



REPORTE ANUAL DE INDUSTRIAS EXTRACTIVAS II

Carlos Arze Vargas
Neyer Nogales Vera
Juan Collque Arrieta
Pablo Poveda Ávila
Javier Arellano-Yanguas
Luciano Wexell Severo
Emilio Madrid Lara
Iván Bascopé Sanjinés

**REPORTE ANUAL
DE INDUSTRIAS
EXTRACTIVAS II**

REPORTE ANUAL DE INDUSTRIAS EXTRACTIVAS II

Carlos Arze Vargas
Neyer Nogales Vera y Juan Collque Arrieta
Pablo Poveda Ávila
Javier Arellano-Yanguas
Luciano Wexell Severo
Emilio Madrid Lara
Iván Bascope Sanjinés

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA

Reporte anual de industrias extractivas II / Por Carlos Arze Vargas, Neyer Nogales Vera, Juan Collque Arrieta, Pablo Poveda Ávila, Javier Arellano-Yanguas, Luciano Wexell Severo, Emilio Madrid Lara e Iván Bascopé Sanjinés / CEDLA 2014.

Serie: Reporte industrias extractivas N° 2
Septiembre de 2014 / La Paz, Bolivia.

CEDLA (Ed.) 2014; x, 168 p.

I. t.

II. s.

DESCRIPTORES TEMÁTICOS:

<INDUSTRIAS EXTRACTIVAS> <LEY MINERA> <COOPERATIVAS MINERAS>
<COMIBOL><DERECHOS INDÍGENAS> <HEGEMONÍA> < INDUSTRIALIZACIÓN
DEL LITIO> <ECONOMÍA POLÍTICA> <MERCADO MUNDIAL> <POLÍTICAS
FISCALES><DESCENTRALIZACIÓN> <DESARROLLO LOCAL > <TRABAJADORES><EMPL
EO><HIDROCARBUROS><MINERÍA><RECURSOS NATURALES><ECONOMÍA RENTISTA
><HIDROCARBURÍFERA><MEDIO AMBIENTE><DERECHOS COLECTIVOS><DERECHO
CONSULTA>

DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS:

<AMÉRICA LATINA><BOLIVIA><PERÚ> <ORURO><POTOSÍ>

© 2014, Carlos Arze Vargas, Neyer Nogales Vera, Juan Collque Arrieta, Pablo Poveda Ávila, Javier Arellano-Yanguas, Luciano Wexell Severo, Emilio Madrid Lara e Iván Bascopé Sanjinés

Depósito legal: 4-12650-14
ISBN: 978-99974-823-4-1
Director Ejecutivo: Javier Gómez
Coordinación: Juan Luis Espada
Producción editorial: Unidad de Comunicación y Gestión de Información / CEDLA
Cuidados de edición: Patricia Montes, Amanda Limpias,
Soraya Luján, Guido Cortez
Fotografía de tapa: Archivo CEDLA
Diseño y armado: Alfredo Revollo Jaén, Milton Iñiguez
Impresión: Ediciones Gráficas Virtual
Editorial CEDLA Av. Jaimes Freyre N° 2940, Sopocachi
Telfs. 2-412429 - 2-413175 - 2-413223
Fax: (591) (2) 2-414625
E-mail: info@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz - Bolivia

Este documento fue elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y cuenta con el apoyo del Gobierno del Principado de Asturias y OXFAM.

Las opiniones presentadas en el presente documento son las de los autores y no son necesariamente compartidas por las agencias que han apoyado generosamente este trabajo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

ÍNDICE

Presentación	ix
 LA NUEVA LEY MINERA FAVORECE AL CAPITAL PRIVADO, DEBILITA AL ESTADO Y VULNERA LOS DERECHOS INDÍGENAS	1
<i>Carlos Arze Vargas</i>	
Continúa la hegemonía transnacional durante el “proceso de cambio”.....	3
Más debilitamiento de la Comibol.....	5
Más fomento estatal y privilegios para el capital privado.....	6
Más apoyo estatal directo a las cooperativas.....	7
El carácter anti-indígena de la ley.....	8
Conclusiones.....	9
 DIFERENCIACIÓN SOCIAL EN LAS COOPERATIVAS MINERAS. FORMACIÓN DE CLASES EN LAS COOPERATIVAS TRADICIONALES DESDE SU TIPOLOGÍA PRODUCTIVA	11
<i>Neyer Nogales Vera y Juan Collque Arrieta</i>	
Introducción.....	13
Aspectos conceptuales.....	13
Casos de Potosí.....	16
Casos de Oruro.....	28
Conclusiones.....	34
Bibliografía.....	41
Anexos.....	43

IMPACTO ECONÓMICO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN DEL LITIO	49
<i>Pablo Poveda Ávila</i>	
Proyecto de Industrialización del Litio (PIL).....	51
Mercado mundial.....	52
Impactos en la economía de la región.....	58
Bibliografía.....	63
 INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL: ECONOMÍA POLÍTICA DE POLÍTICAS FISCALES Y REDISTRIBUTIVAS EN PERÚ Y BOLIVIA	65
<i>Javier Arellano-Yanguas</i>	
Resumen.....	67
Introducción.....	67
Marco histórico y conceptual.....	68
El contexto de Bolivia y Perú: convergencias y divergencias	72
Los procesos de reforma en el sector hidrocarburos desde los años noventa	80
Los procesos de reforma en el sector minería desde los años noventa.....	88
Conclusiones	93
Bibliografía.....	99
Lista de abreviaturas.....	105
 RECURSOS NATURALES Y ECONOMÍA RENTISTA	107
<i>Luciano Wexell Severo</i>	
Resumen.....	109
Marco teórico y problematización	109
Las facetas del rentismo petrolero	112
Esfuerzos de diversificación productiva.....	119
Bibliografía.....	125
Anexos	127

EL ESTADO AUSENTE EN LA GESTIÓN AMBIENTAL DE LA MINERÍA: ENTRE EL DESCONTROL DE LAS COOPERATIVAS Y EL AUTOCONTROL EMPRESARIAL	133
<i>Emilio Madrid Lara</i>	
Predominio privado en la minería boliviana	135
Naturaleza y medio ambiente: bienes comunes gestionados de manera privada	136
Ausencia del Estado en la gestión ambiental minera	138
Limitaciones de la gestión ambiental minera frente a los impactos del sector	140
Casos emblemáticos de la desprotección ambiental	142
Referencias	147
 DERECHO A LA CONSULTA Y PARTICIPACIÓN EN HIDROCARBUROS: UNA APROXIMACIÓN EN BOLIVIA	 149
<i>Iván Bascopé Sanjinés</i>	
Los hidrocarburos base de la economía boliviana	151
Normativa nacional sobre el Derecho a la Consulta y Participación	153
El carácter supranacional para el cumplimiento del Derecho a la Consulta	155
Algunos casos de consulta y participación en actividades hidrocarburíferas	157
Balance de los procesos de consulta y participación en actividades hidrocarburíferas	159
Estándares del Derecho a la Consulta y Participación en actividades hidrocarburíferas	162
Desafíos y oportunidades	163
Bibliografía	165

PRESENTACIÓN

Durante los últimos años en la región, y en Bolivia, se ha experimentado un intenso debate sobre el papel que cumplen las industrias extractivas en el proceso de desarrollo nacional. El país atraviesa un periodo de auge de actividades extractivas, primordialmente por el crecimiento de precios de minerales y petróleo. Esta dinámica provoca un comportamiento inusual en nuestra historia; las cuentas fiscales, comerciales y de pagos se mantuvieron positivas. Este aspecto generó un incremento en la capacidad de gasto e inversión fiscal, acompañando una mayor dinámica en la economía interna la cual profundizó la fragilidad de la estructura productiva y la escasa generación de empleo productivo.

Paralelamente, vinculado a la mayor presencia de la minería en el territorio nacional, se vivió en el país un periodo de ascendentes conflictos sociales por la participación y propiedad de los recursos y territorios y, en otros casos, por los impactos de esta actividad sobre el medio ambiente y los derechos colectivos.

La creciente dependencia Estatal de los recursos provenientes de la exportación de gas y minerales, ha impulsado que la normativa y la política pública sean favorables a la presencia de actores privados en la explotación de estos recursos y debilitado y violado las normas ambientales y derechos colectivos.

El informe que presentamos contiene una diversidad de abordajes sobre las problemáticas citadas anteriormente y busca alimentar un debate más exhaustivo sobre los resultados de un periodo de altos precios internacionales de materias primas, sobre la economía, la industria, el empleo y sobre los derechos humanos de las comunidades.

Javier Gómez
Director Ejecutivo
CEDLA

**LA NUEVA LEY MINERA
FAVORECE AL CAPITAL PRIVADO,
DEBILITA
AL ESTADO Y VULNERA
LOS DERECHOS INDÍGENAS**

Carlos Arze Vargas

La nueva Ley de Minería está orientada a fortalecer a las empresas transnacionales como actor protagónico de la minería y sostener la alianza política del gobierno con las cooperativas. Además, tiene un profundo carácter anti-indígena porque invalida el ejercicio de los derechos de los pueblos originarios. En ese sentido, constituye la continuidad de los objetivos perseguidos por la reforma neoliberal del pasado.

Continúa la hegemonía transnacional durante el “proceso de cambio”

En los años 80 del siglo pasado el neoliberalismo entregó a las transnacionales los recursos naturales, privatizó el patrimonio de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) y también la comercialización. Asimismo, excluyó a la Comibol de las actividades productivas, levantó la reserva fiscal, dispuso el libre flujo de capitales y estableció un régimen tributario muy ventajoso para los capitalistas.

Como resultado, la minería estatal desapareció y se produjo la polarización entre la moderna minería privada y la cooperativa, que acogió la enorme masa de desocupados y desplazados de la minería y de otras ramas.

Al ascender al gobierno en 2006, Evo Morales prometió nacionalizar los sectores estratégicos y los recursos naturales, devolviéndole al Estado su papel rector a través de empresas públicas fortalecidas.

El Plan Nacional de Desarrollo de 2006 definió a la minería como un sector estratégico, por lo que el nuevo modelo económico debería orientarse a restituir la presencia hegemónica del Estado en el sector a través de la reforma de régimen de concesiones, de la reposición del Estado como productor en toda la cadena minera, del fortalecimiento de la Comibol (mediante la realización de 17 nuevos proyectos en áreas propias y el aprovechamiento de colas y desmontes), del control de la comercialización por agentes estatales, del fortalecimiento del Servicio Nacional de Geología y Técnico de Minas (Sergeotecmin), del incremento de las recaudaciones fiscales con un nuevo régimen tributario y del desarrollo de la siderurgia.

Por su parte, la nueva Constitución Política del Estado (CPE) aprobada en 2009, también determinó nuevas y amplias funciones en la economía: conducir el proceso de planificación económica y social con participación y consulta ciudadana; ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos; participar directamente en la

producción de bienes y servicios para promover la equidad económica y social, impulsar el desarrollo y evitar el control oligopólico de la economía; y promover prioritariamente la industrialización de los recursos naturales.

En el campo específico de la minería, la CPE estableció que el Estado es responsable de las riquezas minerales, de la dirección de la política minero metalúrgica y del control y la fiscalización en toda la cadena productiva. Asimismo determinó la participación del Estado en la industrialización y comercialización de minerales y prohibió la enajenación de los grupos mineros nacionalizados considerados patrimonio del pueblo. Por tanto, delimitó las atribuciones de los actores productivos a la obtención de derechos para la realización de actividades mineras y no a derechos propietarios sobre los recursos.

En el ámbito de los derechos civiles estableció que la consulta previa es una de las formas en que se ejerce la democracia directa y participativa, como base del sistema de gobierno. De manera específica, estableció la obligación del Estado de garantizar la consulta previa, de buena fe y concertada con los pueblos indígenas, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan. Consecuentemente, los pueblos indígena-originarios tienen derecho a ser consultados, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones, previamente a cualquier medida legislativa o administrativa que podría afectarles; derecho a vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas; derecho a la participación en los beneficios por la explotación de los recursos naturales no renovables de sus territorios; y a la definición de su desarrollo de acuerdo a sus criterios culturales y principios.

Finalmente, la CPE estableció que las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado y que todas las formas de organización económica tienen la obligación de proteger el medio ambiente. Por tanto, la conservación del medio ambiente para el bienestar de las generaciones actuales y futuras, constituye un fin y una función esencial del Estado.

Empero, al cabo de ocho años de gobierno esos principios y programas no fueron aplicados y sólo se procedió a cambiar parcialmente el régimen tributario. Por esa razón, la presencia estatal en la estructura productiva y la situación de los ingresos fiscales no mejoraron sustancialmente.

En el caso de la superficie de áreas mineras, el Estado sigue teniendo una participación minoritaria, con sólo el 15% de la superficie. Contrariamente, las empresas privadas poseen concesiones sobre una superficie de 9.620 km², equivalentes al 43% del total, y las cooperativas 3.691 km², equivalentes al 17% del total.

Muchas de las concesiones estatales con las mayores reservas permanecen bajo el control de operadores privados a través de contratos de asociación y riesgo compartido, como es el caso de los distritos mineros de Bolívar, Porco y San Vicente. Las cooperativas también controlan numerosas áreas estatales mediante arrendamientos, aunque muchas de ellas son operadas en realidad por transnacionales, como en los parajes del Cerro Rico de Potosí por la empresa Manquiri, Poopó por Sinchi Wayra,

Pulacayo por la ASC Bolivia y muchas otras en las regiones auríferas, permitiendo a las cooperativas apropiarse de manera privada de la renta nacional.

La participación estatal en la producción alcanza sólo al 3% del total de concentrados mineros, gracias a la recuperación de Huanuni y Colquiri por la lucha de sus trabajadores. Contrariamente, las políticas gubernamentales favorecieron el crecimiento de la producción de los sectores privados: en 2012 las empresas privadas produjeron el 75% de los concentrados y las cooperativas el 21%.

Los cambios tributarios se limitaron a la creación de un impuesto adicional de 12,5% sobre las utilidades en situaciones de precios elevados, sin modificar las reducidas alícuotas de las regalías. Por ello, en 2012 sobre un valor de producción de 4.156 millones de dólares, las recaudaciones fueron apenas de 347 millones de dólares, equivalentes al 8,3% de dicho valor. Las empresas privadas y la Comibol aportaron el 10,3% del valor de su producción y las cooperativas sólo el 2,9% de su producción.

Más debilitamiento de la Comibol

El derecho de Comibol de realizar actividades mineras *se limita a las áreas bajo su administración*. Su atribución de dirigir la actividad minera se reducirá a las empresas bajo su dependencia directa (mineras Huanuni, Colquiri, Coro Coro, fundiciones de Vinto y Karachipampa, siderúrgica del Mutún y empresa productora de litio), mientras otras empresas estatales podrán operar sin su control: por ejemplo, la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (Cofadena) y otras entidades podrán crear sus propias filiales mineras.

El reconocimiento de derechos adquiridos y pre-constituidos de empresas privadas y cooperativas bajo contratos de arrendamiento, riesgo compartido o asociación en áreas pertenecientes a Comibol, reduce el dominio estatal. Peor todavía, bajo la nueva figura de Contrato Administrativo *transfiere a las cooperativas* áreas estatales operadas bajo arrendamiento, *incluyendo las áreas nacionalizadas en 1952*, perdiendo así sus derechos y sus ingresos por concepto de canon de arrendamiento¹.

Contradiciendo su discurso estatista-socialista, el gobierno considera a Comibol como cualquier otra empresa que *debe competir en igualdad de condiciones* con transnacionales y cooperativas (aunque, como veremos más adelante, éstas sí obtienen un trato especial). Esto significa que no tendrá atribuciones especiales, que *operará bajo la misma lógica mercantil capitalista* buscando incrementar los excedentes para el Estado y que está prohibida de recibir recursos del Estado a fondo perdido.

Otra disposición que le impide asumir un rol protagónico, se refiere a que sólo podrá financiarse con: i) ingresos propios provenientes de sus filiales —excedente de sus utilidades después de hacer previsiones de reinversión—, ii) ingresos provenientes de nuevos contratos de asociación, iii) créditos bancarios y otras fuentes. Por tanto, las transferencias de recursos de Comibol a sus filiales o subsidiarias estarán “sujetas a devolución obligatoria”, es decir serán préstamos. Las empresas dependientes de

¹ Con los nuevos contratos administrativos, las cooperativas pagarán sólo la patente, distribuible entre la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM) y el Servicio Nacional de Geología y Minería (Sergeomin).

Comibol tampoco pueden transferirle sus deudas, aunque en caso de cierre deben transferirle sus activos y su patrimonio.

Según parlamentarios oficialistas, el trato especial a las empresas estatales consistiría en el derecho preferente de Comibol para solicitar áreas liberadas de la reserva fiscal, así como en la exclusividad para explotar algunos minerales y los salares. Sin embargo, el ejercicio de esos derechos estará seriamente restringido por su escasa capacidad financiera.

Continuando la política de anteriores gobiernos desnacionalizadores que eliminaron el Banco Minero, la comercialización seguirá en manos privadas, dejando al Servicio Nacional de Registro y Control de la Comercialización de Minerales y Metales (Senarecom) sólo la tarea de registrar y controlar las ventas. En la misma dirección, las empresas estatales deberán remunerar los servicios técnicos del Sergeomin, entidad que también elaborará un portafolio de prospectos mineros “para promocionar el potencial minero” ante inversionistas extranjeros.

La consecuencia de esta política será que las empresas estatales recurrirán a la mayor explotación de la fuerza de trabajo para obtener ingresos fiscales, ejerciendo presiones para elevar la producción y prohibiendo la protesta, como se ha impuesto en Colquiri mediante el DS 1775 que condiciona el pago del sueldo 15 a la superación de las metas de producción y a la no realización de huelgas.

Más fomento estatal y privilegios para el capital privado

La ley no se propone modificar la situación privilegiada de los capitales privados, permitiendo, más bien, que las empresas transnacionales tienen asegurada su permanencia por un largo tiempo explotando las principales minas del país: San Cristóbal, Bolívar, Porco, San Vicente, entre otras. Reconoce ampliamente sus derechos adquiridos y preconstituidos mediante la simple adecuación de sus concesiones a contratos administrativos mineros. Sus contratos de arrendamiento, riesgo compartido o asociación continuarán vigentes hasta su vencimiento o se adecuarán a nuevos contratos respetando sus condiciones iniciales. El reconocimiento de derechos preconstituidos alcanza también a los derechos sobre áreas superficiales, incluyendo aquellas que posteriormente fueron declaradas Tierras Comunitarias de Origen.

El derecho de realizar actividades mineras o “interés económico y social” está condicionado únicamente al inicio y continuidad de las actividades y al pago de la patente minera que, en el caso de proyectos de explotación, tiene valores que oscilan entre los 400 y 600 bolivianos anuales por cuadrícula (25 hectáreas). De este modo se promueve la más amplia libertad de explotación de los recursos mineros a favor de los empresarios, alentando el desarrollo del capitalismo que se orienta únicamente por la búsqueda de ganancias y no toma en cuenta necesidades sociales o prioridades nacionales, excluyendo toda posibilidad de planificación estatal.

La definición de la propiedad de los recursos mineros en la ley adopta la concepción neoliberal: la propiedad del pueblo boliviano sólo abarca a los minerales en su estado natural, como yacimientos ya sean del subsuelo o del suelo, mientras

que como productos pertenecen al productor. Los productores no tienen “derechos propietarios ni posesorios sobre las Áreas Mineras”, pero sí detentan el “derecho de propiedad, libre disposición y gravamen” sobre la producción y los residuos. Pese a estar prohibidos de arrendar las áreas mineras, heredar o inscribir los recursos minerales como propiedad suya en mercados de valores, se les permite utilizar “con fines de financiamiento” la información cuantitativa o cualitativa sobre los recursos o reservas minerales “en bolsas de valores autorizadas nacionales o extranjeras”. En la práctica, se les faculta a realizar las mismas acciones especulativas aprovechando el control real que poseen sobre los recursos naturales.

Los actores privados tienen el derecho a la libre disposición de las utilidades, incluida su remisión al exterior, sólo a condición de cumplir con las obligaciones tributarias, contradiciendo no sólo el discurso gubernamental sino el artículo 351 de la CPE sobre la obligatoriedad de reinversión de las utilidades en el país. Sólo en los casos de contratos de asociación con empresas estatales, las empresas privadas deben cederles al menos el 55% de las utilidades².

Se establece que los actores mineros podrán disponer libre y gratuitamente de materiales, leña y agua existentes en el área minera; también podrán construir caminos y sendas afectando terrenos de otros propietarios. Así, se privilegia los intereses capitalistas negando los principios declarativos de la CPE sobre la no-mercantilización del agua, por ejemplo.

La ley no incluye cambios en el régimen de regalías: mantienen alícuotas de entre 1% y 7%, dependiendo del mineral y de su cotización internacional. Por otro lado, aunque la ley no incluye el régimen de impuestos, es muy probable que el mismo no cambie pues la ley tiene como principio la “competitividad tributaria y previsibilidad jurídica”, para facilitar la presencia de inversión extranjera.

En síntesis, las transnacionales gozarán de las mismas y mayores ventajas que las otorgadas por el Código Minero neoliberal.

Más apoyo estatal directo a las cooperativas

Las cooperativas gozarán de las mismas prerrogativas otorgadas a las empresas privadas y algunas adicionales. Se beneficiarán con la transformación de las áreas arrendadas de Comibol —incluidas las nacionalizadas en 1952—, a Contratos Administrativos de duración indefinida, librándose del pago de cánones de alquiler.

El respeto a sus derechos adquiridos y preconstituidos equivale a mantener vigentes sus contratos con empresas privadas, suscritos en el pasado y también con el consentimiento del actual gobierno. La revisión del polémico artículo 151 sólo significa la prohibición de futuros contratos de asociación con empresas privadas y no afecta la continuidad de sus contratos vigentes con empresas transnacionales.

Del mismo modo, aunque el nuevo artículo 151 les obliga a convertirse en empresas privadas para firmar contratos de asociación con empresas estatales, los

² La minera San Cristóbal, que en los últimos años produjo más del 55% de los principales concentrados, escaparía de esa obligación por tratarse de una concesión privada.

cooperativistas obtuvieron a cambio la aprobación de una norma transitoria que permitirá a las cooperativas del Norte de Potosí suscribir contratos de asociación con Comibol para explotar con financiamiento estatal las colas, arenas y otros residuos del Distrito Minero de Catavi.

Se mantiene el bajo nivel de las alícuotas de la regalía minera, como continuidad de las ventajas otorgadas por los gobiernos neoliberales. Además, la única modificación de este régimen, consistente en la creación de una alícuota de apenas 1% para el oro explotado en “yacimientos marginales” es claramente provechosa para las cooperativas.

Pese a que la ley no incluye el nuevo régimen tributario, se puede dar por descontado que se ratificará la exención del pago del Impuesto a las Utilidades (IUE) y del impuesto adicional, sobre la base del acuerdo entre la Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia (Fencomin) y el gobierno, y de la nueva Ley de Cooperativas que considera que sus ganancias son únicamente “excedentes de participación” y no utilidades.

La ley garantiza también que el Estado apoyará las inversiones de las cooperativas con recursos públicos mediante el otorgamiento de créditos de fomento. Para ello no sólo se asegura la continuidad del Fondo de Financiamiento para la Minería (Fofim) —un fondo exclusivo para cooperativas—, sino que el mismo Presidente Evo Morales instruyó a los ministerios trabajar con las cooperativas para proveerles de nuevos créditos.

Finalmente, es llamativa la ausencia de medidas para impedir la difundida explotación de trabajadores asalariados, situación que se puede agravar con la autorización para contratar personal dependiente administrativo, técnico y de asesoramiento.

El carácter anti-indígena de la ley

El primer aspecto a destacar es que no se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho minero. Para ser *actores mineros productivos* ellos deberán organizarse como empresa privada o cooperativa. Esto significa que el gobierno “indígena” desconoce la identidad de esos pueblos y los induce a asimilarse a lógicas mercantiles capitalistas, contradiciendo el precepto constitucional que les reconoce el derecho a definir su desarrollo respetando sus principios y criterios culturales, así como sus formas de organización social.

Conservando la orientación del Código Minero, determina la prerrogativa del derecho minero sobre otros, pudiendo imponerse al derecho propietario de la tierra a través de resoluciones administrativas de la autoridad sectorial. Esto contradice totalmente el discurso oficial sobre el derecho al territorio y la autodeterminación indígena.

Los indígenas gozarían únicamente de *la participación en los beneficios* de la explotación minera, a través de las regalías percibidas por las gobernaciones. La disposición legal establece de manera genérica que las gobernaciones garantizarán la “participación prioritaria” de los indígenas de las regiones mineras, ratificando la

exclusión que practicaba la ley neoliberal. Adicionalmente, podrían obtener recursos de *compensación* determinados en procesos de consulta previa.

Aunque en el proceso de elaboración del proyecto no se cumplió el precepto constitucional que determina que los pueblos indígenas deberían ser consultados cuando se “prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles”, la ley reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa en materia minera administrada por la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM).

La consulta previa no se aplica a operaciones que comprendan sólo actividades de *prospección y exploración*. En el caso de la solicitud para la suscripción de nuevos Contratos Administrativos Mineros, si no se arribara a un acuerdo entre las partes para dar curso a la misma, el Ministerio de Minería y Metalurgia sería la entidad que decide en última instancia, resolviendo los derechos y obligaciones de las partes, puesto que en ningún caso los sujetos de la consulta previa pueden *vetar o impedir* la ejecución de actividades de explotación minera.

La consulta podría abarcar a distintos sujetos susceptibles de ser afectados por la explotación minera y no solamente a los pueblos indígenas propietarios del territorio. Estos deberían cumplir con condiciones como la existencia pre-colonial y dominio territorial ancestral, así como la conservación de sus patrones culturales y la tenencia colectiva de la tierra y el territorio. Así, debido a estas definiciones y al hecho que la identificación de los sujetos de la consulta estaría a cargo de la AJAM, existe el riesgo de que los derechos de los pueblos indígenas *se diluyan* en el proceso.

Se realizaría mediante tres *reuniones* (se elimina la figura de las *audiencias públicas*), y la duración del procedimiento de consulta no excedería los cuatro meses. A la conclusión de las reuniones —que darían lugar a una Resolución de AJAM— se establecería un proceso de “mediación y decisión” entre los representantes de los actores y la autoridad de la AJAM que duraría quince días. Si en ese proceso de “mediación” no se llega a acuerdos definitivos el ministerio de Minería resolverá el caso en el plazo de quince días y su resolución será “definitiva e inapelable”.

Al sustituir la audiencia pública por un procedimiento cerrado a los representantes podría desnaturalizarse la voluntad colectiva de los indígenas. Además, el ministerio que lleva a cabo un papel de conciliador de intereses tiene sus propios intereses, resumidos en el objetivo “estratégico” de generar ingresos fiscales. Por tanto, la norma parece responder fielmente a la insistente demanda de empresarios y autoridades por acelerar los trámites legales a favor de la inversión derribando los escollos que pondrían las exigencias “exageradas” de los pueblos indígenas.

Conclusiones

La nueva Ley de Minería y Metalurgia corresponde fielmente a la concepción ideológica y a los objetivos perseguidos por el gobierno de Evo Morales. En coincidencia con el Plan Nacional de Desarrollo y la CPE aprobada en 2009, la actividad minera como sector estratégico tiene el propósito fundamental de generar recursos fiscales, mediante la producción y exportación masiva de recursos naturales a

cargo de empresas transnacionales. Por este motivo, la nueva norma legal incluye incentivos para incrementar la exploración, explotación y exportación de minerales, consolidando la economía rentista por encima de otras consideraciones sociales y medioambientales.

El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo implementado por el actual gobierno busca el desarrollo del capitalismo, considerado una etapa de transición necesaria y prolongada previa al Socialismo comunitario. En ese sentido, sus políticas están dirigidas a “corregir las fallas de mercado” fomentando la redistribución de los excedentes primarios hacia los “agentes económicos bolivianos y los sectores excluidos”, en especial hacia los pequeños productores, la microempresa y los sectores informales. El marco general estaría dado por el desarrollo armónico de las distintas lógicas económicas constituyentes de la Economía Plural; por ello, aunque el Estado recupera parte de su presencia en la actividad económica, las empresas públicas no pueden poseer privilegios y deben competir en igualdad de condiciones con las empresas privadas, sometiéndose a la misma lógica capitalista de búsqueda de lucro. Esta orientación de la gestión estatal de la minería se impondrá no sólo en los aspectos relativos a la competencia comercial, sino especialmente en lo relativo a la gestión de la fuerza de trabajo; consecuentemente, en presencia de un proceso de debilitamiento de las empresas mineras estatales y frente a una coyuntura internacional de caída de las cotizaciones de los minerales, es previsible el agravamiento de la explotación de la clase obrera minera y de sus condiciones de vida.

El objetivo de incrementar la explotación de los recursos naturales requiere también reducir o flexibilizar las regulaciones medioambientales y, especialmente, el ejercicio de los derechos de los pueblos indígena-originarios. La nueva ley se ajusta a la demanda de los capitales transnacionales de facilitar la aprobación de los proyectos productivos mineros, por lo que ratifica la preeminencia del derecho minero sobre los otros derechos, criminaliza la protesta social y distorsiona la consulta previa hasta hacerla inoperante.

Por todas estas razones, la nueva Ley Minera representa una política típicamente pro-capitalista, anti-obrera y anti-indígena.

**DIFERENCIACIÓN SOCIAL
EN LAS COOPERATIVAS MINERAS.
FORMACIÓN DE CLASES
EN LAS COOPERATIVAS
TRADICIONALES DESDE
SU TIPOLOGÍA PRODUCTIVA**

Neyer Nogales Vera y Juan Collque Arrieta

Introducción

Dos problemáticas importantes y poco estudiadas sobre el cooperativismo son su progreso productivo y su régimen de relaciones sociales, pues muchas veces se considera que las cooperativas han marcado un camino diferente al de la economía de mercado y la explotación del trabajo que supone la economía capitalista. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006 del gobierno del MAS plantea que estas organizaciones tienen una vía propia de desarrollo, ajena al capitalismo, con el cual tendría una suerte de convivencia independiente en una economía plural.

La investigación aborda el régimen económico y social del cooperativismo a partir de sus avances en la industria. Se busca revelar, con información de campo recogida en las cooperativas mineras de Potosí y Oruro (llamadas cooperativas tradicionales), el estado de la técnica y las decisiones que estas asociaciones toman en relación a la producción, el cambio y la apropiación.

El cooperativismo minero ha vivido un intenso periodo de cambios que se remontan a la Nueva Política Económica, sobre todo con el control de yacimientos y activos que les transfiere Comibol. Hoy en día, más allá del rol acaso utópico que se le atribuye en el PND, el sector ocupa un lugar de privilegio en las políticas del MAS, buscando, en diversos momentos, realizar sus intereses respecto al control de factores de producción, pero sirviendo al mismo tiempo de canal de ingreso del capital monopólico.

Entonces, ¿qué demuestran los intereses del cooperativismo sobre la distribución de la tierra? O, dicho de otra manera, ¿qué tipo de uso sobre los recursos está en condiciones de implementar el cooperativismo minero desde su experiencia histórica? ¿Puede abrir una vía de desplazamiento de la economía de mercado y del capitalismo, como planteaban los utópicos, o se trata de nuevos intereses surgidos en sus filas en torno a la propiedad y la ganancia?

Aspectos conceptuales

Entre las vertientes teóricas que tratan sobre el cooperativismo, se puede encontrar las que tienden a considerarlo como una panacea para resolver los problemas sociales y económicos. En ese sentido, a través de la historia hubo intentos individuales

de implementarlas. Otra vertiente, con un sentido más pragmático, les atribuye un carácter anti cíclico, cuya importancia se acrecienta durante las crisis económicas. Adquiriendo así un rasgo subsidiario, similar al mutualismo, que es promovido por políticas públicas.

Entre los clásicos marxistas, las cooperativas surgidas de la gran industria se consideraron una forma de paso del modo de producción capitalista a uno asociado, al probar la inutilidad del dominio capitalista en la producción (Marx, 2009). Pero nunca lo consideraron una vía de desarrollo independiente, antes bien sólo constituían esfuerzos accidentales y particulares de los obreros¹ que, en todo caso, terminaban actuando en el medio mercantil como unidades capitalistas (Luxemburgo, 1978).

Otros autores también hicieron referencias a las formas menos emblemáticas del cooperativismo, surgidas del apoyo mutuo entre productores individuales en la venta, el crédito y el consumo, pero en este caso su papel se consideró limitado al integrarse a la economía mercantil.

El presente documento recoge lo señalado por Luxemburgo sobre la descomposición de las cooperativas en el medio mercantil hasta el punto de poder llegar a disolverse o convertirse en una empresa capitalista². Con mayor razón si se trata de cooperativas constituidas sobre la esfera de la circulación, que se limitan a desarrollar —como es característico— los elementos del capitalismo de la pequeña producción mercantil (Lenin, 1978).

Entonces, se parte de estudiar en campo el desarrollo de la industria conseguido en estas entidades; es decir, el alcance técnico que logran en su forma de producir. Ya que, según el enfoque adoptado, dicho alcance establece las condiciones para el desarrollo de las relaciones de producción, lo que permite abordar las relaciones que se dan en la producción, cambio y apropiación, y comprobar si existen las supuestas relaciones de cooperación y solidaridad.

En el desarrollo de la industria se pueden encontrar las siguientes etapas: producción individual, cooperación simple, manufactura y producción maquinizada. Uno de los rasgos centrales es el desarrollo de la cooperación en el trabajo que desecha poco a poco la producción individual. Sólo al alcanzar la técnica maquinizada, la producción descarta definitivamente las formas de producción precedentes. Señalaremos los rasgos más relevantes de las etapas de la industria y las relaciones a que dan pie:

¹ “...no podía detener el crecimiento en progresión geométrica del monopolio, ni emancipar a las masas, ni siquiera aliviar un poco la carga de sus miserias” (Marx, 2009).

² Medio que las lleva a hacer “el trabajo lo más intensivo posible, siendo aumentado o disminuido, según la situación del mercado; alquilar la fuerza de trabajo de acuerdo a las exigencias de la demanda mercantil, o despedirla, poniéndola en el arroyo; en una palabra, emplear cuanto medios se conocen para poner a una empresa en condiciones de poder competir con otras. [...] En esta contradicción perece la cooperativa de producción, retrocediendo hacia la empresa capitalista, o disolviéndose, caso que los intereses de los obreros fueran más fuertes.” (1978: 102).

- a) Producción artesanal individual: uso de instrumentos manuales y rudimentarios, con técnica manual. La apropiación es individual, en razón a la propiedad individual (ejemplo el artesano o el campesino).
- b) Producción con cooperación simple: uso de instrumentos manuales y técnica manual con cooperación. La apropiación es individual basada en la libre concurrencia (ejemplo maestro artesano y oficiales en los gremios pre capitalistas)³.
- c) Producción manufacturera: los instrumentos son manuales. La cooperación fundada en la técnica manual y con división del trabajo. Desde aquí las relaciones de producción capitalistas son típicamente las siguientes: apropiación individual basada en la separación del propietario de los medios de producción (que ya no participa del proceso laboral) y el trabajador no propietario que recibe un salario.
- d) Producción maquinizada: desecha técnica e instrumentos manuales, transformándose hacia la cooperación fundada en el medio de trabajo, la máquina, que se vuelve autónoma respecto al productor. La cooperación y división del trabajo se basan en principios objetivos, en el sentido de adecuarse rigurosamente a la ciencia. Las relaciones de producción muestran una apropiación individual de lo producido por parte del propietario de los medios de producción, separado radicalmente del obrero asalariado desprovisto de todo medio de producción.

Entre a), b), c) y d) se va desplegando la denominada concentración de los medios de producción y la formación de un mercado de trabajo con los expropiados. Desde la perspectiva de los pequeños productores individuales, se producen procesos de *diferenciación social* que los llevan a colocarse en lugares de la producción contrapuestos y antagónicos entre sí. Procesos de diferenciación que en las cooperativas mineras, como en cualquier otro actor económico en un entorno mercantil, los constriñe a integrarse a un proceso general y permanente de formación de clases sociales.

Las preguntas que guían la búsqueda se pueden resumir en las siguientes: ¿Existe en las cooperativas mineras un desarrollo avanzado de la industria, como condición de la cooperación y apropiación colectiva? ¿Qué usos de la cooperación existen en las cooperativas referidas a la producción y circulación? ¿Existe en las cooperativas explotación del trabajo y formación de elementos de producción capitalista?⁴

³ Ya “en las pequeñas industrias se forman relaciones capitalistas [...], pero éstas se hallan desarrolladas aquí débilmente y no se cristalizan en contrastes agudos entre los grupos de personas que participan en la producción.” (Lenin, 1978: 530).

⁴ En ausencia de información disponible desagregada y actualizada, para determinar el volumen de producción por cooperativa se recurrió a un informe de Comibol para la gestión 2004. El trabajo de campo consistió en recoger una muestra que represente diversos atributos de interés (Ver Anexo 1). En Potosí se visitaron 17 de las 115 asociaciones existentes, en tanto que en Oruro 12 de 41.

Casos de Potosí⁵

Cooperativas con predominio de la forma artesanal y cooperación simple

Se encontró dos cooperativas con esta forma de producir: 23 de Marzo y El Carmen. Ambas tienen trabajos a cielo abierto, vale decir en desechos de mina, colas de ingenio, relaves y, en ciertos casos, en pequeños yacimientos en superficie e interior mina. Aunque en interior mina es posible encontrar la forma artesanal y de cooperación simple en cualquier cooperativa⁶.

La historia de los socios en estas dos asociaciones se remonta a la relocalización de 1985, cuando los trabajadores terciarizados (locatarios, palliris y lamereros) de Comibol fueron los primeros en ser alejados de la empresa en razón a su situación más precaria. Las fechas de fundación, 1988 y 1989, muestran el retorno a las minas que emprenden estos trabajadores, pese a que mantienen un fuerte vínculo con las labores agrícolas. La caída del número de socios fundadores, de 351 a 53 en El Carmen y de 231 a 30 socios en 23 de Marzo, es indicador de la dificultad de esta actividad que no garantiza suficientes ingresos⁷.

El acceso a áreas de trabajo de estas cooperativas es bastante limitado y refleja el pasado de estos trabajadores que en tiempos de Comibol no tenían acceso a yacimientos o, si lo tenían, era en áreas que la empresa descartaba por su bajo contenido mineral (caso de locatarios). Las áreas de trabajo que les concede Comibol en arrendamiento no cuentan con ninguna facilidad o infraestructura, por tratarse en su mayor parte de desechos, de poco interés para su reutilización. Como minería a “cielo abierto”, se realiza en condiciones precarias, pues a diferencia de quienes trabajan en interior mina, tienen que suspender sus labores de acuerdo a las inclemencias del clima.

La forma de trabajo artesanal o con cooperación simple, en estas dos cooperativas, es adoptada por los socios en relación al mineral y tipo de yacimiento. Pues se trata de pequeñas concentraciones de estaño de baja ley que generan la rentabilidad más baja en el ámbito minero. Por ejemplo, en 2004 se registra por Comibol que la 23 de Marzo produjo 1,2 TMF, a razón de 40 kg por socio al año.

El proceso de trabajo artesanal consiste en la realización de operaciones de remoción de cargas y beneficiado por varios métodos (Ver Cuadro 1). Lo relevante sin embargo es que al tratarse de métodos manuales y rudimentarios, no permiten aplicar la cooperación sino sobre todo en labores de asistencia: el acarreo de carga, apaleo, transporte.

La presencia de trabajadores que asisten a los socios en sus labores es exigua y por periodos cortos. Muchas veces, la asistencia al socio es brindada por un familiar sin una retribución reconocible como salario. Cuando no existe el apoyo familiar, el

⁵ La mayoría de las cooperativas visitadas en Potosí (julio 2009) se ubican en el Cerro Rico, eligiéndose éste por concentrar la mayor actividad de estas entidades y por existir múltiples referencias sobre explotación de trabajo asalariado en su seno. El resto de las visitas se las realizó en Llallagua, distrito minero Siglo XX y en Atocha a la cooperativa Siete Suyos, la que anteriormente formaba parte del complejo industrial del sur.

⁶ Por ejemplo, tenía presencia importante en otras dos: Carmen y Central Mixto.

⁷ Se nos dijo que desde hace años la cooperativa no recibe a nuevos socios por la escasez de parajes.

Cuadro 1
Tipos de trabajo artesanal en las cooperativas mineras

	Estado mineral	Extracción	Transporte	Beneficio		Producto
				Selección y molienda	Concentración	
Desmontes y desechos	Descartes de trabajos en interior; excesos descartados de molino.	Con pala y picota.	Con carretilla, desde desmontes a lugar de trabajo.	Separación de cargas excedentes, primero con rastrillo y espadilla, luego molienda con maritate, quimbolate.	Depuración con cedazos y bateas de forma sucesiva.	Mineral secado, entre tres a cinco kg por mes.
Veneros superficiales	Mineral en estado natural ubicado en superficie.	Con pala y picota.	Con carretilla, desde desmontes a lugar de trabajo.	Separación de cargas excedentes, primero con rastrillo y espadilla, luego molienda con maritate, quimbolate.	Depuración con cedazos y bateas de forma sucesiva.	Mineral secado, entre tres a cinco kg por mes.
				Caso Palliris: el procedimiento es la selección de rocas mineralizadas (en desmontes o veneros superficiales) y su molienda con combo hasta obtener el mineral sin exceso de roca.		Mineral secado, hasta dos kg por mes.
Relaves ingenio	Desechos de procesos de concentración, mezcla de tierra, minerales, agua y rocas.	Con pala	Con carretilla, desde ingenio hasta lugar de trabajo.		Depuración de las cargas lúmedas en circuitos de agua (bubble), contruidos sobre la superficie de la tierra con principios gravimétricos.	Hasta cinco kg por mes.
Veta en interior mina	Faja de mineral en la roca, ubicada en profundidad.	Con combo, barrenos y dinamita. Pre-selección de la roca mineralizada a extraerse.	En sacos y a veces con carretilla.	Separación de carga excedente con uso de quimbolate, maritate y en ciertos casos remojado en bateas con agua.		> 100 kg por mes.

Fuente: CEDLA.

socio contrata de forma abierta a uno o hasta dos peones a cambio de un pago por jornal o por tarea:

“Cada uno tiene uno, dos [peones]. No tenemos mucho ahora. Si va a subir más [el precio de los minerales], vamos a agarrar más. Cuando ha subido 10, 12 tenemos” (Severina Terrazas, socia cooperativa El Carmen).

Un caso particular de la forma artesanal de trabajo se presenta en los socios que trabajan de forma individual en interior mina; es decir, siguiendo una veta pobre pero que permite tener mejores expectativas de beneficios que explotándola en colectivo. Si la veta es de plata, la rentabilidad incluso se pone más expectable. En estos casos es posible aplicar la cooperación simple entre el socio y uno o más colaboradores, que pueden ser socios, aprendices o simplemente dependientes. La labor tiene un carácter homogéneo en el sentido de no mostrar casi ninguna división del trabajo⁸.

Las cooperativas no aplican ningún criterio de planificación u ordenamiento en la distribución de áreas. Cada área de trabajo es solicitada de forma individual por los socios, atendándose solamente el orden de llegada de la solicitud. En lo productivo, no existen iniciativas de cooperación que busquen combinar el trabajo de los socios, primando un criterio individual y de autonomía en el trabajo.

La venta de la producción se realiza mediante la cooperativa y en otros casos individualmente. Con la centralización y venta colectiva, la cooperativa puede negociar en el mercado mejores precios que los pagados de forma individual. Sin embargo, muchas veces los socios eligen realizar ventas individuales, en la idea de que así no pierden “en peso y ley” frente a la cooperativa⁹.

Los ingresos que los socios obtienen por esta actividad son los más bajos encontrados, variando entre 300 y 500 bolivianos por mes. Además que sólo los generan cuando las condiciones climáticas les permiten trabajar. En el caso de los miembros que trabajan en vetas de interior mina, los ingresos líquidos, luego de cubrir costos de operaciones, pueden llegar a 1.200 bolivianos; es decir, una canasta básica normativa para el año de referencia.

Cooperativas con predominio de la manufactura

Las cooperativas con predominio de la técnica de manufactura son la mayoría. Técnica que es una adaptación de grupos de mineros aislados para trabajos en socavón. En la muestra recogida, forman parte de este grupo hasta 14 cooperativas¹⁰, de las cuales 11 se encuentran en el Cerro Rico, extrayendo minerales complejos (zinc,

⁸ En una época anterior al uso general de perforadoras por los socios, la difusión de las cuadrillas artesanales que aplicaban la cooperación simple era mucho mayor. Ser minero se trataba de un oficio en un sentido gremial. Ver Absi (2008).

⁹ En ese sentido, también existe la suposición que obtener un producto expectable (en volumen y ley) dependen de su propio esfuerzo; así como dependerían directamente de su capacidad de negociación y sus decisiones en las condiciones de venta.

¹⁰ Comptosí, Veneros Villa Imperial, Unificada, 10 de Noviembre, 20 de Octubre, Kunti, 27 de Marzo, 1ro de Abril, Siglo XX, Reserva Fiscal, Encarnación, Central Mixto, Carmen y Siete Suyos.

plata, plomo y estaño), uno en Atocha, que también explota complejos y estaño, y dos en Llallagua, dedicadas a extraer estaño.

El origen de estas asociaciones puede reducirse a dos fuentes: la relocalización de 1985, que propicia la organización de la mayoría, y las cooperativas llamadas antiguas, cuya fundación se remonta a diversas fechas entre 1939 y 1964. A diferencia de los relocalizados, que organizaron cooperativas con el cierre de Comibol, los socios originales de las antiguas eran ex trabajadores de empresas privadas, así como de trabajadores subsidiarios de Comibol y el Banco Minero.

En 2009, la cantidad de asociados tiende a crecer en las cooperativas que extraen complejos, la mayoría duplicando el número de integrantes. En tanto que en muchas de las cooperativas de estaño se redujo notablemente la cantidad de socios.

