



planet**GOLD**

Extracción de oro a pequeña escala
para crear beneficios a gran escala.

Análisis de las intervenciones de acceso a la financiación para el sector de la MAPE para todo el programa planet**GOLD**

Burkina Faso, Colombia, Ecuador, Guyana, Indonesia,
Kenia, Mongolia, Perú y Filipinas

Mayo de 2024

Con el apoyo de: Dirigido por:



ONU 
programa para el
medio ambiente



Índice

Sobre los autores	3
Abreviaturas	4
Notas explicativas	5
1. Introducción	6
2. Metodología	7
3. Análisis interprogramático	7
3.1 Capacidad de los operadores de la MAPE de acceder a la financiación antes de la intervención de pG	7
3.2 Beneficiarios objetivo	9
3.3 Desarrollo de la intervención	11
3.4 Información general sobre las posibles soluciones de financiación	12
3.5 Mecanismos de financiación establecidos por los países de pG	13
3.5.1. Términos de financiación	18
3.6 Gestión del fondo	19
3.7 Criterios de acceso al fondo	21
3.7.1. Requisitos de elegibilidad no relacionados con cuestiones financieras	22
3.8 Educación financiera y socialización del mecanismo del fondo	23
3.9 Capacitaciones no financieras para aumentar el atractivo de las inversiones	24
3.10 Análisis de género	25
3.10.1 Uso de servicios financieros por parte de las mujeres mineras	25
3.10.2 Superación de las barreras estructurales para el acceso a la financiación por parte de las mujeres	26
3.10.3 Consecuencias no previstas de la inversión en los sitios de la MAPE	29
4. Observaciones y buenas prácticas	30
4.1 Diseño de productos financieros centrados en los mineros	30
4.2 Oferta de beneficios no financieros a los operadores que buscan financiación formal	33
4.3 Promoción de los esfuerzos de inclusión financiera de la MAPE entre los bancos	33
4.3.1 Concientización de las instituciones financieras	34
4.3.2 Eliminación de los riesgos para la inversión en el sector de la MAPE	34
4.4 Comprobación de que la inclusión financiera trae aparejada la práctica de minería responsable	36
4.5 Adopción de plazos realistas para los esfuerzos de inclusión financiera	37

Sobre los autores

Este informe fue redactado por David Sturmes-Verbeek y Candice Jumwa, de la iniciativa de The Impact Facility (TIF) para las comunidades mineras sostenibles, con el apoyo de Cristian Arias y Kamila Gómez, de la Alianza por la Minería Responsable (AMR), para ser presentado al Consejo de Defensa de los Recursos Naturales (NRDC, por sus siglas en inglés).



Sobre The Impact Facility (TIF)

Establecida en 2018, TIF es una organización benéfica británica cuya misión es “Convertir la riqueza mineral en prosperidad para las comunidades”. Cuenta con programas activos en África central y oriental, y se ha especializado en el involucramiento y la inversión en la profesionalización de las comunidades de minería artesanal y de pequeña escala. En África central, TIF ha adoptado un enfoque basado en incentivos e inversiones para el desarrollo de la MAPE, y ha aprovechado la financiación combinada para poner en marcha un programa de arrendamiento con opción a compra de equipos.

Si desea obtener información adicional, visite: www.theimpactfacility.com.



Sobre la Alianza por la Minería Responsable (AMR)

Fundada en 2004, el objetivo de la Alianza por la Minería Responsable (AMR) es establecer cadenas de suministro de minerales responsables. La AMR tiene la visión de una minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) legítima, responsable y rentable, que fomente el desarrollo inclusivo y sostenible. La AMR pone en marcha proyectos en América Latina, el Caribe, África y Asia, a través de los cuales apoya a 8055 mineros para que adopten mejores prácticas de minería. El programa de minas sostenibles de la AMR facilita la colaboración para lograr una transformación positiva del sector de la MAPE y propone un camino progresivo hacia operaciones mineras responsables, rentables y sostenibles mediante el cumplimiento de los estándares de sostenibilidad voluntarios de la AMR: el Código CRAFT y Fairmined.

Si desea obtener información adicional, visite: www.responsiblemines.org.

Abreviaturas

Abreviatura	Definición
ASG	factores ambientales, sociales y de gobernanza
CAC	Cooperativa de ahorro y crédito
CFA	Cooperativa Financiera de Antioquía
CGF	Comité de gestión de fondos
Código CRAFT	Código para la mitigación de Riesgos en la MAPE en el mercado formal
IGAFOM	Instrumento de gestión ambiental para la formalización de actividades de pequeña minería y minería artesanal
MAPE	minería de oro artesanal y de pequeña escala
MME	Ministerio de Minas y Energía
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	organización no gubernamental
P.A.	por año
pG	planetGOLD
PAG	Plan de acción de género
PLD	Prevención del lavado de dinero
USD	dólares estadounidenses
VITAL	Corporación de Medios de Vida y Microfinanzas

Notas explicativas

Normalización de monedas

Para facilitar la comparación entre países, todos los importes se presentan en dólares estadounidenses. Si bien la mayoría de las iniciativas que aquí se analizan utilizan la moneda local en sus operaciones, este informe ha considerado las tasas de cambio utilizadas por los proyectos en el momento del diseño o la implementación del proyecto.

Tabla 1: Fechas y tasas de cambio utilizadas para la conversión de 1 USD a cada moneda local

PAÍS	Tasa de cambio local (para 1 USD)	Fecha
Burkina Faso	595 francos CFA de África Occidental (XOF)	8 de mayo de 2023
Colombia	3964 pesos colombianos (COP)	18 de enero de 2024
Ecuador	1 USD, Ecuador adoptó el dólar estadounidense como su moneda oficial.	
Kenia	100.295 chelines kenianos (KES)	2 de febrero de 2020
Perú	3877 soles peruanos (PEN)	22 de octubre de 2023
Mongolia	3448 tugrik mongoles (MNT/₮)	11 de noviembre de 2023

Terminología relacionada con la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE)

En el contexto local de los proyectos nacionales, se utilizan diferentes términos locales para describir a los mineros artesanales y de pequeña escala. Para facilitar la comprensión en este análisis, el estudio solo hace referencia a los mineros artesanales o de pequeña escala, y utiliza la distinción entre operaciones formales, ilegales, informales y legítimas según las definiciones de la Guía de la OCDE para el Abastecimiento Responsable de Minerales en Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo.

1. Introducción

En la mayoría de los países, los mineros artesanales y de pequeña escala, que por lo general son parte de la economía informal, enfrentan dificultades para acceder a la financiación formal. Dada la importancia del acceso a la financiación para la adopción de tecnologías libres de mercurio, el programa planetGOLD está explorando diferentes opciones para facilitar y promover el acceso a la financiación para los mineros artesanales y de pequeña escala como parte del esfuerzo para impulsar la adopción de tecnologías de procesamiento sin mercurio. Contar con la financiación necesaria no solo ayudaría a eliminar el mercurio sino que también permitiría a los operadores de sitios de minería de oro artesanal y de pequeña escala (MAPE) aumentar la productividad de las minas y mejorar la salud y seguridad de estos sitios al adoptar tecnologías avanzadas y más seguras.

El análisis comparativo que se presenta en este documento extrae aprendizajes de los esfuerzos emprendidos por nueve países que participaron en la primera fase del programa planetGOLD, al destacar las similitudes y diferencias entre los diferentes entornos geográficos y regulatorios. Al momento de este análisis, cinco países (Colombia, Ecuador, Perú, Indonesia y Burkina Faso) han logrado el acceso a servicios financieros, mientras que dos países aún se encuentran en la etapa de implementación de los enfoques teóricos desarrollados para lograr la inclusión financiera (Mongolia y Filipinas) y dos países aún no han logrado esta inclusión debido a las barreras identificadas durante el desarrollo de una posible solución (Guyana y Kenia).

Este análisis se basa en estudios de caso detallados de las experiencias de estos países. Estos estudios de casos, de ocho de los países del programa, se desarrollaron gracias a la colaboración de los equipos de los correspondientes proyectos nacionales, The Impact Facility (TIF) y la Alianza por la Minería Responsable (AMR). Los estudios se pueden bajar desde la página web de planetGOLD. El proyecto planetGOLD Indonesia finalizó antes de la redacción de este informe. Sin embargo, antes del cierre, el equipo del proyecto planetGOLD Indonesia preparó una hoja informativa que detallaba los esfuerzos del equipo para mejorar la inclusión financiera de la MAPE, que se puede consultar [aquí](#). Este análisis integra la información incluida en esa hoja informativa y otros informes del programa, como parte de esta evaluación interprogramática.

2. Metodología

El análisis comparativo se basa en los resultados documentados a través de los estudios de caso de cada país y la documentación complementaria relacionada. Debido a que los estudios de caso realizados en colaboración con los equipos de cada país utilizaron una estructura común y estandarizada, este análisis se ha alineado con dicha estructura y ha adoptado el siguiente formato:

- Capacidad de los operadores de la MAPE de acceder a la financiación antes de la intervención de pG
- Beneficiarios objetivo
- Desarrollo de la intervención
- Información general sobre las posibles soluciones de financiación
- Mecanismos de financiación establecidos por los países de pG
- Gestión del fondo
- Criterios de acceso al fondo
- Educación financiera y socialización del mecanismo del fondo
- Capacitaciones no financieras para aumentar el atractivo de las inversiones
- Análisis de género
- Identificación de las mejores prácticas

Los estudios de caso se basan en gran parte en los datos compilados por los equipos individuales de los proyectos de pG. Por lo tanto, cada estudio presenta un nivel de detalle diferente, en parte debido a los distintos niveles de madurez de las intervenciones en cada país. Muchos de los hallazgos atribuidos a los estudios de caso de cada país individual se podrían generalizar para los diferentes países, a menos que se encontrasen otras pruebas que contradijesen de forma explícita estos hallazgos.

