posible, para facilitarle el camino a los interesados en invertir en la actividad minera.

Por otro lado, la optimización de los procedimientos administrativos también tiene la potencialidad de optimizar la fiscalización estatal a través de la racionalización del uso de sus recursos, dando eficiencia al gasto público.

Los procedimientos establecidos por la legislación nacional de fondo (estructurada en el Código de Minería y en leyes como la 24.196 de Inversiones Mineras), juntamente con el dominio provincial de origen constitucional sobre sus recursos naturales, conforman el marco que determina la forma en que se otorgan los permisos de exploración y las concesiones de explotación, así como también los modos en que se organizan los pagos de las empresas en concepto de cánones, regalías, entre otros, generándose así un entramado institucional complejo.

La optimización de los procedimientos administrativos, y la actualización y armonización de la legislación vinculada a la actividad minera, tanto a nivel nacional como provincial, fundamentalmente asociada a las actividades de concesión, evaluación y fiscalización ambiental y contribuciones tributarias, ayudaría a modernizar y fortalecer el marco regulatorio, con el propósito de garantizar la seguridad jurídica, resolver conflictos, velar por el cumplimiento y aplicación del Código de Minería de la Nación, dar una respuesta a vacíos legales e incluir instrumentos de gestión ambiental. Todo ello, siempre bajo la premisa del respeto por la seguridad jurídica y la estructura normativa de fondo.

Por ello, el desarrollo de acuerdos que permitan actualizar la normativa nacional y de las provincias, y la simplificación de los procedimientos incorporando tecnología y digitalizando acciones, es fundamental para contribuir a la creación de un clima favorable para la inversión minera y el aumento de la competitividad internacional del país.

2.5.1. Propuesta de pautas a seguir para alcanzar este objetivo

Para lograr este objetivo se debería:

- Elaborar un diagnóstico preciso de las normativas provinciales y los procesos administrativos vinculados a la concesión minera (códigos de procedimiento minero de cada provincia) que comprenda la totalidad de las distintas jurisdicciones mineras argentinas.
- Elaborar un diagnóstico de toda la normativa nacional y provincial que debe ser actualizada o generada, para fomentar y monitorear ágilmente los procesos de inversión en exploración y puesta en marcha de proyectos mineros.
- Elaborar y difundir una Guía de Procedimientos Mineros, que contemple la totalidad de los procedimientos necesarios para cada paso del proceso minero, ante todos los niveles del Estado.
- Simplificar los procedimientos y desburocratizarse en gran proporción los canales para el acceso a los beneficios fiscales relacionados a la actividad minera a nivel federal, fundamentalmente vinculados al esquema tributarios, siguiendo los diagnósticos y cambios que se materialicen en las legislaciones a partir de los puntos anteriores propuestos.
- Efectuar una propuesta de armonización en los procedimientos provinciales de concesión minera que, teniendo en cuenta las características propias de cada provincia, permitan desarrollar procedimientos más ágiles y modernos apoyados en herramientas de software que permitan analizar y administrar todas las variables del proceso.
- Armonizar los procedimientos mineros de concesión a nivel provincial en todas las provincias mineras argentinas, a través de mecanismos consensuados a partir de la meta del punto anterior.
- Armonizar la legislación ambiental, toda vez que existen provincias (como Mendoza) que por la vía de reglamentar el ejercicio de los derechos mineros dictaron normas que, a la postre, han sido virtualmente un "cepo" para la actividad minera y tornaron abstractos los derechos concedidos. La Nación debería velar por el cabal cumplimiento de los derechos que se desprenden de la norma de fondo, ya que algunas provincias han cercenado los mismos vía reglamentación ambiental.