En general, ya se trate de cooperativas productoras de estaño o de complejos, el control de áreas laborables y de reservas constituye una primera fuente de diferencias materiales considerables¹¹. En este sentido, las antiguas (ubicadas en el Cerro Rico) lograron acceder a sitios que se encuentran entre los de mayor relevancia en cuanto a volumen y calidad de los yacimientos. Así como también se hicieron herederas de los principales activos fijos y reservas que pertenecieron a la otrora empresa “Unificada” de la Comibol. Esto a diferencia de las cooperativas de Llallagua y el sur, las cuales, a pesar de controlar las concesiones y activos fijos de las minas Siglo XX, Catavi y (una parte) del Complejo Industrial Sud, no pudieron lograr la misma relevancia productiva¹².

Así mismo, la disparidad en el acceso a yacimientos posibilitó la formación de alianzas entre algunas cooperativas y el capital monopólico. Hecho que se dio sobre la base del control de éstas sobre áreas de desmontes con alto contenido del mineral plata, los cuales podían ser aprovechados dentro los términos de los contratos de arrendamiento que mantenían con Comibol. Si bien los desmontes eran fruto de la acumulación de desechos por la actividad generada en el Cerro Rico desde su descubrimiento, su aprovechamiento correspondió únicamente a dichas cooperativas —siete en total— como depositarias de los derechos legales.

La alianza entre las cooperativas y la transnacional *Coeur d’Alene Mines Corporation* dio lugar a la puesta en marcha, en 2009, del proyecto San Bartolomé. A pesar de que el contrato es de riesgo compartido, las cooperativas reciben sólo una renta fija a cambio de permitir el ingreso de la empresa transnacional. Para la empresa el contrato significa remover 44 millones de carga bruta en 14 años de vida del proyecto, obteniendo 103,5 millones de onzas de plata¹³, con utilidades altísimas¹⁴.

¹¹ Por ejemplo, se pudo conocer que las dos cooperativas más importantes, Compotosí y Veneros Villa Imperial controlaban el 49% de las áreas entregadas a cooperativas bajo canon de arrendamiento con Comibol.

¹² A diferencia de Siglo XX y Catavi, de Llallagua o Siete Suyos del Complejo Central Sur, la empresa Unificada, era de las pocas consideradas como parte de los planes de rehabilitación de Comibol. Esto en atención al volumen de sus reservas y posibilidades de operación. De los tres centros se despidieron a más de 11.000 trabajadores.

¹³ De página web de la empresa.

¹⁴ El proyecto utiliza un sistema a tajo abierto que remueve masivamente el material geológico. El aprovechamiento se realiza en la planta que procesa hasta 8.000 toneladas por día (Cepromin, 2003). La tecnología usada es de pilas de lixiviación, con importantes efectos tóxicos en el ambiente si es que entra en contacto directo con éste. El producto final de las plantas de metalurgia y fundición son lingotes de plata.

Para las cooperativas, la renta fija que reciben ascendería solamente a algo más de 3 millones de dólares al año, a distribuirse entre las siete¹⁵ y de acuerdo a las cargas a removerse, es decir sin tomar en cuenta la calidad de los contenidos y la variación de las cotizaciones internacionales.

Un rasgo de la técnica de manufactura en las cooperativas es que tiene más campo para desarrollarse en minerales complejos que en estaño u otros metales. Esto debido a la mayor cantidad de carga que se requiere remover en estos minerales (principalmente con zinc), que les obliga a utilizar una organización del trabajo más amplia y elaborada. Entonces, es más fácil de hallar la técnica de manufactura en las cooperativas que explotan complejos, en nuestro caso, las del Cerro Rico y Atocha.

El proceso de trabajo manufacturero, aunque bastante precario por el carácter aislado de las cuadrillas entre sí, consiste en la combinación de tareas de los miembros de la cuadrilla en las etapas —de extracción, selección, transporte (y beneficio en el estaño)— de la labor minera. La asignación de labores se realiza en relación directa con esas etapas, constituyendo especialidades separadas la extracción y el acarreo de las cargas. El volumen de la cuadrilla, que fácilmente llega a las 10 personas, se incrementa en la medida que se realizan más voladuras¹⁶ y/o la distancia de acarreo es mayor (Cuadro 2).

En una escala mayor, que únicamente fue posible verificar en ciertas cooperativas del Cerro Rico, existen grupos de cuadrillas combinadas bajo un sólo mando, explotando varios parajes al mismo tiempo. Si a ello se le suma la rotación de turnos, el volumen de la mano de obra desplegada en estos casos sobrepasa sin dificultad el centenar o varios centenares:

“... si es que hay nomás [veta], traen nomás gente. [...] En general, [una cuadrilla puede tener] unas 20 a 25 personas; hay unos tres perforistas, encargados de perforación. En grupos grandes, tres grupos de perforistas puede haber.” (Vicente Inclán, cooperativa 27 de Marzo)

Estos logros en la técnica productiva de base manual implican la concentración, en pocas manos, de medios de producción como son los parajes y herramientas. Pero además, es importante destacar el papel que juegan los activos transferidos por Comibol —y en general toda infraestructura— que fue adquirida por las cooperativas y apropiada casi individualmente por los socios en sus labores¹⁷. En el Cerro Rico, los activos y reservas fueron transferidos principalmente a un grupo reducido de cooperativas, de las cuales se puede destacar 4 por sus altos volúmenes de producción

¹⁵ Un socio relataba: “...sólo recibimos 2.000 dólares mensual. Pero aquí, en Villa Imperial somos varios socios, y eso no alcanza para nosotros. Para los 290 socios no alcanza.” (A.C., cooperativa Villa Imperial).

¹⁶ La introducción general de perforadoras hizo posible está expansión inusitada de las labores de las cuadrillas.

¹⁷ “Con buena tecnología, las cooperativas son unas 3. [...] Tienen rieles propios, mecanizados. Juntan la carga para hacer procesar, con ingenio particular. [...] Unificada trabaja con güinchas, o sea, las güinchas son unas máquinas que arrastran unos 30 o 40 metros, que sacan una tonelada, por ejemplo, entre 4 personas; eso hacen en 3 o 4 minutos.” (R.M., ex cooperativista).

Cuadro 2
Trabajo manufacturero en cuadrillas con 6 y hasta >24 voladuras

	Extracción	Transporte		Beneficio		Tamaño cuadrilla
		Selección	Extracción	Selección y molienda	Concentración	
6 voladuras	– Perforación a pulso, con combo y barreno. – Perforación a máquina, con perforadora de aire comprimido.	– Manual, con combo y martillo.	– En sacos. – Con carretilla.	Sólo en estaño: a pulso y con maritate, quimbalete.	Sólo en estaño: con remojo en bateas.	≤10 Trab.
8 voladuras	– Perforación a máquina, con perforadora de aire comprimido.	– Manual, con combo y martillo.	– En sacos. – Con carretilla. – Con carro metalero. – Con guinches. – Con torno. – Con andarivel.	Sólo en estaño: a pulso y con maritate, quimbalete.	Sólo en estaño: con remojo en bateas.	8-12 Trab.
12 voladuras	– Perforación a máquina, con perforadora de aire comprimido.	– Manual, con combo y martillo.	– En sacos. – Con carretilla. – Con carro metalero. – Con guinches. – Con torno. – Con andarivel.			10 a 25 Trab.
24-36 voladuras	– Perforación a máquina, con perforadora de aire comprimido.	– Manual, con combo y martillo.	– Con carretilla. – Con carro metalero. – Con guinches. – Con torno. – Con andarivel.			25 a 100 o >100 Trab.

Fuente: CEDLA.

y mano de obra utilizada. Mientras que en Llallagua y el sur, los bienes transferidos parecen haberse distribuido más homogéneamente¹⁸. Por activos fijos entendemos: compresoras y perforadoras para extracción, carros metaleros con líneas eléctricas, güinches, tornos y andariveles, ingenios mecanizados para el beneficio.

Si bien la manufactura progresa con el mayor volumen de obreros y la división del trabajo, la cooperación de tipo técnico no se refleja del mismo modo en la propiedad y/o la apropiación de los frutos del trabajo de la cuadrilla. Pues más allá de ciertas diferencias, en la mayoría de los casos vistos, tanto la propiedad del paraje, los instrumentos y la apropiación del producto son predominantemente individuales. Es por esta razón que el crecimiento de las cuadrillas y de la riqueza generada se realiza en base al desarrollo de la explotación del trabajo.

En el Cerro Rico, que es donde la manufactura se halla más difundida y donde se recogieron más casos, las cuadrillas las integran uno o varios socios propietarios de un paraje y medios de trabajo. Para obtener mejores beneficios, este socio o socios amplían la cuadrilla con la contratación de peones asalariados, que reciben el pago de jornal por tareas de apoyo, sobre todo en la selección y acarreo del mineral al exterior. Pero el desarrollo de un mercado de trabajo en el entorno cooperativista también alcanza a los trabajadores principales, dedicados a la perforación y voladura de los topes, los cuales en este caso son “contratistas” no propietarios del paraje en labor.

Entonces, por un lado se desarrolla un grupo de propietarios que, con la concentración de parajes e instrumentos de trabajo, se convierten en una suerte de pequeños patrones. Mientras que en el otro polo se recrea un mercado de trabajo de obreros sin medios de trabajo que se convierten en asalariados. Entre éstos, es importante tomar en cuenta que además de los obreros, que no tienen relación de afiliación con la cooperativa, también existen socios pero de carácter “pasivo”, es decir que no tienen aportes al día o no tienen un paraje en producción¹⁹. En otras palabras, constituyen un grupo que se va diferenciando del resto de los socios en la medida en que, por diversos motivos, no pueden acceder a los factores de producción (parajes, instrumentos), o no tienen suficientes recursos para mantenerse en producción.

Es bastante común que los socios propietarios con operaciones de suficiente alcance dejen de participar directamente en el proceso de trabajo. Estos socios, que comandan a decenas y hasta centenares de trabajadores, se especializan en la dirección del proceso y en la venta de la producción; llegando a ser patrones capitalistas, en la medida que expolian al factor trabajo para acumular capital. En base a la acumulación de capital y medios de producción, algunos de estos transitan desde la esfera de la extracción a la comercialización y el beneficio²⁰. Por lo menos en las cuatro cooperativas principales del Cerro Rico se ha encontrado este fenómeno.

¹⁸ Recordar también que cuando se trata de estaño se facilita la extracción en carros, misma que puede ser compartida entre cuadrillas.

¹⁹ Para ser socio activo de una cooperativa hay que tener antigüedad y pagar una acción. En algunas cooperativas la antigüedad requerida es de tres años y la cuota de ingreso de hasta 3.000 dólares.

²⁰ Entre los casos más notables se encontró un socio que pagó por su cuenta la construcción de un ingenio moderno y también se diversificó a la industria de alimentos instalando su propia planta de bebidas.

Entre los dos grupos extremos (patrones y obreros) existe un sinnúmero de capas intermedias. Por ejemplo los grupos de socios que comandan la fuerza de trabajo como pequeños patrones, pero que por el volumen de sus operaciones no se diferencian en gran medida del resto. O los contratistas que, dependiendo del volumen de su contrato, pueden o no contratar a su vez mano de obra de peones. Un caso singular son los llamados “segundas manos” que explotan un paraje ajeno con sus propios instrumentos de trabajo y que se reparten a mitades iguales los beneficios de la producción con el propietario²¹.

En las cooperativas de Llallagua y Atocha, la difusión de la manufactura se halla mucho más limitada, pero además la diferenciación entre socios está obstaculizada por intervenciones de las organizaciones matrices que la contrarrestan al prohibir la contratación de trabajo asalariado. En dichas asociaciones se confirmó la existencia común de cuadrillas que trabajan de forma más o menos igualitaria en cuanto a la propiedad y los ingresos.

Sin embargo, también se recogió información sobre la existencia de relaciones de dependencia veladas en muchas cuadrillas, donde los trabajadores dependientes reciben una forma de pago en especie o derechos de acceso temporal sobre el yacimiento del propietario²². Sin ser asalariados en el sentido estricto, su situación de dependencia es poco desarrollada:

“Yo no les llamaría peones [...] sino que se le da cuándo se pueda hacer un tanto de mineral, a veces en el día se hace más que el sueldo del mes.” (Socio, cooperativa Siglo XX)

Al no tener capacidad de dirección o planificación de la producción, las cooperativas como entidades orgánicas juegan, en el mejor de los casos, un rol asistencial frente a las cuadrillas aisladas. En aspectos como el acceso a crédito (la mayor parte de las veces como garante); la compra de insumos y herramientas; el transporte o el beneficiado (activos de Comibol), varias cooperativas prestan servicios a los socios, aunque en ningún caso con carácter obligatorio. Son las cooperativas más grandes y con mayores niveles de producción las que pueden brindar este tipo de facilidades a los asociados, mientras que las pequeñas tienen un rol más limitado.

En el caso de la comercialización, las pocas cooperativas que centralizan la producción de sus socios tienen limitado éxito, por la preferencia de éstos de la venta individual. Las agencias de compra, representantes del capital comercial, usan estrategias para “enganchar” a los socios, incluida la realización de préstamos. El papel del

²¹ El papel de los ‘segundas manos’ en la concentración de la propiedad se refleja en este testimonio: “*El problema es que [quien] llega primero acapara todo. [...] ¿Qué quiere decir eso? Por el hecho de que yo he tenido áreas de trabajo, entonces puedo agarrar a un peón, a un segunda mano, entonces yo le doy material, todo el material explosivo [...] y él, de la producción, tiene que darme el 50%...*” (Ricardo Gutiérrez, ex socio cooperativa Reserva Fiscal).

²² Sin mencionar relaciones inequitativas entre los propios socios de acuerdo a la participación que tengan en la propiedad de los medios de producción o también arreglos en relación a la antigüedad, pago de cuotas, categoría por sistema de ingreso e incluso prestigio.

capital comercial en este sentido favorece la mecanización de la extracción, aunque su interferencia en la esfera productiva se limite a expoliar al pequeño productor hasta que se agote su veta:

“Claro, con él [agente comercial] es con quien trabajamos. Le decimos <<tenemos esta estructura o este avance, pero para esto necesitamos esto, necesitamos máquina>>...” (Isaac, Cruz, socio de cooperativa 20 de Octubre).

Un caso especial es la cooperativa Siete Suyos, única —de la muestra recogida en el sur— que centraliza toda la producción de los socios con vistas a cumplir contratos de venta al exterior. Más aún, la cooperativa tuvo la capacidad de reorganizar la producción de las cuadrillas y dirigir las a la implementación de planes productivos para cumplir sus fuertes compromisos de producción. El alcance de la reorganización es remarcable si se la compara con las otras del estudio: planificación de corridas, horarios de voladuras, reglamentación del número de trabajadores por cuadrilla, prohibición de acaparamiento de parajes, implementación de ingenio y fundición propios²³. Y como se puede deducir, se ha restringido así las posibilidades de desarrollo de diferencias sociales marcadas entre los socios.

Los ingresos en este grupo de cooperativas son extremadamente variables. El obrero trabaja para su sustento, con ingresos que promedian los 1.200 bolivianos. Si se trabaja todo el mes. Mientras el capitalista genera valores brutos entre 10.000 y 50.000 bolivianos, haciendo una categoría aparte para los capitalistas de mayor volumen que generan hasta medio millón de bolivianos al mes. En tanto, el grupo intermedio tiene ingresos bastante variables dependiendo si son obreros en condiciones igualitarias, pequeños patrones o contratistas.

Cooperativas con predominio de la maquinización

La producción maquinizada se encontró únicamente en una cooperativa que opera un ingenio de estaño adquirido por transferencia de Comibol, la Multiactiva Catavi-Siglo XX. Ubicada en el cantón Catavi, municipio Llallagua, esta cooperativa alberga a 150 socios.

Fue fundada en 1994 por trabajadores que durante la relocalización de 1985 decidieron permanecer en su fuente de empleo, rechazando los ofrecimientos de extralegales del DS 21060. Después de casi una década de espera, los mineros aceptaron una oferta de la Corporación de cederles en alquiler la planta e instalaciones del ingenio “C-4”, de la ex empresa Catavi. Por decisión de los socios, el número de miembros se mantiene invariable hasta el día de hoy²⁴. Lo que se explica principalmente por las dificultades para realizar ampliaciones que permitan aumentar el número de integrantes.

²³ A contraparte del esfuerzo de la cooperativa, salen a la superficie falencias como la falta de capital social para poner en funcionamiento sus plantas, so pena de perder contratos por falta de cumplimiento.

²⁴ Muchos socios son los descendientes de los fundadores.

El sistema maquinizado del ingenio permite suprimir la parcelación de las áreas de trabajo. No se pueden encontrar diferencias materiales fundadas en el acceso a áreas de labor como en las otras cooperativas. Toda ampliación y mejora se realiza en función al conjunto de la maquinaria, no siendo posible apreciar distinciones de grupos con mayores o peores posibilidades económicas. La cooperativa mejoró su molino para tratar nuevos tipos de carga, y emprendió obras mayores para construir un dique de colas e instalar una nueva planta de tratamiento minerales complejos y oro, en la localidad de Lambate de La Paz.

El sistema de trabajo es impuesto por la maquinaria, la cual funciona de forma casi autónoma respecto a los operarios. Se prescinde de la capacidad individual y los conocimientos de los obreros. Aunque huecos en el sistema, no automatizados (alimentación, transporte y control) y el carácter obsoleto de la tecnología, aumentan la relevancia de los trabajadores, los cuales pueden regular el funcionamiento de la máquina, sobre todo de acuerdo con la existencia de cargas a tratar y las necesidades de retratamiento que tengan en el proceso.

El proceso de beneficiado se inicia con la recepción de carga en el buzón, que es luego triturada en el molino, que está integrado por medio de canales de arrastre hacia clasificadoras que distribuyen las cargas hacia las mesas de concentración de acuerdo con su consistencia. El sistema de mesas de concentración se debe retroalimentar con la ayuda de operarios para conseguir el producto más fino posible. El producto final se seca y transporta en el camión de la cooperativa hacia las comercializadoras²⁵ (Cuadro 3).

Fundada en el sistema de máquinas, la cooperación productiva de los socios es distintiva de la cooperativa. Los trabajadores acumulan la producción colectiva en volúmenes comercializables que son enviados a su venta de una sola vez, de ahí que la apropiación del producto del trabajo no se realice de acuerdo al esfuerzo individual, sino que es un producto colectivo. Se resuelve así la forma social de esta manera de producir, facilitada en este caso por el propio medio de trabajo y la manera cómo se accedió a este: los trabajadores asociados, sin dependencia patronal, que se apropian directamente de los medios de producción, deciden de manera natural la distribución equitativa y sin apropiación individual.

Sin embargo, el entorno de la economía de mercado actúa sobre los productores por vía de los precios y la competencia. Las dificultades que atraviesa la cooperativa los lleva a cubrir costos del capital fijo, sacrificando sus ingresos, o quedar en paro por falta de materiales o por desperfectos en las máquinas. También se refleja en la contratación temporal de grupos pequeños de personal asalariado para labores en los talleres, lo que desvirtúa su naturaleza social.

La cooperativa trata por año alrededor de 1.500 toneladas (T) de carga bruta con leyes de cabeza menores al 50%²⁶. En 2004, su producción de estaño fino alcanzaba a 157 TMF. Volumen de producción que la coloca en una situación más ventajosa en

²⁵ Complementan las labores del ingenio las secciones de fundición, talleres y maestranza.

²⁶ cepromin, mimeo, mayo de 2009.

Cuadro 3
Proceso de trabajo maquinizado en ingenio

	Recepción	Trituración	Clasificación	Mesas de concentración	Secado	Acopio y transporte
Descripción	Buzón de recepción, donde los trabajadores usan palas para introducir las cargas con el fin de descompactarlas.	Molino mecánico regulado por operario hasta conseguir materiales procesables. Trabajadores trabajan con palas el molino mientras el sistema de alimentación no esté funcionando.	- Sistema mecánico de arrastre, articulada en un circuito integrado el molino a clasificadoras. - Sistema combinado de clasificadoras mecánicas, selecciona las cargas de acuerdo a su grosor y las distribuye a la siguiente fase de concentración. Obreros controlan ambos sistemas.	Sistema mecánico de mesas integradas en circuito con tres niveles que tratan diferentes grosores de carga mineralizada. Funciona con principios gravimétricos. Trabajadores controlan, regulan y alimentan las mesas con cal y otros insumos.	Vaciado de las mesas y transporte a lugar de secado. Trabajadores acarrear el estano fino en carretillas.	Mineral de estano fino es amontonado y cargado en sacos por trabajadores, esperando su transporte en camión a los puntos de venta.
Número de operarios	3	2	2	8	2	2

Fuente: CEDLA.

relación a otras cooperativas, sin embargo no le permite superar a los intermediarios locales que pagan precios por debajo de la cotización internacional.

A pesar de ser un modelo de actividad planificada, con emprendimientos incluso en el consumo²⁷, las dificultades que tiene para generar ahorro, limitan su capacidad de planificación. Finalmente, los ingresos de los socios fluctúan entre 1.500 y 2.000 bolivianos mensuales, por encima de la canasta alimentaria, con una escala jerárquica de acuerdo con las tareas asignadas.

Observaciones sobre Potosí

Como se ve, en las cooperativas existe una variedad de modos de producir; desde la producción artesanal, cooperación simple, manufactura y maquinofactura, con una gama infinita de formas intermedias entre éstas. La manufactura predomina por su difusión pero además por su concentración de medios y generación de empleo. Mientras que la forma artesanal, que se encuentra también en cualquier cooperativa, únicamente predomina en dos de la muestra. La forma maquinizada es una excepción.

La manufactura, tal cual, tiene vigencia en el Cerro Rico. Mientras que en Llallagua se trata de formas muy precarias de su surgimiento, como pequeña producción mercantil, en razón sobre todo a las limitaciones impuestas para la contratación de asalariados y la concentración de parajes²⁸. En Atocha, la sujeción de las cuadrillas bajo un sólo mando las aproxima a la versión de manufactura más amplia que existía durante la Comibol.

El predominio de la manufactura se refleja en los volúmenes de producción, dejando a los otros modos de producir con una participación irrelevante. Pero además se cumple un aspecto característico del predominio de este modo de producir típicamente capitalista, como es la concentración en pocas “empresas” de la mayoría de la producción. En la producción de 2004 tenemos que tan sólo cuatro cooperativas, que son las que reúnen a las cuadrillas de mayor dimensión, generaron el 69% de la producción de todas las cooperativas que tienen contratos de arrendamiento con Comibol. Respecto a la producción cooperativista nacional, tomando la estimación de Poveda²⁹ de 46.546 TMF, representa 59% para el 2004.

²⁷ Multiactiva posee granja lechera y panadería, cuyos productos no sólo se distribuyen entre los socios sino se venden a la población local. También mantiene en funcionamiento un canal de televisión y una estación de radio.

²⁸ “La manufactura tiene una gran importancia en el desarrollo de las formas capitalistas de la industria; es un eslabón intermedio entre la artesanía y la pequeña producción mercantil con formas primitivas de capital y la gran industria maquinizada (la fábrica). Aproxima la manufactura a las pequeñas industrias el hecho de que su base siga siendo la técnica manual, de que, por ello, las grandes empresas no puedan desplazar radicalmente a las pequeñas, no puedan arrancar por completo al industrial [operario] de la agricultura. [...] Aproxima la manufactura a la fábrica la formación del gran mercado, de las grandes empresas con obreros asalariados, del gran capital, al que se hallan sometidas por completo las masas de obreros desposeídos” (Lenin, 1978: 372).

²⁹ Poveda, Pablo. *Formas de producción de las cooperativas mineras en Bolivia*, Ed. CEDLA. La Paz, 2014.

Cooperativas con predominio de producción artesanal y cooperación simple

Entre las cooperativas con predominio de la producción artesanal y de cooperación simple se encontraron hasta tres en la muestra: Colón, Machacamarca y Puente Grande. Ubicadas dos en la localidad de Machacamarca y la otra en el municipio de Huanuni. En estas la producción se realiza a cielo abierto en yacimientos superficiales y desechos de ingenio. También se encontró producción artesanal bastante difundida en otras tres cooperativas del municipio Cercado, en las cuales se da una producción de socavón.

Las tres cooperativas son conformadas en un inicio por trabajadores terciarizados de Comibol. Las fechas de fundación datan de 1960 la más antigua (Machacamarca) y 1977 la más reciente (Colón). En la actualidad muchos socios ya son descendientes de los fundadores o compraron acciones para pertenecer a la cooperativa. El número de asociados se mantiene estable, incrementándose desde 46 a 48 en Machacamarca y de 50 a 60 en Puente Grande. La única cooperativa que redujo sus miembros es Colón, de 66 a 30 socios, dada la limitada disposición de los yacimientos.

Las áreas de trabajo de estas cooperativas son accedidas por vía de arrendamiento de Comibol. En el caso de Colón por el acceso a yacimientos de veneros superficiales, y en Machacamarca y Puente Grande por el uso de los desechos del ingenio de estaño de la empresa. En ningún caso se dispone de acceso a alguna infraestructura, pues se trata de áreas sin relevancia para la empresa. Así mismo, la pobreza de los yacimientos de estaño se refleja en la precariedad de la labor de los socios, adaptando modalidades de trabajo rudimentario y con utilidades bajas. En 2004, Puente Grande registró una producción de 0,3 TMF y Machacamarca de 9,6 TMF.

El proceso de trabajo de los socios en estas cooperativas es típicamente individual e individual con cooperación simple, esto es con uso de herramientas manuales y sin división del trabajo cuando es labor de más de uno. Al existir trabajo artesanal de veneros, desechos e interior mina, los procesos de extracción y beneficiado difieren según el tipo de yacimiento y su estado, tal como se refleja en el Cuadro 1. La autonomía del trabajo en los socios se refleja en las horas laborables, que van desde las 8 a 12 o más, dependiendo de la disponibilidad de luz solar en cada estación y en la toma de relevos con sus ayudantes (en los que benefician con budles).

La reducida dimensión de sus operaciones hace que la mano de obra de apoyo a los socios sea bastante reducida y por periodos relativamente cortos de tiempo. A pesar de ello, la contratación de peones asalariados es bastante común y se realiza abiertamente, en el caso que no puedan ser apoyados por familiares:

³⁰ En Oruro (enero 2009), la mayoría de las visitas se realizó a cooperativas de la ex mina San José y a otras ubicadas en las localidades de Machacamarca, Poopó y Santa Fe.

“Depende de cada socio. Por ejemplo, yo agarro [peones] a veces por tres meses y después se va también. No le puedo decir exacto” (Miguel Flores, socio cooperativa Machacamarca).

El rol de la cooperativa en la distribución de áreas es bastante limitado. En las tres cooperativas predomina el orden de llegada sobre las áreas o desechos. En Machacamarca y Puente Grande los mayores conflictos se dan en torno al acceso al agua, dándose turnos de uso y desde ahí reclamos de unos socios contra otros por abusos en el tiempo acordado. Más allá de ello, no existe desde la cooperativa ninguna iniciativa de impulsar la colaboración o el trabajo conjunto entre los socios, ya sea en la esfera productiva o de la circulación.

La venta de la producción se realiza de forma individual. A pesar de que Puente Grande tiene la obligación contractual de entregar toda su producción a la empresa Vinto de Comibol, la venta en esta cooperativa también es individual. Los volúmenes son tan exigüos que los precios que reciben están siempre por debajo del promedio, además de ser presa general de intermediarios. Los ingresos fluctúan entre los 600 y 2.000 bolivianos, mientras que los asalariados obtienen unos 40 bolivianos por jornal.

Cooperativas con predominio de manufactura

Se encontraron ocho cooperativas con la forma de producir manufacturera³¹. De estas, cinco se encuentran en la mina San José de Cercado en Oruro, produciendo estaño y complejos de plomo-plata; otra está en el municipio Poopó, con producción de complejos, y Santa Fe se encuentra en Morococala, con producción de estaño y zinc. El origen de la mayoría de ellas se remonta a la relocalización de 1985, habiendo sido fundadas entre 1990 y 2008. A excepción de Poopó que fue formada en 1966, siendo la más antigua del departamento.

El número de socios en estas cooperativas se incrementó notablemente (entre 155% a 600%) en los pocos años de funcionamiento, a excepción de Poopó que redujo sus afiliados de 411 a 360.

El control de áreas de trabajo, al igual que en Potosí, es la principal fuente de desigualdades materiales. Habiendo parajes con mejores vetas de mineral y/o con mejores condiciones de trabajo. Aunque una diferencia encontrada en Oruro, es que en muchos casos las cooperativas van restringiendo el acaparamiento de parajes entre los socios:

“Uno tiene paraje trabajado, tiene otro más allá de su reserva, tiene otro más allá [...]. Entonces, cuando un socio ingresa va a buscar un paraje y el otro le dice <<Es mío. Está ocupado>>. Entonces son precisamente los problemas que tenemos ahorita y que de alguna forma la directiva está incursionando en decir que todos los parajes no trabajados son para cualquier socio ahora” (Rubén Soliz, socio cooperativa San José Jallpa Socavón).

³¹ Son: Multiactiva Corazón de Jesús, 10 de Febrero, Poopó, Nueva San José, La Salvadora, San José Jallpa Socavón, Santa Fe y María Luisa. Entra estas, la mayoría tiene contratos de arrendamiento con Comibol.

Otro aspecto importante es el control por las cooperativas de concesiones y activos transferidos por Comibol ³². A partir de esta situación, se presenta de forma similar a Potosí, el caso de una cooperativa que, en base a la disposición de derechos, realiza una alianza con el capital monopólico.

Es el caso de la cooperativa Poopó, que firma un contrato de riesgo compartido sobre 34 concesiones (275 ha) con la empresa Sinchi Wayra, filial de la suiza Glencore IAG, empresa que compromete una inversión de 22 millones de dólares. El contrato estipula que la cooperativa participa de un 1,5% de las utilidades generadas, mientras que Sinchi Wayra se apropia de 96%, con una estimación de 109,5 millones de dólares a lo largo de 15 años del proyecto. Además la cooperativa participa con un cupo de empleo como trabajadores de la empresa ³³.

El alcance de la técnica de manufactura en la forma de producir de las cuadrillas aisladas tiene ciertas particularidades. Por un lado, la explotación de estaño en gran parte de las cooperativas representa menores volúmenes de carga a remover, lo que significa que no se requiere una organización del trabajo tan elaborada como se vio en el Cerro Rico de Potosí. Por otro lado, los ascensores y gúinches transferidos por Comibol se encuentran en funcionamiento y muchas cooperativas restringen el acaparamiento de parajes, lo que redundaría en una menor dimensión de las ampliaciones, mejoras y equipos de trabajo realizados por las cuadrillas.

El proceso productivo de la cuadrilla entonces tiene un carácter más rudimentario que el encontrado en el Cerro Rico de Potosí. Las cuadrillas por lo regular se conforman con hasta 15 miembros, siendo pocas las que sobrepasan dicho número llegando a varias decenas ³⁴. Hay pocas variaciones en el trabajo: el número de miembros de las cuadrillas se mantiene constante y la dirección del proceso, que recae sobre el jefe de cuadrilla, no se libera del trabajo directo como sucedía en Potosí.

En el Cuadro 2 se describió los elementos del proceso de trabajo de las cuadrillas según las voladuras, estando la mayor parte de las cooperativas de Oruro ubicadas entre las 6 y 12 voladuras.

El crecimiento limitado de las cuadrillas reduce el requerimiento de mano de obra externa. Si bien se encontró una parte significativa de cuadrillas con participación igualitaria de los socios, se puede decir que en la mayoría de ellas prevalecen los intereses individuales fundados en la propiedad de los medios de trabajo y/o en la participación en los beneficios del producto generado. Por lo tanto, se debe trazar

³² Los yacimientos y plantas de Comibol dieron pie a la expansión de las cooperativas en todos los casos estudiados. La más importante era San José, por su capacidad productiva, y la que dejó la mayor cantidad de activos fijos. En 1990 todavía esta empresa era considerada con proyecciones de rehabilitación, sobre todo por su potencial al ser un yacimiento polimetálico que permitiría el cambio del estaño a los complejos. Otra importante era Santa Fe por su producción de zinc. En tanto que Poopó era una empresa de menor dimensión por falta de inversiones. En Machacamarca el ingenio dejó de funcionar durante varias décadas hasta su reapertura en 2007.

³³ Tanto Sinchi Wayra en el país, como Glencore en el escenario global, son empresas con altas participaciones en el negocio minero. El proyecto combina procesos manufactureros y maquinizados de gran escala, con corte y relleno, rajo abierto y *open stope* en la explotación, y en la extracción y transporte método *trackless* y de jaula. En la concentración usa un sistema maquinizado de pilas de lixiviación.

³⁴ Por lo demás, estas cuadrillas de mayor dimensión se localizarían en un número reducido de cooperativas que muestran mayor capacidad productiva, tal el caso de Nueva San José y Multiactiva Corazón de Jesús.

dos procesos de diferenciación: uno regido por las diferencias materiales entre cuadrillas en base al acceso a yacimientos y condiciones productivas, la cual es la más conocida en Oruro³⁵, y otro que se sitúa en el interior de las cuadrillas como reflejo del condicionamiento externo del mercado.

Respecto a los procesos internos de diferenciación social en las cuadrillas, se puede encontrar por doquier dos formas: la cuadrilla igualitaria de trabajo y apropiación comunes, y la cuadrilla diferenciada, más difundida. La cuadrilla en igualdad de condiciones entre socios es fruto de la interacción de estos para hacer prevalecer los intereses comunes³⁶. Mientras que la cuadrilla diferenciada responde a los niveles de tolerancia que los socios y la directiva muestren hacia la monopolización de los medios de trabajo y la contratación abierta de peones asalariados. En ciertos casos, como el de la cooperativa Poopó, la jerarquía entre los socios y la propiedad de los parajes está incluso formalizada en base a categorías. En tanto que en otros casos, las diferencias materiales entre los socios parten de acuerdos entre estos en base a la simple concurrencia: quienes disponen de un paraje y/o herramientas acuerdan con otros la explotación conjunta y una determinada forma de distribución del producto.

Si bien es cierto que la contratación de trabajadores asalariados es poco tolerada, es evidente que la tendencia a su aparición está presente de forma permanente. Sobre todo debido a los cambios en el mercado que obligan a las cuadrillas —y a la misma cooperativa— a introducirlos o alejarlos de sus actividades. Lo que se expresa en la contratación de otros socios como peones, los cuales se hacen cargo del transporte de minerales a la superficie y a quienes se les suele pagar por tarea y no tanto por jornal³⁷:

“En mi cooperativa hay personas que trabajan a jornal. Eso nosotros lo consideramos como personal de apoyo... Pero no hay ninguna diferencia de pensamiento, ellos tienen libertad de voz y voto en nuestras asambleas.” (Alex M. Ramírez, presidente cooperativa Morococala)³⁸.

En tanto que en los casos en donde no se permite ni siquiera el pago por producto, las cuadrillas asumen formas veladas de relacionamiento laboral con trabajadores que no tienen participación en la propiedad ni el producto. Trabajadores que a veces son socios en periodos de prueba y a quienes se les paga con derechos de acceso al paraje para su explotación individual (en momentos de descanso de la cuadrilla):

³⁵ Diferencias entre cuadrillas ricas y cuadrillas pobres: “*Hay compañeros que siempre son a favor de ellos, que ya tienen más economía. Pero hay compañeros socios que siempre estamos, que no tenemos esa ventaja de minerales. Entonces seguimos decayendo. Pero esa desventaja hay porque no [existe] ese compañerismo entre los socios*” (Ceciliano Mamani, socio cooperativa Cóndor Jipiña). Entrevista realizada en ampliado de cooperativas.

³⁶ Se nos narró el caso de un conflicto en una cuadrilla, donde un socio denunció a sus compañeros por haber monopolizado los medios de producción. La directiva intervino la cuadrilla resolviendo “socializar” los medios de trabajo.

³⁷ Las cooperativas admiten la existencia de asalariados en labores que denominan de “apoyo”, es decir en tareas de tipo externo y temporal: obras civiles, vigilantes, compresoristas, además del personal administrativo y técnico.

³⁸ Entrevista realizada en ampliado de Fedecomín Oruro en 2009.

“por ejemplo [...], su cuadrilla es de 10 o así más o menos, pero para la extracción requieren de más mano de obra [...]. No los contratan, sino que esa misma extracción, esa misma carga que sacan lo reconocen también [como pago] a los compañeros que ayudan en la extracción. Pero así es de distinto modo.” (Ricardo Medrano y José Condarco, socios de cooperativa 10 de Febrero)

Si bien se encontró la forma del obrero asalariado bajo diferentes formas de dependencia obrero-patronal, muchas de ellas veladas, por el lado de la concentración de los medios de producción, no se ha podido comprobar la existencia del socio de tipo patrón capitalista que no participa directamente del trabajo. Más bien lo que abunda es la forma del pequeño patrón en diversos grados de progreso, cuyos más adelantados se concentran en las dos cooperativas más importantes.

Como cabe suponer de lo descrito, las cooperativas casi nunca ejercen hacia los socios directivas de coordinación productiva³⁹. Tampoco existe una planificación en la distribución de las áreas de trabajo, cumpliéndose, como es típico, la regla del orden de llegada. La actuación de las cooperativas más bien se concentra en labores de asistencia a las cuadrillas en la esfera de la circulación, comparativamente más consistente que lo visto en Potosí. En tres cooperativas se recogió información de la compra de herramientas e insumos por la cooperativa, y su reventa a los socios a precios de mayorista. También existe coordinación del transporte y respaldo a la gestión de créditos para los socios en calidad de garante. Por otro lado, dos cooperativas son propietarias de ingenios que, sin embargo, son alquilados a comercializadoras privadas sin darles un uso directo.

La venta de la producción conjunta también fue comprobada en cuatro cooperativas. Aunque las ventas se realizan en razón del producto por cuadrilla y no como un único producto de la cooperativa. Llama la atención la cooperativa Nueva San José que en base a sus altos niveles de producción tiene contratos de venta al exterior y que se vio en la necesidad de reorganizar la producción facilitando maquinaria e insumos a las cuadrillas, reglamentando las voladuras e introduciendo a trabajadoras “palliris” para reaprovechar las cargas desechadas.

Las cooperativas que venden su producción de forma predominantemente individual recrean una mayor dependencia hacia el capital comercial, pero también hacia intermediarios menores. Las agencias comercializadoras aplican estrategias para asegurar la dependencia de los productores, entre las cuales se encuentran: el “financiamiento” de operaciones, alquiler de máquinas, adelantos e incluso el pago del transporte de la carga de los socios. En este marco, los ingresos son bastante variables entre cuadrillas y entre socios, en un rango entre 300 hasta 3.000 bolivianos por mes, constituyendo un grupo aparte los socios con ingresos superiores que pueden generar 50.000 bolivianos mensuales. Se estima que los dependientes ganan entre 600 y 1.300 bolivianos al mes; o 50 bolivianos cuando trabajan a jornal.

³⁹ Algunas veces, debido a la estructura de la mina y la escasez de compresoras de aire, las cooperativas se ven en la necesidad de reglamentar horarios para el taladro y voladura para las cuadrillas.

Cooperativas con predominio de maquinización

En este acápite se expone el caso de la única cooperativa con producción maquinizada encontrada en el trabajo de campo en Oruro. Se trata de la cooperativa Unificada, que funciona sobre un ingenio mecanizado, ubicado en la localidad de Machacamarca. Los socios titulares de los derechos sobre el ingenio, en un número de 12, lo arriendan a Comibol junto a otros yacimientos adyacentes (Apemin, 2007). La cooperativa se fundó en 1966, con 23 socios, pero a la fecha sólo quedan 12 debido a que la mitad ya se habría jubilado y no se recibieron nuevas afiliaciones.

El sistema de máquinas evita la parcelación. Los socios hicieron inversiones para mantener el ingenio en operación e incluso implementaron mejoras. Por ello y, pese a ser un ingenio mecanizado añejo, se considera que el costo de una acción en la cooperativa podría estar alrededor de los 25.000 dólares. Un monto fuera del alcance de la mayoría de los trabajadores:

“...la verdad es que no se puede [recibir más afiliados] porque son bastantes socios. Si entraría, tendría que entrar con un capital y capital para un ingenio es bastante” (W.M., superintendente, cooperativa Unificada de Oruro).

El ingenio se dedica principalmente al beneficiado de estaño, recibiendo cargas secas e incluso húmedas (desechos de otros ingenios). Como ingenio mecanizado, las cargas recibidas se someten a molienda, para luego ingresarla a un sistema de clasificación y depuración en mesas de concentración. El sistema se retroalimenta con las mismas cargas procesadas, hasta lograr un máximo de aprovechamiento en medidas finas (ver Cuadro 3).

De acuerdo con las entrevistas realizadas, los socios en algún momento dejaron el trabajo en la cooperativa y pusieron reemplazantes asalariados (25 en total), dedicándose desde entonces a otras actividades, cambiando sus residencias a la ciudad de Oruro y dejando en las labores de dirección y control del trabajo a un administrador. En otras palabras, más allá de las consideraciones sobre su naturaleza jurídica o sus supuestas funciones sociales, la cooperativa se transformó en una unidad empresarial⁴⁰. La propiedad colectiva del ingenio por trabajadores directos, por influjo de la libre concurrencia y las decisiones de estos se transformó en una sociedad por acciones al estilo empresarial.

En esta cooperativa es donde con mayor claridad se cumplen las relaciones antagónicas de tipo obrero-patronal, pues la acumulación de capital por los socios es extraída de forma neta de un plusvalor generado por los obreros asalariados. La organización del trabajo asume la forma social propia del capitalismo. Esto en base a la expropiación del trabajo en tres turnos diarios, basados en metas productivas, y donde los obreros deben actuar conforme el ritmo de la maquinaria. Los obreros se agrupan en tres categorías: los permanentes, que cuentan con contratos escritos; los

⁴⁰ Aun así, según lo recogido, usa su personería jurídica para gestionar créditos públicos como son los fondos de Apemin.

temporales, que tienen contratos verbales; y los flotantes, que se encargan de trabajos extraordinarios. Si bien los ingresos de los socios no son de conocimiento de los obreros, el salario de estos últimos, en el mejor de los casos, es de 1.300 bolivianos, apenas por encima de una canasta alimentaria.

En la venta de la producción, la cooperativa tiene dos formas de articularse al mercado. Por un lado realiza el papel de acopiador de la producción bruta de pequeños productores para su beneficio y venta como concentrados en el mercado. La dimensión de sus operaciones sin embargo, con un rango que va desde los 800 a 1.200 TMF en épocas de precios altos, no le permite ubicarse por encima del capital comercial local. Por otro lado, otra forma de articularse al mercado es mediante la maquila que realiza para otras empresas del medio cuando no puede aprovisionarse de materiales.

Observaciones sobre Oruro

El estudio de los casos de Oruro evidencia una variedad de modos de producir, pero que como procesos de diferenciación social tienen poca transcendencia o están en estado latente. En este sentido, las diferencias más notorias se presentan en torno a los factores de producción, como diferencias materiales entre cuadrillas y entre cooperativas, y no tanto desde la esfera productiva como relaciones obrero-patronales.

Un aspecto notable es que aunque bajo el control de las cooperativas, ejercido contra el acaparamiento y la contratación de peones asalariados, las cuadrillas se ven coaccionadas por el mercado a desarrollar elementos de diferenciación como respuesta a los cambios en los precios y la competencia. Además, en las asociaciones con predominio de manufactura, se cumple otra característica típica como es el predominio productivo de unas cuantas. Pues cuatro cooperativas de mayor importancia controlan el 88% de la producción de estas asociaciones en el departamento. Respecto a la producción nacional, si bien el volumen de producción es muy bajo, en cuanto al valor bruto de producción concentran el 35% (2004) de las cooperativas que tienen contratos con Comibol.

Conclusiones

Como conclusión general, se puede decir que se ha comprobado que las cooperativas mineras tradicionales, tanto en Potosí como en Oruro, no son ajenas a la economía mercantil ni al capitalismo, y que en cualquier caso se descomponen en la interacción con éstos. También se ha comprobado que las asociaciones mineras, sobre todo desde que se hicieron cargo de yacimientos y activos transferidos por Comibol durante la NPE, han desarrollado en su seno profundos procesos de diferenciación social. Dando como resultado la existencia no sólo de diferencias materiales entre socios, entre cuadrillas y cooperativas (cooperativas ricas y pobres, cuadrillas ricas y pobres, socios ricos y pobres), sino que éstas trascienden lo material y se constituyen en diferencias sociales con la formación de nuevos grupos de población, de forma típica clases sociales obrera y capitalista. Lo que revisamos a continuación.

Tanto en las cooperativas de Potosí como en las de Oruro se advierte la convivencia simultánea de las etapas de la industria: artesanal, cooperación simple, manufactura y maquinización. En ambos departamentos la producción manufacturera es la más importante en cuanto al número de cooperativas, de trabajadores y de volumen y valor de la producción. La maquinizada se presenta únicamente en la fase de beneficio (ingenios), pero su presencia en este escenario es excepcional por constituirse sobre activos fijos de la ex empresa Comibol. El trabajo artesanal, y con cooperación simple, está estancado y tiende a disminuir en comparación con los otros⁴¹.

La desigualdad en el acceso a los medios de producción determina un primer factor de diferenciación entre las cooperativas, tanto en Potosí como en Oruro, pues otorga a algunas mejores condiciones para la producción. En este marco, el acceso a nuevas áreas de trabajo y activos de la ex empresa Comibol fue fundamental para impulsar estos procesos; además de otorgar a ciertas cooperativas la capacidad de generar rentas en base al control de yacimientos de jerarquía. Por lo tanto, se convirtieron en un canal de ingreso para el capital monopolístico.

Sólo una asociación organizada de forma maquinizada funciona como cooperativa de producción, en tanto que algunas de las organizaciones manufactureras lo hacen muy restringidamente en el ámbito de la circulación. En el caso de las artesanales ninguna funciona como cooperativa de producción, ni de crédito, ni de compra; sí algunas en la comercialización.