3. Análisis interprogramático

3.1 Capacidad de los operadores de la MAPE de acceder a la financiación antes de la intervención de pG

Los equipos de todos los proyectos nacionales de planetGOLD se acercaron a importantes instituciones de microfinanciación y bancos para obtener información sobre

los productos accesibles o adaptados para satisfacer las necesidades de los mineros artesanales y de pequeña escala. En ocho de los nueve países¹, las evaluaciones iniciales de las necesidades financieras de la MAPE revelaron que los prestadores de servicios financieros formales (incluidos los bancos y las instituciones de microfinanciación) no atendían explícitamente las necesidades de los operadores de la MAPE. En los casos en que los mineros lograban acceder a financiación formal para sus operaciones, lo hacían bajo el pretexto de promover otras actividades comerciales, como la agricultura o la compraventa de bienes.

Los diferentes equipos de pG se acercaron a los bancos nacionales y los proveedores de microcréditos para comprender las barreras para la prestación de servicios para el sector de la MAPE, para incluirlas en los estudios de base y tenerlas en cuenta al formular las iniciativas de promoción de la inclusión financiera. Por ejemplo, las instituciones financieras en Indonesia reconocieron la falta de conocimiento y experiencia del sector a la hora de revisar las solicitudes de préstamos de la MAPE, lo que dificultaba verificar su validez. En todos los países, los bancos declararon que la informalidad observada en (gran parte) del sector y la falta de licencias y permisos representan un obstáculo a las relaciones formales. La mayoría de los países coincidieron en que el uso predominante de efectivo y la falta de registros formales de las transacciones para demostrar los datos de producción y rentabilidad dificultaban la comprensión de la bancabilidad de las empresas de minería artesanal; por ejemplo, según los hallazgos del estudio inicial de pG Kenia, el 90 % de los mineros artesanales que participaron en la encuesta no llevaban registros diarios de sus operaciones.

En todos los estudios de caso se observó una desconfianza generalizada en cuanto a la capacidad de los operadores de la MAPE de devolver los préstamos a tiempo o en algún momento, y varios bancos asumían un riesgo muy alto de incumplimiento en el pago. Más allá de las inquietudes financieras y legales, los bancos enumeraron una serie de riesgos ambientales, sociales y de gobernanza (ASG) asociados con una posible relación con la MAPE. Dos de los estudios de caso (Mongolia y Kenia) destacaron las complejidades asociadas con la estacionalidad de las actividades de la MAPE, que se veían afectadas por las lluvias, mientras que otros señalaron la falta de datos geológicos característica del sector, lo que crea incertidumbre respecto de la viabilidad económica de las posibles inversiones (Mongolia y Guyana). Además, el equipo de pG Colombia descubrió que otro obstáculo para la inversión formal eran las preocupaciones relacionadas con el cumplimiento de las normas ambientales, sumadas a los requisitos regulatorios vinculados con la prevención del lavado de dinero (PLD) o la financiación de actividades terroristas, ambos mencionados como posibles riesgos relacionados con las

¹ En Perú, el 12,9 % de los encuestados – sin distinción de género – informó que ya tenían acceso a la financiación formal.

cadena de suministro de oro (artesanal) en el Anexo II de la Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales².

Fuentes y necesidades de financiación actuales

Según los estudios de base, los operadores de la MAPE sí pueden acceder a fuentes de financiación informales a pesar de no tener acceso a la financiación formal. A este respecto, los mineros de diferentes lugares declararon que recurren a miembros de la familia, amigos y socios comerciales para obtener préstamos e inversiones de capital, mientras que otros declararon que realizaban acuerdos de prefinanciación con los comerciantes de oro a cambio de venderles el oro extraído (con un descuento de hasta el 40 %, según los hallazgos de pG Mongolia) o las menas de oro, en el caso de los dueños de los molinos. Los diferentes estudios revelaron que estos préstamos informales suelen estar sujetos a tasas de interés muy altas o a acuerdos exclusivos de compra-venta de oro con precios por lo general muy inferiores. Por su parte, los operadores de la MAPE declararon no sentirse conformes con las opciones de financiación (informal) a su disposición.

Al consultarles sobre sus necesidades de inversión/financiación, declararon que buscan financiación para comprar o alquilar equipos de minería y procesamiento, además de capital de trabajo para cubrir los costos operativos y otros gastos, como la mano de obra, alimentos para los trabajadores, combustible, transporte y la madera que se usa para soporte estructural de las operaciones de minería subterránea. En uno de los países (pG Indonesia), los mineros también declararon su interés de acceder a la financiación para poder realizar estudios que les permitan hacer una evaluación más precisa de los recursos, por ejemplo, exploración geológica.

3.2 Beneficiarios objetivo

Los sectores de la MAPE de los nueve países objeto de este análisis se encuentran en diferentes niveles de madurez en términos de los esfuerzos de formalización emprendidos por sus respectivos gobiernos nacionales. En consecuencia, los equipos de pG establecieron diferentes requisitos de elegibilidad para la participación de los

² Una versión (no oficial) de la tercera edición del reporte *Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto y de Alto Riesgo* (OCDE, 2016) está disponible en: https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/punto-nacional-de-contacto/guia-de-debida-diligencia-de-la-ocde-para-cadenas-de-suministro-responsables-de-minerales-en-las-areas-de-conflicto-o-de-alto-riesgo-es.pdf?sfvrsn=21079f38_2

operadores de la MAPE en sus esfuerzos piloto de inclusión financiera, alineados con el contexto nacional y el ambiente propicio para este propósito.

En los países donde el sector de la MAPE se encuentra en una etapa avanzada de formalización/regulación y se considera posible alcanzar un estado de pleno cumplimiento legal (Colombia, Ecuador, Guyana, Indonesia, Mongolia, Perú y Filipinas), el proyecto solo se relacionó con grupos y asociaciones mineras legales. En estos casos, los operadores mineros que participaban debían ya contar con la/s licencia/s necesaria/s, de conformidad con los requisitos nacionales³ o, al menos, estar en proceso de obtenerlas, como en el caso de Perú e Indonesia.

En los países donde aún no se ha puesto en práctica el código minero y, por lo tanto, los operadores de la MAPE tienen dificultades para lograr el pleno cumplimiento legal, los países de pG (por ejemplo, Kenia y Burkina Faso) se apoyaban en la noción de legitimidad conforme a la definición de la OCDE⁴ y recurrían a la inscripción de las empresas como un requisito mínimo para la participación, en lugar del pleno cumplimiento legal.

³ Criterios de elegibilidad legal para los diferentes proyectos nacionales de planetGOLD:

- Colombia: 1) consulta de estado de inscripción en RUCOM (Registro Único de Comercializadores de Minerales) ante la Agencia Nacional de Minería (ANM), 2) el Registro Único Tributario (RUT) debe indicar a la minería como principal actividad económica y 3) presentación del certificado de inscripción en la plataforma Génesis, que demuestre la inscripción ante la alcaldía local que acredita al minero como barequero, que debe estar vigente e inscrita en la ANM.
- Filipinas: los dos socios que participaron en el proyecto tenían un contrato de minería de pequeña escala (SSMC).
- Ecuador: en este esquema, los beneficiarios objetivo debían cumplir con los siguientes requisitos: 1) tener un certificado de autorización como agente económico emitido por el Banco Central de Ecuador, 2) tener un acuerdo de comercio de oro con el Banco Central de Ecuador y 3) ser parte de una lista de proveedores de oro al Banco Central de Ecuador.
- Perú: los mineros debían demostrar el cumplimiento con los criterios relacionados con la formalidad de las operaciones mineras (incluido el registro como mineros activos en la plataforma REINFO, la cual incluye a los que están en proceso de formalización), la gestión ambiental y la estructura tributaria.
- Mongolia: los mineros artesanales que desean pedir un préstamo al fondo para la MAPE/a una CAC deberán cumplir con varios criterios, que incluyen la formalización, el cumplimiento de las leyes actuales y la versión del Código CRAFT de planetGOLD.

⁴ “Cuando el marco legal aplicable no se hace cumplir, o en la ausencia de tal marco, los esfuerzos de buena fe de los mineros artesanales y a pequeña escala y de sus empresas para operar dentro del marco legal aplicable (donde exista), así como su participación en oportunidades para la formalización cuando se encuentren disponibles (teniendo en cuenta que, en la mayoría de los casos, los mineros artesanales y a pequeña escala tienen muy poca o ninguna capacidad, capacidad técnica o suficientes recursos financieros para hacerlo), deben tenerse en cuenta”. *Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsables de Minerales en las Áreas de Conflicto y de Alto Riesgo* Tercera Edición (2016, p. 120) Versión no oficial disponible en: https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/punto-nacional-de-contacto/guia-de-debida-diligencia-de-la-ocde-para-cadenas-de-suministro-responsables-de-minerales-en-las-areas-de-conflicto-o-de-alto-riesgo-es.pdf?sfvrsn=21079f38_2

De los siete (7) países que pusieron a prueba distintas soluciones, las intervenciones de Indonesia, Burkina Faso y Mongolia se centraron de forma exclusiva en los grupos registrados como cooperativas, grupos de ahorro, empresas o inclusive organizaciones de propiedad local (como en el caso de Indonesia), mientras que el resto (Kenia, Colombia, Ecuador y Perú) intentaron también ofrecer soluciones a personas privadas, supeditadas a la legitimidad de las actividades mineras y, en el caso de Colombia, Ecuador y Perú, a la tenencia de licencias de minería. Colombia inclusive llegó a ofrecer los productos financieros a pequeños proveedores de bienes y servicios y a empleados del sector minero que trabajan en operaciones legítimas.

Más allá del estado legal, se consideraron otras cuestiones para establecer la elegibilidad, por ejemplo (1) el riesgo y el impacto político (Mongolia), (2) la voluntad de trabajar de manera responsable con el proyecto y el cumplimiento de la versión del Código CRAFT de pG (Burkina Faso, Filipinas y Mongolia), (3) las fuentes de las menas, la capacidad de producción y la infraestructura (Burkina Faso, Colombia y Guyana) y (4) los posibles beneficiarios con acceso a sitios de procesamiento sin mercurio (Guyana, Filipinas y Mongolia).