En cuanto a los instrumentos para lograr el objetivo, se sugieren los siguientes:

• COFEMIN como organismo de asesoramiento interinstitucional para el desarrollo de la iniciativa. En el artículo 4 de su Reglamento Interno, este organismo integrado por los Estados provinciales y Nacional, contempla entre sus funciones: "proponer medidas destinadas a lograr la complementación y eficiencia de la acción gubernamental de las distintas jurisdicciones en la materia" y "promover el estudio de la legislación minera nacional y de las provincias, proponiendo modificaciones y formas de compatibilización de los regímenes legales y fiscales".

- Sistema de Gestión documental Electrónica del Estado Nacional (GDE), fundamentalmente la plataforma Trámites a Distancia (TAD), que permite la interacción del ciudadano con la administración, a través de la recepción y remisión por medios electrónicos de presentaciones, solicitudes, escritos, notificaciones y comunicaciones, entre otros.
- Código de Minería de la Nación como legislación de fondo y legislación vinculada a la actividad minera en cada una de las provincias.
- Normativa como las Resoluciones Secretaría de Minería de la Nación 118/2020 o 119/2020 que reglamentan la digitalización de las declaraciones juradas correspondientes a los Artículos 18 y 25 de la Ley N° 24.196.
- Mesas de trabajo multilaterales a nivel federal para la unificación y optimización de procedimientos.
- Desarrollo de un sitio web que permita la consulta de todas las legislaciones provinciales vinculadas a la actividad minera a fin de facilitar inversiones extranjeras. Para ello será necesario la creación de un programa articulado con el Estado Nacional para el diagnóstico y fortalecimiento de las oficinas provinciales que lo requieran, generación y síntesis de la información mencionada.
- Guía de la OCDE de Debida Diligencia para una Conducta Empresarial Responsable (OCDE. 2018).
- Resolución aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente el 15 de marzo de 2019: 4/19 La gobernanza de los recursos minerales.
- Catastro Minero.

2.6 Fortalecimiento de la relación entre las empresas y los trabajadores, conducente a una distribución equitativa de los beneficios y un incremento de la productividad

Indudablemente, el desarrollo de la actividad minera trae aparejado un gran crecimiento de la oferta de empleo formal, ya que constituye una considerable fuente de trabajo. En el ámbito laboral, siempre respetando el principio constitucional de "igual remuneración por igual tarea" garantizado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y el artículo 81 de la Ley de Contrato de Trabajo, se podría proponer como idea que las empresas otorguen un reconocimiento a los trabajadores que hayan alcanzado mayores resultados con su labor, por haber brindado una mayor productividad, con una bonificación en la remuneración o con el acceso a obtener ascensos. De este modo, se lograría incentivar y motivar aún más a los trabajadores, ya que su esfuerzo resultaría mejor valorado por la actividad. Además, de esta forma, habría una distribución más equitativa de los beneficios, al establecer bonificaciones que retribuyan a los trabajadores que hayan hecho un esfuerzo mayor y se hayan involucrado más en su labor alcanzando mejores resultados.

Asimismo, es ideal el fortalecimiento de los sistemas de capacitación dirigidos tanto a actuales trabajadores como a interesados en trabajar en la industria minera, para brindar herramientas que ayuden a incorporar a la actividad a estos últimos y también a lograr un eficiente desempeño de la labor, y así aumentar la productividad.

Es importante la promoción de un ámbito favorable de diálogo y acuerdos entre el sector empresario minero y las asociaciones sindicales, para lograr el establecimiento de convenios colectivos de trabajo dirigidos a una distribución equitativa de los beneficios y un incremento de la productividad, siempre en un marco jurídico que respete los derechos de los trabajadores.

Todo esto, en miras de fomentar la mayor productividad y crecimiento de la industria minera, en donde las relaciones laborales se encuentren en un marco de estabilidad y seguridad, y donde los trabajadores sepan que su esfuerzo es valorado y recompensado.

3. Bibliografía

"Plan Estratégico para el Desarrollo Minero – Documento de Avance – Mesa Nacional", enero 2021, Ministerio de Desarrollo Productivo Argentina. Secretaría de Minería•