El rol que asumen las cooperativas como organizaciones matrices se convierte también en factor de diferenciación. En la mayoría de los casos las acciones colectivistas son de carácter asistencial y accidental. En el resto de las asociaciones, que conforman el grueso del sector, la cooperativa parece ser sólo un medio para la obtención de personería jurídica, con miras a adquirir áreas de trabajo para uso individual. En este sentido, la denominación de cooperativa en realidad encubre la producción individualista y parcelaria, cuando no la misma producción capitalista.

En ambos departamentos, las formas artesanal, manufactura y maquinizada, dependen fuertemente del capital comercial por la vía de los precios. Los volúmenes de producción más reducidos tienen mayores problemas para conseguir los precios promedio de venta. A su vez, las agencias de comercialización utilizan mecanismos como los adelantos para comprometer y subordinar a los productores.

Tanto la forma artesanal, como la de manufactura y maquinizada tienen una tendencia clara a la contratación de trabajo asalariado. Incluso considerando los niveles primarios de la técnica de los artesanos, ya se puede apreciar con rigor las relaciones basadas en el interés individual; predominio del mercado sobre el productor; explotación del trabajo y competencia entre los socios. La forma como progresa esta tendencia parte de la apropiación individual de las áreas de trabajo y medios de producción, que formalmente pertenecen a la cooperativa, y la falta de posesión de

⁴¹ Los trabajos artesanales con acceso a ciertos factores de producción se convirtieron en manufactura y los que son marginales no tienen posibilidades de desarrollo.

otros socios y trabajadores no afiliados a las cooperativas. La manufactura, que se erige sobre el trabajo manual, concentra la mayor parte de la mano de obra.

Junto al trabajo asalariado progresa el gran propietario de los medios de trabajo. Este fenómeno se observó principalmente en un grupo privilegiado de cooperativas del Cerro Rico. Mientras que en el resto se constató la vigencia de una gran variedad de formas intermedias de pequeños patrones. Incluso en las cooperativas donde se prohíbe el acaparamiento de parajes y la contratación de peones, las tendencias de diferenciación se hicieron patentes con formas veladas de relaciones obrero-patrón. Una apreciación general de los 29 casos revisados, que se puede apreciar en los Cuadros 4 y 5, muestra la relación entre la existencia de determinados medios de producción, típicos de cada etapa de la industria, con la aparición de nuevos tipos de población.

Un rasgo central en el desarrollo de la manufactura capitalista es la concentración de la producción en pocas “empresas” que conviven con una multitud de pequeñas producciones disgregadas. Hecho que se comprueba en el Gráfico 1⁴², mostrando la concentración de ciertos aspectos de la producción en unas cuantas cooperativas que agrupan a las cuadrillas más desarrolladas (6 de Potosí y 1 de Oruro). Apareciendo una distribución desigual de estos elementos que conforman una estructura vertical, la cual confirma la hipótesis de desarrollo de diferenciación⁴³. Un grupo menor de socios concentra la mayor parte de la producción, la mano de obra (sobre todo asalariada, es decir con una patente forma capitalista) y tiene un mayor alcance en la productividad.

Finalmente, las tendencias descritas dan pie a reflexionar sobre los intereses que estas entidades tienen al pretender controlar ciertos yacimientos de relevancia. Intereses que se manifestaron durante el conflicto de Huanuni en 2006⁴⁴ o el de Colquiri después. Según lo visto, el acceso de las cooperativas a yacimientos y activos de relativa jerarquía de Comibol, no se tradujeron en el fortalecimiento de rasgos de cooperación y solidaridad, sino que se convirtió en el escenario para que se desenvuelvan sus tendencias intrínsecas. Fundamentalmente desarrollan capitalismo, en su estilo más arduo por su lentitud y gradualidad, y con intereses individuales por doquier que afincan en una inicial parcelación de los yacimientos.

⁴² Gráfica construida con datos de producción de 2004, y de volumen de mano de obra entre socios y trabajadores recogida en el trabajo de campo.

⁴³ Por otra parte, entre estas “empresas” hegemónicas y la pequeña producción se tejen una multitud de vínculos entre sí; por ejemplo, mediante la compra de la producción de los pequeños; pero sobre todo en la etapa de beneficio cuando algún socio logra adquirir un ingenio para procesar las cargas de sí mismo y acopiar las de otros.

⁴⁴ Las cuatro cooperativas que operaban en el cerro Posokoni y que disputaron intensamente el control del yacimiento frente al sindicato, constituían las cooperativas más importantes del sistema nacional por la dimensión de la riqueza generada. Representando en 2004 el 35% del valor bruto de producción de las cooperativas con contratos de arrendamiento con Comibol, lo que haría palidecer aún a las cooperativas más importantes de Potosí que fueron nuestra referencia en el presente estudio. El acceso a este yacimiento estratégico, para el cual ofrecieron pagar en efectivo una suma millonaria, las habría catapultado a una concentración sin precedentes.

Cuadro 4
Medios de trabajo y tipos de productor en cooperativas de Potosí

Modo de producción	Cooperativas	Número de operarios	Tipo de yacimiento	Instrumentos/Medios de trabajo	Tipos de productor
Artesanal	Carmen Ltda.	1 a 3	Interior mina	barreno, combo, punta, bolsas de goma, explosivos	/socio operario /ayudante
	El Carmen Ltda.	1 a 2	1) Veneros 2) Colas	1) pala, picota, carretilla, rastrillo, espadilla, quimbaleta, maritate, cedazo, batea, 2) budles	
Manufactura	– Compotosí – Veneros Villa Imperial – Unificada – 10 de Noviembre – 20 de Octubre – Kunti – 27 de Marzo – 1ro de Abril – Siglo XX – Reserva Fiscal – Siete Suyos – Encarnación Ltda. – Central Mixto – 23 de Marzo	4-6* 6 a 25* >25	Interior mina	a) manuales: combo, barreno, punta, bolsa de goma, carretilla, pala b) mecanizado: perforadora, combo, barreno, punta, bolsa de goma, carretilla, pala, carros metaleros, guinchos	/capitalista /pequeño patrón /socios iguales /segunda mano /contratistas /peón
Maquinizado	Multiactiva	150	Ingenio	Sistema de máquinas: chancadora, molino, clasificadoras, espirales, mesas concentradoras, bolsas	/socios iguales /asalariados

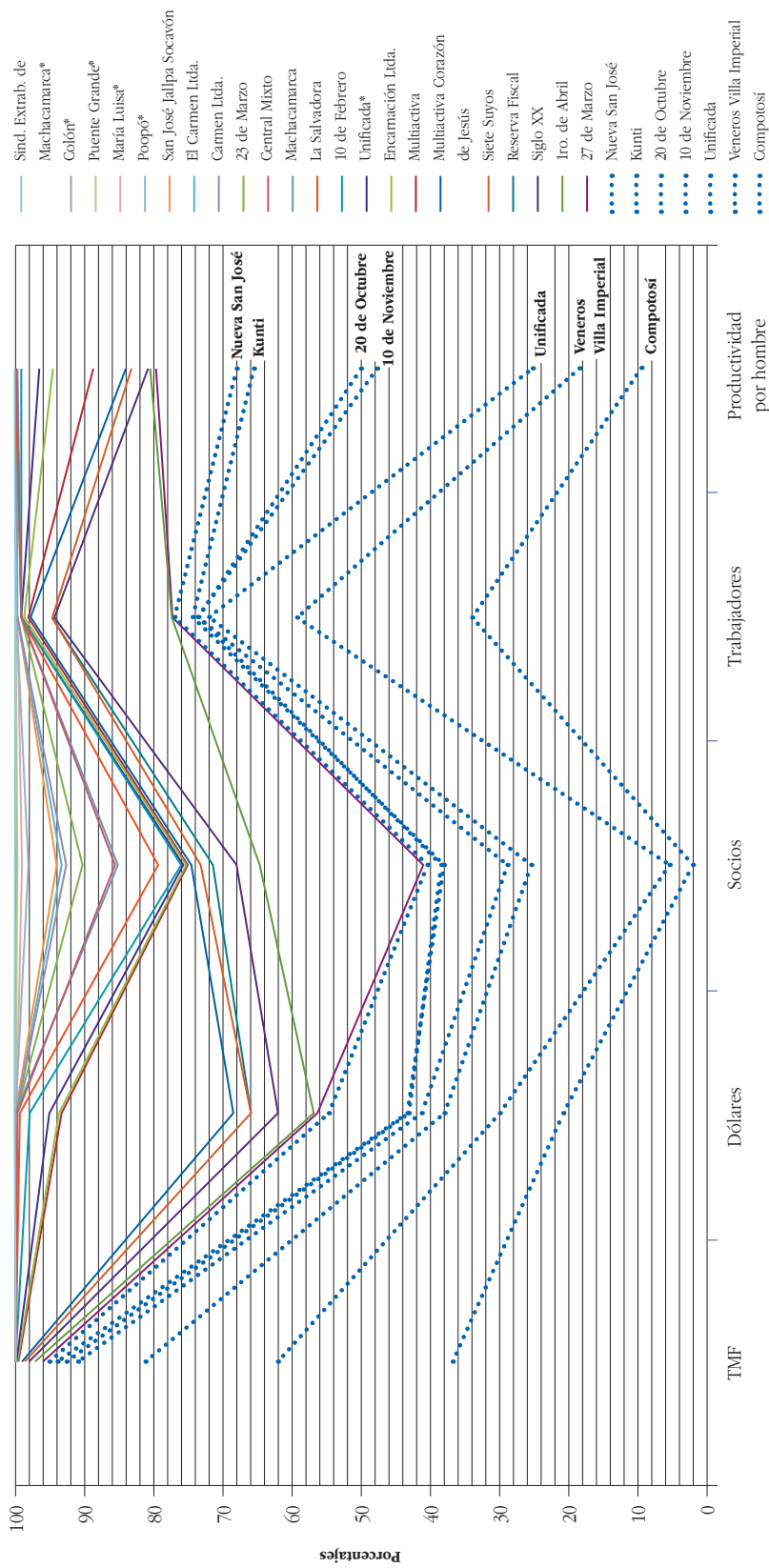
* Los tres tramos de número de operarios corresponde a tres tipos de cuadrilla que se observa en las cooperativas.
Fuente: CEDLA.

Cuadro 5
Medios de trabajo y tipos de productor en cooperativas de Oruro

Modo de producción	Cooperativas	Número de operarios	Tipo de yacimiento	Instrumentos/Medios de trabajo	Tipos de productor
Artesanal	Colón	1 a 2	1) Veneros	1) Pala, picota, carretilla, rastrillo, espadilla, quimbalete, maritate, cedazo, batea.	/socio operario /ayudante
	Sind. Extrab. de Macha-camarca	1 a 2	2) Colas	2) Budles.	
Manufactura	Nueva San José	6 a 12	Interior mina	a) Manuales: combo, barreno, punta, bolsa de goma, carretilla, pala.	/pequeño patrón /socios iguales /socios sin medios de producción /peón
	– Multiactiva C. de Jesús – 10 de Febrero – La Salvadora – Machacamarcá – San José JallpaSo – Poopó – María Luisa – Puente Grande	12-48 48 a 150		b) Mecanizado: perforadora, combo, barreno, punta, bolsa de goma, carretilla, pala, carros metaleros, guinches.	
Maquinizado	Unificada*	150-25	Ingenio	Sistema de máquinas: chancadora, molino, clasificadoras, espirales, mesas concentradoras, bolsas.	/socios capitalistas /asalariados

Fuente: CEDLA.

Gráfico 1
Porcentajes de participación sobre la producción, valor, empleo, y productividad, en 29 cooperativas de potosí y Oruro



Fuente: CEDLA.

BIBLIOGRAFÍA

APOYO AL DESARROLLO ECONÓMICO SOSTENIBLE EN ÁREAS MINERAS (Apemin)

- 2008 *Diagnóstico del sector minero cooperativizado en los departamentos de Oruro y Potosí.*
En: Diagnósticos mineros en Bolivia. www.apemin.eu/Archivod%20PDF/Diagnostico_minero_2008.pdf. 15 de enero de 2009.

Comibol

- 2005 “Diagnóstico de Operaciones Minero Metalúrgicas en Diferentes Distritos de Comibol para 2004”. s.e.:s.sl.

GÓMEZ, Pedro (Coord.)

- 2003 *Informe de investigación. Casos: proyectos San Cristóbal y San Bartolomé. Proyecto: Negociación y toma de decisiones para comunidades mineras de Potosí.* La Paz, CEPROMIN.

LENIN, Vladimir Ilich

- 1979 *El desarrollo del capitalismo en Rusia* (Moscú: Progreso).
1980 *Sobre las cooperativas* (Moscú: Progreso).

Luxemburgo, Rosa

- 1978 *Reforma o revolución. Y otros escritos contra los revisionistas.* Barcelona, Fontamara.

MARX, Karl

- 2004 *El capital.* Volúmenes 1, 3 y 7. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
2009 “Discurso ante la Internacional de Trabajadores”, mimeo.

PASCALE, Absi

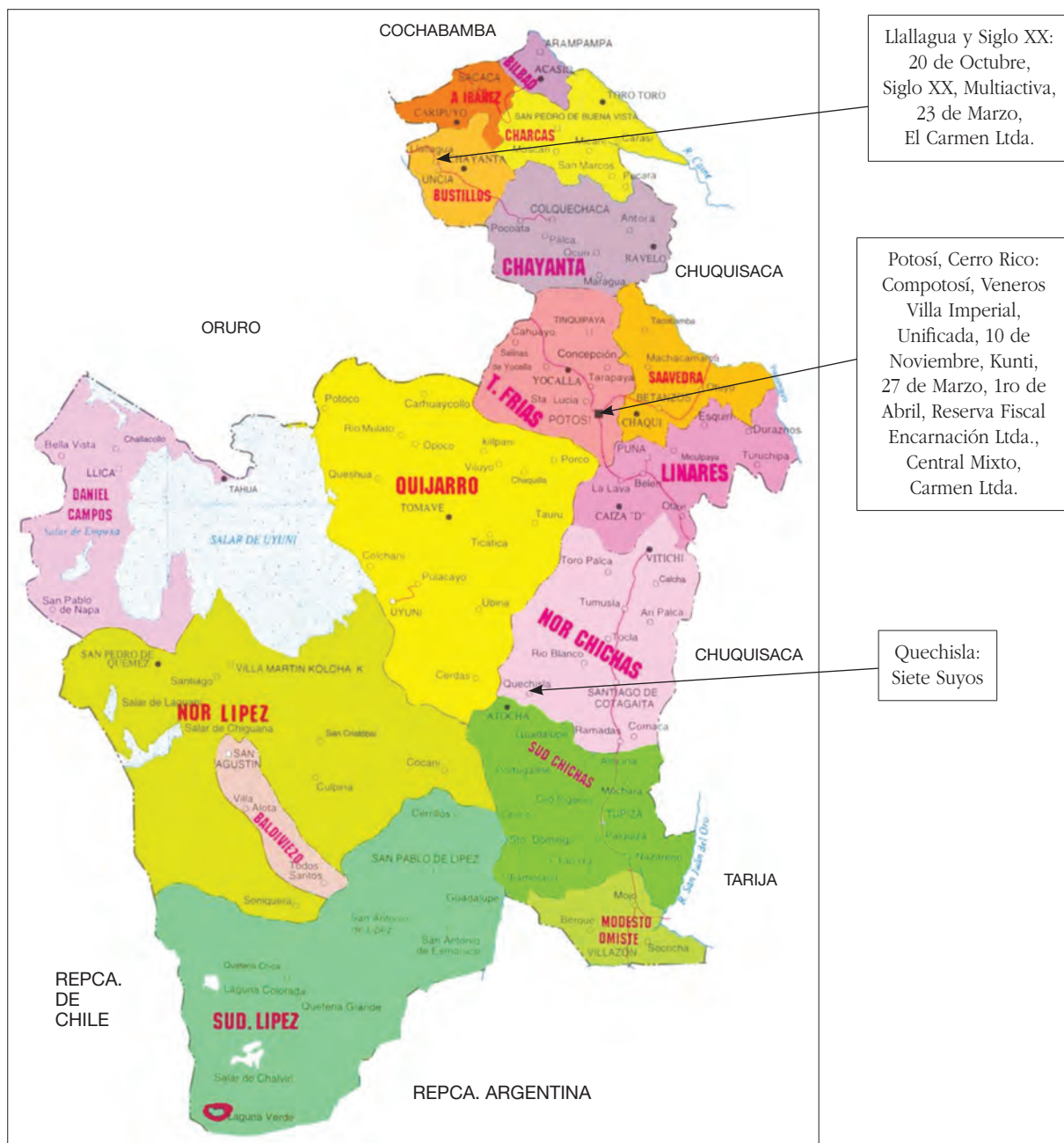
- 2005 *Los ministros del diablo. El trabajo y sus representaciones en las minas de Potosí.* La Paz, EDOBOL.

POVEDA, Pablo

- 2014 *Formas de producción de las cooperativas mineras en Bolivia.* La Paz, Ed. CEDLA.

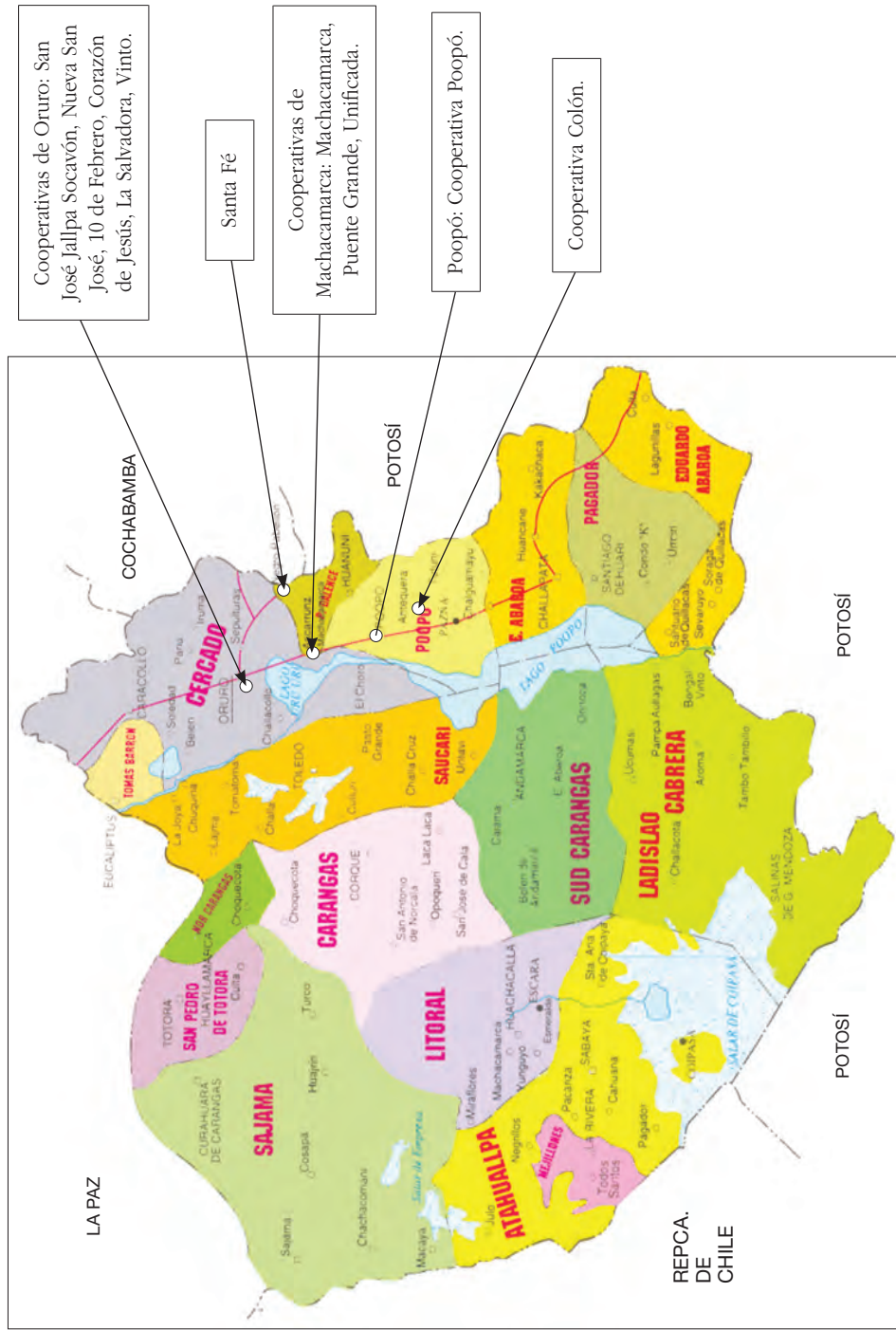
ANEXOS

Mapa 1
Ubicación de cooperativas de Potosí



Fuente: Elaboración propia CEDLA.

Mapa 2
Ubicación de cooperativas de Oruro



Fuente: Elaboración propia CEDLA.

Cuadro 1
Lista de cooperativas y rasgos, ordenadas por volumen de producción a 2004

Nombre cooperativa	Ubicación: departamento, centro	Fecha de fundación	Minerales producidos	Volumen de produc- ción TMF	Valor de producción dólares	Número de socios	Traba- jadores asalariados estimado	Tipo de explotación
Compotosí	Potosí: Cerro Rico	1946	Zn, Ag	11.045	3.458.132	200	4.000	socavón
Veneros Villa Imperial	Potosí: Cerro Rico	1953	Zn, Ag	7.704	1.520.976	250	3.000	socavón
Unificada	Potosí: Cerro Rico	1964	Zn, Ag	5.758	1.378.572	1.700	1.500	socavón
10 de Noviembre	Potosí: Cerro Rico	1979	Zn, Ag, Pb	2.950	558.884	280	200	socavón
20 de Octubre	Potosí: Llallagua	1987	Zn, Ag	554	307.059	800	0	socavón
Kunti	Potosí: Cerro Rico	1987	Zn, Ag	386	38.749	3	90	socavón
Nueva San José	Oruro: San José	2002	Ag,Pb	338	1.912.382	260	10	socavón
27 de Marzo	Potosí: Cerro Rico	1988	Zn, Ag, Sn	336	281.978	188	300	socavón
1ro de Abril	Potosí: Cerro Rico	s.d.	Zn, Ag	326	57.882	45	60	socavón
Siglo XX	Potosí: Llallagua	1987	Zn, Sn	249	881.644	2.000	0	socavón
Reserva Fiscal	Potosí: Cerro Rico	1975	Zn, Ag, Pb	179	656.463	300	2.000	socavón
Siete Suyos	Potosí: Atocha	1995	Zn, Ag, Sn, Pb	s.d.	s.d.	280	0	socavón
Multiactiva	Potosí: Llallagua	1994	Sn	157	4.163.837	150	10	ingenio
Multiactiva Corazón de Jesús	Oruro: San José	s.d.	Sn, Ag, Pb	111	429.767	500	5	socavón

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Nombre cooperativa	Ubicación: departamento, centro	Fecha de fundación	Minerales producidos	Volumen de produc- ción TMF	Valor de producción dólares	Número de socios	Traba- jadores asalariados estimado	Tipo de explotación
Encarnación Ltda.	Potosí: Cerro Rico	1982	Zn, Ag	47	77.385	117	400	socavón
Unificada	Oruro: prov. P. Dalence	1966	Sn	45	253.203	12	25	socavón
10 de Febrero	Oruro: San José	2004	Sn, Ag, Pb	41	427.545	430	4	socavón
La Salvadora	Oruro: San José	1990	Sn, Ag	25	276.105	190	0	socavón
Machacamarca	Oruro: prov. P. Dalence	1960	Sn	10	54.017	48	24	socavón
Central Mixto	Potosí: Cerro Rico	s.d.	Zn	4	273	30	90	socavón
23 de Marzo	Potosí: Llallagua	1989	Zn, Ag	1	11.672	30	0	veneros, desmon- tes, colas, socavón
San José Jallpa Socavón	Oruro: San José	s.d.	Ag	s.d.	16.525	75	6	socavón
Poopó	Oruro: Poopó	1966	Sn	s.d.	1.133	350	10	socavón
Carmen Ltda.	Potosí: Cerro Rico	1972	Ag, Sn	s.d.	1.777	30	50	socavón
El Carmen Ltda.	Potosí: Llallagua	1986	Sn	s.d.	s.d.	53	5	veneros, desmon- tes, colas, socavón
María Luisa	Oruro: prov. L. Cabrera	2008	(Sn, Ag, Pb)	s.d.	s.d.	70	10	socavón
Puente Grande	Oruro: prov. P. Dalence	1972	Sn	<0,5	s.d.	60	30	colas
Colón	Oruro: prov. P. Dalence	1977	Sn	<0,5	s.d.	20	0	veneros
Sind. Extrab. de Machacamarca	Oruro: prov. P. Dalence	s.d.	Sn	<0,5	s.d.	6	2	colas

Fuente: CEDLA.

IMPACTO ECONÓMICO DE LA INDUSTRIALIZACIÓN DEL LITIO

Pablo Poveda Ávila

La investigación del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y la Plataforma Energética “Un presente sin futuro: el proyecto de industrialización del litio en Bolivia”, ha generado debate en la opinión pública por los argumentos sostenidos por los investigadores, con relación a los impactos ambientales, los que han incomodado a la Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos (GNRE) de la Comibol. El Ingeniero Luis Alberto Echazú, gerente nacional de la GNRE, cuestionó la mencionada investigación por “tendenciosa”, argumentando que la tecnología escogida, no tendría los impactos ambientales que se señalan en el documento.

La investigación no trata de descalificar el trabajo que viene realizando la GNRE, más bien pretende contribuir al debate de las organizaciones sociales comunitarias, la opinión pública y las instituciones de desarrollo en Bolivia, sobre el modelo de industrialización del litio que se plantea para la región; el mismo está orientado a la transformación del patrón primario exportador por uno industrializado. Además, busca garantizar —como fin último los derechos colectivos e individuales de la población— el trabajo, la salud, la educación, el medio ambiente sano, la soberanía alimentaria, la matriz energética sustentable y la inversión en sectores productivos.

En ese entendido, el presente trabajo presenta los resultados de la mencionada investigación respecto a los posibles impactos económicos de la industrialización del litio en la región del Salar de Uyuni. En primera instancia se muestra el proyecto de industrialización de litio y sus alcances; luego se analiza el mercado mundial, con el propósito de mostrar la significación del proyecto en ese contexto para, finalmente, hacer una aproximación a los impactos en los ingresos y el empleo a partir de una estimación de la actividad económica con y sin el proyecto.

Proyecto de Industrialización del Litio (PIL)

El año 2007, la Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Sudoeste Potosino (FRUTCAS), planteó al gobierno la necesidad de industrializar los recursos evaporíticos por una empresa estatal. Posteriormente, se promulga el DS 29496 de 1 de abril de 2008, que declara de “prioridad nacional la explotación de los recursos evaporíticos del Salar de Uyuni”, para tal efecto, crea un ente ejecutor dependiente de la Comibol, hoy la GNRE, encargada de su exploración, explotación

e industrialización. Luego de aprobarse el proyecto a diseño final en 2010, el presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales presentó oficialmente la Estrategia Nacional de Industrialización de los Recursos Evaporíticos de Bolivia, con el propósito fundamental del potenciamiento de la industrialización general del país, con tecnología y financiamiento propio.

La estrategia nacional de industrialización de los recursos evaporíticos de Bolivia contempla tres fases:

- Primera fase: dos plantas piloto para la producción de carbonato de litio y cloruro de potasio con una inversión de 18 millones de dólares, y una producción de 480 toneladas (t) anuales de carbonato de litio y 12.000 t de cloruro de potasio. Ventas anuales estimadas de 6,4 millones de dólares.
- Segunda fase: Producción industrial de carbonato de litio y cloruro de potasio, con una inversión de 485 millones de dólares, con una producción de 30.000 t de carbonato de litio y 700.000 toneladas de cloruro de potasio. Ventas anuales estimadas de 395 millones de dólares.
- Tercera fase: Producción de baterías de ion litio, cátodos y electrolitos, con una inversión de 400 millones de dólares. Ventas anuales estimadas de 350 millones de dólares.

Mercado mundial

El Salar de Uyuni tiene alrededor de 10.000 km² de superficie que alberga una diversidad de sales minerales, de las cuales el litio y el potasio son de interés económico para la estrategia de industrialización que tiene el gobierno, por esta razón, se analizará la situación de los mercados mundiales del litio y el potasio.

El litio en el mercado mundial

Las reservas mundiales de litio calculadas para 2008 eran de 29.884.100 t, de las cuales estaban presentes en el Salar de Uyuni el 18%, sin embargo, nuevas exploraciones a cargo de la GNRE en 2010, habrían estimado en 100 millones de toneladas las reservas del Salar de Uyuni, lo que cambia cualitativamente la posición estratégica del recurso, pues se incrementan las reservas mundiales en 433%, convirtiendo a Bolivia en el propietario de la principal reserva con el 77% (Cuadro 1).

La producción estimada de carbonato de litio para el año 2012 fue de 136.374 t, frente a la demanda de 159.912 t, en consecuencia se habría registrado un exceso de demanda con respecto a la oferta de 17%¹, lo que es altamente positivo para desarrollar nuevos proyectos que compitan con los principales productores, como son Chile (77.099 t), China (26.390 t) y Argentina (10.692 t). Sin embargo, Bolivia todavía

¹ Como se ve en los cuadros de oferta y demanda elaborados por Montenegro 2012, la suma de sus componentes no coincide con el total en 2012, siendo la oferta de 118.374 t y la demanda de 129.912 t, con lo que el exceso de demanda es 20.538 t (19%). Estas proyecciones optimistas contemplaban que la oferta se vería incrementada por la producción de Bolivia, y la demanda por la producción de baterías para automóviles.

estaría lejos de ese propósito, ya que apenas habría producido 10 t de carbonato de litio con una pureza superior al 90% (Cuadro 2).

Cuadro 1
Reservas mundiales de litio
(Expresado en toneladas)

País	Salmueras	Otros yacimientos ¹	Total	Participación
Chile	6.900.000		6.900.000	23,09%
EEUU	40.000	6.580.000	6.620.000	22,15%
Bolivia	5.500.000		5.500.000	18,40%
Brasil	2.640.000	85.000	2.725.000	9,12%
Argentina	2.550.000		2.550.000	8,53%
Zaire		2.300.000	2.300.000	7,70%
Rusia		1.000.000	1.000.000	3,35%
Serbia		850.000	850.000	2,84%
China		750.000	750.000	2,51%
Australia		262.800	262.800	0,88%
Canadá		255.600	255.600	0,86%
Austria		100.000	100.000	0,33%
Zimbawe		56.700	56.700	0,19%
Finlandia		14.000	14.000	0,05%
Total	17.630.000	12.254.100	29.884.100	100,00%

¹ Se refiere a yacimientos donde el litio no proviene de salares, sino de roca volcánica.

Fuente: Cochilco, 2008.

Elaboración: CEDLA.

Cuadro 2
Producción estimada de carbonato de litio
(Expresado en toneladas anuales)

País	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	9.139	9.505	9.885	10.280	10.692	11.119
Bolivia	0	0	0	0	0	1.000
China	5.140	11.940	17.890	22.140	26.390	39.140
Chile	63.393	66.562	69.225	73.056	77.099	81.334
Estados Unidos	4.370	3.838	3.915	4.032	4.193	4.361
Total	82.042	91.845	100.915	109.508	118.374	136.954

Fuente: Montenegro, 2012.

Para el año 2012 la demanda mundial era de 159.912 toneladas anuales, distribuida de la siguiente manera: producción de baterías 28%, vidrio y cerámica 15%, lubricantes 8%, farmacéutica 6%, y otras aplicaciones 43%.

Cuadro 3

Demanda mundial de carbonato de litio (Expresado en toneladas anuales)

Industria	2008	2009	2010	2011	2012
Baterías	24.027	25.864	35.954	38.131	44.508
Vidrio y cerámica	15.691	18.120	21.376	22.881	24.377
Lubricantes	9.900	10.395	10.915	11.460	12.034
Polímeros y farmacéutica	10.105	10.227	10.171	10.210	10.251
Tratamiento de aire	5.500	5.775	6.006	6.246	6.496
Fabricación de productos químicos	4.250	4.335	4.422	4.510	4.600
Substancias y preparados químicos	2.363	2.433	2.506	2.582	2.659
Aluminio	2.000	1.950	1.901	1.854	1.807
Otros	21.000	21.525	22.063	22.615	23.180
Total	94.836	100.624	115.314	120.489	159.912

Fuente: Montenegro, 2012.

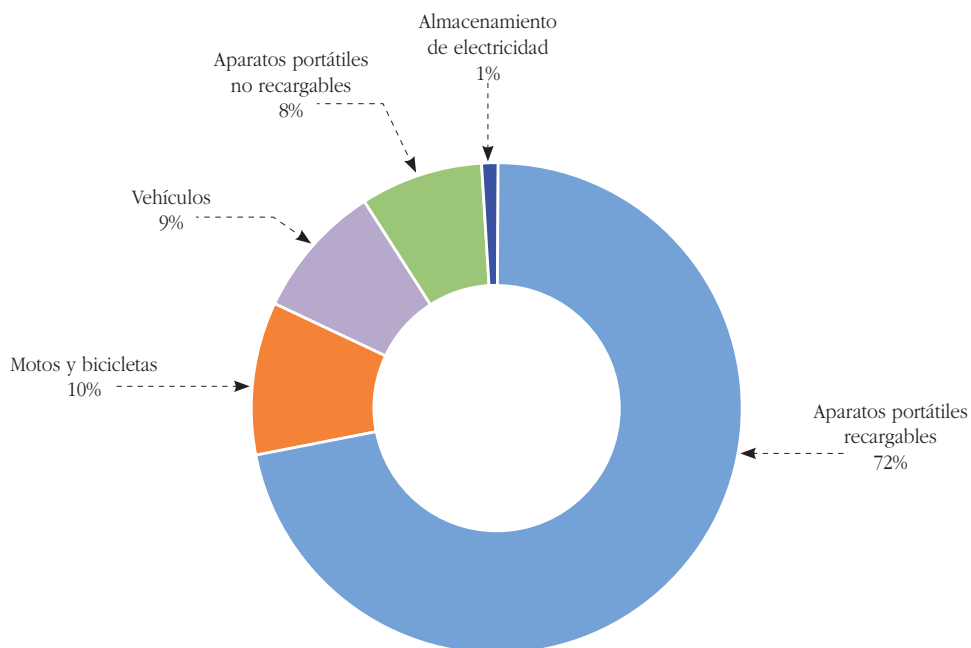
De la demanda principal para baterías, el 72% está destinada a la producción de aparatos portátiles recargables, 10% para motos y bicicletas, 9% para vehículos, 8% para aparatos portátiles no recargables y 1% para almacenamiento de electricidad. Como se ve, la producción de baterías para vehículos es reducida, ya que es una tecnología en desarrollo y poco accesible, lo que pone en duda las expectativas del gobierno de convertirnos en productores de baterías para la industria automotriz (Gráfico 1).

En cuanto al precio, en 2013 se habría alcanzado un máximo de 6.000 dólares por tonelada, para luego bajar a los niveles promedio de 5.000 por tonelada de los últimos años, pese a ello, la tendencia del precio es al alza, debido a la creciente demanda del mercado mundial (Gráfico 2).

Mercado mundial de potasio

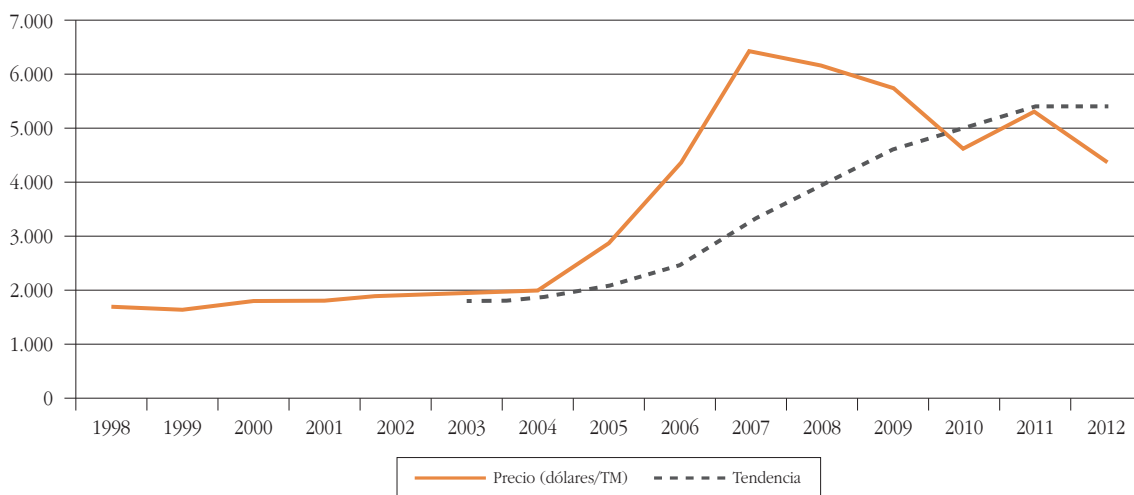
Las reservas mundiales exploradas de potasio son de 10.454 millones de toneladas de las cuales Bolivia tiene el 19%, ubicando al Salar de Uyuni como la segunda reserva a nivel mundial, luego de Canadá (Cuadro 4).

Gráfico 1
Consumo de litio en baterías
(Expresado en porcentaje)



Fuente: Sigmond Box, 2012.

Gráfico 2
Precios de Carbonato de Litio
(Expresado en dólares americanos por tonelada)



Fuente: Montenegro, 2012.

Elaboración: CEDLA.

Cuadro 4
Reservas mundiales de potasio
(Expresado en millones de toneladas)

País	Reservas exploradas	Participación
Canadá	4.400	42,09%
Bolivia	2.000	19,13%
Rusia	1.800	17,22%
Bielorusia	750	7,17%
Alemania	710	6,79%
Brasil	300	2,87%
China	200	1,91%
Estados Unidos	90	0,86%
Otros países	50	0,48%
Israel	40	0,38%
Jordania	40	0,38%
Reino Unido	22	0,21%
Ucrania	22	0,21%
España	20	0,19%
Chile	10	0,10%
Total	10.454	100,00%

Fuente: Montenegro, 2012.

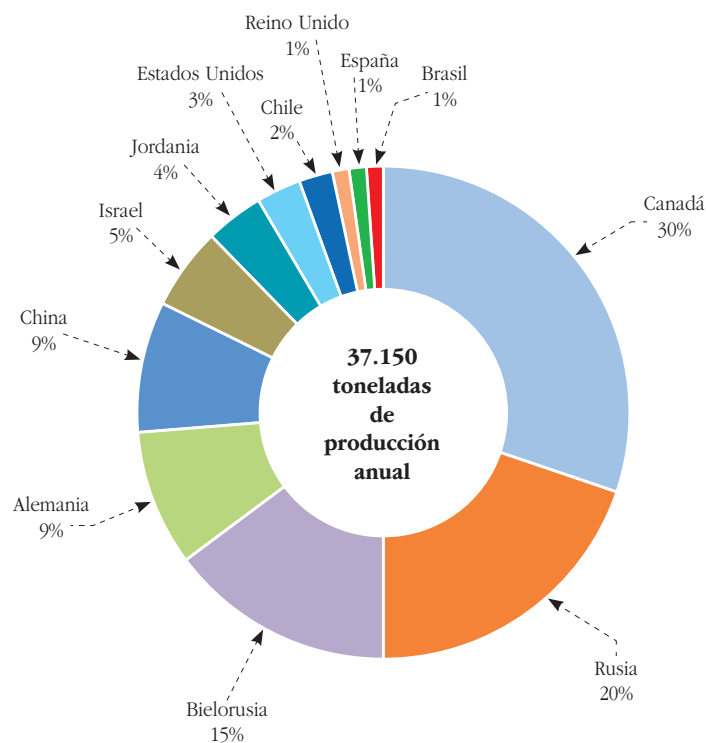
Los principales productores son Canadá (30%), Rusia (20%), Bielorusia (15%), Alemania (9%) y China (9%). Los principales importadores de Cloruro de Potasio, son EE.UU. (4.002 millones de dólares), Brasil (3.828 millones de dólares), China (2.831 millones de dólares), India (2.480 millones de dólares) y Malasia (917 millones de dólares), por tanto, los potenciales mercados en la región serían Brasil y EE.UU. (Gráfico 3)

La demanda mundial de potasio es de aproximadamente 48 millones de t, siendo los principales consumidores los EE.UU. (17%), China (21%), India (7%) y Latinoamérica (18%). Bolivia con una producción masiva de 700.000 t cubriría apenas el 1,5% de esta demanda (Gráfico 4).

En cuanto al precio del potasio, en febrero de 2009 llegó a su máximo histórico de 873 dólares por tonelada, para después caer —arrastrado por la crisis inmobiliaria de EE.UU.— estabilizándose luego por encima de los 400 dólares por tonelada (Gráfico 5).

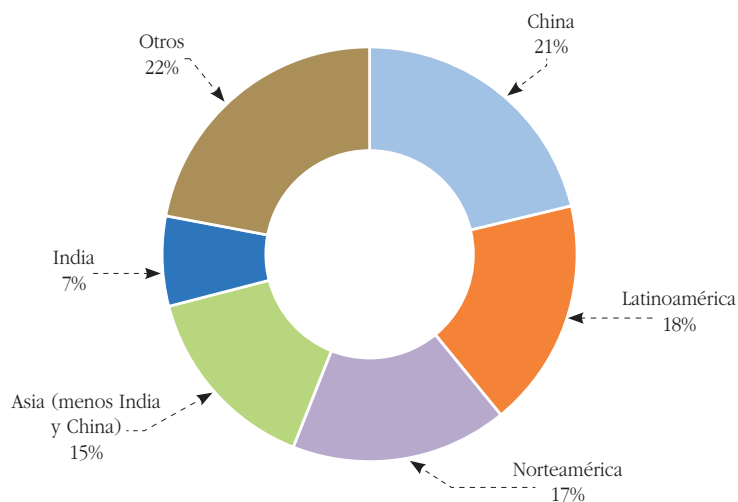
Una primera conclusión que se extrae a partir del mercado mundial del litio y del potasio en relación a los objetivos de producción del proyecto, es que la escala es pequeña si se toma en cuenta las grandes reservas y el exceso de demanda de los mercados. Evidentemente todo esto pensando en una explotación intensiva y en la mejora de la experiencia productiva de la GNRE.

Gráfico 3
Producción mundial de potasio 2011
(Expresado en porcentaje)



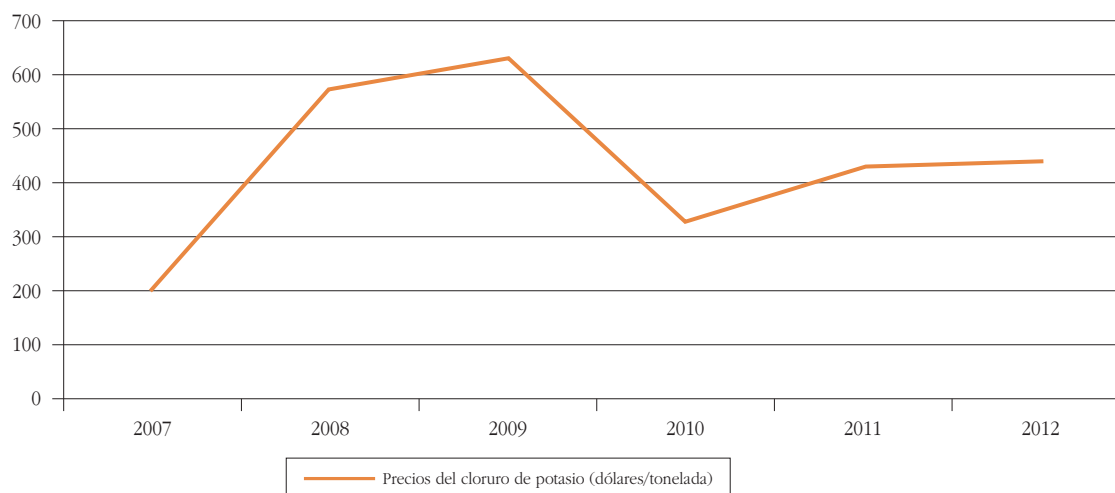
Fuente: GNRE, 2012.
 Elaboración: CEDLA.

Gráfico 4
Demanda mundial de potasio gestión 2011
(Expresado en porcentaje)



Fuente: Montenegro, 2012.
 Elaboración: CEDLA.

Gráfico 5
Precios del potasio
(Expresado en dólares por tonelada)



Fuente: Montenegro, 2012.

Elaboración: CEDLA.

Impactos en la economía de la región

Los cinco municipios de la región entorno al Salar de Uyuni-Colcha K, Uyuni, Llica, Tahua y Salinas de Garcia Mendoza tienen una población de 54.693 habitantes en un área de 42.129 kilómetros cuadrados con una densidad poblacional de 1,3 habitantes por kilómetro cuadrado, muy por debajo de la nacional de 9,49 habitantes por kilómetro cuadrado (Cuadro 5).

Según el Censo 2001, en los cinco municipios vivían 11.773 familias con un promedio de 3,54 personas por cada hogar. Los servicios básicos de agua potable alcanzan al 52,90% de la población, la energía eléctrica al 29,22%, y el consumo de gas para cocinar al 33,93% (Cuadro 6).

La dinámica productiva agropecuaria de la región está dominada por el ciclo de producción de la quinua, que condiciona la producción de llamas y la migración temporal. En efecto, entre la siembra y la cosecha que dura de septiembre a abril, el ganado se debe cuidar para evitar que invada los cultivos, luego de la cosecha la fuerza de trabajo se libera y migra en busca de empleo temporal, por unos meses, a otros lugares (hombres a la minería y construcción, mujeres al comercio, recientemente ambos a textiles). Sin embargo, con el cambio de la orientación de la producción de la quinua al mercado mundial, se rompe este equilibrio, pues el incremento de la frontera agrícola, desplaza la producción de ganado auquénido principalmente llamas.