Cabe señalar que, además de buscar promover el acceso a préstamos reembolsables, planetGOLD Perú y Ecuador exploraron opciones para promover la diversificación de la forma de sustento y obtener subsidios de carácter económico para los mineros de subsistencia, si bien esto se considera fuera del alcance de este análisis interprogramático. Estas opciones se detallan en sus estudios de caso.

3.3 Desarrollo de la intervención

Los equipos de planetGOLD entablaron un diálogo con los prestadores de servicios financieros, los bancos y las instituciones de microfinanciación, además de con las partes interesadas relevantes. En los países donde los bancos centrales tenían un rol activo y participaban en el sector (Filipinas y Ecuador), también se los incluyó en el diseño del mecanismo para garantizar su adecuación al propósito, dado que los mecanismos estaban ligados a la posibilidad de utilizar como garantía los recibos de las transacciones y los acuerdos de suministro entre los mineros y el banco.

En Perú, el equipo de planetGOLD colaboró con la ONG Solidaridad en el diseño de una de las intervenciones y en Guyana, se involucró a representantes de la sociedad civil en

los primeros debates para facilitar un diseño colaborativo de los mecanismos de inclusión financiera específicos para el sector de la MAPE del país.

El mandato de los equipos de planetGOLD era facilitar la relación con los prestadores de servicios existentes en lugar de crear un nuevo mecanismo financiero, ya que se consideraba que trabajar con los proveedores nacionales actuales era necesario para lograr la sostenibilidad y escalabilidad de los mecanismos. Los equipos debían trabajar con los proveedores de servicios actuales interesados en desarrollar un nuevo producto o ajustar sus productos y servicios actuales para adecuar el proceso de debida diligencia a los riesgos y el perfil de la MAPE y ofrecer términos asequibles al sector.

Los proyectos captaron el interés de varias instituciones financieras. Se logró el compromiso de importantes bancos nacionales en Burkina Faso, Indonesia y Ecuador. Perú y Colombia optaron por trabajar con instituciones de microfinanciación, de más fácil acceso para las comunidades mineras. Kenia no logró encontrar ningún banco tradicional dispuesto a diseñar un mecanismo en un plazo razonable pero una institución de microfinanciación manifestó que estaría dispuesta a prueba un mecanismo si se contase con una garantía de primera pérdida. Mongolia declaró una falta de apoyo de las instituciones financieras y, por ello, optó por crear un mecanismo comunitario, un modelo de empresa social (que se explica en detalle más abajo), independiente de las instituciones financieras formales. El proyecto planetGOLD Filipinas también optó por crear un modelo de empresa social (como se explica en mayor detalle más adelante).

3.4 Información general sobre las posibles soluciones de financiación

A medida que los proyectos nacionales de pG trabajaban para facilitar el acceso a la financiación, los distintos países hicieron un mapa de los canales de financiación existentes, que se pueden categorizar en líneas generales de la siguiente manera:

- 1) Servicios financieros formales a través de los bancos comerciales y las instituciones de microfinanciación, que ofrecen:
 - a) Préstamos de efectivo
 - b) Financiación de activos
 - c) Alquileres de equipos
- 2) Asociaciones de ahorro y préstamo comunitario, que ofrecen:
 - a) Préstamos de efectivo
- 3) Inversiones privadas (de personas o financiación colectiva), que ofrecen:
 - a) Préstamos de efectivo
 - b) Inversiones de capital

Como se describe en mayor detalle en las siguientes secciones, los equipos de pG en los distintos sitios emprendieron una serie de esfuerzos para involucrar y educar a los proveedores de servicios financieros sobre las necesidades de financiación del sector de la MAPE y, en algunos casos, inclusive ayudaron a reducir los riesgos de una relación comercial. En otros casos, se llegó a la conclusión de que era necesario establecer un nuevo mecanismo de financiación debido a la presencia de barreras insuperables para acceder a la financiación a través de los canales existentes.

3.5 Mecanismos de financiación establecidos por los países de pG

Con el apoyo de las instituciones bancarias aliadas, Colombia, Perú, Ecuador, y Burkina Faso informaron que pudieron desplegar con éxito los mecanismos financieros desarrollados a través de sus proyectos.

- El proyecto planetGOLD Colombia presentó un desglose de estas inversiones y declaró que al proporcionar una garantía de préstamo por el monto de USD 66.000 a Cooperativa Financiera de Antioquia (CFA), una institución financiera local asociada con el proyecto, esta pudo cubrir hasta el 30 % de cualquier pérdida incurrida por conceder préstamos a los mineros. Como resultado, a la fecha de redacción de este informe, se han concedido 49 préstamos, por un total de USD 307.299. Además de tener acceso a préstamos, los titulares de cuentas en CFA, también reciben un seguro de vida (cuyos beneficiarios son personas mayores de edad que serán determinadas por ley), un plan funerario y una exención impositiva para gravámenes financieros. Además, en un esfuerzo por acercar la financiación a los mineros artesanales en las regiones remotas, el proyecto también facilitó la creación de grupos de ahorro y crédito locales en asociación con VITAL, una institución de microfinanciación local, que hasta ahora ha permitido a los grupos ahorrar un total de USD 55.000 y a 100 miembros acceder a préstamos por un total de USD 25.000, con un promedio de USD 100 por préstamo.
- En colaboración con Caja Municipal Ica, un banco público, pG Perú ha apoyado con éxito el diseño de préstamos orientados hacia las organizaciones mineras cuya explotación de menas no supera las 100 toneladas métricas por mes. Para fines del mes de febrero de 2024, se habían concedido 28 préstamos por un total de USD 215.000, 25 de ellos a mineros artesanales y de pequeña escala y los tres restantes a pallaqueras. Diecinueve (19) de los préstamos se concedieron a hombres, cinco (5) a mujeres y cuatro (4) a compañías mineras. Además, pG Perú firmó un acuerdo de colaboración entre Caja Los Andes (una institución de microfinanciación), Solidaridad (una ONG internacional que apoya a la minería

artesanal en el país) y Minera OREX (una planta de procesamiento local), en virtud del cual se concedieron préstamos por USD 43.681 a ocho mineros de pequeña escala que suministraban menas a la planta, que a su vez devuelve los préstamos en nombre de los mineros y deduce estos pagos directamente del monto que les corresponde por las menas suministradas.

- Para hacer una prueba piloto de la concesión de préstamos para la MAPE, pG Ecuador se asoció con la cooperativa de crédito Cooperativa de Ahorro y Crédito Jardín Azuayo, que concedió un préstamo por USD 40.000 a un grupo de producción minera. Mientras tanto, pG Ecuador también se asoció con BanEcuador B.P⁵, un banco de desarrollo local, y el banco central del país, para que los mineros autorizados a comerciar con el Banco Central pudiesen acceder a recibos de pago de la financiación mediante deuda correspondientes a transacciones pasadas para usarlos como garantías. A principios de 2024, BanEcuador concedió dos préstamos para agentes económicos certificados por un total de USD 170.000, en dos pagos de USD 150.000 y USD 20.000. El proyecto tiene un fuerte apoyo del gobierno: el Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE) y el Ministerio de Energía y Minas (MEM) son partes del acuerdo interinstitucional creado para poner en marcha el mecanismo financiero. El MAATE es responsable de ofrecer capacitación y asistencia técnica en cuestiones ambientales, mejores prácticas ambientales y las técnicas de minería más eficaces aplicables para el uso por parte de los beneficiarios objetivo, de conformidad con las regulaciones nacionales en materia de medioambiente para las actividades mineras, mientras que el MEM es responsable de brindar el acceso a información actualizada sobre derechos de minería, además de evaluar los resultados obtenidos por la asistencia gestionada por el MAATE.

⁵ BanEcuador es un banco nacional de desarrollo. Como banco público, tiene un mandato de desarrollo inclusivo de proporcionar créditos adaptados a las condiciones y los cronogramas de los sectores productivos, adecuados a las actividades de los productores, los comerciantes y los agricultores, es decir las pequeñas y medianas empresas (PyMES).

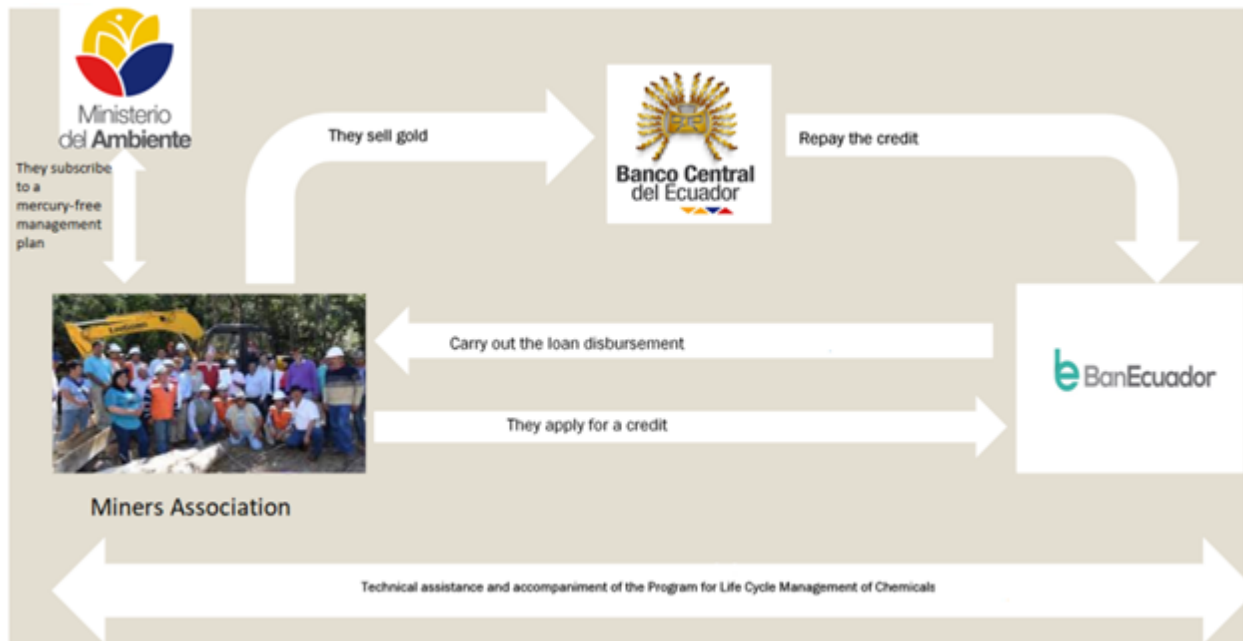


Figura 1: Elaboración del mecanismo financiero de planetGOLD, en asociación con el Banco Central de Ecuador y BanEcuador, un banco público de desarrollo.