La actividad minera capitalista también ha estado presente en la región desde la colonia, hoy se tiene la presencia de la mina San Cristóbal, la más grande de Bolivia a cielo abierto, que concentra diariamente 4.000 t de concentrados de zinc, plomo y plata; también existe la explotación de la ulexita a través de cooperativas, pero con

Cuadro 5

Población y superficie de la región de influencia del PIL

Locación	Población ¹	Superficie km ²	Densidad (hab/km ²)
Bolivia	10.426.155	1.098.581	9,49
Potosí	793.870	118.218	6,72
Nor Lípez	13.190	20.892	0,63
Colcha K	12.064	16.517	0,73
Quijarro	39.445	14.890	2,65
Uyuni	18.638	7.895	2,36
Daniel Campos	11.396	12.106	0,94
Llica	5.642	5.601	1,07
Tahua	5.754	5.605	
Oruro	268.307	53.588	5,01
L. Cabrera	17.930	8.818	2,03
Salinas de G. Mendoza	12.595	5.611	2,24
Total población de 5 municipios	54.693	42.129	1,30

¹ Proyección 2011 de Censo 2001.

Fuente: INE.

Elaboración: CEDLA, 2014.

Cuadro 6

Hogares y servicios básicos de la región (Censo 2001)

Municipios	Total de hogares	Tamaño hogar	Agua potable	Energía eléctrica	Gas para cocinar
Colcha K	2.241	4,12	63,01%	3,79%	13,79%
Uyuni	5.130	3,54	62,11%	62,07%	62,71%
Llica	823	3,45	55,89%	3,16%	18,71%
Tahua	610	3,46	34,92%	1,97%	3,11%
Salinas de G. Mendoza	2.769	3,13	30,73%	2,67%	8,23%
Total población cinco municipios	11.773	3,54	52,90%	29,22%	33,93%
Bolivia	1.977.665	4,09	62,27%	64,38%	58,37%
Potosí	180.323	3,88	43,97%	40,38%	38,31%
Oruro	104.279	3,69	57,44%	60,6%	58,57%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2011.

Elaboración: CEDLA, 2014.

rasgos capitalistas; la extracción de sal es parte de la economía tradicional. Dado el atractivo paisajístico de la zona se ha posicionado con fuerza el turismo. Al ser una región colindante con la frontera con Chile, también existe la actividad de comercio internacional.

Según la investigación de CEDLA 2014, antes del proyecto, se estimaban los ingresos anuales de la región en 168 millones de dólares: sal 1%, llamas 2%, turismo 4%, ulexita 10%, migraciones 11%, Minera San Cristóbal 13% y quinua 59%. Con la explotación del litio las perspectivas de ingresos y empleo para la región cambian sustancialmente². En efecto, las dos primeras fases del PIL (producción experimental y a gran escala), los ingresos estimados para la región llegarían a 106 millones de dólares, con lo que los ingresos de la zona ascenderían a 274 millones de dólares.

En detalle, los 106 millones de dólares por ingresos anuales del PIL en la región serían: 59 millones de dólares por ganancias, sin embargo, estos quedan todavía sujetos a la aprobación de un proyecto de ley de 2007, que asignaba el 30% de las ganancias a los municipios de Colcha K, Uyuni y Llica. Los ingresos estimados por salarios de 5.270 trabajadores (1.270 directos y 4.000 indirectos), llegarían a 44 millones de dólares. Finalmente, los ingresos por regalías serían de 3 millones de dólares, que corresponde al 15% de la regalía total destinada sólo al municipio de Colcha K (Cuadros 7 y 8).

En cuanto al impacto fiscal total, de manera directa la región recibiría solamente los tres millones de dólares de las regalías mineras y de manera indirecta recibiría el Impuesto a las Utilidades de la Empresas (IUE), mediante la coparticipación tributaria, lo que no está estimado y que se mezcla con la bolsa de otros ingresos fiscales que el gobierno central distribuye a los municipios en función al número de población.

Entonces, la perspectiva de la llamada industrialización de los recursos evaporíticos del Salar de Uyuni se traducirá en mayores ingresos y empleo, mejorando con ello, las condiciones de vida de la población de la región.

Pero, por otra parte, no parece que con este proyecto pueda superarse el patrón primario exportador, ya que la producción de carbonato de litio y cloruro de potasio a gran escala no deja de ser materia prima y tampoco está vinculada a otras actividades productivas de la región.

Este “desarrollo productivo” de la región se da en el marco de la subordinación de fuerza de trabajo y de los sistemas de producción tradicional. Lo que rompe con la concepción de una economía plural y de desarrollo armónico de sus actores.

Las relaciones mercantiles y capitalistas están arraigadas en la economía de la región, y también están presentes en el núcleo de la propia actividad productiva tradicional, diversificadas en otras actividades, como el comercio, el turismo y la propia minería.

² Los costos de producción del carbonato de litio según las empresas Sociedad Química y Minera de Chile (SQM) y la Sociedad Chilena del Litio (SCL), ..., que operan en Atacama, son de 2.000 a 2.200 dólares por tonelada. La GNRE ha establecido que en Bolivia el costo no excederá los 3.000 dólares por tonelada. Esto debido a que en el Salar de Uyuni existen dificultades como menor concentración de litio, menores tasas de evaporación, entre otros. Asimismo, los costos del cloruro de potasio tendrían la misma proporción que el precio de venta del carbonato de litio (60%). Por tanto, las ganancias ascenderían a 40% del valor bruto de producción.

Cuadro 7

**Posibles impactos de la industrialización del litio en la región del Salar de Uyuni
(Estimación de ingresos anuales en dólares)**

Actividad productiva	Ingresos por ganancias	Ingresos por salarios	Ingresos por regalías	Total de ingresos
Quinoa	92.657.147	Producción familiar, la ganancia no incluye salario	No paga regalías	103.109.533
Llamas	2.709.070	Producción familiar, la ganancia no incluye salario	No paga regalías	2.917.460
Migraciones	No corresponde	18.217.500	No paga regalías	18.217.500
Mina San Cristóbal	La empresa exporta sus ganancias	6.209770	14.000.000	20.29.770
Ulexita	No determinado	Producción cooperativa	123.750	16.500.000
Sal	No determinado	Producción cooperativa	No paga regalías	1.110.690
Comercio internacional (legal y contrabando-narcotráfico)	No determinado	No determinado	No paga regalías	No determinado
Turismo	No determinado	No determinado	No paga regalías	5.900.000
Plantas piloto	768.000	2.755.000	48.000	3.571.000
Plantas industriales	58.200.000	40.768.000	2.962.500	101.930.500
Total sin proyecto	95.366.217	24.427.270	14.123.750	167.965.062
Total con proyecto	154.334.287	67.950.270	7.134.250	273.965.062

Fuente: CEDLA, 2014.

Cuadro 8
Posibles impactos de la industrialización del litio en
la región del Salar de Uyuni
(Estimación del empleo)

Actividad económica	Número de trabajadores
Quinua	27.182 ¹
Llamas	27.182 ¹
Migración	17.350
Mina San Cristóbal	1.015
Explotación de ulexita	200
Explotación de sal	450
Comercio internacional	No determinado
Turismo	No determinado
Plantas piloto de la GNRE	270
Plantas industriales de la GNRE	5.000

¹ Se calcula en función al porcentaje de población económicamente activa de Bolivia 2011.

Fuente: CEDLA, 2014.

BIBLIOGRAFÍA

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO (CEDLA)

2014 *Un presente sin futuro: el proyecto de industrialización del litio en Bolivia.* La Paz, Bolivia.

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS COCHILCO

2009 *Antecedentes para una política pública en minerales estratégicos: el litio.* COCHILCO. Santiago, Chile.

GERENCIA NACIONAL DE RECURSOS EVAPORÍTICOS (GNRE)

2012 *Memoria 2012.* All Press Labores Gráficas. La Paz, Bolivia.

MONTENEGRO, Juan Carlos

2012 *Energías renovables y alternativas: geotermia, litio y biomasa.* Universidad Católica Boliviana. La Paz, Bolivia.

Decretos Supremos

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2008 Decreto Supremo N° 29496. 1 de abril de 2008.

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS, DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL: ECONOMÍA POLÍTICA DE POLÍTICAS FISCALES Y REDISTRIBUTIVAS EN PERÚ Y BOLIVIA¹

Javier Arellano-Yanguas

¹ Este trabajo se concluyó en noviembre de 2013.

Resumen

La emergencia de una nueva sensibilidad política hace que el desarrollo generado por las industrias extractivas (IE) deba incorporar las demandas de las poblaciones directamente afectadas por esas actividades. La transferencia de parte de los ingresos fiscales generados por las IE a los gobiernos subnacionales, en cuyas regiones se lleva a cabo la extracción, es una estrategia empleada por los gobiernos para responder a esos reclamos. La comparación entre Perú y Bolivia ayuda a entender los factores políticos e institucionales que influyen en la elaboración de esas políticas. Se halla que las políticas fiscales y redistributivas que afectan a las IE dependen de la fortaleza relativa de los distintos actores políticos, su relación con las IE y su posición geográfica. Es especialmente relevante la naturaleza de las élites económicas y su mayor o menor vinculación directa con la actividad extractiva.

Palabras clave: Industrias extractivas, desarrollo, fiscalidad, descentralización.

Introducción

Gobiernos latinoamericanos de diferentes ideologías han percibido la demanda mundial de minerales e hidrocarburos como una oportunidad para el desarrollo de sus países. La estrategia de explotar los recursos naturales no renovables para acelerar los procesos de desarrollo ha sido ampliamente ensayada durante el último siglo. Desde hace algún tiempo, se sabe que ese camino está plagado de problemas ligados a la gestión macroeconómica, a las dificultades para diversificar la economía, a las distorsiones institucionales y a los conflictos sobre el control y uso de esos recursos. En los últimos años un nuevo factor ha añadido complejidad a la situación. El desarrollo generado por las industrias extractivas (IE) ya no se puede reducir a la mejora de indicadores agregados a nivel nacional. El desarrollo debe incorporar también las demandas de las poblaciones directamente afectadas por las actividades extractivas de participar tanto en el control de las operaciones como de los beneficios generados en sus territorios.

La transferencia de parte de los ingresos fiscales generados por las IE a los gobiernos subnacionales de las zonas productoras ha sido una de las estrategias

empleadas para responder a esos reclamos. Sin embargo, todavía no hay un conocimiento sistemático sobre los factores que influyen en el potencial de esta estrategia descentralizadora para generar desarrollo en las regiones que acogen las operaciones mineras e hidrocarbúferas.

La comparación entre Perú y Bolivia ayuda a entender los factores políticos e institucionales que influyen en el potencial de esta estrategia para generar desarrollo. En ambos países se redistribuye una proporción importante de los ingresos fiscales a los gobiernos subnacionales. Sin embargo, los regímenes fiscales, la participación del Estado tanto en la gestión como en los beneficios de la extracción, y los criterios para redistribuirlos a los distintos territorios varían notablemente entre los dos países. Este estudio aclara la forma en que Perú y Bolivia construyeron y consolidaron sus regímenes fiscales y distributivos aplicables a las IE. El análisis de estos procesos es clave para entender cómo se distribuyen geográficamente los costos y los beneficios vinculados a la extracción, y el contexto político e institucional que condiciona la manera en la que los gobiernos subnacionales usan los fondos transferidos.

Este estudio llega a la conclusión de que la reforma de las políticas fiscales y redistributivas que afectan a las IE depende de la fortaleza relativa de los distintos actores políticos, su relación con las IE y su posición geográfica. Es especialmente relevante la naturaleza de las élites económicas y su mayor o menor vinculación directa con la actividad extractiva. Las políticas redistributivas que conllevan la devolución a los territorios de parte de la renta de las IE tienden a consolidarse, generar conciencia de derechos y hacer muy difícil el abordaje de su reforma para conseguir mayor equidad y eficacia en la asignación de recursos.

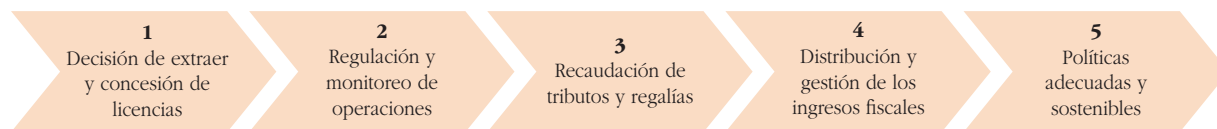
Este estudio tiene cinco partes. La primera presenta brevemente el marco histórico y conceptual que liga la explotación de recursos naturales al desarrollo. La segunda presenta algunas características del contexto de Bolivia y Perú que es necesario conocer para analizar cómo han construido sus políticas. La tercera y la cuarta analizan los procesos de reformas de las políticas fiscales y de redistribución que afectan tanto al sector hidrocarburos como al de minería. Finalmente, la quinta concluye sistematizando algunos de los elementos principales encontrados durante el análisis.

Marco histórico y conceptual

La literatura académica sobre la relación entre explotación de recursos naturales y desarrollo ha estado dominada por la teoría de la “maldición de los recursos”. Inicialmente los investigadores se centraron en entender por qué los países ricos en recursos naturales tienen mayor probabilidad de sufrir una serie de problemas económicos y políticos que dificultan su desarrollo. En los últimos años, se ha avanzado en el estudio de las instituciones y las políticas públicas que facilitan la conversión de recursos naturales en desarrollo. La formulación de la “cadena de valor de la gestión de los recursos naturales” ha ayudado a tener un marco conceptual para el análisis de esas instituciones y políticas. Más allá de las diversas formulaciones, hay un alto consenso a la hora de identificar las etapas y procesos que constituyen esa cadena

(Mayorga, 2009; Barma *et al.*, 2012; Collier y Venables, 2011). La Figura 1 presenta una formulación estándar de la misma.

Figura 1
La cadena de valor en la gestión de los recursos naturales



Fuente: Elaboración propia a partir de Barma *et al.*, 2012.

Barma *et al.* (2012) ponen de relieve que la calidad de las políticas en cada uno de los eslabones depende de dos variables ligadas a la economía política de los distintos países. La primera está relacionada con el horizonte temporal de las políticas y la credibilidad de los compromisos a lo largo del tiempo. Cuando los actores asumen una perspectiva de largo plazo, las políticas son más consistentes y se genera mayor predictibilidad y seguridad para los inversores, los gobiernos y los distintos grupos afectados por el sector extractivo. La segunda es el grado de inclusión de distintos actores en la definición de las políticas, su seguimiento y los beneficios de su implementación. Una inclusión significativa supone la existencia de mecanismos de participación y de instituciones que garanticen la transparencia y la disponibilidad pública de la información relevante. De acuerdo a ese análisis, la mejora de las condiciones para una gestión adecuada de las IE pasa por alargar el horizonte temporal de los distintos actores involucrados en la gestión del sector y por generar las condiciones para su participación informada en el diseño y el control de las políticas.

Este marco de análisis se puede aplicar también a la capacidad de las IE de promover el desarrollo de las regiones que alojan las operaciones extractivas. Las políticas que se adopten en cada uno de los pasos de la cadena influyen en el impacto que la actividad extractiva tiene sobre el entorno natural y sobre las dinámicas económicas, sociales y políticas de esas regiones. Este estudio se centra en el análisis de dos eslabones centrales de dicha cadena de valor: las políticas fiscales y de redistribución de los ingresos (eslabones 3 y 4). Más específicamente, esta investigación se interesa en la influencia sobre el desarrollo local de los procesos de elaboración y reforma de esas políticas. Hay dos razones para esta selección. En primer lugar, ambas políticas constituyen el núcleo del proceso que liga la extracción al desarrollo (Barma *et al.*, 2012). Por supuesto, las decisiones sobre la conveniencia o no de extraer los recursos y las condiciones técnicas en las que se autoriza la extracción (eslabones 1 y 2 de la cadena de valor) tienen también una gran importancia sobre el desarrollo local, pero una vez que la extracción está en marcha, y con mayor razón en regiones donde las IE tienen un larga tradición, la fiscalidad y la redistribución de la renta capturada por el Estado pasan a ser los factores modificables más importantes.

En segundo lugar, la centralidad de esos dos tipos de políticas se ve corroborada por las propias dinámicas locales. Las IE pueden promover desarrollo en las regiones donde se produce la extracción a través de tres mecanismos (Bebbington, 2012): (i) el encadenamiento de la actividad extractiva con la economía local a través del empleo y la compra de bienes y servicios en mercado local; (ii) los efectos de los programas de desarrollo promovidos por las empresas extractivas a través de sus programas de responsabilidad social corporativa (RSC); y (iii) la inversión pública realizada con las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales de las zonas donde se extraen los recursos. Sin embargo, los estudios empíricos relativizan la importancia de las dos primeras vías. Las modernas explotaciones tienen poca capacidad de generar encadenamientos (Caselli y Michaels, 2009; Auty, 2006; Nylandsted *et al.*, 2009; Bridge, 2008; Kuramoto, 1999), en tanto que los programas de RSC son por lo general relativamente pequeños (en relación a la cantidad de rentas generadas) y tienden a responder a las necesidades de las compañías más que a las lógicas del desarrollo local (Frynas, 2005; Idemudia, 2007; Hamann y Paul, 2004). Por lo tanto, parece claro que la capacidad de las IE de catalizar el desarrollo local se juega en las decisiones sobre las políticas fiscales y sobre los criterios, tanto geográficos como sociales, para la redistribución de los ingresos generados por estas actividades.

La fiscalidad de las IE ha comenzado a ser estudiada en profundidad en los últimos años (Davis *et al.*, 2003; Daniel *et al.*, 2010; Johnston, 2007). Existe un amplio consenso sobre la conveniencia de diseñar políticas fiscales que maximicen la captura de la renta de las IE por parte de los Estados sin desincentivar la inversión a largo plazo. Se entiende que son deseables políticas fiscales flexibles, que permiten mantener el equilibrio entre captación de rentas e incentivos para la inversión durante las distintas fases del ciclo de precios, porque dan estabilidad a las políticas y permiten alargar el horizonte de planificación de los distintos actores. El consenso se rompe a la hora de valorar los factores que determinan el punto de equilibrio. Como se verá al estudiar los casos de Bolivia y Perú, las diferencias de percepción sobre rentabilidad mínima deseable, el nivel de riesgos que cada actor asume y la capacidad de atraer inversiones en competencia con otros países varían tremendamente.

Las políticas de distribución de la renta de las IE tienen una influencia todavía más directa sobre el desarrollo de las zonas productoras. En la mayoría de los países, y ciertamente en Latinoamérica, el Estado central retiene la propiedad y el control de los recursos del subsuelo. La lógica es que cualquier riqueza del subsuelo pertenece al conjunto de la nación, y el gobierno de turno es un simple administrador de esa riqueza. Sin embargo, esa perspectiva no suele coincidir con la de los habitantes de los territorios ricos en recursos que, independientemente de preferencias ideológicas, creen que tienen derecho a beneficiarse del subsuelo sobre el que viven. Así, los habitantes de los lugares donde se da la extracción frecuentemente demandan su participación en los ingresos fiscales generados en sus localidades a través de dos argumentos que se refuerzan mutuamente. Por una parte, extienden los derechos reconocidos a los pueblos originarios para reclamar ellos también su derecho

a controlar los recursos que se encuentran en sus territorios. Por la otra, demandan participar en la renta generada por la explotación de los recursos como compensación por la contaminación generada, la pérdida de medios de vida tradicionales y las transformaciones sociales que los afectan. Así, los Estados deben gestionar demandas contrapuestas de distribución. Además, en los últimos años, los debates sobre los criterios de redistribución de los ingresos fiscales de las IE se han visto afectados por la creciente incidencia de conflictos sociales en el sector y la necesidad de los gobiernos y las compañías petroleras y mineras de contentar a las poblaciones afectadas por las operaciones extractivas.

Tal como ocurre con las políticas fiscales, en los últimos años han abundado las propuestas “técnicas” para una descentralización fiscal más eficiente y equitativa (Boadway y Shah, 2007), incluyendo las transferencias de los ingresos fiscales de las IE (Brosio, 2003; McLure, 2003; Ahmad y Mottu, 2003). Sin embargo, las políticas que se han implementado son muy diversas y difieren también ampliamente de esas recomendaciones “ideales” (Morgandi, 2008), dando a entender que factores contextuales, tanto históricos como de la coyuntura política, juegan un papel muy relevante.

Para el análisis comparativo de las recientes reformas de las políticas fiscales y redistributivas en el sector de las IE en Perú y Bolivia, utilizamos un enfoque de economía política del desarrollo. Asumimos dos premisas metodológicas fundamentales. La primera es que el sector de las IE tiene unas características específicas que afectan a los procesos de elaboración de las políticas que las regulan. La capacidad de las IE de aglutinar diferentes visiones políticas sobre la historia y el futuro de los países es única, y resulta más importante incluso que las características técnicas y económicas del sector. En países que históricamente han dependido de la explotación de sus recursos naturales, la gestión de esos recursos ha configurado la estructura del Estado, la relación entre el Estado y la sociedad, y los imaginarios colectivos sobre qué es el desarrollo y cómo avanzar hacia él. La historia de Bolivia y Perú en el último siglo pone de manifiesto que en ambos países las IE han estado permanentemente en el centro del debate político. Esa centralidad hace que la reforma de las políticas que afectan a las IE sea más compleja que otro tipo de políticas (Brinkerhoff y Crosby, 2002).

En segundo lugar, tal como Thorp *et al.* en su reciente trabajo (2012), se asume una perspectiva que subraya la importancia de la interacción, a lo largo del tiempo, de distintos factores para explicar las políticas aplicadas en cada momento histórico. Así, en el caso de las IE, el diseño de las políticas es el resultado de la interacción de elementos estructurales determinados por la historia de cada país, variables exógenas como los precios de los recursos naturales o las modas políticas vigentes en cada momento, la agencia de diferentes personas y grupos, y sucesos históricos particulares. La combinación de estos factores genera distintos incentivos a favor o en contra de la reforma. Eso significa que el estudio del proceso de elaboración de estas políticas debe desentrañar cómo esos factores han interactuado en cada momento histórico para configurar los tipos de reforma y sus contenidos.

Para realizar el análisis, además de repasar la literatura existente sobre el contexto histórico y sobre la elaboración de las distintas reformas en Bolivia y Perú desde los años noventa, hemos entrevistado a actores políticos, sociales y empresariales que participaron directamente en los distintos procesos de reforma. Esas entrevistas ayudan a entender la lógica de los actores en esos procesos y las valoraciones que ellos hacen de los distintos condicionantes.

El contexto de Bolivia y Perú: convergencias y divergencias

La importancia que tuvo para la Colonia la extracción de minerales acabó forjando la imagen que las élites republicanas tenían respecto a lo que era deseable para Bolivia y Perú tras la Independencia. Así, a lo largo de toda la historia republicana, la minería, y más tarde el petróleo y el gas, han articulado la vida económica y política de ambos países. Esta no es la única coincidencia. Perú y Bolivia comparten espacios geográficos, raíces étnicas y un pasado colonial que influyó de manera determinante en el precario desarrollo del aparato estatal. Sin embargo, a lo largo de los dos últimos siglos la evolución de ambos países también les ha permitido diferenciarse. En esta sección se hace un breve repaso a las principales características de ambos países que influyen en la reforma de las políticas fiscales y de redistribución de los ingresos fiscales de las IE durante los últimos 20 años. En cada país el análisis aborda tres aspectos: (i) la importancia económica de las IE y la estructura del sector; (ii) las élites económicas; y (iii) los actores políticos.

La importancia de las IE y la estructura del sector

La minería y los hidrocarburos son el principal sector económico tanto en Bolivia como en Perú (véase Cuadro 1). En Bolivia cada uno de los dos subsectores es relativamente equivalente en términos de su peso en el PIB (6,6 y 6,8%, respectivamente) y en las exportaciones del país (42,3 y 34,3%, respectivamente). Sin embargo, mientras que los hidrocarburos aportan un 29,2% de los ingresos fiscales del Estado, la minería contribuye con menos del 2%. En Perú la extracción de minerales es el sector más importante, ya que supone el 5% del PIB frente a un magro 0,7% del subsector hidrocarburos. Esa diferencia de producción se refleja también en la contribución de cada subsector a las exportaciones: la minería aporta el 61,1% del total del país frente al 8,7% de los hidrocarburos². Y al contrario de lo que ocurre en Bolivia, también en Perú el aporte del subsector hidrocarburos al fisco es relativamente menos importante. Así, éste representa el 9% de los ingresos fiscales frente al 15% de la minería.

² Aunque las IE son relativamente más importantes para la economía boliviana, en términos absolutos el sector peruano es mucho mayor debido al tamaño total de su economía.

Cuadro 1
Indicadores básicos sobre IE en Perú y Bolivia en 2010

	Sector	Habitantes	PIB per cápita (dólares)	Principales productos	Porcentaje de PIB	Porcentaje exportacio- nes	Porcentaje ingresos tributarios
Bolivia	Hidrocarburos	9.930.000	1.979	Gas	6,6%	42,3%	29,2%
	Minería			Estaño, zinc, plata	6,8%	34,3%	1,9%
Perú	Hidrocarburos	29.075.000	5.401	Gas	0,7%	8,7%	9,0%
	Minería			Cobre, oro, zinc	5,0%	61,1%	15,0%

Fuentes: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2011; Banco Central de Reserva del Perú, 2012; Instituto Nacional de Estadística (INE), 2012.

Bolivia

En Bolivia ambos subsectores, hidrocarburos y minería, tienen un peso relativamente equivalente en el PIB, pero sus estructuras productivas son muy diferentes, lo que determina su diferente peso en las finanzas públicas del país. La minería, situada en la zona andina del país, fue tradicionalmente la actividad económica más importante; sin embargo, a partir de 1980 una profunda crisis del sector y el crecimiento de la exploración en hidrocarburos hizo que el gas la sustituyera como actividad económica fundamental (Paredes, 2012). En este proceso histórico, la estructura de la industria minera también sufrió una profunda transformación. Hoy en día se pueden distinguir tres tipos de actividad minera (Espinoza Morales, 2010). En primer lugar figura la actividad realizada por la Corporación Minera de Bolivia (Comibol), la empresa estatal nacida tras la nacionalización de 1952 y hasta 1980 una de las mayores productoras mundiales de estaño. A partir de 1985 la Comibol disminuyó su importancia por la paralización de buena parte de sus operaciones debido al agotamiento de sus yacimientos y a la mala gestión, lo que conllevó el despido de más de 25.000 trabajadores. En segundo lugar, en paralelo surgió una minería privada mediana, que en los últimos años ha tendido a concentrarse y aumentar su tamaño; en este momento es la que aporta la mayor parte de producción minera³. El tercer tipo de actividad minera es el de la pequeña minería y las cooperativas. El derrumbe de la Comibol incentivó que antiguos trabajadores y pequeños productores se dedicaran a explotar los yacimientos abandonados. Esa minería genera casi una tercera parte de la producción minera y es la que emplea a un mayor número de personas (véase Cuadro 2).

³ Cuatro empresas son especialmente importantes: Sinchi Wayra, Inti Raymi, San Cristóbal y San Bartolomé.

Cuadro 2

Producción y empleo en el sector minero boliviano según característica de empresas productoras en 2008

	Comibol	Minería mediana	Pequeña minería y cooperativas
Porcentaje producción (en valor de venta)	7%	64%	29%
Trabajadores	4.950	5.138	52.130

Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia, 2009.

Después de unas décadas de muy poca inversión en el sector, a partir de 2005 se produce un incremento significativo en la inversión privada, fundamentalmente en la minería mediana, que pasa de una media anual de 38 millones de dólares americanos en el periodo 2000-2004 a 330 millones de dólares americanos en el periodo 2005-2008 (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2009), con una creciente presencia de empresas internacionales (Espinoza Morales, 2010).

La producción de hidrocarburos se centra en gas natural y petróleo. Al igual que ocurrió con la minería, el sector fue también nacionalizado en 1952. Entre 1995 y 1996 el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada privatizó Yacimientos Petroleros Fiscales de Bolivia (YPFB) y promovió la inversión de empresas internacionales. Tal como se verá al estudiar las reformas introducidas en el sector, en 2005 Evo Morales revirtió el proceso, al menos parcialmente (Tahbub *et al.*, 2008). Desde el proceso de privatización de la década de los noventa, la producción de gas se hizo dominante y tendió a concentrarse la procedencia de la producción. Aunque existen 59 campos en explotación, la mayoría de la producción procede de tres megacampos (Sábalo, San Alberto y Margarita), que en el año 2010 aportaron más del 60% de la producción total del país. La producción de hidrocarburos se concentra en cuatro departamentos (Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca y Cochabamba), aunque de Tarija proviene el 70% de la producción total. En los últimos años la inversión en exploración y en el desarrollo de nuevos campos ha disminuido y se ha concentrado en los yacimientos de gas (Velásquez, 2011).

Perú

La minería ha sido históricamente un sector importante en la economía peruana. Los ciclos económicos del país han estado ligados a distintos *boom* de exportación en los que la minería fue adquiriendo un mayor peso, especialmente a lo largo del siglo XX (Thorp y Bertram, 1978). Durante el gobierno de Velasco Alvarado, en el decenio de 1970, el Estado pasó a controlar directamente una parte de la producción minera a través de las empresas Centromin y Minero Perú. La crisis del sector minero a nivel global y una gestión poco profesional llevó a que durante los años ochenta estas empresas públicas entraran en pérdida y tuvieran que ser subsidiadas con recursos estatales. En el dramático ajuste estructural que llevó a cabo el gobierno de Fujimori,

la mayor parte de los activos de estas empresas fueron privatizados. El Gobierno también reformó la legislación del sector para atraer inversiones extranjeras. Se sirvió para ello de la existencia de una serie de yacimientos de primer nivel mundial que habían sido previamente identificados y estudiados⁴. La estrategia supuso la entrada de grandes capitales extranjeros, tanto para el desarrollo de esos yacimientos como para la exploración de nuevas oportunidades. La mina de oro de Yanacocha, que entró en actividad en 1993, fue la primera gran inversión minera desarrollada en esta etapa. Durante las dos últimas décadas, Perú se ha consolidado como uno de los principales destinos de la inversión minera mundial (Raw Material Group, 2011). El aumento de la inversión y la producción minera, en combinación con la bonanza de precios de los minerales que comenzó en 2003, han sido factores importantes para el buen desempeño macroeconómico del país. Sin embargo, el auge de la minería ha generado una gran cantidad de conflictos sociales que ponen en entredicho la estabilidad política del país (Defensoría del Pueblo, 2012; Arellano-Yanguas, 2011a).

La explotación de hidrocarburos, aunque de menor importancia económica que la minería metálica, ha estado presente en el país desde principios del siglo XX. La primera actividad significativa se concentró en la costa norte del país. En el decenio de 1970 se dio impulso a la producción de petróleo en la selva norte, en las cuencas de los ríos Corrientes, Tigre y Pastaza, convirtiéndose en la principal zona productora de petróleo. Desde esa época ha habido poca inversión en exploración y explotación. Algunos de los actores entrevistados señalan la falta de información geológica fiable como el mayor obstáculo para atraer inversión.

En la última década, el gas ha sustituido al petróleo como el principal hidrocarburo producido en Perú. La producción de gas tiene sus antecedentes en el descubrimiento que la Shell hizo en 1987 en la zona de Camisea. Los estudios de años posteriores revelaron la existencia de dos depósitos muy importantes de gas natural. En 1998, tras invertir más de 500 millones de dólares americanos en exploración, el consorcio Shell/Mobil no llegó a un acuerdo con el Gobierno peruano sobre la cantidad de gas que le era permitido exportar a Brasil y renunció a explotar el yacimiento, revirtiendo los derechos de explotación al Estado peruano. El Gobierno, que contaba con información detallada del tamaño y valor de las reservas, hizo una licitación pública para desarrollar Camisea, y en el año 2000 un consorcio formado por Pluspetrol y Hunt Oil Company obtuvo el derecho a explotar durante 40 años el lote 88 de este yacimiento. La producción comercial de gas comenzó en 2004, y ha adquirido mucha importancia tanto desde el punto de vista fiscal como para la transformación de la matriz energética del país. Sin embargo, desde el año 2000 ha habido diversas controversias políticas, fundamentalmente sobre el destino del gas y la necesidad de priorizar el desarrollo de la industria nacional.

⁴ Cabe señalar entre ellos a Yanacocha, Tintaya, Antamina, Michicallay, Cerro Verde y Quellaveco.

Las élites económicas

En cualquier país la posición de las élites económicas y políticas tiene gran importancia a la hora de plantear reformas de las políticas públicas (Brinkerhoff y Crosby, 2002). Cabe sospechar que esa importancia es incluso mayor cuando se trata de definir las políticas fiscales y de redistribución, puesto que ambas afectan directamente el poder económico y político de esas élites. En el caso de Bolivia y Perú, las características de esas élites económicas, sus intereses, sus conexiones con el sistema político y, por tanto, su poder relativo frente a otros actores, tienen una gran importancia a la hora de explicar el tiempo, el proceso y el contenido de las reformas. En las próximas páginas hacemos un breve análisis de la naturaleza y las características de las élites económicas de Bolivia y Perú en las últimas décadas.

Bolivia

La composición de las élites económicas en Bolivia ha variado sustancialmente a lo largo del siglo XX, tanto en lo referente a los sectores económicos en los que tienen interés como a su situación geográfica. A diferencia de países vecinos, como Chile y Perú, Bolivia no se ha construido sobre la hegemonía de una única ciudad. El peso político y económico se ha repartido, dependiendo de las dinámicas económicas de cada momento, entre diversas ciudades. Así, cada una de las principales ciudades, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Oruro, están marcadas por la preeminencia de distintos sectores económicos. Durante la primera mitad del siglo XX las élites económicas estuvieron dominadas por los propietarios de las minas de plata y estaño de la región andina del occidente, que estaban ligadas a la reducida élite agraria de la región (Paredes, 2012). En ese tiempo, el oriente cruceño se quejaba de centralismo y abandono porque las inversiones del Estado iban destinadas a facilitar la explotación y exportación de los minerales.

El progresivo deterioro de la actividad minera y el descubrimiento del potencial petrolero del oriente hicieron que, tras la Guerra del Chaco, Bolivia modificara su estrategia de desarrollo. Las recomendaciones de la Misión Bohan, que entre octubre de 1941 y mayo de 1942 visitó el país bajo el auspicio de los EE UU, fueron determinantes para que el desarrollo del país se dirigiera hacia el oriente y para que la actividad petrolera y la agricultura intensiva sustituyeran a la minería como sector dominante. El Gobierno priorizó la inversión en infraestructura en el oriente y fomentó con fuerza el crédito agrícola. Además, en contraste con la legislación minera, consideró que los departamentos tenían derecho al control del 11% del valor de la producción de petróleo y gas originada en su territorio⁵ (Barragán, 2009). En esas nuevas condiciones, la nacionalización del sector minero e hidrocarburífero de 1952 hizo que la élite de Santa Cruz, ligada al floreciente sector agrícola, se consolidara como el referente hegemónico de la economía privada del país. El peso de la élite cruceña en la economía del país ha ido creciendo hasta nuestros días, mientras que

⁵ Esta es la denominada regalía minera o gasífera.

el debate político se ha centrado en la mayor o menor participación estatal en el sector extractivo.

Perú

La situación en Perú difiere notablemente del caso boliviano. Durante la historia republicana, la economía peruana ha estado más controlada desde Lima, ha sido más diversa y ha estado más abierta al comercio y a la inversión internacional (Thorp y Bertram, 1978). Sin embargo, a pesar de esa mayor apertura, durante buena parte del siglo XX los recursos productivos estuvieron en manos de apenas 44 familias que controlaban tierra y capital (Figuerola, 2001). Las reformas de Velasco Alvarado en los años setenta, especialmente la agraria, acabaron con esa oligarquía (Webb, 1975).

En los años ochenta, con el advenimiento de la democracia, emerge una nueva élite económica igualmente reducida, más concentrada todavía en Lima, que constituyó grupos empresariales diversificados, entre los que dominaban aquellos con una mayor presencia en el sector financiero y entre los que se encontraban con algunas familias con intereses en la mediana minería. Las reformas neoliberales de Fujimori en los noventa movieron inicialmente el tablero de la economía nacional al facilitar la entrada de capital extranjero. Sin embargo, varios estudios atestiguan que para principios del nuevo milenio, los grupos empresariales nacionales se habían resituado (Figuerola, 2001). Aunque las privatizaciones y las compras de empresas nacionales por empresas multinacionales dieron a estas últimas el control sobre las mayores empresas del país, la élite nacional supo asociarse con ellas y sacar provecho del mayor dinamismo del país (Durand, 2009).

En esta última etapa las empresas más poderosas se encuentran en el sector de las industrias extractivas —fundamentalmente minería—, finanzas, servicios públicos, comercio y construcción. En el sector minero, algunas de las empresas nacionales llegaron a acuerdos con las grandes empresas internacionales, lo que les dio a las primeras mayor poder económico y a las segundas mayor capacidad de acceso a las élites políticas. Además, las empresas mineras han generado una amplia red de proveedores de todo tipo de bienes y servicios que, sobre todo en Lima, se han beneficiado de sus inversiones y actividad. En estas circunstancias no resulta extraño que la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) se haya conformado como la asociación empresarial más poderosa. En el sector petrolero y gasífero, después de la desintegración y privatización de las empresas estatales durante el mandato de Fujimori, el sector quedó prácticamente en su totalidad en manos de empresas extranjeras⁶ (Manco Zaconetti, 2002). Tras el declive de la producción de petróleo en los años ochenta, el sector no recobró su pujanza hasta la puesta en marcha de Camisea. Desde ese momento, la economía del gas ha pasado a tener una importancia estratégica para el país, fundamentalmente ligada a la posibilidad de utilizar el gas para promover la industrialización.

⁶ PetroPerú era la principal empresa estatal del sector.

Los actores políticos

Bolivia y Perú también difieren en la tipología y fortaleza de los diferentes actores políticos. La desigual trayectoria histórica durante el siglo XX explica esas diferencias. Como se verá en la segunda parte de este estudio, el poder relativo de cada uno de los actores, las relaciones que establecen entre ellos y la manera en que reaccionan a la modificación de las condiciones externas tienen una gran influencia en las reformas de las políticas sobre las IE. En esta subsección se hace una breve presentación de los actores políticos en Bolivia y Perú y se establece cuál es su posición ante las IE.

Bolivia

La Revolución de 1952 generó expectativas de inclusión política y social en amplios sectores de la población. La falta de capacidad del Estado para canalizar esas demandas dio lugar a que éste delegara espacios de autonomía para que la propia sociedad asumiera responsabilidades en distintos ámbitos públicos. El resultado fue lo que Gray-Molina (2009) denomina “pluralismo institucional”. Así, la pretensión del Estado de forjar la nación boliviana y de aglutinar la acción política de los distintos grupos a través de organizaciones sindicales, como la Central Obrera Boliviana (COB), convivía de hecho con una gran autonomía de los grupos étnicos y de las regiones.

Después de tres décadas de inestabilidad y gobiernos militares, en los años ochenta el regreso a la democracia estuvo acompañado por un fuerte ajuste económico que disminuyó todavía más el control estatal y el peso de la COB, debilitando el sistema de partidos, fragmentando más el mapa político y generando espacios para grupos indígenas y regionales (Albó, 2009). Además, fomentó la inmigración desde los centros mineros y campesinos andinos a la ciudad de El Alto y a las tierras bajas del Chapare, que se convirtieron en dos focos de dinamismo político. Al mismo tiempo, las organizaciones indígenas, sobre todo las basadas en la tradición aymara, reemergieron con fuerza en el país.

En este contexto, en 1994, el Congreso aprobó la Ley de Participación Popular, impulsada por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada como parte de su agenda de reforma neoliberal del Estado. Paradójicamente esta ley, que buscaba la descentralización del Estado, institucionalizó los espacios de autonomía preexistentes, les transfirió recursos y fortaleció así políticamente a movimientos regionales y organizaciones indígenas y campesinas (Albó, 2002). Ese fue el caldo de cultivo para la emergencia del Movimiento al Socialismo (MAS). Partiendo de su baluarte inicial entre los campesinos colonizadores del Chapare y del resto de Cochabamba, el MAS se extendió con gran éxito a otras zonas rurales del país, antes de alcanzar el segundo puesto en las elecciones nacionales de 2002. Desde la oposición, el MAS combinó discursos étnicos y de soberanía nacional para oponerse a las políticas neoliberales de Sánchez de Lozada. Las movilizaciones sociales de los años precedentes, sobre todo la “Guerra del Agua” en Cochabamba, en 2000, fueron la referencia para la articulación de esa oposición (Crabtree, 2005).

Durante el año 2003 hubo una ola de movilizaciones. En octubre, “la Guerra del Gas” fue el asalto definitivo que derrocó al Gobierno. Desde el descubrimiento de grandes reservas de gas en los años noventa, se alimentó la idea popular de que el gas era el motor para promover el desarrollo nacional. En 2003 un informe del Gobierno reveló que las compañías que explotaban el gas boliviano tenían los márgenes de operación mayores del mundo. Además, se hizo público un plan de las compañías petroleras y del Gobierno para exportar gas a los EE UU a través de un gasoducto a la costa chilena. Demasiadas afrentas para la sensibilidad popular. El tema del gas tomó impulso y la población salió a las calles para defender una mayor participación del Estado en la gestión del gas y la negativa a que una sola molécula de gas fuera para Chile (Crabtree, 2005). La muerte de algunos manifestantes desató una ola de protesta que acabó con el gobierno de Sánchez de Lozada.

La movilización puso una vez más en el centro de la vida política el tema de los recursos naturales y aupó al MAS en su carrera hacia el poder. Evo Morales, el líder del MAS, ganó las elecciones presidenciales de diciembre de 2005, encabezando una coalición de organizaciones indígenas, asociaciones de campesinos y cocaleros, sindicatos, y algunos grupos de la izquierda (McNeish, 2006). Esos grupos preexistentes, aunque apoyan al gobierno del MAS, mantienen su propia autonomía y en determinadas condiciones pueden perseguir sus propias agendas.

A falta de partidos suficientemente fuertes y articulados, los movimientos cívicos en los departamentos del oriente, controlados por las actuales élites económicas, fueron hasta el año 2010 la única oposición relevante al poder del MAS⁷.

Perú

La reforma agraria de los años setenta, el conflicto armado interno y la crisis de los partidos políticos y sindicatos ocasionaron una profunda reconfiguración del panorama político. En las últimas décadas, la élite peruana y sus opositores se han movido en direcciones contrarias. Por un lado, la élite se ha concentrado y centralizado cada vez más en Lima (Cotler *et al.*, 2009; Manrique, 2006). Por otro lado, la oposición está cada vez más dispersa en el territorio nacional. Los movimientos locales y regionales se han multiplicado, reemplazando a los partidos políticos, a los sindicatos y a los movimientos sociales urbanos. Estos movimientos locales y regionales adquieren fuerza y ganan legitimidad rescatando antiguas demandas y articulándolas con nuevas peticiones y temas que preocupan a la población.

Durante los últimos años las fuerzas políticas alternativas han surgido en las zonas rurales y en los espacios regionales. El descrédito de los partidos políticos y la descentralización de recursos fiscales han estimulado la aparición de nuevos liderazgos. Los políticos locales ya no necesitan inscribirse en un partido, mostrar su lealtad a la dirigencia y competir con otros partidarios para demostrar su capacidad. Por el contrario, la población prefiere a los políticos que demuestran independencia frente

⁷ Eso se ha visto modificado en los últimos meses de 2011 y durante el 2012 con la emergencia de una oposición indígena y sindical.

a la disciplina partidaria o frente a cualquier otra autoridad que se encuentre más allá del espacio local que ellos controlan. Así pues, en el ámbito subnacional, la política se ha convertido en el campo de juego de líderes locales sin conexiones con los partidos nacionales. Esto ha generado una dinámica conflictiva entre el centro y las regiones, y entre las regiones y los distritos. Los líderes locales suelen hacer propias las demandas populares que les permiten construir su propia agenda, muchas veces en confrontación con los criterios del gobierno regional o nacional. Esta dinámica tiene dos consecuencias: (i) los conflictos son a veces azuzados por los líderes locales, que se aprovechan de estos para lograr un mayor apoyo popular (Revesz y Diez, 2006); y (ii) los líderes regionales no suelen participar activamente en la política nacional, por lo que la voz regional no está siempre representada a ese nivel.

Los frentes de defensa han proliferado como organizaciones políticas con importancia en las regiones. Estos frentes incorporan un amplio espectro de grupos con la intención de defender los intereses locales y de oponerse a las políticas que puedan afectarlos. Suelen hacer su aparición cuando los canales institucionales no son capaces de solucionar los problemas. La creciente importancia de estos actores locales y regionales pone de relieve que la persistencia de la pobreza que afecta a las zonas rurales hace muy difícil que cualquier gobierno pueda ejercer allí su autoridad con legitimidad. En los últimos años, la fragmentación de estos actores locales y su falta de conexión con los partidos nacionales, con los grupos de poder económicos y con el propio gobierno central hacen mucho más difícil que puedan ser cooptados o reprimidos, como ocurrió en el pasado con los movimientos de oposición.

Estos actores locales y regionales no están suficientemente articulados como para poder postularse como alternativa de gobierno. Sin embargo, durante los últimos años sí han mostrado capacidad de movilización suficiente como para vetar algunos tipos de políticas y/o reformas. Esta capacidad ha sido especialmente importante respecto a las industrias extractivas (Arellano-Yanguas, 2011b).

Los procesos de reforma en el sector hidrocarburos desde los años noventa

En esta sección se analiza los procesos de reforma de las políticas que afectan al sector hidrocarburos en Bolivia y Perú desde el decenio de 1990; en cuyo inicio ambos países implementaron neoliberales que alcanzaron también al sector de las IE. Las reformas privatizaron la mayoría de las empresas controladas por el Estado, pretendiendo reducir la deuda pública, mejorar la eficiencia del sector y atraer la inversión privada, fundamentalmente extranjera. Sin embargo, a pesar de ese punto de partida común, los dos países evolucionaron de manera diferente. En las siguientes secciones se estudia los procesos de reforma en orden cronológico. He optado por articular en la exposición las reformas fiscales y de redistribución porque a menudo se las aborda conjuntamente.