- Al igual que pG Colombia, planetGOLD Burkina Faso proporcionó una garantía de préstamo por USD 50.000 que cubría el 33 % del capital total asignado para préstamos por su socio financiero Coris International Bank. Como resultado, desde la puesta en funcionamiento del fondo en 2024, se han aprobado tres solicitudes de préstamos de cooperativas de minería de oro artesanal y de pequeña escala por un valor de USD 135.239 y hay otras cuatro solicitudes en proceso de revisión por parte del banco.
- Si bien pG Indonesia también se acercó a los bancos para ayudarlos a comprender mejor al sector y proponer el desarrollo de productos adaptados a la MAPE, el proyecto finalizó antes de que se pudiesen establecer asociaciones concretas. Sin embargo, en paralelo, el equipo identificó productos y servicios financieros ya existentes que, en principio, eran adecuados para los operadores de la MAPE, y apoyó a los mineros durante el proceso de solicitud. Gracias a estos esfuerzos, se logró lo siguiente:
 - El proyecto pG Indonesia se conectó con la agencia de microcréditos Kredit Usaha Rakyat (KUR) para reformar los códigos de préstamos y así permitir a la MAPE acceder a la microfinanciación. Como resultado directo, 49 mineros pudieron acceder a micropréstamos del Bank Rakyat Indonesia (BRI) por un total de USD 311.627, a través de KUR.
 - Gracias a la relación con Bank Perkreditan Rakyat (BPR) Cempaka, un minero en Kuantan Singingi accedió a un préstamo de USD 27.246 gracias

a un mecanismo que ofrece pequeñas cantidades de capital sin necesidad de presentar una garantía.

- El prestamista estatal de Indonesia (PT Pegadaian), que ofrece a los mineros préstamos garantizados por sus activos personales, concedió fondos por USD 36.101 a un minero de Kuantan Singingi.
- Además de la financiación institucional antes mencionada, las investigaciones del proyecto sugieren que se produjo una transición entre los inversores locales individuales que suelen ser los financistas habituales de las actividades de la MAPE. Estos financistas parecen estar redirigiendo sus fondos de las operaciones que utilizan mercurio a aquellas que usan tecnología sin mercurio. Los datos obtenidos revelaron que en los últimos tres años del período del proyecto, estos inversores individuales proporcionaron fondos por USD 3.302.796. Dentro de este marco de financiación, se asignaron unos USD 2.067.802 para construir 193 tanques de lixiviación, además de aproximadamente USD 1,3 millones para apoyar las operaciones mineras, por ejemplo, para comprar generadores, bombas de agua, machacadoras, diésel y otros equipos relacionados.
- Más allá de facilitar el acceso de los mineros a préstamos bancarios, pG Indonesia proporcionó acuerdos de subvención de bajo valor a siete cooperativas mineras, por un monto total de USD 542.298. Las cooperativas utilizaron estas subvenciones para emitir préstamos a mineros individuales por un valor de USD 56.513.

En los otros países que aún no conceden préstamos a los operadores de la MAPE se ha logrado lo siguiente:

- En Kenia, el equipo de pG se acercó a diversos prestadores de servicios financieros y bancos para promover la inversión en el sector emergente de la MAPE en el país. Sin embargo, al momento de redactar este informe se habían interrumpido los esfuerzos por conseguir financiación para el sector debido a que, previo al acuerdo, el programa no pudo cumplir con una de las condiciones, que consistía en capitalizar un fondo de garantía destinado a eliminar los riesgos de concesión de instrumentos de deuda a los mineros, como se está haciendo en Colombia y Burkina Faso.
- De forma similar a Ecuador, pG Filipinas se ha propuesto que los mineros puedan acceder a la financiación mediante deuda de instituciones financieras formales al usar como garantía un acuerdo de suministro entre los mineros y el Banco Central, que actúa como comprador formal del oro de la MAPE en el país. El primer posible solicitante de un préstamo está en espera de su acreditación como proveedor del Banco Central. En paralelo, el equipo está ayudando a establecer un fondo rotatorio para la minería de pequeña escala, que será operado por una empresa

social controlada por mineros, lo que permitirá el acceso a la financiación sin depender de las instituciones financieras formales.



Figura 2: Mecanismo para usar como garantía un acuerdo de suministro entre los mineros y el Banco Central de Filipinas.

- Después de conversar con varias instituciones financieras formales, el programa pG Mongolia llegó a la conclusión de que no podrían superar la percepción negativa insalvable que estas instituciones tienen del sector de la MAPE y decidió crear un nuevo mecanismo financiero. El proyecto está en proceso de mejorar las instalaciones de procesamiento actuales para que utilicen tecnología libre de mercurio y para ello está estructurando las inversiones como deuda. Los pagos de esta deuda se canalizarán luego a un fondo rotatorio administrado por una empresa social controlada por mineros, registrada como una cooperativa de ahorro y crédito (CAC). El fondo rotatorio se dedicará a promover la adopción de equipos de procesamiento sin mercurio mediante varias inversiones en mejora de equipos. Asimismo, pG Filipinas está explorando el desarrollo de un fondo rotatorio para que sirva como segundo mecanismo de inclusión financiera, accesible para los mineros artesanales, y se planea asignar una parte de los ingresos futuros para abordar causas sociales en la comunidad. Ambas empresas sociales se encuentran hoy en proceso de registro legal.

3.5.1. Términos de financiación

Como se indica en la Tabla 2 (a continuación), los términos de los diferentes préstamos, según se han comunicado a través de los estudios de caso de los países, varían de forma significativa.

Tabla 2: Información general de los criterios de los préstamos de los proyectos, compartida por los equipos de los proyectos nacionales de pG

Proveedor del préstamo	Moneda	Interés (%)	Duración en meses	Tasa de inflación nacional de 2023 (%)
CFA - Colombia	Peso colombiano	40	6 - 60	9,28
VITAL - Colombia		36	Se desconoce	
CACJA - Ecuador	USD - Dólar estadounidense	12,77	60	2,35
Caja Municipal Ica - Perú (<i>pequeña escala</i>)	PEN - Sol peruano	21	18 - 60	3,24
Caja Municipal Ica - Perú (<i>artesanal</i>)		45	12-18	
Caja Los Andes - Perú		35 %	Se desconoce	
Coris International Bank - Burkina Faso	Franco CFA de África Occidental	8	12 - 60	0,7

Interés

Las tasas de interés que se ofrecen en los distintos países y entre distintos prestadores de servicios financieros son muy variadas pero por lo general se consideran competitivas para su contexto respectivo. Las altas tasas de interés que se ofrecen en Colombia se pueden vincular a la tasa nacional de inflación de casi el 10 % que, por ejemplo, hizo que CFA suba su tasa de interés del 17 % en noviembre de 2022 al 40 % en junio de 2023, según el último informe de pG Colombia.

En Perú, Caja Municipal Ica aplica a los mineros artesanales individuales más del doble de la tasa de interés del 21 % aplicable para empresas para cubrir el mayor riesgo de ofrecer servicios bancarios a este segmento.

Llaman la atención las tasas de interés relativamente bajas que se ofrecen en Ecuador y Burkina Faso. En el caso de Coris International Bank en Burkina Faso, el interés del 8 % se debe al hecho de que los préstamos cuentan con una garantía del 33 % suministrada por pG Burkina Faso, sumado a que, al emitir préstamos, el banco puede recurrir a un Fondo Verde para el Clima respaldado por el gobierno y con baja tasa de interés. En el caso de Ecuador, la baja tasa de interés del 12,77 % se debe a que Ecuador utiliza el dólar estadounidense como moneda nacional lo que contribuye a su baja tasa de inflación de solo 2,35 %.

Períodos de gracia

Con excepción de pG Ecuador, ninguno de los otros estudios de caso señaló el período de gracia que se ofrecía a los mineros artesanales que buscaban una financiación mediante préstamos. En Ecuador, se indicó que el período de gracia se extiende hasta 12 meses para los préstamos y hasta tres años para acuerdos de financiación de activos a largo plazo.

Penalidades e incumplimientos

Ninguno de los estudios de caso indicaron las penalidades aplicables en caso de demora o falta de pago y el atraso por el cual un minero prestatario incurre en incumplimiento.

Desempeño

Debido a que recién se están poniendo en práctica los diferentes mecanismos financieros, aún no hay datos disponibles sobre las tasas de incumplimiento y el desempeño general de sus respectivos mecanismos de préstamo.

3.6 Gestión del fondo

Con excepción de Indonesia, todos los otros países que tuvieron éxito en el despliegue de productos financieros hasta la fecha se asociaron con instituciones financieras locales para emitir bonos a operadores de minería artesanal y de pequeña escala, con pleno control de los procesos de debida diligencia e incorporación.

- En Burkina Faso, el proyecto creó un Comité de gestión de fondos (CGF) que actúa como órgano de gobierno y supervisión para el fondo de garantía. El comité administra la operación del fondo y apoya al Coris International Bank, el socio financiero del proyecto, en la selección de solicitudes de crédito de los mineros artesanales.