Reformas en Bolivia

En noviembre de 1990 el Congreso de la República aprobó la Ley 1194, que abría a la inversión privada las actividades de *downstream*⁸ en el sector hidrocarburos. Sin embargo el *upstream* siguió controlado por YPFB, la empresa estatal, que establecía contratos de operación con empresas para la exploración y explotación de la mitad de los bloques identificados en el país. Según la legislación, las empresas concesionarias retenían el 50% del valor de la producción bruta, de donde cubrían también sus costos operativos, pero no debían pagar ningún otro impuesto adicional (Navajas, 2009).

Después de unos años de funcionamiento, el Banco Mundial evaluó el sistema impositivo y propuso su reforma para hacerlo más flexible y competitivo. La idea era promover la inversión en exploración y explotación. El Gobierno propuso una nueva Ley de Hidrocarburos (Ley 1689), que fue aprobada en abril de 1996. En cuanto a la tributación, la nueva ley diferenciaba entre campos viejos (las empresas no asumían el riesgo de la exploración puesto que estaban ya en producción) y campos nuevos. Se trataba de promover la inversión sin perder ingresos fiscales. La reforma también tendía a rebajar la carga de impuestos *ad valorem* (regalías), para dar más peso a los impuestos directos que gravaban los beneficios y las utilidades repatriadas (para empresas internacionales)⁹.

Aunque la reforma se ajustaba a las “mejores prácticas” internacionales, no tuvo en cuenta dos elementos de suma importancia política. El primero es que, para la opinión pública, el nuevo sistema impositivo no era tan claro como el 50% de regalías que existía previamente. El segundo, y quizás el más importante, aunque en pocos años la reforma fomentó la inversión en el sector y las reservas certificadas de gas dieron un salto importante, la posibilidad de las empresas de descontar la totalidad de las inversiones de sus pagos al Estado hizo que la recaudación fiscal procedente del gas y petróleo quedara estancada. En los primeros años del nuevo milenio, con poco crecimiento económico y con los precios del gas relativamente bajos, el descontento popular se focalizó en el tema del gas. En 2003, el plan de exportarlo a EE UU a través de Chile fue la gota que desbordó el malestar popular. Las movilizaciones de la Guerra del Gas llevaron a la dimisión del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y a la asunción de la presidencia por Carlos Mesa.

El nuevo Gobierno trató inicialmente de defender los elementos principales de la Ley 1689, reconociendo algunos errores de diseño y proponiendo reformas limitadas. Sin embargo, la ola del cambio era ya demasiado grande y el Gobierno, para subsistir políticamente, tuvo que convocar a un referéndum que revocó la Ley 1689, restableció regalías por el 50% del valor de la producción de petróleo y gas, y reinstaló a YPFB como el actor principal en la gestión del sector. El resultado del referéndum se hizo operativo a través de la Ley 3058, aprobada en mayo de 2005, que introdujo

⁸ La explotación de los hidrocarburos se divide en *upstream* y *downstream*. El *upstream* se refiere a las actividades necesarias para la extracción del petróleo o gas, mientras que el *downstream* incluye el refinado, el transporte y la comercialización de los productos.

⁹ Se puede ver una descripción más detallada del nuevo sistema de tributación en Navajas, 2009.

el pago de un impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) por el 32% del valor de la producción, además del existente pago del 18% de regalías (véase Cuadro 3).

La participación del Estado se reforzó en 2006 cuando el nuevo gobierno de Evo Morales renegoció 44 contratos con 12 empresas internacionales. Las empresas pasaron a ser operadoras de YPFB a cambio de una retribución por sus servicios. Eso supone que, además del 50% del valor de la producción que el Estado ingresa por pago de regalías e IDH, YPFB ingresa una cantidad adicional. Algunos cálculos apuntan a que, por uno u otro camino, el Estado boliviano captura más del 80% de la renta generada (Velasquez, 2011). En ese sentido, las reformas habrían reforzado los ingresos del Estado y, consiguientemente, su capacidad para promover el desarrollo nacional. Sin embargo, numerosos analistas, incluidos altos funcionarios del gobierno boliviano, señalan que las condiciones impuestas a las empresas han desincentivado la inversión, sobre todo en la exploración y puesta en producción de nuevos campos. El viceministro de Hidrocarburos reconoció que de no acelerar la inversión en el desarrollo de nuevos campos, Bolivia tendría problemas a partir de 2015 para cumplir con sus compromisos de venta a Brasil y Argentina y abastecer la demanda interna¹⁰.

Cuadro 3

Bolivia: base de cálculo y distribución de regalías, participación e IDH (2005)

Concepto	Base de cálculo	Beneficiarios
Regalía departamental	11% sobre la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos	Departamentos productores: Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca
Regalía nacional compensatoria	1% sobre la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos	Departamento de Beni (2/3) Departamento de Pando (1/3)
Participación del TGN	6% sobre la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos	Tesoro General de la Nación
IDH	32% sobre la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos	Diversas instituciones públicas y privadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 3058.

La distribución de los ingresos fiscales procedentes de los hidrocarburos también ha sido modificada en los últimos años. Desde 1972, las prefecturas de los departamentos productores han recibido un 11% del valor de la producción generada en su territorio. Como se ha visto, ese ingreso dio poder a los departamentos del oriente. En 2005 la discusión de la Ley 3058 abordó la redistribución de dichos ingresos fiscales. De hecho, la introducción del IDH fue propuesta por la Federación de Asociaciones de Municipios (FAM) para que, al no ser todo regalías, se pudiera distribuir un 20% de lo recaudado al conjunto de los municipios del país. El entonces presidente del Congreso, Mario Cosío, asumió la propuesta y la circuló entre los

¹⁰ Entrevista a viceministro de hidrocarburos en La Paz, el 4-11-2011.

grupos políticos. Después de dos días de discusiones, y en medio del cansancio de todos, el Congreso la aprobó. Sin embargo, cuando la ley pasó al Senado para su ratificación éste la modificó y dejó sin concretar la distribución a los municipios, mientras que se abrió la posibilidad de distribuir también a departamentos no productores y a otras instituciones como universidades, organizaciones indígenas, policía y ejército. Al final se optó por una redacción muy flexible en la que no se determina porcentajes de distribución; su regulación se deja pendiente.

La distribución del IDH se reguló en los años 2005 y 2007 mediante los decretos supremos 28421 y 29322 (véase Cuadro 4). En ambos casos, los debates sobre los criterios de distribución estuvieron precedidos de fuertes presiones provenientes de las distintas partes interesadas, incluyendo movilizaciones populares y marchas a La Paz. En general los debates no tuvieron en cuenta elementos técnicos y las decisiones se tomaron en función del poder de los distintos actores. El esquema de distribución aprobado en 2005 distorsionaba la asignación equitativa de recursos, al hacer que los departamentos con menor población recibieran montos per cápita que multiplicaban muchas veces los de los departamentos más poblados. Sin embargo, la reforma que el gobierno de Evo Morales impulsó en 2007 no abordó ese problema.

La reforma de la redistribución del IDH que el Gobierno impulsó en 2007 tuvo un triple objetivo. Por una parte, se decidió que una parte del IDH iría a financiar el programa Renta Dignidad, directamente gestionado por el gobierno central, que otorga un bono mensual a todas las personas mayores de 60 años. Para financiar el programa, el Gobierno decidió que todas las instituciones receptoras de IDH debían “ceder” el 30% de los fondos recibidos. Con eso parecía perseguir su segundo objetivo: centralizar una parte de la gestión del IDH mediante el financiamiento de un programa muy popular, lo que limitaría la capacidad de reacción de los opositores. Finalmente, el cambio también sirvió para disminuir el financiamiento a las prefecturas, donde el MAS había encontrado una mayor oposición política. Para ello, el Gobierno disminuyó el porcentaje de IDH asignado a las prefecturas y aumentó el de los municipios (véase Cuadro 4). Con esa estrategia consiguió enfrentar a municipios con prefecturas, cuando ambas instancias, sobre todo en el oriente, habían trabajado bien conjuntamente. Sin embargo, el éxito político del Gobierno fue limitado porque, de hecho, tuvo que moderar sus deseos de centralización y reconocer que las prefecturas y municipios tenían un poder que no podía obviar.

Cuadro 4

Distribución del IDH según los DS 28421 y 29322

Beneficiarios	Porcentajes	Reparto 2005 (DS 28421)	Reparto 2007 (DS 29322)
Departamentos productores	12,5% [proporcional producción]	– Municipios: 34,48%	– Municipios: 66,99%
		– Universidades: 8,62%	– Universidades: 8,62%
Departamentos no productores	31,25% [6,25% por departamento]	– Gobernaciones: 56,9%	– Gobernaciones: 24,39%
Tesoro General de la Nación	56,25%	– 8,78% fondo compensatorio para municipios (80%) y universidades (20%) de departamentos con mayor población. – 8,78% fondo para el desarrollo de pueblos indígenas, originarios y campesinos. – 8,78% fondo para la masificación del gas. – Variable: compensación departamentos productores que reciben menos que no productores. – Variable: ejército y policía. – El resto para el TGN.	

Fuente: Elaboración propia a partir de decretos supremos 28421 y 29322.

En noviembre de 2011, el Ministerio de Hidrocarburos junto con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), por una parte, y con YPFB por otra, trabajaban en la elaboración de una nueva ley de hidrocarburos. Lo estaban haciendo sin participación de otros actores porque primero querían llegar a un consenso básico sobre la postura oficial¹¹. Representantes de las tres instituciones pensaban que era necesario flexibilizar el régimen impositivo, diferenciando entre distintos tipos de campos y operaciones, para atraer más inversión. En entrevistas privadas también reconocían la necesidad de repensar la redistribución del IDH para solucionar las inequidades entre departamentos. Sin embargo, todos estaban de acuerdo en dos puntos: (i) la reforma del régimen impositivo era muy difícil porque la población había hecho un símbolo político del tema del pago del 50% del valor de la producción, y resultaba difícil modificarlo sin conflictos; y (ii) la modificación de los criterios de distribución del IDH era todavía más problemática. De hecho, las tres organizaciones habían decidido no abordar el tema de la redistribución en la próxima ley para no condenarla al fracaso. En el caso de las políticas impositivas, los representantes del MAS reconocían que se encontraban amarrados por los símbolos y los discursos que ellos había ayudado a crear. Respecto a la redistribución, el flujo de recursos que ha llegado a las prefecturas y municipios en los últimos años ha fortalecido a los actores subnacionales y el gobierno nacional no puede abordar las reformas sin un cierto grado de complicidad con ellos.

¹¹ De hecho existían dos borradores de ley diferentes, uno preparado por el Ministerio y otro por YPFB. Las dos propuestas se diferenciaban en el peso y los roles que se le otorgaban a YPFB (entrevista con funcionarias del Ministerio de Hidrocarburos en La Paz el 11-11-2011).

Reformas en Perú

La Ley Orgánica de Hidrocarburos de 1993 (Ley 26221) sentó las bases de la transformación del sector hidrocarburos hacia un modelo más liberal donde el Estado limitó su papel en la producción y comercialización de petróleo y gas. El proceso conllevó la segmentación de PetroPerú en distintas unidades de negocio para su posterior privatización. El proceso de elaboración de la ley de diseño de la privatización se llevó adelante en estrecha colaboración con las instituciones financieras multilaterales y en contra de la opinión de algunos expertos nacionales que defendían la preservación de PetroPerú, incluso privatizada, como una empresa integrada verticalmente, que abordara desde la exploración hasta la comercialización¹². Desde el punto de vista de la propia actividad extractiva, se adoptó un modelo de concesiones que otorga la propiedad del producto extraído a la empresa que tiene la concesión para su explotación.

En el ámbito fiscal, el Gobierno pretendió atraer la inversión y estableció un régimen mixto que combinaba el pago del impuesto de las utilidades, de acuerdo al tipo general del 30%, y regalías *ad valorem*. El valor de las regalías a pagar se determina de manera individualizada para cada contrato, en función de variables técnicas y económicas. Este modelo ha sido muy estable y se mantiene hasta el día de hoy. En el año 2003, el Decreto Supremo 017-2003-EM reguló la manera en la que se calculan las regalías a ser incluidas en los contratos, que varían entre el 5% y el 25% del valor de producción. Se trata de un sistema flexible que depende de la producción de cada campo, la inversión realizada y los costos de producción.

Este modelo general no se aplicó para el gas de Camisea, porque el Gobierno licitó un campo donde la inversión en exploración ya había sido realizada y los riesgos para las empresas eran mínimos. Por eso en este caso se fijó una regalía del 38% del valor de la producción¹³.

A pesar de la flexibilidad del esquema de regalías, la inversión en exploración de nuevos campos petroleros y gasíferos no ha aumentado significativamente. De acuerdo con algunos expertos ligados a las empresas, el problema no es del sistema tributario, sino de la falta de información geológica básica para que las empresas puedan tomar sus decisiones sobre los riesgos que están dispuestas a asumir en la exploración¹⁴.

Respecto a la redistribución de los recursos generados por los hidrocarburos, los impuestos y regalías se pagan directamente a la agencia tributaria, pero una parte se devuelve a los gobiernos subnacionales de las regiones productoras a través del denominado “canon”. La introducción del canon como compensación por la extracción de recursos naturales data de 1976. El descubrimiento de importantes yacimientos petroleros en la región amazónica de Loreto hizo que grupos políticos regionales se movilizaran demandando que una parte de la renta petrolera obtenida por el Estado

¹² Entrevistas con Jaime Quijandría, en Lima, el 24-10-2011, y con Eleodoro Mayorga, también en Lima, el 12-10-2011.

¹³ El cálculo real de la cantidad a pagar se complica porque el precio del gas depende de si va destinado al mercado interno o a la exportación.

¹⁴ Entrevista con Jaime Quijandría en Lima el 24-10-2011.

fuera directamente transferida a instituciones regionales. En ese momento, el gobierno central decidió dar el 10% del valor de la producción regional de petróleo a Loreto y llamó “canon petrolero” a esa transferencia. En los siguientes años cánones similares se introdujeron para otras regiones, y esa distribución de parte de los ingresos fiscales de las IE a las zonas productoras se incorporó al artículo 77 de la Constitución Política: “corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a la ley, recibir una participación adecuada del total de ingresos y rentas obtenidas por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon”.

El cálculo de los recursos que constituyen el canon petrolero se había mantenido inalterado desde que este esquema de redistribución se puso en marcha. Sin embargo, a comienzos de 2012 el Congreso aprobó un cambio que aumenta de manera significativa la cantidad a ser transferida (véase Cuadro 5). Una coalición de congresistas de las regiones petroleras promovió el cambio y, de manera un tanto sorpresiva, fue apoyada por una mayoría de congresistas que no quisieron aparecer como los que negaban a esas regiones una mayor cantidad de transferencias.

Cuadro 5
Variaciones en la composición del canon

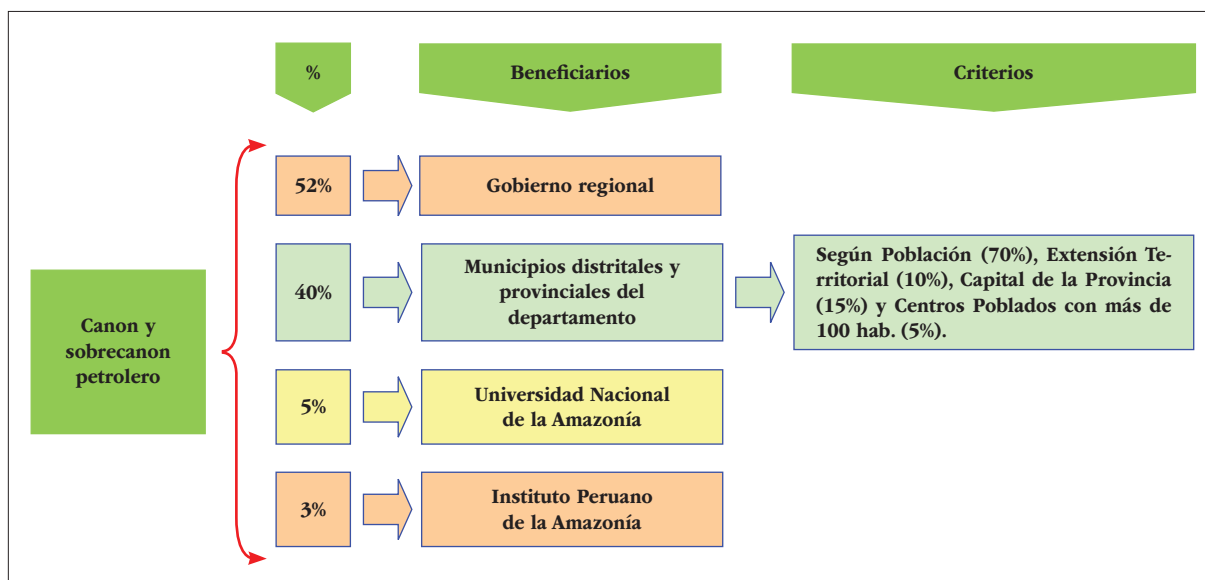
Transfe- rencia	Base legal	Formación
<i>Canon y sobrecanon petrolero</i>	Leyes 21678, 23350, 23538, 23630, 26385, 27763, 28277, 28699 y 29693.	<u>Hasta 2012.</u> – 12,5% del valor de producción proviene de las regalías
		<u>A partir de 2012 el canon lo constituye la suma de</u> – el 18,75% del valor de producción proviene de las regalías – el 50% del impuesto a la renta de las empresas que explotan el petróleo y el 50% de las empresas que brindan servicios complementarios y accesorios

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la distribución de esos recursos, la Figura 2 presenta el esquema de distribución del canon petrolero de Loreto. Los porcentajes que van a cada una de las instituciones se han ido asentando a través de los años y permanecen inalterados hasta el día de hoy.

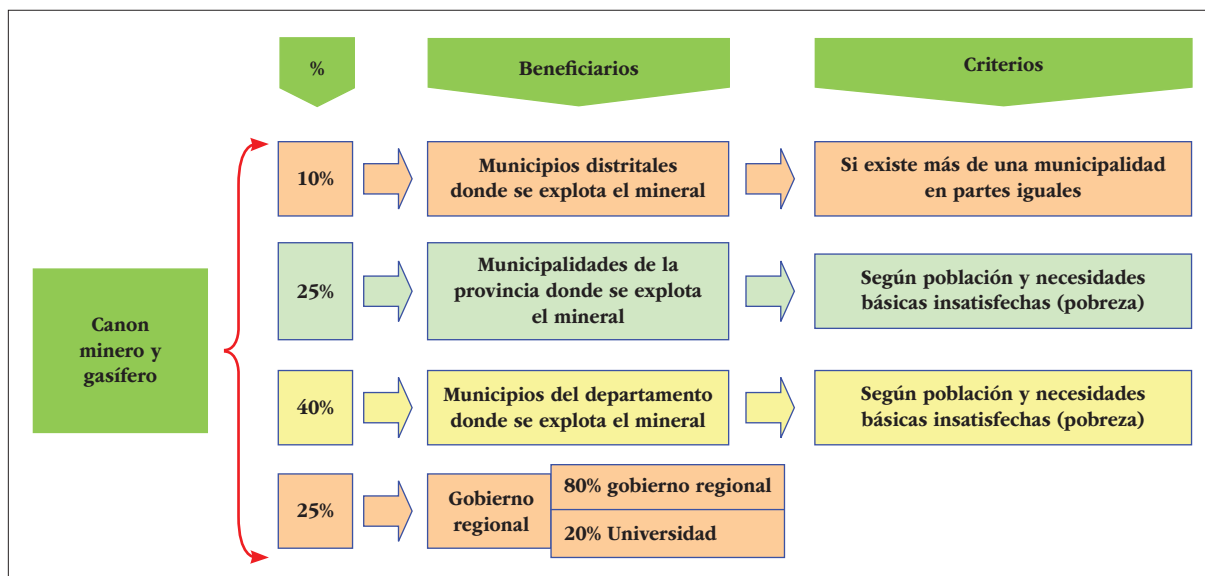
En 2004, cuando comenzó la explotación comercial del gas de Camisea, se creó el “canon gasífero”, conformado por el 50% de las regalías más el 50% del impuesto a la renta de las empresas que explotan el gas. La distribución de este canon sigue el esquema de distribución que se aplica también a la minería (Figura 3). Todos estos cánones se concentran en las regiones productoras, generando fuertes inequidades en la distribución. Tal como se verá al hablar del tema de la redistribución de los ingresos mineros, cíclicamente surgen peticiones para reformar este sistema, pero las resistencias de las zonas productoras han frenado todos los intentos de reforma.

Figura 2
Criterio para la distribución del canon petrolero de la región Loreto



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.

Figura 3
Criterios para la distribución del canon minero y gasífero



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.

Los procesos de reforma en el sector minería desde los años noventa

Reformas en Bolivia

A pesar de su importancia dentro del PIB nacional, los debates sobre la minería boliviana no alcanzan la relevancia pública del gas. No es extraño que las reformas de las políticas que afectan al sector hayan sido también menos publicitadas y debatidas. Hasta los años noventa, el régimen impositivo de la minería en Bolivia estaba basado en un sistema complejo de regalías que era difícil de aplicar y que facilitaba la evasión. En 1994, se introdujo un nuevo sistema que combinaba el pago del 25% de las utilidades, igual que el régimen general para cualquier empresa, con el pago de regalías. A partir del año 1997 se incorporó el impuesto complementario a la minería (ICM), un impuesto variable en función del precio de los diferentes minerales y que, en determinadas condiciones sustituye a las regalías. Como corresponde con el periodo de influencia neoliberal en el que fueron introducidas, estas reformas fueron fundamentalmente técnicas y pretendían fomentar la competitividad del sector (Sanchez-Albavera y Lardé, 2006).

En 2007, en el contexto de una fuerte escalada de los precios de los minerales, el gobierno de Evo Morales intentó capturar una mayor parte de la renta generada por el sector. El Ministerio de Hidrocarburos pidió una asesoría técnica para diseñar un nuevo esquema impositivo. El Gobierno asumió esta propuesta parcialmente pero la combinó con sus propias propuestas. El sistema resultó muy complejo y al cabo de un año el Gobierno decidió modificar de nuevo la legislación: en 2009 el Gobierno simplifica el esquema de tributación del sector y pasa a combinar de nuevo regalías con impuesto a las utilidades: se impone una regalía en función del tipo de mineral y de su precio, se retoma el impuesto a las utilidades del 25% y se le añade un impuesto extra a las utilidades del 12,5%.

Este esquema impositivo se aplica a todo el sector minero, desde la minería mediana a las cooperativas. En el caso de la minería de pequeña escala y cooperativa, los comercializadores que acopian y venden la producción son los sujetos al impuesto. Estos tienden a trasladar a sus proveedores el peso impositivo a través de los precios.

Respecto a la distribución de estos ingresos fiscales, las regalías se distribuyen a los departamentos productores, yendo el 65% a las prefecturas y el 35% a los municipios. El impuesto a las utilidades y el impuesto extra a las utilidades van al TGN y una parte se distribuye entre los gobiernos subnacionales según la fórmula de participación que aplica a todos los ingresos del TGN.

A pesar de lo reciente de esta reforma, desde el 2011 el Ministerio de Minería está trabajando en un anteproyecto de nueva ley de minería que aborda también una reforma del sistema impositivo del sector. En la preparación del anteproyecto han participado todos los actores involucrados en el sector: la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (Fencomin), la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), la Cámara Nacional de Minería (Canamin), Comibol, y el propio

Ministerio¹⁵. Después de meses de trabajo, al final de 2011 el trabajo de la comisión quedó bloqueado al abordar el tema de la tributación. Aparentemente, no han podido llegar a un esquema impositivo que satisfaga al conjunto de los actores. El peso de los sindicatos y de las cooperativas en este sector hace que el Gobierno no se atreva a imponer reformas similares a las realizadas en el sector de los hidrocarburos¹⁶.

Reformas en Perú

Al igual que ocurrió con los hidrocarburos, al principio de los años noventa el gobierno de Alberto Fujimori introdujo reformas importantes en la regulación del sector minero. En noviembre de 1991 se promulgó la Ley de Promoción de Inversiones en el sector minero —Decreto Legislativo 708—, que modifica la Ley General de Minería de 1981. La reforma reduce la participación estatal en el sector minero y promueve la inversión privada, fundamentalmente a través de incentivos fiscales y de la simplificación de los trámites administrativos para la obtención de concesiones mineras. La nueva ley reconocía: (i) estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa; (ii) pago de impuestos solo de un 30% de las utilidades, igual que el que aplica a otro tipo de empresas; (iii) reconocimiento de la deducción de tributos que inciden en la producción; (iv) no discriminación en materia cambiaria y otras medidas de política económica entre inversionistas nacionales e internacionales; (v) libertad para la repatriación de utilidades, dividendos y cualquier otro tipo de recursos financieros; (vi) garantía de disponibilidad de moneda extranjera; (vii) libre comercialización de los productos minerales; y (viii) simplificación administrativa.

Esta reforma promovió la inversión en exploración y comenzaron a plantearse nuevas grandes minas. Las nuevas inversiones quedaron exoneradas del pago de regalías y, además, los contratos de estabilidad financiera blindaban a las empresas frente a posibles cambios en la legislación. Estas políticas estaban diseñadas para atraer la inversión tras el colapso del sector en la década de los ochenta y la guerra interna que había asolado las zonas rurales del país donde se encuentran los yacimientos. Sin embargo, este régimen tan favorable para las empresas comenzó a ser visto con recelo por gran parte de la población a partir de 2003, cuando el precio internacional de los minerales comenzó a subir y con él las ganancias de las empresas mineras. En el año 2005, un grupo de congresistas de regiones mineras presentaron un proyecto de ley para la introducción de regalías. El proyecto contó con la oposición del poderoso Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y, por supuesto, de las empresas. Los congresistas basaron su propuesta en un estudio realizado por un experto internacional (Otto, 2002), pero hicieron una interpretación libre del mismo, asumiendo solo algunas de sus conclusiones. La SNMPE intentó frenar el proyecto de ley, pero el Congreso finalmente lo aprobó y el presidente Toledo, que tenía menos de un 10% de aceptación popular en ese momento, se sintió obligado a promulgar la

¹⁵ Sin embargo no participan representantes de las comunidades ni el Ministerio de Medio Ambiente.

¹⁶ Entrevista con Viceministro de Desarrollo productivo Minero Metalúrgico el 7-11-201.

ley en contra de la opinión del ministro de Economía y Finanzas¹⁷. De todas maneras, el pago de regalías solo afectó a las operaciones antiguas que no estaban protegidas por los contratos de estabilidad y a las nuevas inversiones.

El siguiente intento de reforma se remonta al periodo previo a las elecciones presidenciales de 2006. En el contexto de un fuerte aumento del precio internacional de los minerales, varios agentes políticos pidieron la revisión de los contratos de estabilidad tributaria para introducir un impuesto a las sobreganancias mineras y el pago de regalías a las minas que habían quedado exentas de la aplicación de la ley aprobada en 2006. Alan García, el candidato ganador, asumió estas preocupaciones como parte de su programa electoral. Sin embargo, apenas asumida la presidencia, se desdijo de sus promesas y cedió frente a los intereses de las compañías mineras, ofreciendo algunas medidas alternativas al pago de regalías y al impuesto a las sobreganancias. En diciembre de 2006, García hizo público el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), popularmente conocido como el “óbolo minero”. El PMSP fue un acuerdo entre el Gobierno y las compañías mineras que exoneraba a estas últimas del pago de impuestos a las ganancias extraordinarias a cambio de comprometerse a invertir en los siguientes cinco años un monto predeterminado en proyectos de desarrollo social en las zonas de influencia de sus operaciones. Las propias empresas serían responsables de la gestión de esos recursos, siguiendo unas reglas mínimas acordadas con el Estado. Este acuerdo alimentó el descontento popular porque ponía de manifiesto una clara subordinación del Gobierno a los intereses mineros.

El impulso para un cambio en el régimen tributario de la minería volvió a surgir antes de las elecciones presidenciales de 2011. De hecho, tanto los candidatos como las propias compañías daban por descontado que sería necesario introducir algún cambio para rebajar la presión social. Unos meses antes de las elecciones, tanto el MEF como la SNMPE contrataron expertos para tener algunas propuestas preparadas para presentarlas al nuevo Gobierno (Otto, 2011). La victoria de Ollanta Humala, el candidato nacionalista, generó inquietud entre las empresas mineras. El presidente Humala sabía que su actuación en relación a los impuestos a la minería era importante para marcar su estilo de gobierno. Por un lado tenía que “conquistar” a las empresas para que confiaran en él y la inversión extranjera continuara fluyendo; por otro, tenía que mostrar a sus votantes que estaba dispuesto a exigir a las empresas un mayor nivel de compromiso con el desarrollo del país.

A los pocos días de asumir el poder, en el mes de agosto, el premier Salomón Lerner comenzó la negociación con el equipo técnico de la SNMPE, que presentó la propuesta que había preparado para ellos la consultora Apoyo. El Gobierno expresó la necesidad de conseguir una recaudación extra de al menos 3.000 millones de nuevos soles (1.100 dólares americanos). Las reuniones se realizaron al máximo

¹⁷ La ley determinaba las siguientes pagos: (i) hasta ventas de 60 millones de dólares = 1% valor producción; (ii) exceso de 60 millones de dólares hasta 120 millones dólares = 2% valor producción; (iii) por encima de 120 millones de dólares = 3% valor producción

nivel con la frecuente presencia del premier, el ministro de Economía y Finanzas, la presidenta de la SNMPE y representantes de las principales empresas mineras. En menos de dos semanas los dos equipos negociadores alcanzaron un acuerdo. El Gobierno remitió al Congreso el resultado de la negociación para que lo convirtiera en ley sin hacer ninguna modificación, dándole 48 horas para completar el trámite. El resultado satisfizo a todas las partes (véase Cuadro 6). El Gobierno presentó a la opinión pública un aumento de la recaudación fiscal, y la habilidad para forzar a las empresas mineras a pagar más sin romper los contratos de estabilidad y la confianza en el modelo económico¹⁸. Las empresas cambiaron las regalías *ad valorem* aprobadas en 2005 por regalías en función de utilidades y consiguieron minimizar el impacto sobre sus cuentas de resultados.

Respecto a la distribución de los ingresos fiscales procedentes de la minería, en 1992, en línea con la nueva Ley General de Minería diseñada para atraer inversión extranjera a ese sector, el Gobierno introdujo el “canon minero” que distribuía el 20% del impuesto a la renta pagado por las compañías mineras al territorio en el que las rentas habían sido generadas. En 2001, el Parlamento aprobó la Ley del Canon —Ley 27506—, que ampliaba este mecanismo a otras industrias extractivas y que, en el caso de la minería, aumentaba el canon del 20% al 50% del impuesto a la renta pagado por las compañías. Los alcaldes de las zonas mineras llevaban muchos años promoviendo ese cambio sin éxito. Sin embargo, en 2000 consiguieron la complicidad de algunos empresarios mineros que estaban interesados en que la población alrededor de las operaciones mineras se beneficiara de la renta generada para disminuir la presión que ejercía sobre las propias empresas.

Cuadro 6

Nuevos impuestos a la minería incorporados en 2011 en Perú

Impuesto	Empresas sin contrato de estabilidad		Empresas con contrato de estabilidad
	Regalías	Impuesto especial a la minería	Gravamen especial a la minería
Novedad	Sustituye a regalías previas	Nuevo	Nuevo
Base de cálculo	Utilidad operativa		
Tasas según rango de margen operativo	De 1% al 12% (mínimo del 1% de ventas)	De 2 a 8,4%	De 4% al 13,12%
Tratamiento contable	Deducible como gasto para el cálculo del impuesto a la Renta		

Fuente: Elaboración propia.

¹⁸ Aunque todos los negociadores hablaron de 3.000 millones de nuevos soles adicionales, parece ser que la cifra es un poco menor, a pesar de haber introducido en el cálculo los impuestos a pagar por las nuevas minas que se espera empiecen a operar próximamente.

La ley original tuvo numerosas reformas para ajustar los porcentajes de distribución a cada uno de los municipios. Así, desde noviembre de 2001 hasta el primer trimestre de 2003, se presentaron más de veinte propuestas de reforma¹⁹. En los debates, la determinación de los porcentajes de reparto del canon a diferentes gobiernos subnacionales se hacía en función de las presiones de la población y de las transacciones entre distintos congresistas, pero sin basarse en ninguna simulación de los distintos escenarios posibles. La situación derivó en un absurdo cuando, en 2004, la improvisación de una de las reformas hizo que algunas municipalidades de distritos que albergaban grandes minas recibieran transferencias per cápita más bajas que sus vecinos. En consecuencia, una nueva avalancha de propuestas para priorizar a las municipalidades productoras en la distribución del canon inundó el Parlamento (Congreso de la República-Perú, 2004b). Como resultado se aprobó unánimemente la Ley 28.332, en julio de 2004 (Congreso de la República-Perú, 2004a). Los criterios de distribución de esta ley se muestran en la Figura 3. A partir de 2005, la Ley de Regalías determinó que todas las regalías debían ser distribuidas a los gobiernos subnacionales, con un alto grado de concentración en la municipalidad productora²⁰.

En 2004, cuando la última reforma del canon fue aprobada, las transferencias de canon minero y regalías ascendieron a 308 millones de nuevos soles a precios constantes de 1996 (90 millones de dólares). El aumento del precio mundial de los minerales supuso que las transferencias se multiplicaran por 13 en tres años. Debido a los cambios en la legislación, este aumento se concentró en unas pocas regiones, generando fuertes inequidades. Durante los últimos años se han intentado varias reformas a la Ley del Canon, para lograr una distribución más equitativa. En el año 2008, una comisión del Congreso que estaba estudiando una posible reforma tuvo que ser disuelta sin llegar a hacer una propuesta concreta porque en cuanto la población y las autoridades de las regiones mineras se enteraron de su existencia se movilizaron para evitarla (Zeballos, 2008).

Tras las elecciones de 2011, el presidente Ollanta Humala anunció una reforma a la Ley del Canon. De hecho, el MEF estuvo durante varios meses trabajando en distintas propuestas técnicas que sirvieran de base para dicha reforma. Algunas de esas propuestas contemplaban la distribución de canon a regiones no productoras. Sin embargo, dada la conflictividad de algunas regiones mineras y la previsible resistencia de la población de esas regiones a una modificación del *statu quo*, el Gobierno prefirió postergar la reforma²¹.

¹⁹ Se puede consultar un resumen de estas propuestas en Arellano-Yanguas, 2011b.

²⁰ Fórmula para la distribución de regalías mineras: 20% para la municipalidad distrital de donde se extrajo el recurso (en teoría un 50% de este monto debería destinarse a las comunidades campesinas afectadas); 20% para las municipalidades de la provincia donde se extrajo el recurso; 40% para las municipalidades de la región de donde el recurso fue extraído; 15% para el gobierno regional; y, finalmente, 5% a las universidades públicas de la región de donde se extrajo el recurso.

²¹ Aunque pasó inadvertida, la reforma del régimen impositivo de la minería de agosto de 2011 supuso una reforma de hecho de la Ley del Canon que tiende a centralizar, aunque solo ligeramente, la gestión de las rentas fiscales del sector minero.

Conclusiones

Del recorrido realizado por algunas características económicas y políticas de Bolivia y Perú, y por los distintos procesos de reforma de las políticas fiscales y redistributivas en torno a las IE, se puede extraer algunas conclusiones que nos ayuden a entender mejor los factores que influyen en esos procesos de reforma. Para ello se revisará primero la reforma de las políticas fiscales en ambos países y después sus políticas de redistribución.

Comparación de políticas fiscales

La primera conclusión es que las reformas de las políticas fiscales de los últimos años difieren notablemente entre los dos países y, dentro de cada país, entre el sector minero y el sector hidrocarburífero. En Bolivia, a partir de 1990 se identifican dos periodos bien definidos. El primer periodo, hasta la Guerra del Gas en 2003, se caracteriza por las reformas neoliberales impulsadas por una élite tecnocrática con el apoyo de instituciones internacionales. El segundo periodo, que se denominará postneoliberal, comienza con la disconformidad respecto a las políticas anteriores y está marcado por la ascensión del MAS y la presencia política de los movimientos sociales. En Perú, en claro contraste, las políticas fiscales han tenido una mayor estabilidad desde que se implementaron las reformas de principios de los años noventa.

Para resumir, caracterizamos el análisis de esas políticas de acuerdo a cinco criterios: (i) estabilidad de la política, entendida como la falta de presiones significativas para su modificación; (ii) proporción de la renta generada capturada por el Estado; (iii) flexibilidad de la política para adaptarse tanto a los distintos tipos de operación como al ciclo de precios; (iv) atractivo para nuevas inversiones en el sector; y (v) grado de inclusión de distintos actores en el diseño de la política. El resumen de estas características se presenta en el Cuadro 7.

En el caso de Bolivia, la visión alternativa de la gestión de los recursos naturales del país estuvo en la base del cambio de régimen político. Ese cambio supuso, a su vez, la transformación de las políticas fiscales en el sector. En Perú, aunque durante la última década ha habido fuerzas sociales que abogaban por un cambio en el modelo de gestión de los recursos naturales, estas nunca llegaron a acumular el poder necesario para forzar una reforma significativa²². ¿A qué se deben esas diferencias? Por supuesto, hay razones referidas a la diferente estructura y cultura política de los países. A diferencia de Bolivia, Perú carece de movimientos sociales articulados a nivel nacional que puedan promover y liderar un cambio de régimen, y ni siquiera forzar cambios de políticas en temas centrales para la economía del país. Sin embargo, aquí se propone la existencia de un segundo tipo de razones relacionadas con la composición de las élites económicas y políticas. En Bolivia las élites económicas, fundamentalmente asentadas en el oriente, no tienen presencia significativa

²² Ollanta Humala, en sus campañas electorales de 2006 y 2011, incorporó ese cambio de modelo de gestión como parte de su programa electoral.

Cuadro 7
Características de las políticas fiscales respecto a las IE en Bolivia y Perú por sector y periodo

País	Periodo	Sector	Estabilidad de las políticas	Renta capturada	Flexibilidad y adaptación al ciclo	Promoción de nuevas inversiones	Principales actores en el diseño
Bolivia	Periodo neoliberal 1990-2003	Hidrocarburos	Presiones para el cambio desde la sociedad	Baja	Media	Alto	Técnicos
		Minería	Media	Baja	Media	Media	Técnicos
	Periodo postneo-liberal	Hidrocarburos	Difícil de cambiar por presión social	Alta	Baja	Baja	Movimientos sociales
		Minería	Numerosos cambios	Baja	Media	Baja	Proceso inclusivo
Perú	Periodo 1990-2011	Hidrocarburos	Alta	Media	Media	Baja	Técnicos
		Minería	Política muy estable a pesar de presiones	Baja	Baja	Alta	Técnicos y empresas

Fuente: Elaboración propia.

en el sector del gas, y solo una muy marginal en la minería²³. Por lo tanto, más allá de convicciones ideológicas, una mayor captación de la renta gasífera por parte del Estado no afectaría directamente sus intereses, siempre que no se acabe ahogando al sector. Más bien, puede tener un efecto beneficioso a través de dos mecanismos: (i) reduciendo los incentivos del Estado para aumentar la presión fiscal sobre otros sectores económicos (Dunning, 2008); y (ii) dando suficientes recursos al Estado para mantener los subsidios a los combustibles que benefician directamente a los empresarios agropecuarios.

En contraste con lo que pasa en las políticas fiscales, esas élites económicas, que también juegan un papel político importante en los departamentos del oriente, tienen un interés más directo en la distribución de los ingresos fiscales. El dinero que llega a las prefecturas les permite construir su base política para mantener un cierto equilibrio de fuerzas con el gobierno del MAS y sus aliados. Esta hipótesis sobre el papel de las élites se ve reforzada al analizar lo que pasa en el sector minero en Bolivia y, sobre todo, en Perú. En el sector minero boliviano, la reforma fiscal no ha sido tan incisiva como en el de los hidrocarburos. Algunos de los entrevistados apuntaban a que el peso de las cooperativas —históricamente aliadas del MAS— en el sector es la razón por la que el Gobierno se ha conformado con una reforma “moderada”. De hecho, en lugar de imponer su visión, como ha hecho en otros casos, el Gobierno ha invitado a los diferentes actores a participar en la elaboración de la nueva ley de minería, que ha quedado bloqueada al abordar el tema tributario.

La situación de Perú también parece corroborar la hipótesis. La élite económica tiene fuertes intereses en el sector minero y, a pesar de las presiones populares, ha defendido con éxito el *statu quo* de una presión tributaria baja. Su influencia dentro del MEF, y su control sobre los medios de comunicación han sido factores clave para amortiguar los debates sobre el tema y frenar los intentos de reforma²⁴. Con frecuencia, han usado el tema de la distribución de las rentas mineras a través del canon para desviar el foco de atención sobre los temas fiscales.

Al contrario de lo que pasa en la minería, las élites nacionales han estado —y continúan estando— al margen del sector hidrocarburos. Para algunos expertos, eso explicaría el hecho de que la captura de renta por el Estado sea significativamente mayor en ese sector.²⁵

En general, parece que ninguna de las políticas aplicadas en los dos países ha conseguido equilibrar adecuadamente la captura de la renta por parte del Estado con la sostenibilidad a largo plazo del sector mediante la promoción de la inversión. El esquema neoliberal de Bolivia (1990-2003) fomentó la inversión pero redujo sustancialmente la participación del Estado en la renta generada, lo que ponía en entredicho el potencial de generar desarrollo de esa estrategia. El cambio radical a partir de 2003 ha aumentado significativamente la participación del Estado en la renta, pero parece

²³ Excepto en el caso del expresidente Sánchez de Lozada, que era un empresario ligado a la minería.

²⁴ La introducción de regalías en 2005 fue la excepción que escapó a su control.

²⁵ Entrevista con Eleodoro Mayorga en Lima el 12-10-11.

haber desincentivado la inversión en exploración y desarrollo de nuevos campos. Por su parte, en Perú, la continuidad del modelo neoliberal ha promovido la inversión en el sector minero. La combinación entre incremento moderado de la producción y altos precios ha permitido al Estado peruano aumentar los ingresos fiscales a pesar de la relativamente baja presión fiscal. Sin embargo, la falta de legitimidad del sistema genera inestabilidad social y conflictividad, lo que dificulta tanto la inversión como el desarrollo (Arellano-Yanguas, 2011b).

La incorporación de distintos actores en el proceso de elaboración de políticas es también desigual en ambos países. En general las reformas neoliberales se hicieron a partir del trabajo de técnicos y, como mucho, con la participación de las empresas y sus lobistas. En esas reformas se obvió el parecer de la población y del resto de actores involucrados. Por el contrario, la reacción frente a esas políticas y las reformas que les han acompañado se ha basado en movilizaciones sociales construidas alrededor del malestar de amplios sectores de la población pero, en general, sin tener en cuenta elementos de viabilidad técnica. En ambos casos estuvieron ausentes la deliberación pública y la participación cualificada de los parlamentos, que se convirtieron en puros subscriptores de acuerdos firmados en los despachos de las empresas o de las exigencias de los grupos que se movilizaban en las calles.

Finalmente, se debe hacer una reflexión sobre las condiciones políticas para la reforma. La historia de Bolivia y Perú muestra que las dinámicas y posibilidades de reforma son diferentes para los diversos sectores. En primer lugar, parece que la atención pública tiende a centrarse en un sector dominante que adquiere una carga política y simbólica especial. La introducción de reformas en ese sector dominante es mucho más difícil que en los demás sectores. Durante los últimos 20 años, Bolivia ha hecho varias reformas importantes en el régimen fiscal de la minería con relativamente poca atención pública. Sin embargo, la modificación de las leyes que afectan al gas solo ha podido hacerse en momentos de crisis política importante. En Perú las dinámicas respecto a los dos sectores han sido contrarias: la legislación sobre la tributación de los hidrocarburos se ha modificado varias veces sin conocimiento de la opinión pública, mientras que el régimen fiscal de la minería se ha mantenido prácticamente inalterado durante 20 años a pesar de distintos intentos y promesas. En este caso, una reforma muy moderada solo fue posible en los primeros días del gobierno de un presidente que llegó al poder con un claro mandato popular de modificar esa política en términos más radicales que los finalmente resultantes.

Comparación de políticas redistributivas

Una vez que el Estado captura una porción de la renta de las IE, surge la cuestión de cómo se redistribuyen y utilizan esos recursos. Uno de los dilemas que afrontan los gobiernos es el grado de participación de los territorios de donde se extraen los recursos en la gestión de esas rentas. Tanto en Bolivia como en Perú ha habido una tradición histórica de devolución de una parte de los ingresos fiscales, fundamentalmente petroleros, a las regiones productoras. En las dos últimas décadas la tendencia

a descentralizar las rentas se ha consolidado y ha suscitado múltiples debates y conflictos. Existen notables diferencias en la economía política de la distribución de las rentas entre los dos países; sin embargo, ambos tienen en común que la modificación de las políticas de distribución es más difícil y conflictiva que la de las políticas fiscales.

En Bolivia, desde hace muchas décadas, los departamentos del oriente, productores de petróleo y gas, han recibido una parte de las regalías pagadas al Estado. Esas regalías han fortalecido la posición política de las élites regionales y han llegado a ser concebidas por buena parte de la población de esas regiones como un “derecho” que compensa tanto el uso de recursos que les pertenecen como las externalidades negativas causadas por la explotación. Así, en la reforma del sector hidrocarburos que se planteó tras la Guerra del Gas nadie puso en cuestión la distribución que se hacía de esas regalías, y más bien se vio como deseable que la “recuperación” de la soberanía sobre los recursos naturales fuera acompañada de un mayor grado de descentralización en la gestión de la renta procedente de las IE. El MAS apoyó esa línea de reforma al votar a favor de que una parte del IDH se transfiriera a los municipios y prefecturas, en este caso de regiones productoras y no productoras.