En los países que aún están en proceso de poner en funcionamiento los mecanismos desarrollados, la situación sería la siguiente:

- En Mongolia, la Cooperativa de ahorro y crédito (CAC), una vez registrada y en funcionamiento, será una institución financiera de propiedad y operada por los propios mineros y, por lo tanto, el “fondo de la MAPE” creado estará bajo la gestión de sus miembros.
- Lo mismo se aplica a Filipinas; el fondo de pequeña escala estará administrado por los funcionarios designados del grupo minero Samahan ng mga Minero sa Barangay Casalugan (SMBC), uno de los sitios de minería asociados elegido para hacer una prueba piloto del mecanismo.
- Si bien la idea no prosperó, pG Guyana contempló la participación del Consejo de Oro de Guyana y la Comisión de Oro y Minas de Guyana como anclas para el “banco” de minería de desarrollo y el fondo de apoyo de la MAPE.
- En Kenia, la institución de microfinanciación, SMEP Microfinance Institution, hubiese sido la única responsable por la gestión del fondo.

Organizational Structure of the Fund

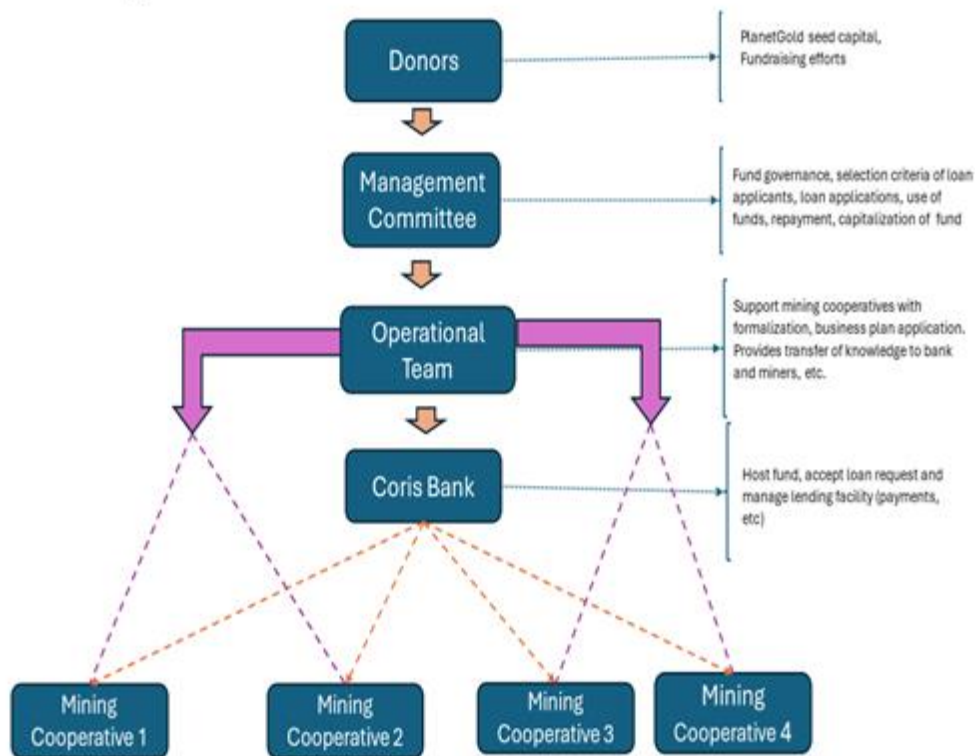


Figura 3: Estructura del fondo de planetGOLD Burkina Faso

3.7 Criterios de acceso al fondo

Los criterios de acceso a los mecanismos del fondo eran similares en todos los proyectos, con algunas diferencias debido a los diferentes marcos legales de cada país.

- **Legalidad:** en todos los países, los bancos formales exigen permisos de minería. En Perú, el mecanismo también era accesible para los mineros que no habían completado el proceso de formalización, de conformidad con el código minero, y no contaban con un permiso de minería, pero estaban registrados en la plataforma Reinfo –el Registro Integral de Formalización Minera del país– que muestra los mineros que se encuentran en proceso activo de formalización. Además, los mineros en Perú deben contar con el Instrumento de Gestión Ambiental para la Formalización de Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal (IGAFOM) requerido por ley. Contar con un permiso de minería válido representa una barrera estructural para la inversión en los países donde el gobierno nacional aún no logró hacer efectiva la formalización del sector, como es el caso de Kenia y Burkina Faso.
- **Preferencia de grupos/empresas:** en Burkina Faso, el banco limitó sus relaciones a negocios formales y grupos registrados, una preferencia que también se ha observado en el contexto de Kenia e Indonesia. El proyecto pG Mongolia también diseñó su modelo de fondo rotatorio sobre la base de inversiones en grupos en lugar de individuos.
- **Historial bancario:** en Colombia y Kenia, las instituciones financieras aliadas requerían que los solicitantes de préstamos tuviesen una cuenta activa en un banco y así aprovechar sus antecedentes bancarios para el análisis de riesgos. En Colombia, CFA introdujo y alentó el uso de cuentas de depósito a término fijo, un instrumento especial de ahorro creado por el sector minero.
- **Garantías:** en Ecuador, se debe presentar un garante personal para obtener créditos de hasta USD 20.000, y BanEcuador requiere un certificado de hipoteca e inversión para cualquier solicitud de préstamo que supere este monto. En Burkina Faso, además de la garantía a primera pérdida del 33 % que ofreció planetGOLD, el banco requirió una garantía hipotecaria de los solicitantes de préstamos debido al alto riesgo percibido en torno a las inversiones en el sector; este requisito descalifica categóricamente a la mayoría de los mineros artesanales, en especial a las mujeres, que por lo general no pueden ofrecer estas garantías. Por otro lado, la presentación de una garantía a primera pérdida del 30 % por parte de pG Colombia, hizo que CFA, el banco asociado, eliminase sus requisitos estándar de garantía. El socio de microfinanciación en Kenia también exigía una garantía en la forma de un título inmobiliario, libros de registro automotor o activos físicos además de una garantía a primera pérdida. Ni pG Mongolia ni pG Filipinas indicaron requisitos de garantía para su solución de financiación basada en fondos rotatorios.



Figura 4: Capacitación para los mineros sobre libertad financiera y cooperativas de ahorro y crédito ofrecida por el equipo de pG Mongolia

- **Plan de negocios:** los bancos en Burkina Faso y Ecuador exigían a los mineros artesanales y de pequeña escala que presentasen un plan de negocios para justificar las solicitudes de préstamos. Si bien se trataba de un requisito estándar en Burkina Faso, en Ecuador solo se exigía para fondos superiores a USD 100.000. Además, el banco en Burkina Faso exige que los grupos mineros de planetGOLD Burkina Faso hayan realizado un estudio de evaluación de las reservas minerales en su área de operación.

3.7.1. Requisitos de elegibilidad no relacionados con cuestiones financieras

Además de los requisitos de cumplimiento de aspectos financieros y legales ya mencionados, algunos de los proyectos tenían requisitos adicionales relacionados con cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza.

- Para calificar para la inversión a través del fondo rotativo de pG Mongolia, los solicitantes debían contar con un plan de gestión libre de mercurio.
- En los países donde el mecanismo financiero está financiado (en parte) con fondos del proyecto pG, es decir: Filipinas, Burkina Faso y Mongolia, los mineros debían cumplir con y aplicar el Código CRAFT (versión de planetGOLD).⁶

Ninguno de los otros cuatro proyectos que han logrado facilitar el acceso de los mineros a la financiación (Colombia, Ecuador, Indonesia y Perú) señalaron requisitos no financieros para la MAPE.

3.8 Educación financiera y socialización del mecanismo del fondo

Al entender que muchos operadores de la MAPE carecen de conocimientos financieros para celebrar acuerdos financieros formales, todos excepto uno de los proyectos analizados (pG Guyana) se abocaron a mejorar las capacidades de gestión financiera de los beneficiarios objetivo. Seis de los nueve países (Colombia, Perú, Ecuador, Kenia, Indonesia y Filipinas) también se propusieron fortalecer la capacidad de las instituciones financieras formales para comprender mejor al sector de la MAPE y sus necesidades de financiación. El proyecto pG Indonesia, después de evaluar la accesibilidad y adecuación de los productos financieros ya disponibles para los mineros, ofreció a los socios financieros una capacitación sobre la forma de rediseñar los productos financieros actuales para adaptarlos mejor al sector de la MAPE y de evaluar los registros de la MAPE (como los registros de venta de oro, de producción de menas, etc.).

- El programa pG Colombia ayudó a organizar el “Panel de debate sobre inclusión financiera”, una serie de reuniones con las partes interesadas nacionales para coordinar acciones para lograr la inclusión financiera en el sector minero. Estas reuniones, lideradas y coordinadas por el Ministerio de Minas y Energía (MME), generaron el desarrollo de la “Estrategia de Inclusión Financiera” del país. El programa pG Colombia también se asoció con pG Ecuador para organizar un

⁶ Programa planetGOLD (2021) *Criterios de planetGOLD para Operaciones Ambiental y Socialmente Responsables*. Disponible en: https://www.planetGOLD.org/sites/default/files/planetGOLD_Criteria_for_Environmentally_and_Socially_Responsible_Operations_Feb21.pdf Los Criterios de planetGOLD se alinean con el código CRAFT, en su versión 2.0 (publicada por AMR en octubre de 2020, www.craftmines.org)

intercambio entre ambos países en julio de 2023, donde se generaron marcos de colaboración para la inclusión financiera de la MAPE en la región.

- La capacitación centrada en los mineros que ofrecieron los proyectos nacionales de pG abarcó temas básicos sobre gestión financiera, como el mantenimiento de registros, ahorros y planificación de negocios. Al entender que cumplir con los requisitos de legalidad de las operaciones es una condición previa para conseguir inversiones, tres países (Kenia, Indonesia y Perú) también informaron esfuerzos para educar a los mineros sobre el proceso de formalización. El proyecto pG Indonesia también capacitó a los mineros en el desarrollo de solicitudes de préstamos para mejorar su capacidad de acceder a los productos financieros.
- Dos de los cinco países que lograron brindar acceso a la financiación (Colombia y Ecuador) pidieron a los proveedores de servicios financieros que brindasen capacitación a los mineros. En Colombia, el socio financiero CFA ofreció cinco capacitaciones dirigidas a las organizaciones mineras y a mineros artesanales individuales. VITAL, el socio local a cargo de las asociaciones de ahorro y préstamos en los pueblos, ofreció capacitación sobre la distribución del capital, ahorros mediante la compra de acciones y la gestión de un fondo social para los mineros de la población rural. Además, pG Colombia apoyó a los mineros para que pudiesen presentar solicitudes de préstamos para inversión, lo que se tradujo en 49 inversiones para fines de 2023.
- En Ecuador, pG Ecuador organizó una serie de talleres de educación y sensibilización en asociación con el socio financiero BanEcuador, con el objetivo inicial de establecer la elegibilidad para el crédito, para luego presentarles a los mineros los productos financieros disponibles.

3.9 Capacitaciones no financieras para aumentar el atractivo de las inversiones

Diferentes proyectos participaron en varias capacitaciones no financieras diseñadas para hacer a los solicitantes de préstamos más atractivos para la inversión:

- En Perú, el proyecto capacitó a los mineros sobre el desarrollo de planes de minería; el equipo también ofreció capacitación a los mineros artesanales, en su mayoría mujeres, sobre la identificación de negocios que les permitiesen complementar sus ingresos de las actividades mineras.
- En Filipinas, los mineros artesanales recibieron capacitación sobre el comercio de oro y la debida diligencia para facilitar el cumplimiento del código CRAFT, un requisito previo para calificar para recibir inversiones a través del mecanismo establecido por el equipo.

- En Kenia, el proyecto apoyó la formación de organizaciones de mineros, con la consiguiente creación de diecinueve cooperativas mineras, tres de ellas dirigidas por mujeres. De manera similar, en Indonesia, el equipo de pG apoyó a 60 grupos mineros en el proceso de formalización y, gracias a ello, al cierre del proyecto, nueve grupos contaban con licencias de minería.

3.10 Análisis de género

Al comprender que las mujeres mineras suelen enfrentar más dificultades que los hombres para acceder a la financiación, los proyectos nacionales de pG realizaron un esfuerzo consciente para garantizar la inclusión de las mujeres y considerar los impactos de género en cada paso del proceso de desarrollo de los productos y servicios financieros como resultado de sus esfuerzos.

En Kenia, Indonesia, Filipinas y Mongolia, se utilizaron los datos del mapeo de género que se realizó al inicio del proyecto para elaborar los Planes de Acción de Género (PAG). Además, el equipo de planetGOLD Indonesia integró en las capacitaciones dirigidas a las instituciones financieras locales recomendaciones que contemplan la situación específica de las mujeres en el diseño de productos financieros. En Perú, las actividades iniciales del proyecto promovieron la creación de un Plan de Acción de Género para el sector. El análisis de género realizado por los proyectos se tomó en cuenta para el (re)diseño de las estrategias de inclusión financiera.

En Kenia, el objetivo del proyecto era identificar a posibles colaboradores y desarrollar un marco de subvenciones para las mujeres y un programa de capacitación y asistencia para la presentación de solicitudes. Por ejemplo, los grupos de mujeres que trituran rocas en un sitio minero en especial podrían alquilar machacadoras mecánicas que les permitirían lograr mayor productividad, ahorrar tiempo y a su vez mantener su rol tradicional y una participación activa en la comunidad minera.

Esta sección desataca algunos de los principales hallazgos y aprendizajes relacionados con el género en los diferentes estudios de caso.

3.10.1 Uso de servicios financieros por parte de las mujeres mineras

Colombia, Ecuador, Burkina Faso, Indonesia y Perú unieron sus esfuerzos para permitir la inclusión financiera de las mujeres en sus respectivos mecanismos.

Con el objetivo de asegurar que por lo menos un 20 % de los beneficiarios de los préstamos fueran mujeres, el proyecto pG Colombia facilitó la creación de grupos de

préstamos, ahorros y crédito entre pares para llegar a los mineros artesanales en áreas remotas, quienes en su mayor parte (80 %) son mujeres. En colaboración con las organizaciones locales de mujeres, el proyecto no solo ha apoyado la organización y formalización de las mujeres mineras en el país sino que también ha ofrecido capacitación sobre educación financiera centrada en las mujeres y apoyado a las mujeres mineras en la presentación de solicitudes de préstamos.

Gracias a los esfuerzos del equipo de planetGOLD Colombia, las mujeres participantes se beneficiaron de:

Grupos de préstamos, ahorro y crédito: 300 miembros recibieron micropréstamos que variaban entre USD 20 y USD 900, por un monto total de USD 25.000. El mecanismo ha alcanzado a 1193 personas, 80 % (o 948) de las cuales son mujeres.

Mecanismos de garantía con CFA: gracias a este mecanismo, dos (13 %) de cada 15 préstamos concedidos a mineros individuales se asignaron a mujeres. Sin embargo, no se conoce a ciencia cierta la cantidad de organizaciones dirigidas por mujeres que se beneficiaron de los 49 préstamos a empresas, que recibieron la mayor parte de los fondos.

En Perú, las mujeres recibieron solo cinco (17 %) de los 28 préstamos concedidos por el banco público Caja Municipal Ica, por un total de USD 215.200. En el caso de los otros países, no se cuenta con suficiente información para establecer el acceso a los préstamos por parte de las mujeres.

3.10.2 Superación de las barreras estructurales para el acceso a la financiación por parte de las mujeres

Como se observó en los informes, las mujeres enfrentan desafíos específicos en el sector, que se pueden atribuir a numerosos factores, como la división sexual del trabajo en las minas y las diferencias en materia de educación y normas culturales, que limitan las oportunidades financieras en el sector.

División de roles y desigualdad en el pago

La mayoría de los estudios de caso demostraron que, por las normas culturales y los roles tradicionales de hombres y mujeres, las mujeres en el sector están limitadas a actividades de procesamiento en la superficie y excluidas de trabajos subterráneos mejor

pagados, por lo que las mujeres se dedican mayormente a tareas peor remuneradas, como la trituración y concentración de menas, además de amalgamación por mercurio⁷, que las expone directamente a este elemento.

Varios estudios de caso reconocieron que más allá de estar limitadas a tareas peor remuneradas, la mayoría de las mujeres realizan tareas por las que no reciben pago alguno, como las tareas del hogar y el cuidado de los niños, lo que afecta de forma desproporcionada su capacidad de ganarse el sustento y reduce aún más sus niveles de ingresos, en comparación con los hombres. Según varios estudios de caso, otros factores que también limitan el acceso a la financiación para las mujeres incluyen la falta de activos en forma de tierras o maquinaria, que podrían utilizar como garantía.

En el contexto de la minería de pequeña escala formalizada, frente a las operaciones artesanales, tanto Mongolia como Filipinas informaron una participación más equitativa de las mujeres y una mayor presencia femenina en cargos de liderazgo en organizaciones mineras de pequeña escala en ambos países. El proyecto pG Mongolia descubrió que tanto los hombres como las mujeres en el sector minero suelen tener los mismos derechos en la toma de decisiones y la distribución de las ganancias y reciben un sueldo fijo para cada tarea. El proyecto también observó una correlación entre la igualdad en el pago y los tipos de depósitos de menas (depósitos aluviales frente a depósitos primarios⁸), ya que no hay restricciones en la división de tareas en los sitios de minas aluviales.

La formalización

Los diferentes proyectos de pG descubrieron que era más fácil para los grupos acceder a la financiación que para las personas individuales. Sin embargo, varios países, incluidos Filipinas, Burkina Faso, Kenia, Perú y Ecuador, informaron que era menos probable que las mujeres se organizaran en grupos. En Burkina Faso, donde la intervención se concentra de forma exclusiva en grupos organizados, esto prácticamente excluye a las mujeres de la elegibilidad para la inversión. Para contrarrestar este riesgo, el proyecto prioriza en sus intervenciones a grupos con una composición mixta de hombres y

⁷ El proceso de amalgamación se utiliza para extraer el oro de las menas trituradas. Se agrega mercurio a los concentrados (menas trituradas, molidas y concentradas) para capturar las partículas de oro y formar una amalgama, que luego se fusiona para recuperar el oro.

⁸ El oro aluvial se encuentra en sedimentos de ríos o depósitos poco profundos que presentan partículas pequeñas o pepitas de oro —lo que a veces se denomina oro “libre”, ya que las partículas de oro se han liberado de la roca huésped luego de milenios de desgaste natural. Los depósitos primarios de oro son aquellos en los que se encuentra inserto en la mena y generalmente se encuentran bajo tierra en vetas de cuarzo.

mujeres. De las siete cooperativas beneficiarias seleccionadas para una posible concesión de crédito, seis son mixtas, con un 23 % de composición femenina.

Al observar que la regulación nacional no reconoce a las mujeres mineras, a quienes se conoce localmente como jancheras, el proyecto pG Ecuador verificó que su guía de instrucciones para los proveedores de servicios financieros locales se refiriese a las mujeres mineras como un subgrupo legítimo del sector de la MAPE para garantizar que su elegibilidad para inversiones no se viese afectada⁹. Además, el proyecto abogó por el reconocimiento formal de las jancheras en el código minero. El proyecto también apoyó la creación de grupos de mujeres mineras para lograr un volumen de producción suficiente para poder vender al Banco Central, lo cual les permitió celebrar un acuerdo de compraventa que puede servir como garantía para préstamos. A su vez, planetGOLD Ecuador apoya a las mujeres mineras para que identifiquen y fortalezcan opciones de sustento complementarias y alternativas, como restaurantes, talleres de costura, panaderías y criaderos de cerdos. El equipo también apoya a las mujeres orfebres en el desarrollo de un plan de negocios que les permita el acceso a los mercados formales para contar con una opción de sustento complementaria que facilite su autonomía económica.