Cuando el MAS llegó al poder, el gobierno se dio cuenta de que sus principales opositores políticos se concentraban en las prefecturas ricas del oriente, y que los prefectos utilizaban los recursos de las regalías para construir su propia base política con la que hacerse fuerte frente al MAS. En ese contexto, el gobierno planteó una revisión de los criterios de distribución del IDH, para recentralizar una parte de la gestión de los recursos y favorecer a los municipios frente a las prefecturas. Con esa jugada conseguía neutralizar un posible frente opositor común de los municipios y las prefecturas, a la vez que debilitaba a sus oponentes políticos.

A pesar de que en los últimos años se ha visto que el sistema de distribución del IDH genera algunas distorsiones, el gobierno ya no ha sido capaz de abordar la reforma por el miedo a las reacciones de los distintos actores. De hecho, se prevé que la nueva ley de hidrocarburos que está en preparación deje fuera el tema de la distribución para evitar el veto de algunos actores.

Algo similar pasa en Perú: a pesar de que el actual sistema del canon genera numerosos problemas, el gobierno tiene dificultades para llevar a cabo una reforma del sistema por miedo a que los actores de las zonas productoras generen conflictos que el Gobierno no se siente en condiciones de gestionar.

BIBLIOGRAFÍA

AHMAD, E. y MOTTU, E.

- 2003 “Oil revenue assignments: country experiences and issues”, en DAVIS, J., OSSOWSKI, R. y FEDELINO, A. (eds.), *Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries*. Washington: International Monetary Fund.

ALBÓ, X.

- 2002 “Bolivia: from indian and campesino leaders to councillors and parliamentary deputies”, en SIEDER, R. (ed.) *Multiculturalism in Latin America: Indigenous rights, diversity and democracy*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave.

ALBÓ, X.

- 2009 “Larga memoria de lo étnico en Bolivia, con temporales oscilaciones”, en CRABTREE, J., GRAY-MOLINA, G. y WHITEHEAD, L. (eds.), *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente*. La Paz: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD y Plural Editores.

ARELLANO-YANGUAS, J.

- 2011a “Aggravating the resource curse: decentralisation, mining and conflict in Peru”. *Journal of Development Studies*, 47, 617-638.

ARELLANO-YANGUAS, J.

- 2011b *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras de Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos-IEP y Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP.

AUTY, R.

- 2006 “Mining enclave to economic catalyst: large mineral projects in developing countries”. *Brown Journal of World Affairs*, 13, 135-145.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

- 2012 Estadísticas [On line]. Lima. <http://www.bcrp.gob.pe/bcr/Cuadros/Cuadros-Anuales-Historicos.html> [acceso 3 de mayo 2012].

BARMA, N., KAISER, K., LE, T. M. y VIÑUELA, L.

- 2012 *Rents to riches? The political economy of natural resource-led development*. Washington: The World Bank.

BARRAGÁN, R.

- 2009 “De hegemonías y ejemonías: una perspectiva histórica”, en CRABTREE, J., GRAY-MOLINA, G. y WHITEHEAD, L. (eds.), *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente*. La Paz: PNUD y Plural Editores.

BEBBINGTON, A.

- 2012 “Extractive industries, socio-environmental conflicts and political economic transformations in Andean America”, en BEBBINGTON, A. (ed.), *Social conflict, economic development and extractive industry: evidence from South America*. Abingdon, Reino Unido: Routledge.

BOADWAY, R. y SHAH, A. (eds.)

- 2007 *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. Washington: The World Bank.

BRIDGE, G.

- 2008 “Global production networks and the extractive sector: governing resource-based development”. *Journal of Economic Geography*, 8, 389-419.

BRINKERHOFF, D. y CROSBY, B.

- 2002 *Managing policy reform: concepts and tools for decision makers in developing and transitioning countries*. Bloomfield, EE UU: Kumarian Press.

BROSIO, G.

- 2003 “Oil revenue and fiscal federalism”, en DAVIS, J., OSSOWSKI, R. y FEDELINO, A. (eds.), *Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries*. Washington: International Monetary Fund.

CASELLI, F. y MICHAELS, G.

- 2009 *Do oil windfalls improve living standards? Evidence from Brazil*. Discussion Paper núm.7579, Londres: Centre for Economic Policy Research.

COLLIER, P. y VENABLES, A.

- 2011 *Plundered nations? Successes and failures in natural resource extraction*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA-PERÚ

- 2004a Diario de los debates de la sesión plenaria de los días 7 y 15 de julio, Lima.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA-PERÚ

- 2004b Dictamen de la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera sobre proyectos de ley que modifica las leyes N° 27506 y N° 28077, Lima.

COTLER, J., BARRENECHEA, R., GLAVE, M., GROMPONE, R. y REMY, M. I.

- 2009 *Poder y cambio en las regiones*. Lima: PNUD e IEP.

CRABTREE, J.

- 2005 *Patterns of protest: politics and social movements in Bolivia*. Londres: Latin America Bureau.

DANIEL, P., KEEN, M. y MCPHERSON, C. (eds.)

- 2010 *The taxation of petroleum and minerals: principles problems and practice* Abingdon. Reino Unido: Routledge,

DAVIS, J., OSSOWSKI, R. y FEDELINO, A. (eds.)

- 2003 *Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries*. Washington: International Monetary Fund

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2012 “Reporte de conflictos sociales” [On line. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php> [acceso, febrero 19 2012].

DUNNING, T.

2008 *Crude democracy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

DURAND, F.

2009 “La gravitación del empresariado en la era neoliberal”, en PLAZA, O. (ed.), *Cambios sociales en el Perú 1968-2008*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ESPINOZA MORALES, J.

2010 *Minería boliviana, su realidad*. La Paz: Plural editores.

FIGUEROA, A.

2001 *Reformas en sociedades desiguales: la experiencia peruana*. Lima: PUCP.

FRYNAS, J.

2005 The false developmental promise of corporate social responsibility: evidence from multinational oil companies. *International Affairs*, 81(3), 581-598.

GRAY-MOLINA, G.

2009 “Relaciones Estado/sociedad en Bolivia: la fuerza de la debilidad”, en CRABTREE, J., GRAY-MOLINA, G. y WHITEHEAD, L. (eds.), *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente* La Paz: PNUD y Plural Editores.

HAMANN, R. y PAUL, K.

2004 Corporate social responsibility in mining in Southern Africa: fair accountability or just greenwash? *Development*, 47(3), 85-92

IDEMUDIA, U.

2007 *Corporate partnership and community development in the Nigerian oil industry: strengths and limitations*. Geneva: UNRISD.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE)

2012 Estadísticas económicas [On line]. <http://www.ine.gob.bo/> [acceso 5 may 2012].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2011 *Perú, compendio estadístico 2011*. Lima: INEI

JOHNSTON, D.

2007 “How to evaluate the fiscal terms of oil contracts”, en HUMPHREYS, M., SACHS, J. y STIGLITZ, J. E. (eds.), *Escaping the resource curse*. Nueva York: Columbia University Press.

KURAMOTO, J.

1999 *Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A.* Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo.

MANCO ZACONETTI, J. E.

2002 *Privatización e hidrocarburos: mito y realidad. Perú 1991-2002*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

MANRIQUE, N.

- 2006 “Democracia y nación: la promesa pendiente”, en AA VV, *La democracia en Perú: 2. Proceso histórico y agenda pendiente*. Lima: PNUD.

MAYORGA, E.

- 2009 *Extractive industries value chain*. Washington: World Bank.

MCLURE, C.

- 2003 “The assignment of oil taxes revenues”, en DAVIS, J. M., OSSOWSKI, R. y FEDELINO, A. (eds.), *Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries*. Washington: International Monetary Fund.

MCNEISH, J. A.

- 2006 “Stones on the road: the politics of participation and the generation of crisis in Bolivia”. *Bulletin of Latin American Research*, 25, 220-240.

MINISTERIO DE MINERÍA Y METALURGIA

- 2009 *Estadísticas del sector minero-metalúrgico*. La Paz: MMM.

MORGANDI, M.

- 2008 *Extractive industries revenues distribution at the sub-national level: the experience in seven resource-rich countries*. Nueva York: Revenue Watch Institute.

NAVAJAS, F.

- 2009 “Reforma y contrarreforma de la política de hidrocarburos en Bolivia: incentivos tributarios versus restricciones políticas”, en CANDIA, F. y PACHECHO, N. (eds.), *El péndulo del gas: estudios comparativos de la política de hidrocarburos*. La Paz: Fundación Milenio.

NYLANDSTED, M., YANKSON, P. y FOLD, N.

- 2009 “Does FDI create linkages in mining? The case of gold mining in Ghana” en RUGRAFF, E., SÁNCHEZ-ANCOECHEA, D. y SUMNER, A. (eds.), *Transnational corporations and development policy: critical perspectives*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

OTTO, J.

- 2002 *Position of the Peruvian taxation system as compared to mining taxation systems in other nations*. Boulder, Colorado: Colorado School of Mines.

OTTO, J.

- 2011 *Analysis of Peruvian mineral sector fiscal reform options*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

PAREDES, M.

- 2012 Extractive dependence in Bolivia and the persistence of poor state capacity, en THORP, R., BATTISTELLI, S., GUICHAOUA, Y., ORIHUELA, J. C. y PAREDES, M. (eds.), *The developmental challenges of mining and oil: lessons from Africa and Latin America*. Basingstoke, Reino Unido, Palgrave Macmillan.

RAW MATERIAL GROUP

- 2011 “Annual survey of global mining investment” [On line]. <http://www.womp-int.com/story/2011vol01/story024.htm> [acceso enero 27 2012].

REVESZ, B. y DIEZ, A.

- 2006 “El triángulo sin cúpula, o los actores desregulados en los conflictos mineros”, en TOCHE, E. (ed.), *Perú hoy: nuevos rostros en la escena nacional*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-Desco.

SANCHEZ-ALBAVERA, F. y LARDÉ, J.

- 2006 *Minería y competitividad internacional en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL.

TAHBUB, M., GANDARILLAS, M. y RODRIGUEZ, G.

- 2008 *La nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia: la lucha de un pueblo por sus recursos naturales*. Barcelona: Icaria.

THORP, R., BATTISTELLI, S., GUICHAOUA, Y., ORIHUELA, J. C. y PAREDES, M. (eds.)

- 2012 *The developmental challenges of mining and oil: lessons from Africa and Latin America*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

THORP, R. y BERTRAM, G.

- 1978 *Peru 1890-1977: growth and policy in an open economy*. Londres: The MacMillan Press.

VELASQUEZ, R.

- 2011 *Situación del sector hidrocarburos en Bolivia* La Paz: Fundación Jubileo.

WEBB, R.

- 1975 “Government policy and the distribution of income in Peru 1963-1973”, en LOWENTHAL, A. (ed.), *The Peruvian experiment: continuity and change under military rule*, Princeton: Princeton University Press.

ZEVALLOS, W.

- 2008 *Informe final del grupo de trabajo de modificaciones a la legislación del canon*. Lima: Congreso de la República del Perú.

LISTA DE ABREVIATURAS

ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos (Bolivia)
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
Canamin	Cámara Nacional de Minería (Bolivia)
Centromin	Empresa Minera del Centro del Perú (Perú)
COB	Central Obrera Boliviana
Comibol	Corporación Minera de Bolivia
IE	Industrias extractivas
INE	Instituto Nacional de Estadísticas (Bolivia)
INEI	Instituto Nacional de Estadística e informática de Perú
IDH	Impuesto directo a los hidrocarburos (Bolivia)
FAM	Federación de Asociaciones de Municipios (Bolivia)
Fencomin	Federación Nacional de Cooperativas Mineras (Bolivia)
FSTMB	Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (Bolivia)
ICM	Impuesto Complementario a la Minería (Bolivia)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Perú)
RSC	Responsabilidad social corporativa
PMSP	Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (Perú)
SNMPE	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (Perú)
YPFB	Yacimientos Petroleros Fiscales de Bolivia

RECURSOS NATURALES Y ECONOMÍA RENTISTA

Luciano Wexell Severo¹

¹ Profesor de la carrera de Economía, Integración y Desarrollo de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA). Fue investigador becado del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA-Brasil) durante 2010 y 2011. Miembro del Grupo de Investigación "Región Andina en Foco".

Resumen

El problema de Venezuela es cualitativamente distinto de las demás economías de la región. Sufre menos con la restricción externa y cuenta con abundancia de divisas. Su principal desafío es utilizar los recursos del petróleo de forma eficiente en la diversificación productiva en una economía que vive de la renta y tradicionalmente importa lo máximo que pueda. La respuesta más acertada es ampliar la industrialización bajo control del Estado, profundizar la política de “sembrar del petróleo”, fortalecer la planificación estatal e intensificar la participación popular en las tomas de decisiones.

Marco teórico y problematización

Puede considerarse un cliché afirmar que el manantial de petrodólares que se derramó sobre Venezuela debería haber sido suficiente para estimular su desarrollo y para elevar el nivel de vida del conjunto de su población. Entre 1917 y 1959, por ejemplo, las exportaciones venezolanas de petróleo alcanzaron 833 mil millones de dólares, lo que no fue utilizado para acumular capital nacional en la industria o para activar la actividad agrícola (Álvarez, 1973, p.163).

Para demostrar ese fracaso de la “siembra del petróleo”², generalmente se hace referencia a los problemas socio-políticos, que impidieron o dificultaron el manejo eficiente de los recursos³. Como consecuencia, se generan y se amplían

² La expresión “Sembrar el petróleo” fue presentada por Arturo Usler Pietri, Ministro de Educación (1939-1941), Secretario de la Presidencia de la República (1941-1943), Ministro de Hacienda (1943) y de Relaciones Interiores (1945). Fue publicada en julio de 1936: “convertir la riqueza transitoria del petróleo en riqueza permanente de la nación”. Para el abogado Ramón Crazut (2006), dicho término se entiende por “la política orientada a destinar el grueso de los recursos financieros obtenidos con la explotación de hidrocarburos hacia inversiones verdaderamente reproductivas que contribuyan para la diversificación de la producción y las exportaciones, y nos independicen de la relativa monoproducción y monoexportación de hidrocarburos, situación que imprime a nuestra economía una elevada vulnerabilidad, dado el carácter agotable de ese recurso extractivo y sus continuas fluctuaciones de precios”. Algunos autores consideran que el creador de la frase fue el economista, escritor y político venezolano Alberto Adriani.

³ Crazut (2006, pp.213-215) habla de “la responsabilidad de las élites políticas y de las clases dirigentes en el fracaso de la siembra del petróleo es algo que no puede soslayarse y que no escapará al juicio de la historia [...] Se plantea el problema de la llamada ‘generalización complaciente’, consistente en culpar ‘la totalidad de los venezolanos’ de los fracasos en la siembra del petróleo. Este tipo de enfoque se observa con frecuencia en los trabajos sobre la ‘cultura rentística’ y la ‘psicología’ petrolera, en donde se acusa a la población venezolana

complicaciones de carácter económico. En países como Venezuela, cuya dinámica de la economía depende casi exclusivamente de la exportación de recursos naturales, se ha manifestado un cuadro muy característico de “rentismo”: poco a poco la riqueza puede ir perdiendo relación con el trabajo. El aumento de la renta se despega del aumento de la productividad; y el crecimiento del consumo no tiene relación directa con el crecimiento de la producción interna.

Algunas veces pueden crecer el PIB, los gastos gubernamentales, los sueldos, los “bonos” y las importaciones a partir de la deposición de un Shah en el Máshreq. En un escenario de esa naturaleza, es previsible intuir que se generen complejas distorsiones en la economía y en la sociedad. Aparte de eso, es previsible que la continuidad del rentismo como política de Estado tenga obligatoriamente un límite a lo largo del tiempo⁴.

Sin quitarle importancia al referido componente socio-político, que siempre ha desempeñado un papel determinante, es fundamental observar cómo, desde la perspectiva económica, el chorro de dólares generado por el sector primario-exportador puede llegar a tener consecuencias negativas. Eso se debe a la existencia de tres elementos fundamentales que caracterizaron al capitalismo dependiente y subdesarrollado de Venezuela a lo largo del siglo XX:

- 1) El problema central de la acumulación de capital reside en el control de los sectores productivos estratégicos internos (minería, manufactura, banca y principalmente el petróleo) por capitales e intereses extranjeros, sobre todo estadounidenses (debido a la industrialización asociada proporcionada por Rómulo Betancourt y Nelson Rockefeller, que mantuvo los sectores productivos internos desconectados);

En 1970, Maza Zavala afirmó que:

“No se puede hablar en absoluto de desarrollo reciente de la economía venezolana, porque esta economía, particularmente en los últimos diez años, se ha transformado en una economía más dependiente, más deformada y, por tanto, más subdesarrollada (...) lo que ha ocurrido en Venezuela en los últimos diez años es que se ha hecho menos libre y menos de los venezolanos” (Citado en Brito Figueroa, 1996, p.703)⁵.

en su conjunto [...] Tales afirmaciones pudieran ser ciertas para determinados estratos de la población, pero no para las grandes mayorías, las cuales han permanecido relativamente marginadas de la riqueza petrolera”.

⁴ “La ruptura del ciclo que une a la producción con el trabajo, con el ahorro y la inversión trastueca todo el sistema. La presencia creciente y dominante de la riqueza no ganada hace posible la amenazante antinomia de que una gran parte de la población pueda ser consumidora sin ser necesariamente productora (todo lo cual ocasionaría) no sólo una falla de impulso para el trabajo productivo y la disciplina social, sino que llega a crear mil formas de parasitismo que van desde la simple remuneración al ocio hasta infinitas variantes de producción y trabajo simulados” (Citado en Crazut, 2007, p.206).

⁵ A su vez, Brito Figueroa afirma: “En sentido histórico, neocolonial o colonial son los únicos términos con los que se puede definir y caracterizar el proceso de dependencia que domina en todos los niveles sociales de Venezuela contemporánea. Subsiste, es cierto, la soberanía político-jurídica, pero la dinámica de nuestra vida política, precisamente como nación independiente, está determinada por intereses extranacionales, y a veces —de modo

- 2) La falta de conexión entre los sectores productivos internos dirige la dinámica económica hacia fuera, hacia la importación o la exportación, según la conveniencia transnacional, sin relaciones armónicas internas (no le interesó al modelo de industrialización dependiente promocionar la plena conexión entre la agricultura y la manufactura). Dicha separación también se verifica entre el sector petrolero y el restante de la economía nacional;

Por ese motivo en Venezuela existen dispersos bolsones de desarrollo en el interior del país, como islas perdidas sin contacto unas con las otras; sin carreteras, sin ferrocarriles, sin redes de comunicación. La población se encuentra mayoritariamente en la costa. El ejemplo más absurdo de esa realidad es que un 45% del territorio nacional se sitúa al sur del Río Orinoco y hasta el año 2006 existía solamente un puente conectando esa estratégica región con el restante del país. En la Región Guayana (estados Amazonas, Bolívar, Delta Amacuro, sur de Anzoátegui y Monagas) se produce un 100% del mineral de hierro, del aluminio primario y del oro; un 90% del acero; un 70% de la energía eléctrica y extracción maderera. Por lo demás, allí están la Amazonía y las importantes fronteras con Brasil, Colombia y Guyana. Contradictoriamente, los estados Amazonas y Delta Amacuro presentan unos de los peores índices de desarrollo humano entre los veintitrés estados de la Federación.

De manera general, lo que dinamiza la economía es la interrelación existente entre el llamado sector o departamento I (productor de bienes de producción —bienes de capital y materias primas) y el sector o departamento II (productor de bienes de consumo). Exactamente debido a la desconexión entre esos dos sectores, la economía venezolana no ha logrado absorber internamente el excedente económico. ¿Cómo se dio ese proceso? Una mayor cantidad de ingresos petroleros —distribuidos en forma de mejores sueldos, gastos del gobierno, estímulo al sector privado— suele aumentar la demanda interna de bienes de consumo (sector II). Consecuentemente, para satisfacer el incremento de esa demanda de bienes de consumo es necesario ampliar la capacidad productiva o activar la capacidad ociosa. De esa manera, crece la demanda de bienes de capital, maquinarias y equipos (sector I). Esa dinámica debería funcionar como un engranaje activador de la economía nacional. No obstante, lo que debería movilizar la producción interna termina estimulando aún más las importaciones.

Según Max Flores Díaz (1987, p.320-321):

“En Venezuela no existe ese estímulo a la producción de materias primas o de bienes de capital, porque —como consecuencia de la expansión del ingreso petrolero— las importaciones rápidas de materia prima, bienes de capital e, incluso, hasta de fuerza de trabajo calificada, son las vías para dinamizar el sector I desarticulado de

significativo en 1959-1969— llegan hasta las instituciones del Estado (...) Para orientar nuestra política exterior, para hipotecar el país por vía de los empréstitos con la oligarquía financiera norteamericana, para identificar, en conjunto, la política venezolana con la política del Estado monopolista-militarizado de Estados Unidos (...) Los hechos demuestran que en la séptima década del siglo XX, en Venezuela, el proceso colonizador es integral, y los hombres, y agrupamientos políticos que facilitan ese proceso, no escapan al juicio de la historia”.

la demanda de bienes de consumo. De manera que Venezuela es un país donde los efectos expansivos, multiplicadores, de esos nuevos ingresos son realmente reducidos y en vez de crear mayor trabajo internamente, crean trabajo en las economías donde se producen la materia prima y los bienes de capital por ella requeridos”.

- 3) El Estado rentista promueve la concentración de la renta por una clase alta (élite petrolera y el sector importador) —clase cuyo patrón de consumo es imitativo del centro capitalista—. Eso genera deformaciones en el perfil de la demanda y de la oferta internas, en el tipo de inversiones, en la estructura del mercado laboral y en los índices de precios. Aparte de eso, a través de las importaciones suntuarias de la clase alta y de las transferencias financieras hacia cuentas bancarias en Estados Unidos o paraísos fiscales, históricamente ha ocurrido un colosal proceso de descapitalización, de drenaje de recursos venezolanos hacia el exterior.

Esa distorsión del proceso de acumulación, es decir, esa mala distribución interna de la renta, ha generado complejas trabas en la economía: los sectores productivos en los cuales las expectativas de tasa de lucro son más elevadas naturalmente han atraído y concentrado mayor volumen de inversiones. Por eso, en Venezuela ha prevalecido la preferencia por la producción de servicios personales de lujo, de grandes residencias y de bienes de consumo durables para la porción privilegiada de la población. Al mismo tiempo ha ocurrido una disminución progresiva en las actividades productivas que generan bienes y servicios orientados hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Las llamadas industrias tradicionales (industria artesanal y agricultura, ambas con menores tasas de retorno a la inversión) han sufrido evidente proceso de desindustrialización hasta mediados de los años 2000. Las consecuencias de ese cuadro son las permanentes tendencias al desabastecimiento y las presiones inflacionarias, que durante muchos años solamente no han provocado una hiperinflación porque existía gran capacidad para importar⁶.

Las facetas del rentismo petrolero

Un análisis de los años setenta demuestra que en Venezuela el 65% del ingreso nacional era concentrado por un 20% de la población⁷. Esta reducida parcela poseía recursos suficientes no solamente para satisfacer sus necesidades básicas como

⁶ Pese a importantes avances, dichos problemas persisten en la actualidad, especialmente en el caso de los alimentos. Esa desarticulación es característica de la economía venezolana —la agricultura todavía ha sido incapaz de satisfacer los aumentos de la demanda y se recurre con frecuencia a las importaciones. A su vez, países como Argentina, Brasil y México —para citar los más industrializados— producen gran parte de los alimentos que su población consume.

⁷ En 2013, el 20% de la población más rica se apropió del 44,8%. Por otro lado, el indicador Gini cayó de 0,486 en 1998 para 0,390 en 2013. Dicho coeficiente mide la distribución de los recursos en una sociedad, oscila entre 0 y 1. El Gini 1 significaría que un único individuo (el más rico) recibe todos los recursos, mientras que los demás no reciben nada. A su vez, el Gini 0 representaría la perfecta igualdad. Es decir, cuanto más cerca de 0 mejor la distribución de la renta. Por eso, Venezuela es hoy el país menos desigual de América Latina.

también para gastarlos con viajes al exterior, restaurantes pomposos, automóviles del año, electrodomésticos de última generación, ropas de la moda, viviendas de lujo, etc. Existía, por lo tanto, una elevada demanda por bienes y servicios suntuarios; y las mayores inversiones y el aparato productivo se dirigieron hacia su producción. Por otro lado, actividades económicas esenciales, como alimentación, vestido y educación, debido a su menor rentabilidad, no han atraído inversiones. Como consecuencia de la distorsionada distribución del ingreso, se ha generado un problema de demanda —de perfil adinerado y hábito de consumo imitador del patrón externo—, y además un problema de oferta —no se generaban satisfactoriamente los bienes y servicios requeridos por la inmensa mayoría de la población. Como resultado de esto emergió la inflación estructural, que impactó sobre todo los sectores de menores ingresos. Dicho mecanismo determinó que ocurriera en Venezuela un fenómeno nefasto: el crecimiento ha venido acompañado por la regresividad, es decir, cuanto más el país crece, más aumenta la concentración de la renta. Por eso, aunque en determinados periodos haya ocurrido la disminución de los niveles de pobreza, permanentemente ha aumentado la brecha de la desigualdad (Díaz, 1980, p.63)⁸.

Aldo Ferrer (1999) argumenta que:

“Se verifica una concentración extrema de la distribución de gran parte del excedente económico en el consumo conspicuo. Esto reduce el ahorro disponible, necesario para aumentar la inversión productiva y elevar el empleo. Induce, al mismo tiempo, una fractura en la estructura social que distancia a los grupos privilegiados de las bases sociales de sus países. En cambio, los asocia a los centros del sistema de los cuales importan los bienes y servicios suntuarios y, al mismo tiempo, a las ideas para interpretar la realidad. Esta subordinación teórica, a lo que Prebisch llamó el pensamiento céntrico, es el eslabón final de la cadena que ata a nuestros países al yugo del atraso y la subordinación. El mismo es la expresión contemporánea de una trayectoria histórica iniciada con la conquista y colonización de los territorios que actualmente habitan los pueblos latinoamericanos”.

El creciente aumento de la renta distribuida por el Estado —de manera absolutamente desconectada de la producción nacional, de la productividad del trabajo venezolano y de la generación de empleos en el país— solo hizo reproducir y aumentar los tres problemas enumerados. Todavía es necesario añadir un cuarto problema: la

⁸ Prebisch afirma que el “excedente tiene una importancia dinámica decisiva. En efecto, es la fuente principal del capital reproductivo que multiplica el empleo y la productividad. Pero al mismo tiempo es el conducto para el incremento del consumo privilegiado de los extractos sociales altos que imitan más y más los patrones de consumo de los centros. La privilegiada sociedad de consumo resulta nociva para la acumulación de capital reproductivo, ya que promueve una diversificación prematura de la demanda con efectos sociales adversos, a lo que debe añadirse la absorción desproporcionada del ingreso por parte de los centros, sobre todo a través de las empresas transnacionales, íntimamente ligadas a la sociedad privilegiada de consumo. Aquí reside el principal factor explicativo de la tendencia del sistema a excluir una porción considerable de la fuerza de trabajo” (Prebisch, 1981).

permanente tendencia a la sobrevaluación de la tasa de cambio (el abaratamiento del dólar en relación al bolívar), que estimula las importaciones, reduce las exportaciones, presiona la balanza de pagos y compromete el avance de sectores como la industria y la agricultura. Se trata de problemas intrínsecos de la economía venezolana, que interactuaron y se agravaron conjuntamente, junto al cuadro de eficiencia decreciente del gasto público.

Para Héctor Malavé Mata (1975, p.227):

“La aplicación presupuestaria de la renta fiscal petrolera parecía contemplarse en un prospecto elaborado con propósitos de narcosis colectiva. De allí que los ingresos provenientes de su explotación hayan sido destinados —por vía de la perversión del gasto público— al fortalecimiento de las estructuras que fundan la permanencia del subdesarrollo de la economía. Se trataba de una riqueza estratégica aplicada en la estrategia de la negación del desarrollo autónomo, con la coparticipación del Estado que, intervenido en su actuación, carecía de personalidad soberana, y de los consorcios extranjeros del ramo, que han hecho caso omiso de las impugnaciones a sus latrocinios”.

Continúa:

“La formación socioeconómica de Venezuela exhibe, en el curso de su comportamiento contemporáneo, relaciones de dependencia ceñidas a un modelo de explotación neo-colonial. La extracción imperialista del petróleo constituye elemento determinante de esa dependencia, al mismo tiempo que factor de descapitalización y trastorno permanente de la economía venezolana. La explotación petrolera por consorcios internacionales ha constituido y constituye la principal fuente generadora de conflictos en todos los órdenes de la vida nacional. El petróleo, así concebido, ha recubierto el subdesarrollo del país y su condición histórica de dependencia con indumentaria de progreso aparente. El falso desarrollo de la economía venezolana encubre las grandes contradicciones de estructuras, oculta el contenido del endeudamiento exterior acumulativo, impide el desarrollo industrial integrado y autónomo, disimula la inequidad en la distribución del ingreso y mantiene las raíces estructurales del desempleo. Las mediatizaciones del petróleo determinan una realidad en la que sólo se advierte crecimiento sin desarrollo. Esto ocurre mientras la dependencia, dentro del marco contemporáneo de sus perturbaciones, reviste el anti-desarrollo de Venezuela con un velo de prosperidad ficticia” (Malavé Mata, 1975, p.255).

En los años sesenta del siglo XX, autores como Domingo Felipe Maza Zavala escribieron de forma incansable sobre las diferencias entre el crecimiento y el desarrollo en Venezuela:

“El crecimiento es inducido desde el exterior y reforzado dependientemente en el interior; pero su continuidad en periodo largo es contingencial, no autónoma y condicionada a la función dependencia. El desarrollo, de modo distinto, es inducido desde el interior por las propias fuerzas de la economía, y su continuidad es histórica, en el sentido de necesidad y posibilidad, autónoma e irreversible. El crecimiento sin desarrollo, es decir, el no desarrollo, tiene la virtud paradójica de acumular y agudizar los problemas socioeconómicos que terminarán para la ruptura estructural de no desarrollo” (Citado en Querales, 1997, p.74).

Conforme argumenta el economista chileno Aníbal Pinto, “casi nunca nos planteamos cuán difícil es absorber, de pronto, una cantidad enorme de recursos con respecto a lo que el cuerpo económico está acostumbrado a digerir. Parece darse por descontado que cualquiera que sea la cantidad, de alguna manera, se pueden asimilar productivamente y la verdad es que no es así” (Citado en Mayobre, 1983, p.146). Según el análisis de Max Flores Díaz (1980, p.60):

“Es fácil explicarse que un incremento del ingreso nacional, producto de la acción de factores exógenos a la dinámica interna de la economía, y también en buena medida, producto de hechos circunstanciales que tienen su origen en una coyuntura política y económica muy especial, traiga dificultades en lo que respecta a la conversión del nuevo capital monetario en capital productivo. Totalmente diferente sería la situación si ese incremento del ingreso fuera consecuencia directa de un aumento de la productividad de la economía en su conjunto, lo cual implicaría que todos los nuevos crecimientos monetarios tendrían su contravalor en términos reales, dando lugar al mismo tiempo, a que se dé la posibilidad de absorber, sin traumas, el incremento del excedente económico”.

Celso Furtado (1992, p.41) afirma:

“En pequeños países, en los cuales las ventajas comparativas se basan en la explotación de recursos no renovables, las sociedades viven de la renta obtenida sobre un patrimonio que recibieron como dádiva. Para atender a las exigencias de los crecientes costos de las formas de vida que adoptaron en un rápido proceso de aculturación, esas sociedades son llevadas a depredar sus reservas de bienes no renovables. Son sociedades que no viven del propio trabajo, de hoy o del pasado. Nacieron sobre una mina de oro. Cuanto más elevado el nivel de vida de las generaciones actuales, mayores los problemas que enfrentarán las futuras cuando comenzar a agotarse el tesoro que recibieron”.

Es importante hacer referencia a la tesis del “capitalismo rentístico”, desarrollada por el economista venezolano Asdrúbal Baptista. El autor presenta el siguiente raciocinio: la renta petrolera debe ser comprendida como una transferencia de recursos

financieros desde el exterior hacia Venezuela, sin contrapartida de esfuerzos productivos internos⁹. Esa suerte de “transferencia unilateral” desde el exterior es apropiada y distribuida por el Estado. Es muy precisa la presentación de Asdrúbal Baptista y Bernard Mommer (2006, pp.96-97) sobre el capitalismo rentístico:

“En Venezuela la división internacional del trabajo y las condiciones de atraso del país dieron lugar, en los comienzos del siglo [XX], a un proceso de desarrollo bajo condiciones atípicas, donde una renta internacional de la tierra, de monto creciente en relación con la producción interna, hizo de fuerza motriz primordial. De allí la calificación que se ha hecho del capitalismo venezolano como capitalismo rentístico [...] El capitalismo rentístico carece de futuro. Se le considera, en su instancia final, como un desarrollo equivocado que conduce las cosas hacia un callejón sin salida, por lo que se hace inevitable, más temprano que tarde, la involución o el retroceso [...] La experiencia vivida revela una abierta desproporción entre los medios empleados —la renta percibida y gastada— y el desarrollo real de la economía nacional. Esta desproporción es la que se siente como un fracaso [...] Ese fracaso —espejismo de la renta— se presenta en lo inmediato bajo el aspecto cuantitativo de una desproporción entre los niveles de consumo y la producción nacional [...] El fracaso en lo cualitativo es la imposibilidad de darle pleno sentido al destino propuesto, y su manifestación más patente es la corrupción, valga decir, la privatización de un ingreso que es de propiedad común”.

Dichos autores defienden que en el principio de la explotación del petróleo el modelo rentista ha desempeñado un rol esencialmente positivo. Por lo menos entre los años 1920 y 1960 la distribución de la renta petrolera y la sobrevaluación de la tasa de cambio fueron beneficiosas para Venezuela: impulsaron el crecimiento económico, incentivaron la expansión del mercado interno y garantizaron el acceso fácil a importaciones de bienes de capital e intermediarios en la etapa inicial del proceso de industrialización (Baptista, 2004, p.69). Por otro lado, se apoyan en la idea de que la capacidad de absorción de capital en Venezuela se demostró decreciente. Es decir, debido a sus problemas estructurales, con el tiempo fue disminuyendo la capacidad de la economía venezolana de absorber las divisas internacionales de forma eficiente.

Por ese motivo, argumentan, el colapso de la acumulación rentística en Venezuela no se daría en una etapa de reducción de la renta petrolera, sino al contrario. El

⁹ “El petróleo venezolano, hasta décadas muy recientes, fue en su casi totalidad un objeto para el mercado mundial. Así, por ejemplo, entre 1920 y 1995 el 91% del petróleo extraído se comercializó en el extranjero. Esto significa que el precio de mercado del petróleo es el precio que paga el mercado mundial, y que, por lo tanto, la renta a la que da lugar la propiedad sobre el recurso es una renta internacional, o una renta proveniente del mercado mundial” (Baptista, 2004, p.17). Otro elemento primordial de su argumentación es lo siguiente: si una de las condiciones fundamentales para la acumulación capitalista es el incremento de la productividad por encima del incremento de los sueldos, en Venezuela puede ocurrir lo contrario. Es decir, debido a la creciente renta petrolera, existe la posibilidad de aumento de los salarios por encima del aumento de la productividad.

mayor problema ocurriría en el momento que la captación de renta alcanzara el auge —conforme ocurrió después de los dos choques del petróleo, de 1974 y 1979. El ingreso de divisas (determinado por factores ajenos, fuera del país) superó la capacidad de absorción del mercado interno (pequeño, excluyente, desproporcionado y controlado por intereses foráneos)—. Es correcto decir que esa imposibilidad de absorber las divisas estaría relacionada con las cuatro características económicas presentadas anteriormente: control extranjero sobre la economía, falta de conexión entre los sectores productivos internos, concentración de la renta y sobrevaluación de la tasa de cambio.

Maza Zavala confirma que,

“Paradójicamente, esta crisis emergió con claros perfiles a raíz de la bonanza petrolera de 1974-77, que impulsó relativamente más a la economía circulatoria (fiscal, monetaria, cambiaria, comercial) que a la real (producción, inversión, empleo, consumo), evidenciándose una inconsistencia entre ambos planos macroeconómicos que deberían marchar en concordancia dentro del sistema general. Todavía esta discrepancia —que afecta al desarrollo— persiste, en el sentido de que los ingresos fiscales aumentan año tras año y la eficacia del gasto público es decreciente, las presiones inflacionarias persisten y casi siempre está presente el fenómeno de la sobrevaluación del cambio” (Citado en Crazut, 2006, p.30)¹⁰.

Igualmente se hace oportuna una rápida reseña sobre la denominada teoría de la “enfermedad holandesa”, un modelo económico desarrollado en 1982, por el economista australiano Warner Max Corden, quien utilizó instrumentos neoclásicos para concluir que el aumento abrupto e inesperado de la cantidad de divisas internacionales en una economía local genera la sobrevaluación real de la tasa de cambio y, consecuentemente, induce a la pérdida de competitividad de los sectores internos que antes eran competitivos.

Crazut (2006, p.137) apunta:

“Históricamente, uno de los ejemplos más representativos de esa situación lo constituye el caso de España después del descubrimiento de América, cuando la excesiva afluencia de recursos monetarios en la forma de oro y plata procedentes del Nuevo Mundo se convirtió en un obstáculo para el crecimiento económico y creó una mentalidad propensa al facilismo y a importar lo que podía producirse localmente. Otro ejemplo ampliamente conocido es el de Holanda, país de gran tradición industrial y comercial, el cual durante el apogeo de su imperio colonial,

¹⁰ A continuación, algunas palabras de Baptista (2004, p.13): “Dijimos que hacia los años 1977-1978 el curso de la economía venezolana sufrió lo que, de primera impresión, parecía ser sólo un simple y convencional traspie. ¡Falsas impresiones! Más pronto que tarde este aparente parpadeo reveló su verdadero contenido y mostró lo que llevaba adentro: un anuncio de que advenía un drástico cambio de rumbo; una indicación cada vez más inequívoca de que habían concluido un tiempo y sus formas económicas propias. Esos años, entonces, marcan un hito en la vida contemporánea de Venezuela”.

particularmente en el siglo XIX y comienzos del siglo XX, experimentó una situación similar a la de España, caracterizada por un clima poco propicio a la producción interna y altamente proclive a las importaciones, a lo cual en la literatura económica se le conoce con la denominación de ‘Enfermedad Holandesa’”.

La enfermedad holandesa es entendida, por lo tanto, como el impacto negativo de la sobrevaluación real de la tasa de cambio sobre los sectores no petroleros. En Venezuela, el petróleo —solamente el petróleo— tendría condiciones de ser competitivo internacionalmente, perjudicando sectores como la industria y la agricultura¹¹.

Por un lado, es posible decir que entre 1973 y 1982 Venezuela vivió un caso típico de “enfermedad holandesa”. El “mal holandés” sería el responsable por los siguientes acontecimientos: elevados gastos gubernamentales, subsidios sociales, tendencia al endeudamiento cuando disminuye la bonanza, encogimiento del aparato productivo, baja productividad y baja competitividad, presiones infraccionarias, reducción de las exportaciones no petroleras, fuerte regulación estatal sobre la economía y mala distribución de la renta. No debe ser por casualidad que durante el auge del neoliberalismo el economista inglés Richard M. Auty (1990) haya presentado su tesis sobre la “Maldición de los recursos naturales”, como una tentativa de justificar la contradicción existente entre la riqueza natural y la miseria de los países del Tercer Mundo, sobre todo en África. Argumenta que el principal problema de esos países sería la ausencia de valores éticos (demasiada corrupción y violencia) e instituciones débiles.

Por otro lado, siguiendo estrictamente las características del “diagnóstico”, es posible defender lo contrario: que Venezuela no ha sufrido la enfermedad holandesa. En verdad, la entrada de dólares en Venezuela vía exportación de petróleo ha tenido un carácter mucho más permanente, continuo y constante que “repentino”. Por lo demás, cuando ocurrieron los choques del petróleo de los años setenta, ya no existían en Venezuela actividades internacionalmente competitivas que pudieran tener su exportación perjudicada por la sobrevaluación de la tasa de cambio.

De esa manera, es posible llegar a por lo menos cuatro conclusiones respecto a la teoría de la enfermedad holandesa:

- 1) En Venezuela, en general, el ingreso de divisas petroleras no ha sido abrupto e inesperado, sino permanente;
- 2) No existieron sectores realmente competitivos afectados por la sobrevaluación de la tasa de cambio, sobre todo a partir de mediados de los años veinte del siglo pasado;
- 3) La sobrevaluación de la tasa de cambio también ha tenido algunas influencias positivas para la industrialización entre los años veinte y los años sesenta;

¹¹ “Si en 1888 la participación de las exportaciones de café y cacao en el total exportado representaron un 82,4%, en 1908 llegaron a un 77,1%, en 1928 rozaron los 18,1%, en 1948 fueron menores que un 3,5% y en 1969 no alcanzaron siquiera el 1%. A su vez, las exportaciones de petróleo como proporción del total exportado crecieron de un 0,9% en 1908, para un 76,6% en 1928, luego hacia un 95,9% en 1948 y se estilizaron en un 93,4% en 1969” (SEVERO, 2009).

- 4) Dicha teoría ha sido utilizada reiteradamente como forma de desviar la atención sobre los problemas estructurales del país, presentando la sobrevaluación de la tasa de cambio como un obstáculo económico de primera importancia y como principal generador de los problemas económicos de Venezuela.

Esfuerzos de diversificación productiva

Hoy día, desde la óptica monetarista, el gobierno de Venezuela no está haciendo esfuerzos para detener el problema de la sobrevaluación de la tasa de cambio. Por el contrario, según esa lógica del pensamiento económico hegemónico, la tasa de cambio fija (ajustable) desde 2003 y los índices de inflación ubicados por encima de los 50% anuales solo hacen estimular la sobrevaluación real de la tasa de cambio. Sin embargo, pareciera que el verdadero problema no se trata de la existencia o no de la “enfermedad holandesa”. Lo más significativo es que se estaría aprovechando la sobrevaluación de la tasa de cambio para empujar un proceso de industrialización, vía facilitación de la importación de maquinarias, equipos, bienes de capital e intermediarios. Es decir, en realidad, por medio del rescate del control estatal sobre la economía (de Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima-PDVSA, de Corporación Venezolana de Guayana-CVG, de Siderúrgica del Orinoco-SIDOR, del Banco Central de Venezuela-BCV, tierras cultivables, etc.), del esfuerzo para conectar los sectores productivos internos y de mejorar la distribución de la renta petrolera, el actual gobierno estaría combatiendo efectivamente los problemas estructurales del país.

Con la llegada del proceso bolivariano y la recuperación del control estatal sobre el petróleo se abrieron nuevas perspectivas para el país. Venezuela tuvo la posibilidad de utilizar su estratégica riqueza, como ha tratado de hacerlo, para recuperar su identidad latinoamericana y para insertarse de forma más soberana en las relaciones mundiales de poder. Desde 1999, se ha priorizado el impulso a la construcción de un mundo multipolar, el fortalecimiento del eje sur-sur, la integración de América Latina y la reestructuración de la OPEP. Superados los primeros enfrentamientos políticos por el rescate de PDVSA y por el efectivo control nacional sobre los hidrocarburos, el reto ha sido aplicar de forma eficiente los recursos petroleros para promocionar la diversificación de la economía, con base en una industrialización soberana y la dinamización de las fuerzas productivas internas.

Desde nuestro punto de vista, entre 1999 y 2013 la economía venezolana ha tenido por lo menos cinco etapas distintas y claramente definidas. En cada una de las fases se han verificado diferencias considerables en la dirección de los instrumentos de política económica: no existió una forma única de adopción de esas acciones; fueron cambiando conforme las circunstancias. Algunas veces fueron establecidas por decisiones del propio gobierno, otras como respuesta a las reacciones de la oposición.

Con base en Severo (2009), esas etapas son las siguientes:

- 1) 1999: la toma de posesión mediante un escenario económico, político e institucional bastante desfavorable interna y externamente;

- 2) 2000 y 2001: la adopción de medidas intervencionistas y políticas más desarrollistas a partir del segundo semestre de 1999;
- 3) El golpe de Estado y el sabotaje económico, llevados a cabo por la élite asociada a los intereses transnacionales, entre el cuarto trimestre de 2001 y el tercero de 2003, como respuesta al avance del Estado sobre la economía y la industria del petróleo;
- 4) La reactivación económica a partir del cuarto trimestre de 2003, desde un nivel bastante superior al anterior: el Estado pasó a interferir de manera más decisiva en los temas económicos (Banco Central, políticas públicas y, lo más importante, PDVSA)¹²;
- 5) La llamada “siembra del petróleo” y el avance “rumbo al socialismo”, el esfuerzo por un nuevo proceso de industrialización, el pago de la deuda social y la expansión del poder estatal sobre los sectores estratégicos de la economía. Esa última etapa fue temporalmente interrumpida por la crisis internacional, que derrumbó el PIB venezolano en 2009 y 2010¹³.

Aunque en términos de renta petrolera per cápita los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro hayan contado durante algunos momentos con menos recursos provenientes de las exportaciones que las administraciones anteriores, el país estimuló un proceso de siembra petrolera¹⁴. Dicho proceso se hizo posible por medio de ocho mecanismos (Severo, 2009):

- 1) Modificación de la Ley de Hidrocarburos, aumentando la regalía cobrada por el gobierno a las compañías petroleras (del 16,6% para el 30% y del 1% para el 16,6%, en el caso de la Faja del Orinoco) y transformación de los convenios operativos en empresas mixtas con participación mayoritaria de PDVSA;

¹² Véase que entre el cuarto trimestre de 2003 y el cuarto trimestre de 2008, el PIB venezolano creció 94,7%: la economía de Venezuela acumuló 21 trimestres de permanentes elevaciones, a una tasa promedio de 13,5% (Weisbrot, 2009, p.6). Ha sido expresiva la aceleración del PIB manufacturero entre 2004 y 2008, con fuerte expansión del consumo de electricidad, en las ventas de vehículos, cemento, productos largos para la construcción civil, hierro, acero y aluminio, entre otros. Las actividades que más crecieron fueron: elaboración de alimentos, bebidas y tabaco, cuero y calzado, edición e impresión, minerales no metálicos, neumáticos y productos plásticos, fabricación de vehículos automotores, y fabricación de maquinarias y equipos.