El proyecto pG Perú también priorizó trabajar con grupos de mujeres y brindó capacitación de soporte técnico a 166 seleccionadoras manuales de oro sobre temas como liderazgo, gestión organizativa, buenas prácticas en la selección manual de oro y la forma de recaudar fondos para negocios alternativos o complementarios. A estos efectos, el proyecto ha desarrollado un programa de educación financiera para mujeres, además de facilitar la creación de asociaciones de mujeres mineras a través del desarrollo de una guía práctica llamada “El ABC para constituir una asociación de seleccionadoras manuales de oro”¹⁰. Este documento simplifica el proceso paso a paso que deben seguir los grupos de mujeres mineras para establecerse legalmente.

En Indonesia, las mujeres representaban el 35 % de los 303 mineros que participaron en la capacitación sobre solicitudes de préstamos para tecnologías de procesamiento sin mercurio y el 24 % de los 1275 mineros a los que se ofreció apoyo para la formalización.

⁹ En Ecuador, las mujeres mineras aún tienen temores infundados en torno a las responsabilidades involucradas en la formalización, ya que muchas temen perder los subsidios sociales que otorgan las diferentes comunidades locales para personas en situación de vulnerabilidad. Esto genera contratiempos o barreras que obstaculizan el progreso de las mujeres en los procesos de formalización.

¹⁰ planetGOLD Perú (2023). El ABC para constituir una asociación de seleccionadoras manuales de oro. Disponible en: https://www.planetGOLD.org/sites/default/files/Folleto_ABC_Asociatividad_Seleccionadoras_Peru.pdf

Observaciones varias

El proyecto planetGOLD Colombia fue el único proyecto que informó que había capacitado al personal de las instituciones financieras para abordar las desigualdades de género dentro del sector de la MAPE, lo que llevó al diseño de productos financieros adaptados a las necesidades de las mujeres mineras.

En Mongolia, la mayoría de los miembros de la cooperativa de ahorro y crédito (CAC) establecida son mujeres (16 mujeres, frente a 6 hombres).

En Colombia, el proyecto colaboró con las asociaciones locales de mujeres mineras para promover la participación de las mujeres en el sector, lo cual garantizó la transferencia de conocimientos a las organizaciones nacionales más allá del ciclo del proyecto.

3.10.3 Consecuencias no previstas de la inversión en los sitios de la MAPE

Dado que gran parte del trabajo que suelen realizar las mujeres está vinculado a tareas manuales de trituración, concentración y amalgamación por mercurio, las inversiones en tecnologías de procesamiento mecanizado libres de mercurio ponen en riesgo la fuente de sustento de las mujeres. Ninguno de los estudios de caso de los países informó los posibles impactos inesperados de estas inversiones.

Sin embargo, al reconocer el rol marginal de las mujeres, que por lo general se restringe a actividades menos lucrativas, Ecuador y Perú procuran facilitar el acceso de las mujeres a fuentes de sustento complementarias o alternativas.

4. Observaciones y buenas prácticas

La sección final de este informe pretende aprovechar la experiencia y las lecciones aprendidas de los proyectos nacionales de la fase 1 del programa planetGOLD para identificar las buenas prácticas recomendadas para el desarrollo y el escalamiento de esfuerzos de inclusión financiera. Los aprendizajes pueden ser útiles para nuevos proyectos nacionales de planetGOLD además de otros actores que no participen en el programa de planetGOLD, como gobiernos, bancos, ONG o asociaciones mineras comprometidas a vincular a los operadores de la MAPE con productos y servicios financieros accesibles adecuados para su propósito.

Mientras que algunos de los éxitos y aprendizajes pueden ser específicos para sus contextos regulatorios y culturales, esta sección pretende extraer las lecciones generales que puedan ser de utilidad para futuras iniciativas.

4.1 Diseño de productos financieros centrados en los mineros

Observaciones: existe un creciente consenso respecto de que la profesionalización del sector de la MAPE, incluida la eliminación del mercurio del proceso de producción, depende de la capacidad de los operadores de la MAPE de acceder a la financiación para invertir en tecnologías de procesamiento más avanzadas, libres de mercurio. Sin embargo, no se suelen observar casos exitosos de inclusión financiera.

Uno de los supuestos subyacentes de los esfuerzos de inclusión financiera es que los operadores de la MAPE, que en este momento no pueden acceder a financiación a través de canales formales, están preparados para cumplir y comprometerse con los términos y condiciones de los préstamos bancarios formales. Sin embargo, en la práctica, los equipos de pG descubrieron lo siguiente:

- a) Los operadores de la MAPE no suelen contar con los conocimientos financieros y comerciales para realizar pedidos de financiación bien articulados a las instituciones financieras formales.
- b) Muchos operadores de la MAPE que actualmente dependen de la financiación informal tienen reticencias a comprometerse con la financiación formal mediante deuda, ya que perciben que el requisito de realizar pagos constantes para devolver

el préstamo, con independencia de su nivel de producción, representa un alto riesgo. Por ello, recurren a la financiación informal a través de comerciantes de oro, inversores o proveedores de insumos locales, quienes por lo general están retratados como usureros o injustos por las personas ajenas al sector. Cabe señalar, sin embargo, que la financiación informal suele traer aparejada una gran flexibilidad al reconocer la naturaleza impredecible de la MAPE. A cambio de ofrecer flexibilidad y aceptar el mayor riesgo intrínseco a la informalidad de las transacciones, los financistas informales suelen esperar un alto retorno financiero, y los operadores de la MAPE por lo general acuerdan compartir un porcentaje fijo de la producción, que puede ser tan alto como el 50 %, a cambio de obtener capital de trabajo o insumos; o bien un acuerdo de compraventa, que por lo general establece un menor precio del oro, en detrimento de los mineros. En cualquier caso, los mineros artesanales comparten el riesgo de fracaso de la producción con sus financistas. Debido a esto, si bien la financiación mediante deuda a una tasa fija puede ser más ventajosa a largo plazo, muchos mineros prefieren el riesgo compartido y la flexibilidad que ofrecen los acuerdos de financiación informal.

- c) Asimismo, muchos mineros informales son renuentes a celebrar acuerdos formales porque temen que revelar sus volúmenes de producción y rentabilidad al banco puede atraer la atención del gobierno, generar la obligación de pagar impuestos y, en algunos contextos, crear expectativas de pagos informales y sobornos a personas que no sospechaban el nivel de producción de las operaciones de la MAPE.
- d) Las limitaciones culturales respecto de la posesión de bienes por parte de las mujeres pueden impedirle acceder a préstamos que requieren la presentación de bienes en garantía.

La transición de la financiación informal a la formal requiere un cambio de mentalidad por parte de los mineros, que puede facilitarse mediante el desarrollo de capacidades. Todos los proyectos nacionales de pG invirtieron en el desarrollo de las capacidades de los operadores de la MAPE en torno al conocimiento financiero, al mantenimiento de registros y a la formalización. Dos de los países (Colombia y Ecuador) pidieron específicamente a sus instituciones financieras aliadas que dictasen capacitación en materia financiera para que los mineros pudiesen cumplir con las expectativas de estas instituciones al solicitar financiación. Algunos países también apoyaron a los mineros en la presentación de solicitudes para garantizar que todos los formularios se hubiesen completado de forma correcta y que se hubiese presentado toda la documentación de apoyo correspondiente.

Lo que es más importante, las historias de éxito de operadores pioneros de la MAPE que lograron acceder a la financiación formal pueden facilitar la transición a estos canales de

financiación e inspirar a otros a dar los pasos necesarios para profesionalizar su forma de trabajo y romper el vínculo con los actores informales. Este proceso será gradual y no todos los mineros artesanales querrán hacer esta transición.



Figura 5: planetGOLD Colombia y el equipo de CFA presentan un cheque por un crédito a un minero beneficiario del mecanismo financiero.

Recomendación de buenas prácticas: para competir con algunos de los beneficios flexibles de la financiación informal, se deben adaptar los productos financieros formales destinados a los operadores de la MAPE a las realidades de los sitios, por ejemplo, al ofrecer flexibilidad para devolver los pagos, dada la naturaleza impredecible de las actividades mineras. Los elementos de diseño de productos a considerar incluyen:

1. períodos de gracia para permitir que los mineros comiencen a hacer pleno uso de los equipos para estabilizar y aumentar la producción de oro antes de comenzar a devolver el dinero;
2. flexibilidad para permitir pagos adelantados y adicionales en momentos de mayor producción;
3. interrupciones de los pagos mensuales sin riesgo de incurrir en incumplimiento directo, para ajustarse a las demoras en la producción generadas por factores como el desarrollo de la mina, inundaciones en la mina durante la temporada de lluvias, daños a los equipos, etc.

Todos estos factores promueven la participación de los mineros en productos financieros formales, factores que ya se consideran en sus acuerdos financieros con los actores informales, para quienes el mayor retorno de su inversión sigue siendo el reembolso en oro.

4.2 Oferta de beneficios no financieros a los operadores que buscan financiación formal

Observación: algunos proyectos de planetGOLD descubrieron que mejorar los productos financieros con beneficios no financieros era una forma de atraer a más mineros a la financiación formal. Por ejemplo, en el proceso de incorporación del proyecto pG Colombia, los operadores de la MAPE reciben un seguro de vida, un plan funerario y una exención impositiva para gravámenes financieros¹¹ además del crédito concedido. Asimismo, también en Colombia, los grupos de ahorro integraron un fondo de bienestar social en el diseño de su mecanismo, para ofrecer apoyo financiero a sus participantes en caso de calamidad. En Perú, las mineras artesanales que reciben crédito en virtud de uno de los cuatro mecanismos creados, "Crédito Mujer Pallaquera" (se puede encontrar información adicional en el estudio de caso de Perú), tienen la opción de elegir entre un descuento no especificado para el pago a tiempo o una cobertura por un diagnóstico de cáncer. En Filipinas, una de las organizaciones mineras aliadas, Samahan ng mga Minero sa Barangay Casalugan (SMBC), destacó el uso del fondo de minería de pequeña escala para crear un fondo de becas para los hijos de los mineros.