¹³ En 2011, la actividad económica ya volvió a los niveles pre-crisis, con expansión de 4,2%. En 2012 creció un 5,6% y en 2013, 1,3%. El país terminó 2013 con un PIB de 438,3 mil millones de dólares (el tercero de América del Sur, atrás de Brasil y Argentina) para una población de 30,4 millones de habitantes (la cuarta mayor). El PIB per capita fue de 14.413 de dólares, solamente inferior al de Uruguay (16.352 dólares), Chile (15.732 dólares) y Argentina (14.760 dólares). A lo largo de 2014, el precio internacional del barril de petróleo venezolano cayó cerca de 12%, de 98,1 dólares para 86,65 dólares. Por eso, las previsiones actuales apuntan hacia una reducción del PIB, caracterizando el zigzag de la actividad económica.

¹⁴ Aunque los medios de comunicación hegemónicos difundan la idea de que Venezuela jamás contó con tantos petrodólares, los datos de British Petroleum demuestran exactamente lo contrario. Utilizando dólares constantes de 2012, el precio promedio del barril de petróleo entre 1974 y 1985 estuvo 5,5% por encima del precio promedio entre 1999 y 2012. El pico máximo de 102,6 dólares por barril de 1980 sólo fue superado en 2008, al tocar los 103,7 dólares. En 2009, cuando estalló la crisis internacional, cayó para 66,0 dólares y en 2010 se elevó hacia 83,7 dólares.

- 2) Adopción del control de tipo de cambio en febrero de 2003, que aumentó las reservas internacionales de 14 mil millones de dólares para los actuales 21,5 mil millones de dólares (septiembre de 2014) y creó las condiciones financieras para la aplicación de otras medidas¹⁵;
- 3) La nueva Ley del Banco Central y la creación del Fondo Nacional de Desarrollo (FONDEN), que cuenta con decenas de miles de millones para el financiamiento de proyectos sociales, comunitarios y de inversión productiva, con recursos provenientes de PDVSA y de las reservas internacionales;
- 4) Nuevo enfoque del máximo órgano de recaudación de tributos, el SENIAT, que entre 1999 y 2014 ha aumentado las recaudaciones totales como porcentaje del PIB impactando especialmente sobre las grandes empresas nacionales y las transnacionales, históricamente morosas y evasoras de impuestos;
- 5) Amplio plan de inversiones públicas en la plataforma de industrias básicas, con su consiguiente efecto multiplicador y acelerador de la inversión privada en sectores como el de transformación de insumos básicos en productos de mayor valor agregado y suministrador de partes para la industria¹⁶;
- 6) Aportes de miles de millones de PDVSA al desarrollo social del país, abarcando Misiones Sociales, Núcleos de Desarrollo Endógeno y Financiamiento de proyectos del FONDEN, como mecanismo de emergencia para pagar la inmensa deuda social acumulada durante décadas, disminuir el desempleo y combatir estructuralmente la inflación;
- 7) Esfuerzos del Ministerio de Agricultura y Tierras (MAT) para aumentar en más del 33% la superficie sembrada, activando productivamente centenares de miles de hectáreas, con apoyo técnico, financiero, logístico y la construcción de infraestructura (riego, almacenaje y transporte);
- 8) Intervención y estatización de empresas estratégicas, como las de telefonía (Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela-CANTV, de la estadounidense Verizon), energía (Electricidad de Caracas-EDC, de la estadounidense AES; la planta compresora de gas PIGAP, de la estadounidense Williams Companies; e industrias conexas del sector petrolero), siderurgia (SIDOR y Sidetur, de capitales argentinos y mexicanos), cemento (la mexicana CEMEX, la francesa Lafarge y la suiza Holcim), minería (Las Cristinas, de

¹⁵ Fueron creadas instituciones que amplían el poder decisorio del Estado sobre el manejo de las divisas internacionales, tratando de restringir las importaciones de bienes superfluos y seleccionar productos cuya producción nacional sea insuficiente. Aunque eso represente un duro golpe para la lógica liberal, un Estado soberano debe reservarse el derecho de controlar sus reservas internacionales y estimular su industria, vía mecanismos como la restricción o prohibición de la importación de determinados bienes. Se trata de un principio elemental, practicado hace siglos por todos los Estados que buscan desarrollarse y alcanzar niveles superiores de vida para su población.

¹⁶ Después de 2005, EEUU ha promocionado Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales, especialmente con economías exportadoras de *commodities* de la costa del Pacífico —Chile y Perú— así como con su aliado estratégico en la región —Colombia. En las negociaciones bilaterales, EEUU ejerce un fuerte poder mucho más directo y asimétrico, alcanzando mayores beneficios que en las negociaciones multilaterales— como acceso a compras gubernamentales, inversiones y servicios financieros, derechos de propiedad intelectual, e incluso acuerdos militares” (Padula, 2013, p.34).

la empresa canadiense Crystallex), alimentos (plantas procesadoras de arroz y productoras de pasta de la estadounidense Cargill, empresa de Lácteos Los Andes y centrales azucareras), pulpa y papel (de la papelera irlandesa Smurfit Kappa), empresas metalúrgicas, además del Banco de Venezuela, del grupo español Santander.

Recientemente, los trabajos de investigaciones de PDVSA y las empresas asociadas han posibilitado el significativo aumento de las reservas probadas de petróleo de Venezuela. El país posee aproximadamente 300 mil millones de barriles y detiene cerca de 18% de las reservas mundiales. Con relación a las reservas probadas de las Américas del Sur y Central, sobrepasa los 90%. Dicha coyuntura abre nuevas posibilidades para la economía venezolana: las actividades de exploración y refino están conectados con proyectos de la industria conexas al petróleo (fábricas de válvulas, termostatos y taladros), las industrias química y petroquímica, los sectores de hierro-acero y bauxita-aluminio (bastante desarrollados en la Región Guayana) y la industria naval (se está construyendo un astillero en el estado Sucre).

La ubicación geográfica de los mayores yacimientos está en la Faja Petrolífera del Orinoco, donde se opera el Plan Siembra Petrolera y el Proyecto Orinoco Magna Reserva. La Faja tiene un área de 55,3 mil kilómetros cuadrados y está dividida en cuatro campos: Ayacucho, Boyacá, Carabobo y Junín, que tienen más de 30 bloques con la presencia de decenas de empresas de más de 15 países.

La búsqueda por la siembra del petróleo —con todas sus visibles limitaciones— expresa la audacia venezolana de buscar la superación de su condición de colonia. El país, pese a los problemas que persisten, demuestra que es posible romper cadenas y emanciparse; sobre todo si se busca empujar la liberación nacional juntamente con el proceso de integración regional. Por lo demás, se sabe que el actual proceso de transformaciones estructurales representa más que un capítulo de la larga disputa por el control estratégico del petróleo. En este momento de grandes definiciones, Venezuela —junto a otros países con gobiernos progresistas en la región— propone y promueve avances que pueden definir nuevas condiciones de negociación para los países periféricos.

Desde el punto de vista de la integración regional, Venezuela ha empujado propuestas tan avanzadas que tensionaron la aplicación de iniciativas novedosas. El eje de las acciones está direccionado hacia la promoción del intercambio basado en la cooperación y el respeto a la autodeterminación. Los principales ejemplos de eso son los acuerdos de suministro de petróleo a precios subsidiados con varios países caribeños y sudamericanos, en el marco de la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA). Con base en los insistentes planteamientos venezolanos en los foros internacionales y regionales fueron constituidos el Banco del Sur, la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Además de eso, el país ingresó formalmente al Mercosur, estimulando que el bloque regional pueda trascender su limitada perspectiva comercial

hacia niveles más profundos de complementación. Otra imagen nítida de la postura venezolana fue su esfuerzo conjunto con Argentina y Brasil para detener la propuesta estadounidense de anexión, el ALCA, finalmente abandonada en 2005¹⁷.

Es oportuno llamar la atención para un dato que parece contradictorio, pero no lo es. Se trata del aumento de la participación del petróleo en las ventas totales del país caribeño al exterior. Es cierto que se viene ampliando la importancia de las exportaciones petroleras en los últimos años, llegando a superar los 96%. Eso se debe principalmente a dos elementos: a) la decisión del gobierno venezolano de restringir, o incluso de prohibir, las exportaciones de bienes como madera, chatarra, mineral de hierro, bauxita, vidrio y plásticos, con la finalidad de garantizar esos productos para el sector transformador nacional y el mercado interno en expansión; b) el aumento de los precios del petróleo y su mantenimiento a niveles elevados cuando comparados a los precios de los demás productos exportados. Es decir, desde nuestro punto de vista, se está ejecutando una política gubernamental que opta por exportar esencialmente petróleo y destinar los productos primarios e insumos básicos para la industria local¹⁸.

Por fin, vale apuntar que las dificultades venezolanas son esencialmente distintas de las enfrentadas por los demás países de la región: no sufre tanto con la restricción externa y suele contar con abundancia de divisas¹⁹. Su principal desafío sigue siendo utilizar los recursos del petróleo de forma eficiente, promocionando la diversificación productiva en una economía que vive de la renta del subsuelo e importa todo lo que puede. Una característica adicional, que complejiza los actuales esfuerzos, es la falta de instituciones consolidadas que sean propensas al cambio, así como la poca disponibilidad de técnicos capacitados que estén comprometidos con el proceso de transformación económica, política y social.

¹⁷ Dentro de estos lineamientos se han creado proyectos que están en plena marcha, como las nuevas refinerías de petróleo, aserraderos de madera, plantas de cemento, de laminación de aluminio y de pulpa y papel, una siderurgia para la producción de aceros especiales, la fábrica de tubos sin costura, las plantas de rieles y de concentración de mineral de hierro, puertos, aeropuertos, puentes, líneas de metro, ferrovías, carreteras, termoeléctricas, hidroeléctricas, gasoductos, tendidos de fibra óptica (telefonía fija, telefonía celular y red de Internet), redes de distribución de agua, entre otros. En el caso de las empresas mixtas, el Estado controlará por lo menos el 51% de su capital, aunque muchas serán concretadas vía asociaciones estratégicas con otros países o con inversionistas privados, nacionales o extranjeros. La meta ha sido estrechar relaciones especialmente con las naciones latinoamericanas, obedeciendo a la orientación de volcarse para el Sur: construir el ALBA y ampliar el Mercosur. Aparte de eso, la política externa venezolana ha creado fuertes lazos con grandes países que actúan fuera de la órbita regional. Desde 1999 es notorio el esfuerzo para asumir una posición más soberana en el escenario internacional. El país adoptó una política exterior claramente autónoma, latinoamericanista y tercermundista: apoyo a la OPEP, fuerte estímulo a la integración regional, defensa de Cuba, denuncia de la ONU como institución fallida y lucha por la ampliación del Consejo de Seguridad. Todo eso, además de los acuerdos tecnológicos, nucleares, científicos, industriales, comerciales, sociales y militares con países como Rusia, India, China e Irán.

¹⁸ A partir de esa constatación, se sugiere una interpretación distinta del caso: Venezuela estaría, por lo tanto, utilizando los recursos originados con la exportación de petróleo para dinamizar sectores productivos internos. Con esa jugada resbaladiza, pero que se ha mostrado bastante eficaz, se vende cada vez más petróleo con la finalidad de financiar la denominada economía “no petrolera”: sobre todo la agricultura, la industria básica y la manufactura. Véase que en los últimos el PIB no petrolero crece a tasas significativamente mayores que el PIB petrolero.

¹⁹ Al contrario de las demás economías de la región, el país acumula persistentes resultados positivos en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos. La mayor complicación parece ser de otro tipo y está asociada al manejo de las divisas. Llama la atención la tardanza para el definitivo arranque de las iniciativas industriales impulsadas desde 2005, así como la dificultad para mantener el buen funcionamiento de las instituciones de control de cambio. El control de precios en el mercado interno es otro elemento crucial, priorizado en las actuales reuniones del gobierno con el sector privado.

La respuesta más acertada parece ser ampliar el ritmo de la industrialización bajo control del Estado (especialmente en las áreas asociadas con el petróleo y el gas), profundizar la “siembra del petróleo”, fortalecer el aparato planificador estatal e intensificar la participación popular en las tomas de decisión.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, Raúl Torrealba

1973 *El petróleo en la economía venezolana*. Caracas: Caracas.

AUTY, Richard M.

1990 *Resource-Based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries*. New York: Oxford University Press.

BAPTISTA, Asdrúbal

(2004) *El relevo del Capitalismo Rentístico: hacia un nuevo balance del poder*. Caracas: Fundación Polar.

BAPTISTA, Asdrúbal & MOMMER, Bernad

2006 *El Petróleo en el Pensamiento Económico Venezolano*. Caracas: Instituto de Estudios Superiores de Administración, IESA. Tercera reimpresión.

BRITO Figueroa, Federico

1996 *Historia Económica y Social de Venezuela*. Caracas: Biblioteca Central de Venezuela, Tomo III.

CRAZUT, Ramón

2006 *La siembra del petróleo como postulado fundamental de la política económica venezolana: esfuerzos, experiencias y frustraciones*. Caracas: Universidad Central de Venezuela-Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.

DÍAZ, Max Flores

1979 "El capitalismo en la Venezuela actual". Revista Economía y Ciencias Sociales. Tercera época, ene-mar, año XVIII, n.1.

1980 "Venezuela la otra cara del desarrollo". Revista de Economía y Ciencias Sociales, Tercera Época, ene-jun, Año XIX, n. 1-2, 1980.

FERRER, Aldo

1999 *De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

FURTADO, Celso

1992 *Os ares do mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MALAVÉ Mata, Héctor

1975 *Formación Histórica del Antidesarrollo de Venezuela*. Caracas: Ediciones Rocinante.

PADULA, Raphael

2013 *A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul*. Revista IMEA, UNILA, Vol. 1, N.2, pp.30-47.

PREBISCH, Raúl

1981 *Capitalismo periférico, crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.

QUERALES, Arcelis

1997 *Domingo Felipe Maza Zavala, el hombre y su pensamiento*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

SEVERO, Luciano Wexell

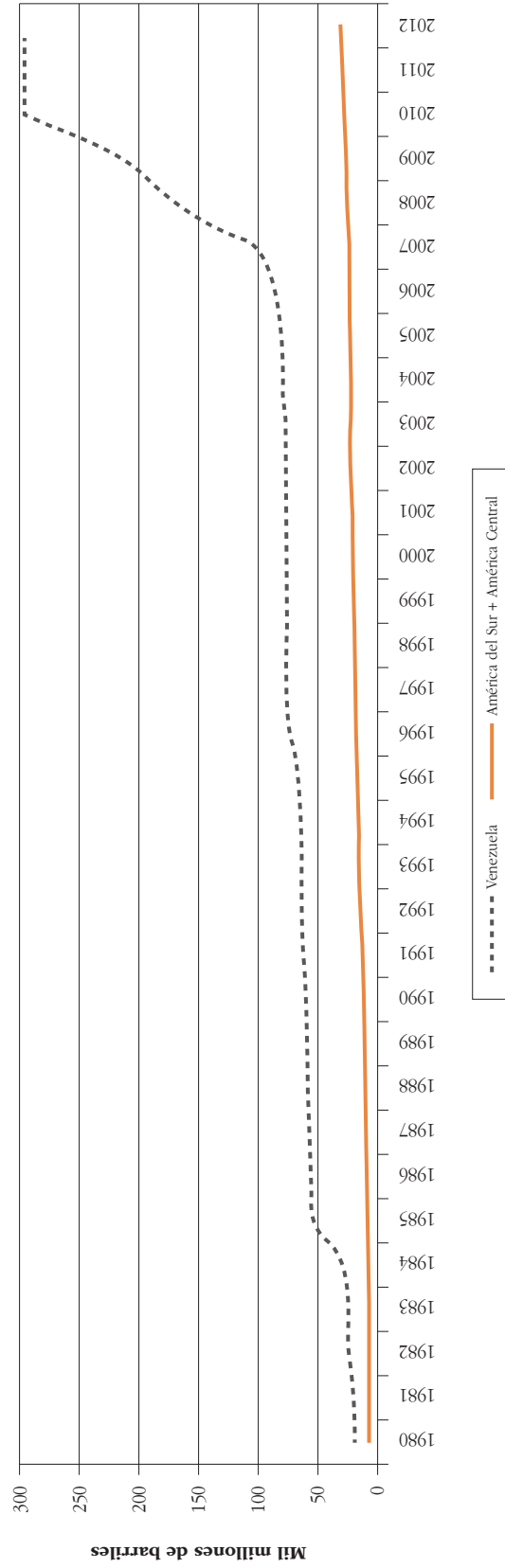
2009 *Economía venezolana 1899-2008*. La lucha por el petróleo y la emancipación. Fundación Editorial El Perro y la Rana. Ministerio de Cultura. Caracas.

WEISBROT, Mark; RAY, Rebecca & SANDOVAL, Luis

“El gobierno de Chávez después de 10 años: Evolución de la economía e indicadores sociales”. Center for Economic and Policy Research, Washington, D.C., feb 2009.

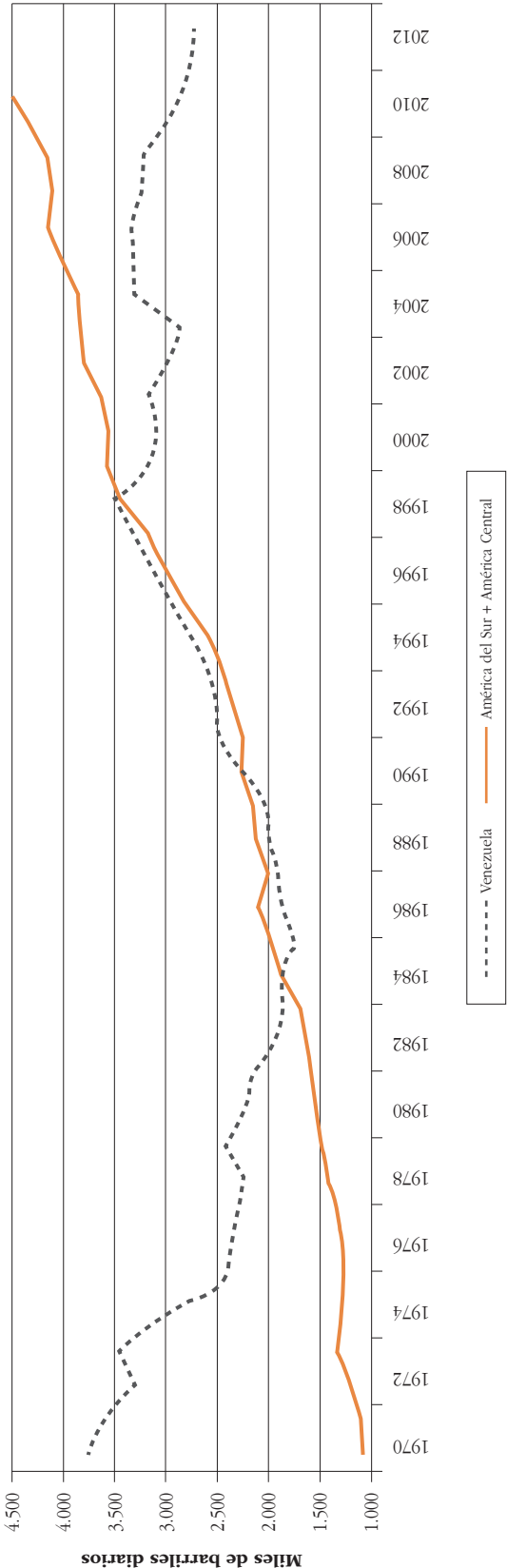
ANEXOS

Gráfico 1
Reservas probadas de petróleo - Venezuela y América del Sur + América Central, 1980-2012
(British Petroleum, 2013)



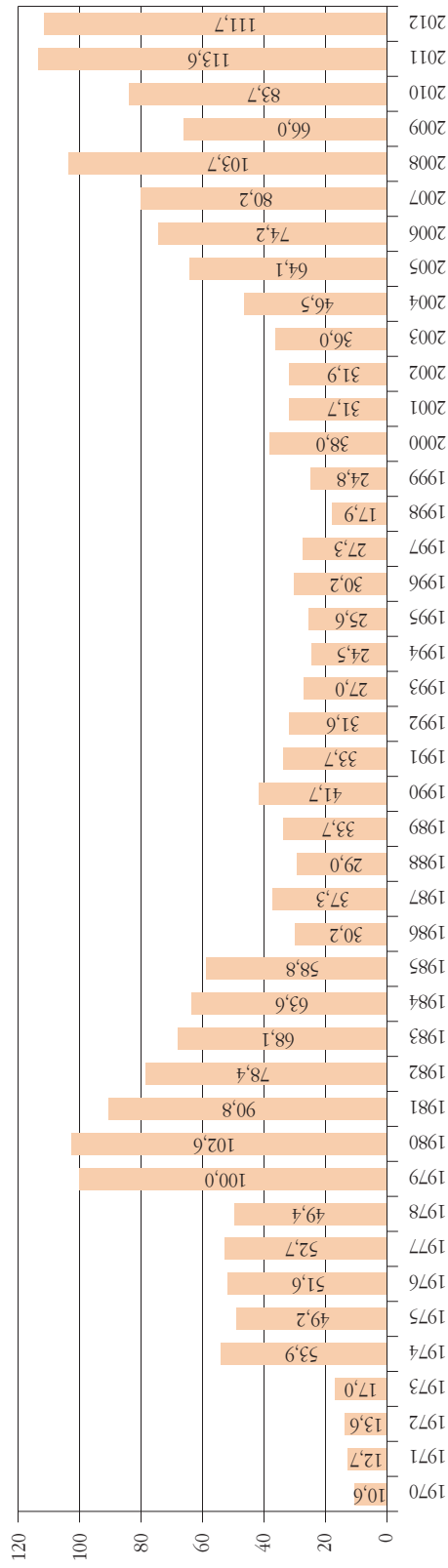
Fuente: Elaboración propia en base a información oficial.

Gráfico 2
Producción diaria de petróleo - Venezuela y América del Sur + América Central, British Petroleum



Fuente: Elaboración propia en base a información oficial.

Gráfico 3
Precios internacionales del barril de petróleo tipo Brent, 1970-2012, British Petroleum



Fuente: Elaboración propia en base a información oficial.



Fuente: Proporcionado por Luciano Wexell Severo.

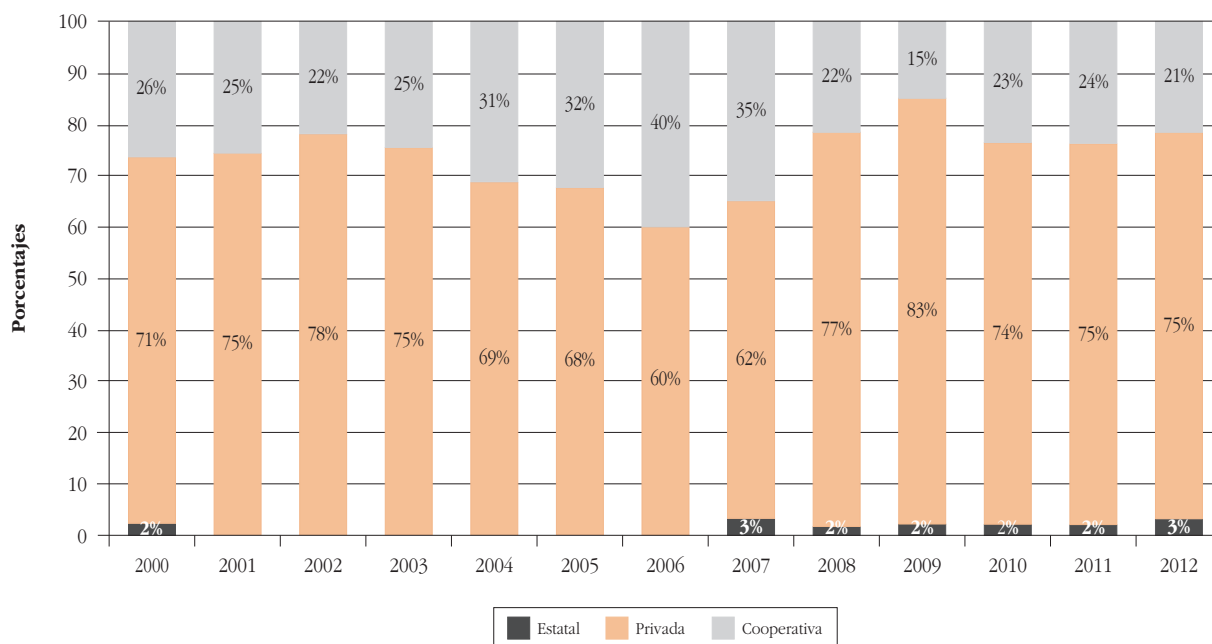
**EL ESTADO AUSENTE
EN LA GESTIÓN AMBIENTAL
DE LA MINERÍA:
ENTRE EL DESCONTROL
DE LAS COOPERATIVAS
Y EL AUTOCONTROL
EMPRESARIAL**

Emilio Madrid Lara

La minería boliviana se ha estructurado durante las últimas décadas bajo el predominio del sector privado y en particular de las empresas transnacionales y de las cooperativas. Acorde con esa orientación también la gestión ambiental del sector ha sido diseñada para facilitar su presencia y operaciones, propiciando un sistema de “autocontrol” a través de las licencias ambientales, proceso en el que la función del Estado de fiscalización y control de la calidad ambiental se minimiza hasta casi tornarse ausente. Este enfoque privado de la gestión ambiental minera deja desprotegidos a la naturaleza y a la población, situación que se verifica en casos como el de la cuenca Pilcomayo y la cuenca Poopó, entre otros. La nueva Ley de Minería, lejos de cambiar este panorama refuerza la visión de gestión privada de los yacimientos mineros y el control ambiental.

Predominio privado en la minería boliviana

Desde que la minería estatal terminó de ser desmantelada en la década de los noventa del siglo pasado y la gestión minera desde el sector privado fue elevada a rango de política de Estado con la promulgación de la Ley 1777 del Código de Minería en 1997, esta actividad económica se configuró con un marcado predominio del sector privado, que no varió sustancialmente durante las últimas décadas, a pesar del tímido retorno del Estado como operador resultado de la presión de los trabajadores mineros que obligaron a la nacionalización de las empresas Huanuni en 2006 y Colquiri en 2012. Los datos del Ministerio de Minería y Metalurgia de los últimos años respecto de los volúmenes de producción minera en Bolivia reflejan que aproximadamente cerca del 97% de la producción minera está en manos de operadores privados —entre el 70% y 75% a cargo de empresas privadas y un 20% a 25% bajo control de las cooperativas mineras, que cabe recordar son también actores privados—, en consecuencia, el Estado controla apenas entre el 2% y 3% de la producción minera nacional, como se aprecia en el Cuadro 1:

Cuadro 1**Producción de concentrados por subsector (en porcentajes)**

Fuente: Carlos Arze-CEDLA (2014).

Es de prever que esa configuración de la minería boliviana, con una presencia simbólica del Estado como operador minero, no se modificará y, al contrario, se consolidará y profundizará luego de la promulgación de la nueva Ley 535 de Minería y Metalurgia de 28 de mayo de este año, por cuanto la orientación central de esta nueva disposición jurídica es la de mantener la otorgación de garantías y prerrogativas a los operadores mineros privados (empresas y cooperativas), relegando al Estado en un rol marginal circunscrito a sus actuales operaciones.

Ese carácter de la minería, gestionada desde los intereses privados de los operadores, permite entender también los rasgos y configuración que asume la gestión ambiental minera que, como se verá en las siguientes líneas, mantiene una estrecha relación funcional con los fines económicos de los actores privados.

Naturaleza y medio ambiente: bienes comunes gestionados de manera privada

El medio ambiente, entendido como el conjunto de condiciones naturales y de relaciones ecológicas y sociales que se dan en la naturaleza y con ella, posibilitando la vida y su continuidad, es considerado un bien común en el sentido que su preservación, calidad, acceso y disfrute constituye un interés del conjunto de los miembros de la sociedad. Esa consideración está presente en la legislación ambiental boliviana desde 1992, cuando se aprobó la Ley 1333 de Medio Ambiente, en cuyo artículo tercero encontramos lo siguiente:

Art. 3. El medio ambiente y los recursos naturales constituyen patrimonio de la Nación, su protección y aprovechamiento se encuentran regidos por Ley y son de orden público.

Desde el punto de vista jurídico, la declaración de bien común del medio ambiente se amplía con la promulgación en febrero de 2009 de la nueva Constitución Política del Estado, donde se encuentran varios artículos que refieren al dominio público y común de los recursos naturales, como el siguiente:

Artículo 349. I. Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.

Sin embargo, pese a la importancia reconocida jurídicamente de su carácter de bien común, tanto la explotación de los recursos naturales y en particular el control de la calidad ambiental, de la prevención, mitigación y reparación de los impactos generados, se ha venido realizando desde una gestión privada.

Resulta altamente contradictorio, en esta manera de gestionar el medio ambiente, que el Estado al cual la Constitución encarga la administración del bien común del pueblo boliviano, transfiera el monitoreo y control del desempeño ambiental a los mismos operadores privados, estableciendo en realidad mecanismos de autocontrol cuyos reportes son remitidos para revisión de las instancias ambientales del Estado.

Esto sucede a través de los denominados Instrumentos de Regulación de Alcance Particular, que en el caso concreto de la actividad minera comprende los siguientes:

- Ficha Ambiental (FA)
- Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA)
- Declaratoria de Impacto Ambiental (DIA)
- Manifiesto Ambiental (MA)
- Declaratoria de Adecuación Ambiental (DAA)
- Auditorías Ambientales (AA)
- Auditoría Ambiental de Línea Base (ALBA)
- Certificado de Dispensación Categoría 3 o 4 (CD-C3 / CD-C4)
- Licencias y Permisos Ambientales.

En estos documentos, cuya elaboración y presentación son responsabilidad del Representante Legal de cada operación minera, las únicas garantías sobre la veracidad y calidad de la información proporcionada es por una parte el registro y autorización de los consultores por la Autoridad Ambiental (Art. 37 del Reglamento de Prevención y Control Ambiental), y por otra, el carácter de Declaración Jurada de estos documentos, que recae en el Representante Legal de cada operación. En términos simples, la información ambiental entregada por cada operador minero

se presume cierta y válida por que la elaboró un consultor autorizado y porque el operador minero jura que no miente.

El efecto directo de esta forma de regulación ambiental ha sido la creación de un mercado de servicios de consultorías ambientales que ofertan de manera directa a las operaciones mineras la elaboración de los documentos constitutivos de las Licencias Ambientales y el levantamiento de información de los procesos de monitoreo. El levantamiento de la información ambiental, su análisis y valoración se da en un marco de relación de “compra-venta” entre el consultor y la operación minera. En esas condiciones, es alta la probabilidad de que el producto “Evaluación Técnica Ambiental” se oriente no tanto por el grado de calidad y objetividad de los datos, sino por su utilidad en la justificación de proyectos y operaciones mineras para la obtención de la licencia ambiental o en el reporte periódico de su desempeño.

Los documentos constitutivos de las licencia ambientales y los informes periódicos son los referentes técnico-legales válidos para los procesos de control y fiscalización. Si esos referentes son elaborados por actores privados en una relación de “compra-venta”, en realidad estamos ante un procedimiento de control y fiscalización ambiental de carácter privado, en el cual el Estado restringe su rol a la validación de los resultados que le reportan los operadores mineros.

Por tanto, aunque la Ley 1333 de Medio Ambiente y ahora la nueva Constitución Política del Estado afirmen que los recursos naturales, el medio ambiente y los servicios ambientales sean de carácter e interés público, la gestión y control de la calidad ambiental ha sido transferida a los actores privados que se benefician económicamente de su explotación y aprovechamiento.

Ausencia del Estado en la gestión ambiental minera

Debido a las características de los actores mineros en Bolivia, que si bien en términos de producción y valor de exportación el predominio corresponde a las grandes empresas mineras privadas, en términos de unidades de producción son las cooperativas mineras quienes tienen una desproporcionada presencia, gran parte de ellas operando en condiciones de precariedad técnica, económica, administrativa y legal. Sin embargo, especialmente respecto de su precariedad legal, se puede entender que es el resultado de la transacción de su peso social como factor de apoyo político electoral hacia los distintos gobiernos, lo cual les ha permitido operar sin un cumplimiento estricto de las normas y para el caso de nuestro interés, de la legislación ambiental a través de la obtención de sus licencias ambientales.

De tal manera, los datos sobre el cumplimiento de la legislación ambiental hasta el 2007 dan cuenta que en el caso de las empresas mineras denominadas “medianas” el 100% de sus operaciones disponían de licencia ambiental, en tanto el grado de cumplimiento de la minería chica y principalmente de las cooperativas ha sido incipiente, alcanzando apenas un 2,3% para ese año, como se puede apreciar en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Estado de cumplimiento de regulaciones ambientales en el sector minero-Enero 2007

Adecuación subsectores	FA	EEIA	MA	Universo regulado (estimado)
Minería Mediana (100%)	16	15	12	25 Operaciones 11 Empresas
Minería Chica (8,7%)	177	20	154	2.000 Activas 3.000 Mineros chicos
Cooperativas (2,3%)	4	1	13	600 Operaciones
Nometálicos (6,30%)	73	17	110	1.000 Operaciones
Total operaciones	215	53	289	392 Adecuados

FA: Ficha Ambiental. EEIA: Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental. MA: Manifiesto Ambiental.

Fuente: Bocangel, Leyton y Ocampo, 2009.

El panorama actual no se ha modificado sustancialmente. Para tener una idea, según declaraciones de las autoridades de las Secretarías Departamentales de la Madre Tierra de las gobernaciones de Oruro, La Paz y Potosí, aproximadamente el 80%¹ de las cooperativas mineras en cada uno de esos departamentos operan sin Licencia Ambiental, incumpliendo la legislación.

Si a lo anterior se añade las declaraciones del titular del Ministerio de Minería y Metalurgia, respecto de que existe un total de 1.642 (un mil seiscientos cuarenta y dos) cooperativas mineras² registradas en ese despacho hasta abril de 2014, se puede estimar que ese 80% de incumplimiento al que hacen referencia las gobernaciones de Oruro, La Paz y Potosí donde se concentra el mayor número de cooperativas, corresponde a cerca de 1.313 (un mil trescientos trece) cooperativas que operan sin licencia ambiental y sólo apenas unas 328 cooperativas cumplen con esa obligación.

El alto incumplimiento de la norma ambiental por parte de las cooperativas expresa una estrecha correspondencia con una también alta tolerancia e incumplimiento de sus funciones de fiscalización de parte de las autoridades de gobierno. De hecho, la influencia política del sector cooperativo está presionando para que en el Estado se instale más bien un desincentivo a los funcionarios que pretendan una aplicación estricta de la legislación, como se puede apreciar en la siguiente nota recaba por la agencia de noticias Erbol:

¹ Ver declaraciones registradas en la prensa: “80% de empresas mineras carece de licencia ambiental” <http://boliviaminera.blogspot.com>; “80% de las cooperativas mineras no tienen licencias ambientales” <http://lapatriaenlinea.com/?nota=137547>; “76% de las cooperativas mineras de la paz no tienen licencia ambiental” <http://paginasiete.info/web/20130916/edicion/files/20130916edi.pdf>

² Ver: http://www.erbol.com.bo/noticia/economia/09042014/unas_100_cooperativas_tienen_contratos_con_privados

Pobladores de la comunidad de Pucara del departamento de Potosí denunciaron que la ex-responsable de la secretaría Departamental Madre Tierra de la Gobernación de esa región, fue destituida de su cargo por reportar la contaminación minera que provoca la cooperativa Huari Huari en esa población.

Según el dirigente de la comunidad de Pucara, la cooperativa minera presionó para que el gobernador Félix González aleje a Balderrama, pues ésta estaba a punto de imponer sanciones a Huari Huari. (Erbol, 13 de junio de 2014)

Del otro lado de la moneda, el cumplimiento de su obligación de contar con su licencia ambiental por parte de las grandes empresas mineras (mal denominadas medianas) lleva al Estado y las autoridades a cargo de realizar la fiscalización ambiental a considerar que la sola aprobación de la licencia de manera automática elimina la existencia de problemas e impactos ambientales por parte de estos operadores. Ese extremo se desprende de las conclusiones del diagnóstico ambiental del sector minero, presentado por la unidad de Medio Ambiente del Ministerio de Minería, el año 2008, en donde se considera que los principales problemas ambientales de la minería se concentran, de una parte en los impactos con fuente en los pasivos ambientales de las operaciones pasadas, y por otra en las operaciones mineras que no disponen de licencia ambiental, en tanto que las grandes operaciones que disponen de licencia ambiental, desde la comprensión del Estado no implicarían problemas ambientales.

Tomando en cuenta el sistema de autocontrol ambiental, aplicado por las propias empresas (descrito en el acápite anterior), y el descontrol respecto de las cooperativas mineras, el Estado como responsable de velar por el interés general del pueblo boliviano termina ausente en la regulación ambiental ya sea por omisión e incumplimiento, en el caso de las cooperativas; o por transferencia de sus facultades de fiscalización al sector privado, en el caso de las empresas. Por lo cual tanto la naturaleza y las poblaciones aledañas a las operaciones mineras terminan en una situación de desprotección ambiental.

Limitaciones de la gestión ambiental minera frente a los impactos del sector

De manera general se reconoce que los principales problemas ambientales generados por la minería se relacionan con dos aspectos: el manejo de los residuos y los impactos en el agua.

Respecto del primero, se debe entender que toda operación minera genera un gran volumen de residuos sólidos proporcional al tamaño de la operación y el tipo de yacimientos explotados. Así, por ejemplo, comparando los volúmenes de explotación de las operaciones mineras más representativas de los tres actores mineros en Bolivia (transnacionales, empresas estatales y cooperativas) se observa que en cada una de ellas se genera un gran volumen de residuos que varía principalmente en función del tamaño de cada operación, como se observa en el Cuadro 3.

Cuadro 3

Generación de grandes volúmenes de desechos

Subsector	Procesamiento TM/día	Mineral concentrado TMF/día	Saldo de residuos TM/día	Relación
Empresa Transnacional San Cristóbal	40.000	1.900 (Pb, Ag, Zn)	38.100	1-20
Empresa estatal Huanuni	700	30 (Sn)	670	1-22
Cooperativas Coop. Unificada	400	17 (Zn, ag)	383	1-22

Fuente: COLECTIVO CASA, 2013.

Como se aprecia en el Cuadro 3, en términos generales, ya sea una explotación tradicional o una moderna, el primer impacto ambiental de la instalación de una operación minera es la generación y disposición en su área de un gran volumen de desechos; cuanto más grande es la operación, más desechos se generan.

Convencionalmente la forma más usual de manejar esos residuos es su acumulación en forma de depósitos para su posterior encapsulamiento, a la conclusión de la vida útil de la mina, recubriéndolos con un suelo que cumple la función de aislante del entorno. El principal problema es garantizar que los suelos que recubren los desechos tengan resistencia a procesos de erosión, para ello también se requiere un permanente trabajo de mantenimiento, situación que se dificulta luego del retiro del operador minero. Por todo lo anterior, a pesar de las labores de encapsulamiento de desechos que puedan implementarse, los grandes volúmenes de residuos mineros generados constituyen una potencial amenaza permanente e indefinida (por no decir eterna) de contaminación ambiental en el área que albergó a la operación minera.

Esa potencial amenaza que significa los desechos mineros, se incrementa tomando en cuenta el sistema de autocontrol empresarial, el cual por sí mismo no garantiza la calidad de las labores de encapsulamiento considerando los criterios de reducción de costos que predomina en la lógica empresarial. En el otro extremo, el descontrol ambiental en el sector cooperativo y de la minería chica conlleva una ausencia total de sistemas de manejo de los residuos generados y en su gran mayoría son dispuestos a la intemperie, constituyendo de manera directa fuentes de contaminación.

En relación al aprovechamiento y uso del agua en minería, los impactos ambientales suceden por tres tipos generales de requerimientos de las operaciones mineras: a) aprovisionamiento de agua como insumo, b) drenaje de tajos y bocaminas, y c) descarte de aguas residuales.

Los impactos mineros sobre los recursos hídricos no sólo son por problemas de contaminación. Por lo general las grandes operaciones mineras a cargo de empresas multinacionales realizan controles relativamente adecuados al descarte de sus aguas residuales y el drenaje de aguas de mina, pero es en el aprovisionamiento y

consumo de agua como insumo donde se localizan los mayores impactos debido a la sobreexplotación de los acuíferos, presionando a una mayor competencia por el acceso y disposición del agua con otros usuarios y con la misma Naturaleza.

En el caso de las cooperativas y la minería chica, al revés de lo que ocurre en las grandes operaciones, el mayor impacto ambiental se genera por la ausencia de sistemas de control para el descarte de aguas residuales y el drenaje de aguas de mina.

Entonces, ya sea por sobreexplotación o por contaminación de los acuíferos, el asentamiento de una operación minera conlleva impactos principalmente en el acceso y disposición de agua en cantidad y calidad adecuada para la población circundante y para la continuidad de los ciclos en los ecosistemas. Se genera en realidad una desposesión hídrica por parte de los operadores hacia otros usuarios y la Naturaleza.

Casos emblemáticos de la desprotección ambiental

Los impactos mineros por efecto de la generación de residuos y por la desposesión hídrica, así como las limitaciones de la legislación y política de gestión ambiental en minería se pueden verificar en los siguientes casos.

Derrame de colas de la mina Porco en el río Pilcomayo

En septiembre de 1996, la Compañía Minera del Sur (Comsur) informó oficialmente del accidente ambiental por rotura de un dique de colas en su operación de Porco. Se produjo el derrame de 235.000 toneladas de lodos tóxicos y de 180 residuos sólidos de plomo, arsénico y cianuro de sodio, con su secuela de daños a la salud humana, fauna piscícola, ganadería, agricultura e incremento de la contaminación del río Pilcomayo, dentro de la Cuenca del Plata. (“Los Tiempos”, 22-10-96).

El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, como autoridad ambiental, estableció que la empresa debía realizar tareas de limpieza, una auditoría ambiental y resarcir los posibles daños. Debía además presentar una garantía sobre la seguridad de continuar operando el dique, antes de reiniciar sus operaciones (Evia y Molina, 1997).

La empresa procedió a limpiar y trasladar los sólidos al lugar de origen, monitorear la calidad de las aguas de los ríos entre los 10 y 50 kilómetros. En esa misma área asistió a algunos comunarios durante el tiempo que duró la limpieza aprovisionándoles de agua y donando motobombas, carretillas, palas, mangueras, etc., Finalmente presentó la garantía y el informe de auditoría ambiental (Ibíd.).

Como se observa, las acciones de atención del accidente, el radio de acción, la evaluación del impacto y de las medidas mediante una auditoría, han estado bajo responsabilidad y cargo de la misma Comsur, evidenciándose nuevamente el criterio de autocontrol en el que se basa la gestión ambiental minera.

Auditoría ambiental de Kori Kollo

El año 2002, a raíz de denuncias de contaminación presentadas por comunarios de la cuenca baja del Desaguadero y los lagos Uru y Poopó, respaldados en estudios

independientes del Centro de Ecología y Pueblos Andinos (CEPA) y la Universidad Técnica de Oruro (UTO) que evidenciaban presencia de agentes contaminantes con fuente más probable en la operación Kori Kollo de la empresa Inti Raymi, y luego de acciones de presión de los comunarios afectados, el Ministerio de Medio Ambiente determinó instruir la realización de una auditoría ambiental a las operaciones de esa empresa. El proceso se reforzó con la recepción de 791 denuncias de comunarios registradas por el viceministerio de Medio Ambiente el año 2005. Sin embargo, la auditoría recién se inició el 30 de diciembre de 2009, siete años después de las denuncias de contaminación y siete años después de que la empresa iniciara las tareas de cierre y rehabilitación de Kori Kollo.

El caso ilustra dramáticamente las limitaciones y defectos de la legislación ambiental en minería para la atención, tratamiento e investigación de las denuncias de los posibles afectados. De otra parte, el enfoque sobre las denuncias ambientales es de tipo punitivo y no preventivo, es decir se carga la prueba a la víctima (afectado) y no al posible infractor, además de que se le hace responsable civil y penalmente en caso de no demostrarse la denuncia.

Antequera y San Cristóbal, desprotección de las aguas subterráneas

El año 2006, las comunidades del cañadón Antequera en el departamento de Oruro denunciaron la desaparición de sus fuentes de agua de consumo como pozos y vertientes, relacionando ese hecho con la intensificación de las operaciones subterráneas en interior mina de la empresa Bolívar Riesgo Compartido administrado por Sinchi Wayra de la suiza Glencore. El primer problema para investigar estas denuncias fue la ausencia de información sobre los acuíferos subterráneos de la zona, pues la licencia ambiental no exige a los operadores presentar caracterizaciones hidrogeológicas de aguas subterráneas.

La autoridad ambiental dispuso la realización de un estudio hidrogeológico, a cargo de la empresa, cuyos resultados liberaron de responsabilidad a los operadores. Actualmente la operación bombea aguas subterráneas a exterior mina a un ritmo de 120 litros por segundo, en tanto que la población de Totoral dispone de 50 litros de agua una vez por semana por familia.

En el caso de la minera San Cristóbal, a raíz de las denuncias de la dirigencia campesina de la FRUTCAS, el año 2009 se realizó un estudio independiente encargado al hidrogeólogo Robert Moran para calcular los impactos del bombeo de aguas subterráneas por la empresa a un ritmo de 42.000 a 50.000 metros cúbicos por día ($\text{m}^3/\text{día}$). Entre las principales conclusiones del estudio se señala que la autorización de extracción y bombeo de agua autorizado a la empresa en la licencia ambiental, no se respalda en un estudio previo de las características y dinámica de los acuíferos subterráneos, menos aún de si se tratan de acuíferos fósiles o no.

Cantumarca la disolución de la responsabilidad en los pasivos mineros

Los comunarios y vecinos de la populosa zona de Cantumarca en la ciudad de Potosí, desde hace casi diez años vienen demandando el traslado de los desmontes y colas acumuladas durante más de 70 años de actividad minera, sin que a la fecha exista alguna solución. Recientemente los meses de julio y agosto protagonizaron acciones de presión reclamando soluciones al Ministerio de Minería y la Comibol para el traslado de las colas y rehabilitación de la zona. No obstante, la respuesta de las entidades del Estado fue que no existe forma de financiar la reubicación de estos pasivos debido al gran volumen de los mismos y los altos costos que aquello implicaría. La única solución posible sería el retratamiento económico de estas colas que aún tienen porcentajes importantes de mineral. Pero aquello también depende de promover ese proyecto a un inversionista.

El problema de Cantumarca, pone de relieve la ausencia de regulación que establezca responsabilidades sobre los pasivos mineros.

Reflexiones finales: Algunos temas que merecen preocupación

Problemas e impactos por la generación y disposición de grandes volúmenes de residuos. Es casi una regla que para extraer y concentrar una cantidad determinada de mineral con valor comercial, se genera una enorme cantidad de residuos.

Para tener una idea, sólo hasta el año 2006 el ex Servicio Geológico Técnico de Minería (Sergeotecmin)³ había inventariado 124.800.000 (ciento veinticuatro millones ochocientos mil) toneladas de residuos mineros (pasivos) en los departamentos de Oruro, Potosí y Cochabamba.

Estas grandes acumulaciones de residuos son fuentes permanentes de contaminación de aguas superficiales y subterráneas por la generación de Drenaje Ácido de Roca (DAR), por la emisión de polvos con metales pesados, por la contaminación de suelos, plantas, animales y personas expuestas en las áreas circundantes.

Problemas e impactos por el uso, aprovechamiento y disposición de grandes volúmenes de agua. La minería utiliza sin costo alguno millones de litros de agua por segundo para sus operaciones; de la misma forma, desecha aguas residuales altamente contaminadas y contaminantes.

Un ejemplo que ilustra la anterior afirmación es el de la Compañía Minera San Cristóbal de propiedad de la japonesa Sumitomo Corp.: cada día utiliza entre 42.000 a 50.000 metros cúbicos de agua, lo que equivale al consumo de agua de toda la población de la ciudad de Oruro durante 36 horas (un día y medio); pero además, cada día genera cerca de 25.000 metros cúbicos de aguas residuales, es decir aguas contaminadas que son acumuladas en su dique de colas.

³ Con la Promulgación de la Ley 535, ahora pasa a llamarse Servicio Geológico Minero.

Otro problema con el aprovechamiento minero del agua es la afectación de los acuíferos, tanto superficiales como subterráneos. Un dramático ejemplo es el caso de las comunidades del Cañadón Antequera, donde al mismo tiempo que la empresa Bolívar, administrada por la Glencore de Suiza, intensificó sus operaciones y profundizó los cuadros y niveles de interior mina, coincidentemente se fueron secando y desapareciendo las fuentes de agua de las comunidades. La falta de información preliminar y los vacíos en la legislación ambiental no han permitido hasta la fecha que se pueda establecer ninguna responsabilidad.

Ordenamiento territorial: En los municipios y regiones se hace urgente iniciar el ordenamiento territorial, definiendo zonas ecológicas de importancia y de vocación productiva que requieren medidas de protección, así como zonas que necesitan medidas urgentes de remediación y mitigación.

Participación y control social en los procesos de monitoreo ambiental: Hasta hoy los procesos de control y seguimiento ambiental realizados por las instancias técnicas de la Autoridad Ambiental Competente no tienen participación de las comunidades y organizaciones sociales más que como denunciantes. Hay ausencia de los criterios y conocimientos propios sobre el ecosistema de nuestros pueblos.

REFERENCIAS

ARZE, Carlos

2014 Ley Minera del MAS privatista y anti-indígena. Boletín de Seguimiento a Políticas Públicas N° 26. La Paz. CEDLA.

BOCANGEL, Danilo; LEYTON, Camilo y OCAMPO, Marcelo

2009 *Fortalecimiento de la Gestión Ambiental en cooperativas mineras de Bolivia*. En: Hábitat N° 79. La Paz. LIDEMA.

EVIA, José Luis y MOLINA Ramiro

1997 Estudio medioambiental de la minería mediana, pequeña y artesanal en Bolivia. Documento de Trabajo N° 02.

COLECTIVO CASA

2013 *Extractivismo minero y sus impactos*. Recuperado en: <http://www.colectivocasa.org.bo>
Ley N° 1333 de Medio Ambiente (1992).

Ley N° 1777 del Código de Minería (1997).

Ley N° 535 de Minería y Metalurgia (2014).

Reglamento General de Gestión Ambiental (1997).

Reglamento de Prevención y Control Ambiental (1995).

Reglamento Ambiental para Actividades Mineras (1997).

VELASCO, Mario

2008 *La problemática ambiental en el sector minero nacional*. Recuperado en: <http://bo-liviaminera.blogspot.com/2008/11/la-problematica-ambiental-en-el-sector.html>

DERECHO A LA CONSULTA Y PARTICIPACIÓN EN HIDROCARBUROS: UNA APROXIMACIÓN EN BOLIVIA

Iván Bascope Sanjinés

Los hidrocarburos base de la economía boliviana

De acuerdo con un estudio presentado por Abt Associates Inc-PCA e información proporcionada por el Ministerio de Hidrocarburos y Energía (MHE) a finales de 2010, se estima que entre el 48% y 55% del territorio boliviano, es decir, alrededor de 610.528 Km² tiene un alto potencial hidrocarburífero del cual, la mayor parte, se encuentra en la región del Chaco y específicamente en los territorios indígenas está el 80% de las reservas nacionales.

Sobre ello, la firma Reyder Scott a finales del 2010, informó al gobierno que las reservas probadas de gas ascendían a 8,8 trillones de pies cúbicos (TCP), evidenciando que hubo una drástica caída de las mismas durante los últimos 10 años (CEJIS, 2012: 14).

Por otro lado, en el Norte de La Paz, donde también existe potencial hidrocarburífero, la frontera petrolera fue ampliada en los últimos años¹ con la consolidación de los bloques Madidi, Chispani, Chepite, Tuichi, Liquimuni, los mismos se encuentran en superposición con áreas protegidas y territorios indígenas².

A inicios de abril de 2011, el MHE, junto a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) dieron a conocer un informe de cuantificación y certificación de las reservas nacionales, las cuales ascendían a un total de 19,92 TCP de gas natural, entre reservas probadas, probables y posibles. Con ello, se mostró que el gobierno ha dado prioridad al incremento de las reservas de gas, de forma de garantizar el desarrollo energético del país. Con este propósito, se propuso invertir alrededor de 351 millones de dólares en actividades de exploración, incrementando 20 veces, la inversión realizada para este sector en 2010.

Esta medida fue acompañada de la decisión de ampliar de 33 a 56 las áreas reservadas para exploración y explotación a favor de YPFB. Con esto se prevé que las 23 nuevas áreas reservadas a favor de YPFB para exploración y explotación ascenderán

¹ La ampliación de la frontera petrolera en todo el país se viabilizó a través del Decreto Supremo N° 676 de 20 de octubre de 2010.

² Áreas Protegidas y Áreas Reservadas para YPFB. Anexos II y III: Territorios Indígenas y Áreas Reservadas para YPFB, en: Red Jurídica Amazónica-Fundación Construir (2013): *Derechos indígenas en la Amazonía*. Informe Regional y estudio de casos. *Presencia*, La Paz. Pp. 66 y 67.

a 35, de ellas, 30 a operarse en el Chaco dentro de territorios indígenas. En los demás casos las actividades hidrocarburíferas contemplan igualmente zonas no tradicionales y áreas protegidas (CEJIS, 2012: 14).

A la hora de mostrar la ampliación de la frontera hidrocarburífera los datos son contundentes, la misma se realizó paulatinamente a través de la promulgación de decretos supremos desde 2004, año en que YPFB contaba tan solo con 11 áreas reservadas, a la fecha cuenta con 98 áreas reservadas³, que representan aproximadamente 22 millones de hectáreas⁴.

Consiguientemente, entre los meses de enero y julio de 2013 el Estado boliviano recibió 1.496 millones de dólares por concepto de pago de regalías, participación e Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Esta recaudación por la producción y comercialización de los hidrocarburos supera el 43,9% respecto al registrado en el período de 2011⁵, cuando YPFB depositó en cuentas fiscales 1.039 millones de dólares, de acuerdo con los registros estadísticos de la estatal petrolera.

Esto, sin duda, muestra que los hidrocarburos son de vital importancia para la economía del país, debido a su contribución al Producto Interno Bruto (PIB), a las exportaciones y a los ingresos del Tesoro General de la Nación (TGN). A ello hay que sumar la sostenibilidad del sistema de bonos y de recursos de las entidades subnacionales a través de la coparticipación tributaria.

En los últimos 20 años el sector de hidrocarburos se ha constituido en el pilar de la economía nacional contribuyendo aproximadamente con el 40% de los ingresos fiscales⁶.

Respecto a la problemática socioambiental que representan las operaciones hidrocarburíferas en áreas protegidas, en octubre de 2011 el presidente de YPFB, Carlos Villegas, descartó realizar cualquier actividad exploratoria en áreas protegidas del país⁷. No obstante, la posición oficial se presentó el 23 de mayo de 2013, cuando el vicepresidente del Estado, Álvaro García Linera, durante el III Congreso Internacional Gas & Petróleo, realizado en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, anunció que YPFB ingresará a parques nacionales para explorar y explotar recursos hidrocarburíferos, debido a que estos son áreas “*altamente petroleras y gasíferas*”, acotando que tales medidas “*estarán acompañadas por una política de mitigación de daños ambientales*”⁸.

³ Ver: Expansión de áreas reservadas para YPFB en: Anexo I. Ídem. P. 65.

⁴ VÁSQUEZ, Walter. *El Ejecutivo confirma que evitará exploración en áreas protegidas*. La Razón: 23 de abril de 2012. Ibídem. P. 38.

⁵ Bolivia obtiene ingresos por 14.494 millones de dólares con la nacionalización. La Paz, 27 de agosto 2013. Disponible en: www.hidrocarburosbolivia.com/bolivia-mainmenu-117/ypfb-petroleras-mainmenu-118/55847-bolivia-obtiene-ingresos-por-us-14494-millones-con-la-nacionalizacion.html. Consultado: 5 de septiembre de 2013. Ibídem.

⁶ Pacific Credit Rating. *Informe Sectorial Bolivia: Hidrocarburos* (2011). Disponible en: www.bnamericas.com/research/es/pcr-informe-sectorial-bolivia-hidrocarburos. Consultado: 5 de septiembre de 2013. Ibídem.

⁷ PAREDES, Jimena; LAZCANO, Miguel. *La petrolera estatal trabajará en el SERNAP: Reservorios en statu quo*. La Razón. 24 de mayo de 2013. P. 38. Ibídem.

⁸ CORZ, Carlos; LAZCANO Miguel. *YPFB explotará petróleo y gas natural en las áreas protegidas*. La Razón. 24 de mayo de 2013. Ibídem.

Según el periódico Cambio, actualmente YPFB estaría realizando “*una campaña internacional para promocionar su plan de exploración y explotación de hidrocarburos, cuyo propósito es captar inversiones*”⁹.

Para concretar esto, se preparará la nueva ley de hidrocarburos, según el Ministro de Hidrocarburos y Energía, Juan José Sosa, la propuesta gubernamental se encontraría ya en un 90% de avance en su formulación, restando solamente la parte de exploración¹⁰.

No obstante, la política de hidrocarburos, como matriz energética y de desarrollo de la economía del país, aún no está acorde con el desarrollo de los derechos colectivos, especialmente de las poblaciones locales que conviven con las operaciones hidrocarburíferas, a partir de las cuales se ponen en movimiento los modelos de desarrollo propio que tienen los pueblos indígenas, bajo premisas de conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, lo cual implica atender los impactos socioambientales ocasionados por las actividades hidrocarburíferas.

En la mayoría de los casos, los proyectos de desarrollo hidrocarburíferos ejecutados en zonas no tradicionales en el país, como los territorios de los pueblos indígenas—generan por sus condiciones—afectaciones ambientales a los ecosistemas, poniendo en riesgo la vida de estos e impactando en sus condiciones sociales y culturales.

De esta forma, la prevención y mitigación de los impactos socioambientales por las actividades hidrocarburíferas deben ser parte, no solo de la gestión ambiental, sino de la gestión del desarrollo sostenible por parte del Estado.

Empero, para que la participación de las comunidades indígenas en la gestión ambiental y del desarrollo sea efectiva, es necesario que éstas participen en el proceso de formulación de la política hidrocarburífera nacional, en los planes de desarrollo local, regional y nacional; así como en el diseño, elaboración y seguimiento de los Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA), en los planes de mitigación de la empresa y demás acciones de control y vigilancia social y de derechos sobre las actividades hidrocarburíferas.

Normativa nacional sobre el Derecho a la Consulta y Participación

A partir de la problemática de las afectaciones ambientales y sociales como consecuencia de las actividades hidrocarburíferas, en los últimos años las organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil han incidido con programas orientados a la gestión ambiental¹¹, tal como establece el Artículo 343 de la Constitución Política del Estado (CPE), promoviendo procesos de fortalecimiento técnico y organizativo a comunidades indígenas, con el objeto de exigir el cumplimiento de sus derechos en materia de hidrocarburos.

⁹ *Ley de hidrocarburos tiene un avance de 90%*. Cambio, 28 de abril de 2013. *Ibíd.*

¹⁰ *Ídem.*

¹¹ El concepto de gestión ambiental se amplía al de la gestión del desarrollo sostenible de un territorio, abarcando no solo el cuidado de los componentes ambientales, sociales, culturales, orgánicos; sino también aquellos que tienen que ver con los planes de vida de un pueblo indígena según su propia visión de desarrollo.

Para fines de la participación de las organizaciones y pueblos indígenas en la gestión ambiental y conservación de los ecosistemas, es de indudable importancia el Artículo 352 de la CPE, por el cual toda forma de explotación de recursos naturales en sus territorios debe estar sujeta a un proceso de consulta previo, libre e informado a la población afectada. Indicador que para el caso de las comunidades indígenas tiene mayor relevancia con la precisión que da el Artículo 30 Núm. 15 de la CPE en relación al derecho de consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, que deberá realizarse mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones propias, cada vez que prevean medidas legislativas y/o administrativas susceptibles de afectarles. Proceso que deberá ser de buena fe por parte del Estado y de manera concertada.

De manera específica, el derecho a la consulta en cuanto a actividades hidrocarburíferas, ya contemplado y normado desde la puesta en vigencia de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, el 17 de mayo de 2005, debe realizarse en dos momentos: i) previamente a la licitación, la contratación, la convocatoria y la aprobación de las medidas, obras o proyectos hidrocarburíferos; y ii), previamente a la aprobación de los EEIA.

En esto, se debe señalar que la práctica ya institucional de la realización de los procesos de consulta indica que únicamente se cumple el segundo momento, con lo que se dieron luz verde a los proyectos hidrocarburíferos que operan a nivel nacional. Ello en consonancia y aplicación del Artículo 116 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos, que señala que las resoluciones y consensos registrados como producto de un proceso de consulta tienen validez para las actividades hidrocarburíferas del proyecto objeto de la consulta.

Con el avance que introdujo la Ley 3058 de Hidrocarburos, a partir de la inclusión del Título de Derechos Indígenas, los procesos de consulta deberán realizarse en las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), propiedades comunitarias y tierras de ocupación y acceso tradicional de los pueblos indígenas, siendo los actores primigenios de toda consulta las instancias representativas de las comunidades campesinas y de los pueblos indígenas. Por tanto, según el Artículo 115 de la Ley 3058, cualquier otro tipo de consulta individual o sectorial resultará nula.

Asimismo, en caso de que el resultado de la consulta sea negativo, el Estado podrá promover un proceso de conciliación en el mejor interés nacional, ello conforme el Artículo 116 de Ley 3058.

Para la regulación de todo el proceso de consulta en actividades hidrocarburíferas está el Decreto Supremo 29033¹², de 16 de febrero de 2007, Reglamento de Consulta

¹² Es importante mencionar que este reglamento sufrió una complementación, con el Decreto Supremo 29124 de 9 de mayo de 2007, y una modificación con el Decreto Supremo 29574 de 21 de mayo de 2008. En el primer caso, se trata de una norma que prevé acelerar los plazos del Ministerio de Economía, máximo 30 días, para el manejo de recursos financieros de los procesos de consulta, dando cumplimiento a los principios de transparencia, eficiencia, eficacia y economía. En el segundo, se modifica el Artículo 5 con el objeto de incorporar a YPF dentro del proceso de consulta; también reduce los plazos que corren a partir del Acta de Entendimiento, donde se deberá contemplar un cronograma de ejecución de la consulta y participación no mayor a dos (2) meses, a partir de la fecha de suscripción del mismo. No obstante, en el plazo general del

y Participación de Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas en Actividades Hidrocarburíferas.

Este reglamento¹³ vigente hasta la fecha contiene las bases, condiciones y procedimientos para el desarrollo de las etapas y fases de un proceso de consulta y participación en actividades hidrocarburíferas. En el marco de su aplicación se ejecutaron varios procesos de consulta en territorios indígenas, en la mayoría de los casos en la región del Chaco donde habita el pueblo indígena guaraní.

No obstante, indica que todo proceso de consulta estará viciado de nulidad en caso de incumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en el Reglamento de Consulta y Participación de Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas en Actividades Hidrocarburíferas.

Este reglamento incorpora criterios como el de territorialidad cosmovisión, estructuras orgánicas, normas y procedimientos propios (usos y costumbres) y auto-determinación de los pueblos indígenas, que deben ser de estricta observancia por parte del Estado al momento de ejecutar un proceso de consulta. En cumplimiento del Artículo 12 de este reglamento, los procesos de consulta deberán ser desarrollados considerando los usos y costumbres de un pueblo indígena.

El carácter supranacional para el cumplimiento del Derecho a la Consulta

Las normas internacionales protegen y respetan los derechos de los pueblos indígenas. Tal es el caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado y ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991, que en su Artículo 6 señala que los gobiernos de los Estados firmantes deberán establecer los medios necesarios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de los

proceso de consulta (2 meses) hasta un (1) mes, a objeto de llegar a un acuerdo conjunto y firmar el Convenio de Validación de Acuerdos.

¹³ El año 2010 el MHE de manera sorpresiva circuló internamente una propuesta de modificación del Decreto Supremo 29033, propuesta que se denominaba Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) Estratégico, Consulta y Compensación. Esta propuesta definía a la consulta como “el proceso por el cual el Ministerio de Medio Ambiente y Agua valida la versión final del Documento de Información Pública (DIP) con la población afectada, garantizando la participación de toda persona natural o jurídica en la gestión socioambiental y en el respeto y protección al medio ambiente, en el marco de los procedimientos establecidos para formular el EEIAE”. Planteaba tres procedimientos de consulta: a) Audiencia Pública: de manera previa a la implementación de la ampliación o modificación del EEIAE; b) Consulta Pública: de manera previa a la implementación de los planes de desarrollo, planes de transporte, programas hidrocarburíferos y proyectos energéticos específicos; y, c) Consulta y Participación: de manera previa a la implementación a los programas de exploración. Con esta propuesta se proponía la realización de una consulta y participación, como sus resultados, no tenga carácter vinculante (aspecto que luego fue re-afirmado en la Ley del Régimen Electoral; la finalidad de la consulta y participación es la de llegar a la suscripción de un convenio que no se incluye en el EEIAE; se limita su aplicación solo a los programas de exploración en los planes y proyectos hidrocarburíferos (igualmente este aspecto fue re-afirmado en la Ley del Régimen Electoral); la participación de las organizaciones afectadas es limitada a la acreditación del Ministerio de Medio Ambiente y Agua; y, la disminución en los plazos de ejecución de la consulta y participación (30 días). Todo ello en la línea de que la consulta era considerada una traba para el desarrollo energético del país, por lo que se propone una nueva reglamentación que contemple procesos ágiles para avanzar solo con la participación de actores locales y bajo formas de democracia liberal. En: Red Jurídica Amazónica -RAMA (2013): *La consulta a los pueblos indígenas en Bolivia*. PPT Iván Bascopé S., en el Seminario Taller: El Debido Proceso en la Consulta Previa, Garantía de seguridad jurídica para la inversión. ICALP, 27 y 28 de septiembre de 2013. Organizado por la Fundación Tribuna Constitucional y auspiciado por la Konrad Adenauer Stiftung.

pueblos indígenas. Al mismo tiempo, en el Artículo 15 determina los derechos que los pueblos indígenas tienen sobre los recursos naturales¹⁴ existentes en sus tierras, mismos que deberán ser protegidos por parte del Estado¹⁵.

Según los Artículos 6, 7 y 15.2 del Convenio 169 de la OIT, la consulta a los pueblos indígenas debe contemplar la definición de las prioridades de su desarrollo, a través del máximo control de su desarrollo, el mejoramiento de sus condiciones de vida, la participación en ganancias y beneficios¹⁶, protección de su integridad física, cultural, y reparaciones y mitigación de daños. Aspectos que deben cuadrar con las operaciones hidrocarburíferas.

El Convenio 169 de la OIT exige que los pueblos participen libremente, de manera eficaz y bajo los medios necesarios, en todos los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses.

Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, elevada a rango de Ley 3760 de 13 de septiembre de 2007, reconoce y ratifica la libre determinación de los pueblos indígenas. En virtud de ese derecho pueden determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural en sus propios territorios.

En el marco del Artículo 26, los pueblos indígenas tienen derecho a la tierra y al territorio que ancestralmente han ocupado, utilizado o adquirido, así como al aprovechamiento de los recursos naturales de forma tradicional. De manera expresa, otorga a los pueblos indígenas el derecho a la participación de los beneficios por la explotación que realice el Estado de los recursos naturales en sus territorios.

Los Artículos 19 y 32.2 de esta Declaración establecen que los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y/o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

¹⁴ Los integrantes de los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho de ser titulares de los recursos naturales que han usado tradicionalmente dentro de su territorio por las mismas razones por las cuales tienen el derecho a ser titulares de la tierra que han usado y ocupado tradicionalmente durante siglos. Si el aprovechamiento de los recursos naturales de forma tradicional por parte de los pueblos indígenas pone en riesgo su supervivencia económica, social y cultural. No obstante, los Estados pueden otorgar concesiones para la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas dado que el derecho de propiedad, cual el caso de la propiedad en materia civil, no es absoluto (Sentencia caso Saramaka vs. Surinam, 2007).

¹⁵ No obstante, al ser los hidrocarburos recursos no renovables, y considerados estratégicos para el Estado boliviano, es aplicable el Artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), el cual señala que: “la ley podrá subordinar [el] uso y goce [de los bienes] a los intereses de la sociedad”.

¹⁶ Sobre el derecho a la participación en los beneficios, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que los pueblos indígenas deben participar en: a) los proyectos que puedan afectar su territorio, donde se sientan u otros derechos esenciales para su supervivencia como grupo; (b) en todas las fases de la planificación y desarrollo de proyectos; asimismo, se reconoce el (c) derecho de los pueblos indígenas a ser informados de los posibles beneficios y riesgos de los proyectos; (d) el deber del Estado para supervisar el Estudio de Impacto Ambiental (EIA); (e) el deber de consultar según las costumbres indígenas y tradiciones; (f) la prohibición de la coacción contra la comunidad y sus dirigentes; y, (g) el deber del Estado de demostrar que ha garantizado la consulta previa. (Sentencia caso Sarayaku, párrafos 167, 186, 177, 179, 181, 200 y 206). En: Red Jurídica Amazónica-RAMA (2013): *Guía para la aplicación del Derecho a la Consulta y el Consentimiento previo, libre e informado*. Documento de contenidos, estándares y modelos de procedimientos en consulta previa para los Pueblos Indígenas de la Amazonía. Presencia. La Paz, Bolivia. P. 17.

En el marco de los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el deber de consultar puede convertirse en una exigencia para obtener el consentimiento de los pueblos indígenas en determinadas circunstancias, en especial: cuando se trata de planes de desarrollo e inversión a gran escala; cuando éstos tengan un impacto significativo sobre el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales; y cuando afecten a la supervivencia física y cultural de sus habitantes.

De esta forma la consulta a los pueblos indígenas se constituye en un deber del Estado, deber que está asociado al derecho de propiedad indígena, conforme señala la sentencia del caso *Saramaka*.

De este precedente resulta inobjetable que la consulta debe tener un carácter previo, es decir realizarse en las “primeras etapas del proyecto”; debe tener un carácter informado, contando con el pleno “conocimiento de los posibles riesgos”; a través de procedimientos culturalmente adecuados; realizado de buena fe y con miras a alcanzar un acuerdo entre el Estado y el pueblo indígena sujeto de la consulta.

Con esto, la CIDH afirmó que la obligación de consultar es responsabilidad del Estado, por lo tanto, la planificación y la realización de la consulta no se puede delegar a una empresa privada o de un tercero; por lo que, consideró que el proceso de consulta debe implicar un “diálogo genuino” como parte de una participación y de un proceso para llegar a un acuerdo, y debe ser concebido como “un verdadero instrumento de participación, hecho en buena fe, con confianza mutua”¹⁷ y con el objetivo de llegar a un consenso y consentimiento.

Estos antecedentes al formar parte del Derecho Internacional, constituyen costumbre internacional, por lo cual son de aplicación directa e inexcusable a los procesos de consulta y participación en actividades hidrocarburíferas que realiza un Estado.

Algunos casos¹⁸ de consulta y participación en actividades hidrocarburíferas

Con lo logrado en la Ley 3058, como parte de los derechos de los pueblos en materia de hidrocarburos, así como con el Reglamento de Consulta y Participación, sumado a ello la constitucionalización de sus preceptos desde el 2009, se llevaron a cabo más de una treintena de procesos de consulta y participación en territorios indígenas, la mayoría de ellos, realizados en el Chaco donde está asentado el pueblo indígena guaraní¹⁹.

¹⁷ (Sentencia caso Sarayaku, párrafos: 164, 165, 167, 186, 177, 179, 181, 187, 200, 206, 234 y 266, en Bruner y Quintana, 2013). Citados en: Ídem. P. 24.

¹⁸ Los casos expuestos fueron extraídos de: APG (2012): *Dossier de Información EEIA Completos y Memorias sobre Procesos de Consulta y Participación en actividades hidrocarburíferas*. Secretaría de Recursos Naturales 2006-2010.

¹⁹ La nominación que la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) le da a su condición de sujeto pueblo es de Nación Guaraní, desde donde se integran las 26 capitanías que forman parte de los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija, conformando territorialmente el Chaco guaraní.

Es relevante mencionar entre estos, al proceso de consulta y participación realizado en 2007 para el Proyecto Expansión Lateral Gasoducto Vuelta Grande, ubicado dentro de la capitanía Machareti, municipio de Machareti, provincia Luis Calvo del departamento de Chuquisaca.

El Proyecto Lateral Gasoducto Vuelta Grande forma parte del Sistema de Estaciones y Ductos que van desde Santa Cruz a Yacuiba, operados por TRANSREDES S.A.

En el área de influencia del proyecto se encontraban las comunidades Tentamí, Tiguiipa Estación y Tiguiipa correspondientes a la TCO Machareti.

Conforme las propias normas del pueblo indígena guaraní, este proceso se desarrolló a través de asambleas zonales e intercomunales, con participación de autoridades y delegados de las comunidades, así como con técnicos del MHE, del Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario, del Ministerio de Medio Ambiente y Agua y del Viceministerio de Tierras.

Este proceso de consulta que se caracterizó por ser de carácter informativo, se realizó de manera abreviada, ya que por primera vez el MHE desarrollaba un proceso de información del proyecto a las comunidades involucradas.

Otro interesante proceso de consulta fue el relativo al Proyecto de Perforación Exploratoria Pozo Incahuasi X-2, que se llevó adelante el 2006. En éste intervinieron como actores directos de la consulta las capitanías de Iupaguasu y Alto Parapetí.

El área de influencia del proyecto afectaba directamente a la comunidad de Iviyeka de la capitanía de Iupaguasu, e indirectamente a la comunidad de Tasete, perteneciente a la capitanía de Alto Parapetí.

Asimismo, el proceso sobre el Proyecto Prospección Sísmica 2D Bloque Iñau en 2011, que abarcó de forma extensiva a tres provincias, 6 municipios y las TCO Alto Parapetí, Iupaguasu, Kaami, Avatiri Ingre y Iti karaparirenda; y sus capitanías Muyupampa, Ingre, Huacareta, Iguembe, Montegaudó, el mismo consistió en realizar la exploración o levantamiento sísmico bidimensional del Bloque Iñau. La empresa operadora de esta actividad fue Petroandina S.A.M.²⁰

El proceso de consulta se desarrolló con el seguimiento de la instancia nacional del pueblo guaraní, la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) nacional a través de la Secretaría de Recursos Naturales, e involucrando a las capitanías de Alto Parapetí, Iupaguasu y Kaami, del departamento de Santa Cruz, que a la vez forman parte de la instancia regional del Consejo de Capitanes de Santa Cruz (CCSCZ), y además, con las capitanías de Muyupampa, Iguembe, Ingre y Huacareta, que conforman el Consejo de Capitanes de Chuquisaca (CCCH), correspondientes al departamento de Chuquisaca.

Pese a esta amplia participación, al final no se incorporaron los resultados del proceso de consulta y participación en la ejecución del proyecto.

Finalmente, es importante mencionar al proceso de consulta y participación respecto al Proyecto Tendido de Línea de Recolección Pozo DRD X3, realizado en 2010, previsto dentro de la TCO Tacovo Mora.

²⁰ Empresa boliviana-venezolana, en la que YPFB tiene una participación como socia con el 60% de las acciones y 40% para PDVSA-Bolivia, a través de YPFB-Petroandina S.A.M.

La titular del proyecto fue YPFB CHACO S.A., el mismo estaba destinado a la conexión de pozos a la Planta Percheles, ubicada en el Pozo Percheles, adyacente a la carretera Santa Cruz-Camiri.

Balance de los procesos de consulta y participación en actividades hidrocarburíferas

Ámbito normativo

Con estos ejemplos vistos en el país, sin duda, la implementación del Reglamento de Consulta y Participación en actividades hidrocarburíferas ha sido satisfactoria, tanto desde el lado del Estado, los pueblos indígenas y también, desde las empresas, quienes han mejorado su comportamiento social a partir de un relacionamiento comunitario intercultural, la ejecución de planes de mitigación ambiental y la ejecución de programas de desarrollo local.

Coordinación interinstitucional

La aplicación de la consulta en cada proceso tuvo siempre inconvenientes y desavenencias a falta de una coordinación honesta y sistemática entre las instituciones de gobierno y la de los pueblos indígenas. Tema que debe ser comprendido y trabajado por los actores de la consulta (incluidas las empresas) respecto a los roles de la transparencia y acceso a la información, de forma íntegra y para todo el ciclo de los proyectos hidrocarburíferos; como así también, demanda comprender las formas comunitarias, organizativas y de representación de los pueblos indígenas.

Procedimiento de segundo momento

Se había señalado que la consulta en materia de hidrocarburos desde el año 2007 únicamente se realiza en un segundo momento, es decir antes de aprobar los EEIA, lo que hace que el Estado se ciña en la realización de un proceso que ya es predefinido. Por tanto, el objeto de estas consultas y como resultado final, más allá de la identificación de los impactos socioambientales, es lograr la suscripción del Acta de Validación de Acuerdos, documento que a la postre permite a una empresa tramitar su licencia ambiental y de comercialización según las operaciones que realiza.

Está por demás decir que esta situación no ha permitido promover y desarrollar nuevos retos en cuanto a derechos territoriales, ambientales, económicos, culturales y sociales de los pueblos indígenas, siendo por ejemplo el consentimiento previo, libre e informado un tema que se esquiva aún en todo el tratamiento de la consulta en materia de hidrocarburos, tanto en la práctica como en la formulación de protocolos y cronogramas de trabajo.

Autodeterminación y consentimiento previo

Otras experiencias como la de la TCO Charagua Norte, respecto al Proyecto Exploración Sísmica 2D Campos Tacobo y Tajibo, Bloque San Isidro²¹, allanaron los caminos para insertar dentro del Acta de Validación de Acuerdos al consentimiento previo, libre e informado, esto a través del uso de las normas y procedimientos propios en el desarrollo de la consulta. Los cuales consistieron en la acumulación de consensos en cada etapa de la consulta, desarrollados en asambleas zonales y territoriales, que al final se tradujeron en un consentimiento homogéneo de todas las comunidades. Lo cual denotó que el derecho de participación, así como la libre determinación, es fundamental para dar forma a lo que es el consentimiento de un pueblo indígena respecto a un proyecto y/o actividades hidrocarburíferas.

Monitoreo socioambiental

Otro derecho promovido dentro del proceso de consulta es el del monitoreo socioambiental²², que incluso puede realizarse por fuera de la zona de influencia hidrocarburífera, es decir en áreas indirectas que no fueron precisadas en los EEIA.

Después de concluido un proceso de consulta y participación, la herramienta del monitoreo socioambiental adquiere mayor relevancia, pues permite hacer seguimiento y control a los resultados del mismo, insertos en los EEIA definitivos.

De esta manera, el monitoreo socioambiental²³ al ser independiente de aquel que realiza la empresa, se desarrolla durante la ejecución y abandono del proyecto y/o actividades hidrocarburíferas.

Para esto ha sido importante la conformación de grupos de monitoreo local, aspecto que en su momento fue potenciado con equipos técnicos que coadyuvaban en estas tareas a las capitánías por parte de la Secretaría de Recursos Naturales de la APG.

Flexibilidad de plazos

Un tema que amerita considerarse sobre los procesos de consulta y participación revisados, es que para que un proceso sea eficiente y eficaz las etapas y fases de

²¹ Esta experiencia muestra como una diferencia respecto a las demás el ejercicio de actividades de monitoreo socioambiental de campo realizada por la red de monitores locales, que a la postre se constituyeron en una etapa más de la consulta mencionada. Para revisar en detalle esta experiencia consultar: CEJIS (2010): *Lecciones Aprendidas sobre Consulta Previa*. Prisa. La Paz, Bolivia.

²² La experiencia de consulta y participación en Charagua Norte asumió las funciones y competencias del monitoreo socioambiental tanto para áreas directas, como para áreas indirectas de afectación e impacto socioambiental. Para revisar sobre la puesta en marcha del monitoreo socioambiental y sobre sus resultados cualitativos y cuantitativos, revisar: CEJIS (2012): *Monitoreo socioambiental indígena. Una herramienta de control y vigilancia a las actividades hidrocarburíferas*. Prisa. La Paz, Bolivia.

²³ La propuesta de nueva ley de hidrocarburos de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), en su Art. 144 (Objeto del control y monitoreo socioambiental) planteaba que: "el control y monitoreo socio ambiental, tiene el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el EEIA y de la normativa ambiental vigente, la identificación de afectación a los componentes socio ambientales establecidos en el acuerdo resultante del proceso de consulta, así como otros daños o afectaciones emergentes del desarrollo de una actividad, obra o proyecto hidrocarburífero que no hubiere sido considerado en el EEIA y/o en el acuerdo resultante del proceso de consulta, a efectos de que se implementen las medidas preventivas, de seguimiento y correctivas, así como las compensaciones e indemnizaciones y derechos de servidumbre sobrevinientes". En: APG (2011): *Memoria Asamblea Nacional de Recursos Naturales*, Camiri, 29 al 31 de julio de 2011.

su desarrollo deben cumplirse según los plazos establecidos en el cronograma de actividades, que forma parte de la suscripción del Acta de Entendimiento.

Si revisamos el Reglamento de Consulta y Participación el plazo máximo para la realización de la consulta es de dos meses, pudiendo extenderse hasta tres, aspecto que ha sido ampliamente superado, pues en todos los casos vistos las consultas se extienden entre cinco a nueve meses.

Acceso a la información e EEIA

En cuanto a la información del proyecto y sobre el EEIA en su versión en borrador, como Documento de Información Pública (DIP), ésta no es entregada al pueblo indígena u organización con anterioridad al inicio del proceso de consulta (antes de la nota que envía el MHE para convocar a reunión de concertación de la consulta); sino que es entregada de forma parcial o es completada por el MHE (de los requerimientos que hace a la empresa) a lo largo del proceso de consulta.

Por supuesto estas falencias hacen que sea dificultoso arribar a consensos y establecer rutas de trabajo para poder retroalimentar los EEIA, problemas que incluso se arrastran aún después de concluido un proceso de consulta.

Como los EEIA son claves para la identificación de los impactos sociales, ambientales, económicos y culturales de un proyecto o actividades hidrocarburíferas, la APG ha priorizado que dentro del proceso de consulta es necesario construir el mismo desde cero; de ahí que, muchas veces ha demandado en cuento a esfuerzos humanos y financieros la realización y formulación de una línea base²⁴, desde la cual se sustente, confirme y haga seguimiento a los impactos identificados en el proceso de consulta.

Recursos financieros

En más, los procesos de consulta y participación desarrollados en el Chaco lograron la participación de las comunidades, aunque en muchos de los casos los presupuestos de las capitanías (realizados por parte del MHE) no dimensionaron gastos de logística para todas las comunidades de una TCO, por lo cual se tuvieron que hacer los reajustes necesarios al presupuesto para continuar con las actividades previstas para la consulta.

Protocolos participativos

Con todo ello, se logró que los procesos de consulta al menos para la APG tengan un alto contenido orgánico, por cuanto cada mandato que se emanaba en asamblea era fielmente cumplido.

²⁴ Esta consiste en el registro y ordenamiento de información precisa sobre el estado de situación de los componentes sociales, ambientales, económicos y culturales de un territorio indígena. Desde el punto de vista ecológico, respecto a datos sobre conservación de los recursos naturales. Contiene datos sobre desarrollo productivo, salud, educación, vivienda y otros que forman parte del plan de vida de un pueblo indígena.

Es así, que en la mayoría de los procesos vistos se respetó la estructura orgánica del pueblo guaraní a nivel comunal, zonal, regional y nacional. Asimismo, en la mayoría de los casos se contempló la integralidad del territorio, compuesto por el conjunto de las comunidades, estén dentro o fuera de la zona de influencia hidrocarburífera; así como las consultas se realizaron en el marco de sus instituciones representativas, como la asamblea, y por medio de las normas y procedimientos propios del pueblo guaraní.

Estándares del Derecho a la Consulta y Participación en actividades hidrocarburíferas

Para el efectivo ejercicio del derecho a la consulta y participación, se analizarán a continuación algunos de los estándares:

- A partir de la exigibilidad de los instrumentos y mecanismos nacionales e internacionales sobre el derecho de consulta, se constituyen en garantía de protección por parte del Estado los derechos de los pueblos indígenas, que se ven involucrados y/o afectados por un proyecto, obra y/o actividades hidrocarburíferas realizadas dentro de sus territorios.
- Todo proceso de consulta y participación en actividades hidrocarburíferas debe necesariamente ser realizado por el Estado en y plena coordinación con los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados.
- La buena fe del Estado será medida según cómo se realicen los procesos de consulta, para lo cual, es de suma importancia que desde su planteamiento, hasta su culminación, se respete plenamente la libre determinación del pueblo o pueblos en cuestión. Ésta, como las demás condicionantes para la realización de un proceso de consulta, debe estar reflejada en los acuerdos previos a la consulta, sustentados de forma democrática, transparente, participativa y legítima.
- El tema del acceso a la información y la transparencia es de vital trascendencia, desde conocer la licitación, contrato, concesión, los EEIA y otros documentos que forman parte de todo el proceso administrativo-operativo previo a la consulta; información que debe ser remitida por parte del Estado al pueblo indígena de forma antelada (antes de entrar a la formulación, diseño y ejecución de un proceso de consulta), con carácter veraz y de forma completa.
- Respecto al derecho de participación en los beneficios de un proyecto, medida o actividad hidrocarburífera, por parte del pueblo indígena, éste debe contemplar mecanismos para el desarrollo de los planes de vida, en coordinación con las instancias del Estado.
- En todo proceso de consulta el Estado debe respetar la estructura organizativa del pueblo indígena, sus instancias de decisión y deliberación; la integralidad del territorio, en resguardo de sus tierras, propiedad y estatus territorial; su

libre determinación, conforme el posicionamiento político previo al proyecto; y, fundamentalmente, la utilización que un pueblo hace de su democracia comunitaria, a través de sus normas y procedimientos propios.

Desafíos y oportunidades

Como se vio anteriormente, el derecho a la consulta y participación de los pueblos indígenas en actividades hidrocarburíferas ha tenido ya sus antecedentes normativos desde el año 2005 y continúa en una línea conductual uniforme para su realización, bajo la premisa de llegar a acuerdos que, por una parte, permitan desarrollar la gestión ambiental en los territorios indígenas y, por otra, gestionar formas de desarrollo de acuerdo a la propia visión territorial y ambiental de cada pueblo.

Es así que, se entiende la praxis del pueblo indígena guaraní, que convive entre el desarrollo de la industrialización de los hidrocarburos y el desarrollo local comunitario, aún sin poder atar la sostenibilidad económica resultante de los hidrocarburos, con una sustentabilidad ambiental que garantice la continuidad de sus generaciones futuras; lo cual conlleva a reglas de conservación de los bosques, agua, biodiversidad y demás recursos de los ecosistemas, aspectos que de a poco vienen siendo comprendidos por las autoridades del Estado competentes en realizar los procesos de consulta en territorios indígenas.

Es un desafío grande para las organizaciones que trabajan en este tema, como también debería serlo para el Estado, que los procesos de consulta y participación en actividades hidrocarburíferas puedan ser potenciados a partir de las experiencias y del cumplimiento cada vez más estricto de las condiciones y estándares nacionales e internacionales sobre el derecho a la consulta previa, libre e informada.

Es, sin duda, que ello dependerá de la nueva ley marco de consulta, así como de los reglamentos por sector que se emitirán al respecto. Esperemos que lo que corresponda para las actividades hidrocarburíferas no represente un retroceso, sino por el contrario un avance, considerando los logros obtenidos a partir del reglamento actual.

Es de vital importancia, para este efecto, que la nueva ley de hidrocarburos también mantenga en esencia, naturaleza y real alcance a los derechos de los pueblos indígenas, que históricamente fueron ganados en un Título de Derechos, cual está vigente hasta la fecha y se constituye en la piedra fundamental para la realización de un proceso de consulta y participación en actividades hidrocarburíferas.

BIBLIOGRAFÍA

ASAMBLEA DEL PUEBLO GUARANÍ

- 2011 *Memoria Asamblea Nacional de Recursos Naturales*. Camiri, 29 al 31 de julio de 2011.
- 2012 *Dossier de Información EEIA Completos y Memorias sobre Procesos de Consulta y Participación en actividades hidrocarburíferas*. Secretaria de Recursos Naturales, 2006-2010.

CENTRO DE ESTUDIOS JURÍDICOS E INVESTIGACIÓN SOCIAL (CEJIS)

- 2010 *Lecciones aprendidas sobre Consulta Previa*. Prisa. La Paz, Bolivia.
- 2012 *Monitoreo Socioambiental Indígena. Una herramienta de control y vigilancia a las actividades hidrocarburíferas*. Prisa. La Paz, Bolivia.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

- 2007 *Sentencia Caso Saramaka v. Surinam*.

RED JURÍDICA AMAZÓNICA RAMA-FUNDACIÓN CONSTRUIR

- 2013 *Derechos indígenas en la Amazonía*. Informe Regional y estudio de casos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela). Presencia, La Paz.
- 2013 *Guía para la aplicación del Derecho a la Consulta y el Consentimiento previo, libre e informado*. Documento de contenidos, estándares y modelos de procedimientos en consulta previa para los pueblos indígenas de la Amazonía. Presencia. La Paz, Bolivia.
- 2013 *La consulta a los pueblos indígenas en Bolivia*. PPT Iván Bascopé S., en: Seminario Taller *El Debido Proceso en la Consulta Previa, Garantía de seguridad jurídica para la inversión*. ICALP, 27 y 28 de septiembre de 2013. Organizado por la Fundación Tribuna Constitucional y auspiciado por la Konrad Adenauer Stiftung.

DECRETOS SUPREMOS

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

- 1996 Decreto Supremo N° 24335, Reglamento Ambiental para el Sector Hidrocarburos (RASH). 19 de julio de 1996.
- 2007 Decreto Supremo N° 29103, Reglamento de Monitoreo Socioambiental de Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas en Actividades Hidrocarburíferas. 23 de abril de 2007.
- 2007 Decreto Supremo N° 29033, Reglamento de Consulta y Participación de Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas en Actividades Hidrocarburíferas. 16 de febrero de 2007.
- 2007 Decreto Supremo N° 29124. 9 de mayo de 2007.
- 2008 Decreto Supremo N° 29595, modificaciones al RASH. 11 de junio de 2008.

- 2008 Decreto Supremo N° 29574. 21 de mayo de 2008.
2010 Decreto Supremo N° 676. 20 de octubre de 2010.

LEYES Y NORMATIVA NACIONAL E INTERNACIONAL

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

- 1992 Ley 1333 de Medio Ambiente. 27 de abril de 1992.
2005 Ley 3058 de Hidrocarburos. 17 de mayo de 2005.
2009 Constitución Política del Estado. 7 de febrero de 2009.
2010 Ley 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. 15 de octubre de 2012.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

- 1978 Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969 y puesta en vigor el 18 de julio de 1978.



Con el apoyo de



GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E IGUALDAD

Agencia Asturiana de Cooperación al Desarrollo