Recomendación de buenas prácticas: los proveedores de financiación deben considerar qué beneficios no financieros se pueden ofrecer a los operadores de la MAPE para promover la participación de los mineros.

4.3 Promoción de los esfuerzos de inclusión financiera de la MAPE entre los bancos

Todos los proyectos nacionales de pG exploraron alianzas con diferentes instituciones financieras y se pudieron establecer cinco asociaciones con bancos formales para introducir y hacer una prueba piloto de servicios de financiación formal para los

¹¹ Una exención impositiva para gravámenes financieros se refiere a una exención para ciertos instrumentos o transacciones financieras de los impuestos sobre los intereses o los ingresos devengados. El criterio para proporcionar estas exenciones es promover ciertos préstamos o inversiones que se consideran beneficiosos para el crecimiento económico o el desarrollo social. Al eximir de impuestos a ciertos gravámenes financieros, los gobiernos buscan incentivar a las personas o las empresas a participar en actividades que promuevan el acceso al capital, estimulen la inversión y promuevan la expansión económica.

operadores de la MAPE. Esta sección detalla las observaciones y las prácticas recomendadas para asociarse con instituciones financieras.

4.3.1 Concientización de las instituciones financieras

Observación: los equipos de planetGOLD han observado de forma constante que los financistas formales no consideran a la MAPE como una oportunidad comercial o tienen una percepción negativa del sector. Por lo tanto, los proyectos nacionales establecieron que es fundamental promover la educación y concientización de los bancos y otras instituciones financieras. Por ejemplo, pG Colombia invirtió tiempo y esfuerzo en educar a los bancos sobre la importancia del sector de la MAPE, su necesidad no satisfecha de inversión y el potencial de trabajar con este sector para así contar con un nuevo grupo de clientes que paguen por los servicios de los bancos. Estos esfuerzos culminaron en una alianza exitosa con CFA. Sin embargo, esfuerzos similares en Mongolia llevaron a la conclusión de que el sector de la MAPE era demasiado pequeño y disperso para justificar el desarrollo de un producto financiero específico para el sector, ya que se percibía que el posible rendimiento no justificaba el esfuerzo requerido para incorporar y administrar a los clientes de la MAPE.

Recomendación de buenas prácticas: un primer paso fundamental en la promoción y facilitación de la inclusión financiera para la MAPE es educar a los proveedores de servicios financieros sobre las características del sector en el país. Este paso es esencial para garantizar que la capacidad comercial del banco para apoyar a la MAPE está alineada con sus requisitos y expectativas y que los bancos aliados están totalmente comprometidos con el proceso y creen en el potencial de rentabilidad de este emprendimiento.

4.3.2 Eliminación de los riesgos para la inversión en el sector de la MAPE

Observaciones: cuatro de los proyectos nacionales de planetGOLD pudieron poner a prueba un piloto de financiación de la MAPE al aplicar diferentes métodos para eliminar los riesgos para las instituciones financieras:

- Como el sector financiero percibe que el sector de la MAPE presenta un riesgo extremadamente alto, **al promover la formalización y el desarrollo de capacidades de los operadores de la MAPE mediante iniciativas financiadas por diferentes ONG**, se observó una mejora en sus conocimientos financieros y en su conducta empresarial, lo que a su vez aumentó la confianza de las instituciones financieras

participantes en el potencial de rentabilidad de las inversiones en los sitios mineros. Notoriamente, tres proyectos que tuvieron éxito en sus esfuerzos de inclusión financiera (Ecuador, Colombia y Perú) se encuentran en Sudamérica, donde los gobiernos por lo general han avanzado en sus gestiones para formalizar el sector.

- Las **garantías a primera pérdida** ofrecidas por los proyectos nacionales respectivos, Colombia (30 %) y Burkina Faso (33 %), permitieron a CFA y a Coris Bank International ofrecer financiación mediante préstamos, con la eliminación del requisito de garantía por parte de CFA; un factor que afecta de manera desproporcionada a las mujeres, ya que suele presentar una barrera técnica para el acceso a la financiación que es difícil de superar. Por el contrario, planetGOLD Kenia no pudo concretar una asociación con un posible socio de microfinanciación debido a que este exigía una garantía a primera pérdida como condición para participar en un sector que consideraba de alto riesgo.
- El **acceso de Coris Bank International a una financiación con una baja tasa de interés a través del Fondo Verde para el Clima respaldado por el gobierno** les permitió ofrecer términos de financiación muy competitivos a los operadores de la MAPE que ya tenían préstamos aprobados.
- **Aprovechar los acuerdos de suministro** entre los operadores de la MAPE y los bancos centrales de Ecuador y Filipinas respectivamente (con el último mecanismo aún en desarrollo), permite a los bancos locales reducir los requisitos de garantía para los solicitantes de préstamos.
- En Guyana, si bien se interrumpió el desarrollo del mecanismo de inclusión financiera, una de las estrategias destacadas fue la **participación de actores intermediarios** en la cadena de suministro para reducir el riesgo de hacer préstamos directos a los mineros para las instituciones formales. Trabajar mano a mano con los exportadores de oro y proveedores del sector, que tienen negocios más estructurados y preparan estados contables, podría facilitar el acceso de los mineros a préstamos bancarios, al reducir el umbral de las instituciones financieras comerciales. Cabe destacar la asociación que pG Perú estableció entre el procesador local de menas de oro Minera OREX, Caja Los Andes y la ONG internacional Solidaridad, que permite a los mineros vender sus menas no procesadas a Minera OREX para su procesamiento sin mercurio y de esta forma, elimina la necesidad de utilizar mercurio para procesar el mineral extraído en el sitio. Si bien Perú no es el único país que utiliza esta estrategia de venta de menas, la característica relevante de esta asociación es el uso de un centro de procesamiento como intermediario en el instrumento financiero. Caja Los Andes ha comenzado a emitir préstamos para la compra de activos para producción a los mineros artesanales que son proveedores de Minera OREX, la que retiene parte del pago de las menas para hacer reembolsos de los préstamos en nombre de los mineros.

Recomendación de buenas prácticas: las garantías a primera pérdida, el apoyo para el desarrollo de capacidades de los mineros, el acceso a capital suministrado por el gobierno con una baja tasa de interés, el uso de acuerdos de suministro y la participación de intermediarios en las transacciones son herramientas eficaces para ayudar a reducir los riesgos percibidos de las inversiones y permitir que los bancos entablen relaciones formales con el sector de la MAPE.

4.4 Comprobación de que la inclusión financiera trae aparejada la práctica de minería responsable

Observación: al incluir requisitos de producción responsable como parte de los acuerdos de financiación, las instituciones financieras pueden ayudar a dirigir los fondos para mejorar el desempeño ambiental y social de la MAPE. Por ejemplo, Coris International Bank en Burkina Faso estableció de forma explícita requisitos no financieros, relacionados con la ASG. Coris Bank exigía una carta de compromiso de cumplimiento de la versión de planetGOLD del Código CRAFT, que incluye la expectativa de eliminar el uso de mercurio. Si bien a la fecha este es el único banco que ofrece financiación a los operadores de la MAPE con este requisito, otras instituciones podrían adoptar esta práctica.

Además, colaborar de forma estrecha con el gobierno en el suministro de financiación también podría promover la profesionalización del sector, como se está explorando en Ecuador, donde los Ministerios de Medio Ambiente, Agua y Transición Ecológica y el Ministerio de Energía y Minas son parte de un Acuerdo de Colaboración con BanEcuador y el Banco Central de Ecuador. Esto permite al gobierno tener una mayor supervisión y promover el desarrollo de capacidades en el sector en conjunto con el suministro de financiación. Ante la falta de esfuerzos de formalización por parte del gobierno, se ha observado que las asociaciones con ONG o con los programas nacionales de planetGOLD ayudan a mejorar las prácticas de minería.

Recomendación de buenas prácticas: las instituciones financieras pueden utilizar con eficacia los criterios de planetGOLD y otros marcos de abastecimiento responsable para promover la minería responsable, libre de mercurio. Las alianzas con entidades gubernamentales o con ONG para confirmar el cumplimiento de estos criterios pueden fortalecer la aplicación de estos marcos de abastecimiento responsable.

4.5 Adopción de plazos realistas para los esfuerzos de inclusión financiera

Observación: El desarrollo de capacidades y el cambio de mentalidad de los mineros y los financistas es un proceso largo. Los proyectos de la fase 1 de planetGOLD comenzaron oficialmente en 2018 y 2019. En el caso de los seis equipos de pG que pudieron lanzar con éxito una prueba piloto de concesión de préstamos para la MAPE, los beneficiarios objetivo recién comenzaron a recibir los préstamos en 2023 y 2024 (en el caso de Burkina Faso), hacia el final del ciclo de la fase 1. Esto refleja el tiempo y el esfuerzo que se necesitan para iniciar y poner en marcha las iniciativas de inclusión financiera.

Los primeros préstamos se deben considerar como pruebas piloto exitosas y el motivo para redoblar los esfuerzos; sin embargo, es probable que pasen años para que se pueda evaluar plenamente el éxito de los esfuerzos de inclusión descritos con anterioridad.

Recomendación de buenas prácticas: los proyectos orientados a impulsar la inclusión financiera del sector de la MAPE deben adoptar una perspectiva a largo plazo, que contemple un plazo de 5 a 10 años para obtener resultados y dé a los operadores de la MAPE, a los proveedores de servicios financieros formales y a los gobiernos el tiempo suficiente para desarrollar, probar, mejorar y escalar sistemas adecuados para su propósito.



Apoyado por:



Liderado por:



En alianza con:



CONSERVATION INTERNATIONAL

