



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

Bolivia post-constituyente
Una revisión de la política minera durante los gobiernos del MAS
(2006-2014)

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRA EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PRESENTA:
GABRIELA YAZMÍN DELGADILLO GUEVARA

Tutor:
Dr. Adrián Sotelo Valencia
Centro de Estudios Latinoamericanos,
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Pablo, mi compañero de vida

Agradecimientos

He de confesar que no pensaba escribir estas líneas. Al encontrarme en la curva final de la marcha y afinando los últimos “detalles” de este texto, cargado de la densidad propia de lo que nos ha acompañado por largo tiempo y de la levedad de aquello de lo que nos desprendemos con absoluta facilidad, me doy cuenta de que, en primera instancia, agradezco enormemente la víspera de este desprendimiento.

Agradezco a mi familia por su apoyo tácito e incondicional. Especialmente *a mi padre*, cuyo recuerdo me da fuerza y será siempre un ejemplo, y *a mi madre*, por su bello cambio vital, que renueva mis esperanzas en la voluntad humana.

Agradezco *a Pablo*, por su amor.

Agradezco a la gente que habita este país, que hizo posible que la UNAM me acogiera nuevamente en sus aulas y que el CONACYT pudiera otorgarme una beca para estudiar.

Gracias al equipo del Centro de Documentación e Información de Bolivia (CEDIB) por el apoyo brindado, y por su comprometida labor en la defensa del derecho a la información; muy especialmente agradezco *a Pablo Villegas*, a quien debo toda orientación en el terreno de la investigación sobre los recursos naturales, siempre desde la crítica.

Agradezco a mi tutor, *Adrián Sotelo*; a mis sinodales *Fabiola Escárzaga*, *Boris Marañón*, *Nayar López* y *Lucio Oliver*, por los agudos comentarios con los que nutrieron este trabajo; a *Martha Guzmán*, por hacer más llevadero el sinuoso trayecto administrativo.

ÍNDICE GENERAL

Introducción	1
1. Asamblea Constituyente y horizontes del “proceso de cambio”	10
1.1. Procesos constituyentes, Asambleas Constituyentes y momento constitutivo.	12
1.1.1. Asambleas Constituyentes y crisis estatal	14
1.1.2. El proceso constituyente como preámbulo del momento constitutivo.....	16
1.2. La crisis como método	18
1.3. Periodo constituyente	22
1.4. <i>Poder constituido</i> y Asambleas Constituyentes	28
1.5. Poder en constitución y composición de la Asamblea Constituyente	31
1.5.1. Elección de los constituyentes	32
1.5.2. Configuración del campo político al interior de la AC	35
1.6. Conflicto de posiciones y horizonte de cambio.....	37
1.7. El empate catastrófico en la Asamblea Constituyente	43
1.7.1. La demanda autonómica.....	44
1.7.2. Capitalía para Sucre.....	47
1.8. ¿Transformar el Estado y ser Estado?.....	48
1.9. Concertación y texto constitucional.....	52
1.9.1. El capítulo de minería y la concertación del apoyo cooperativista	53
1.9.2. La cuestión de la tierra y el pacto congresal.....	57
2. El proyecto masista	64
2.1. El proyecto de gobierno.....	68
2.1.1. Sumak Kawsay y Suma Qamaña	68
2.2. El “Vivir Bien” en el entorno gubernamental	73
2.2.1. El Vivir Bien en el Plan Nacional de Desarrollo	75
2.2.2. ¿Nuevo patrón de desarrollo?.....	77
3. La minería en los gobiernos del MAS (2006-2014)	81
3.1. Del esplendor potosino al ocaso de la minería de la plata	82
3.2. El Superestado minero-feudal y los “barones del estaño”	88

3.3. De la nacionalización a la desnacionalización neoliberal.....	89
3.4. Llegada del neoliberalismo	92
3.4.1. Decreto Supremo 21060.....	94
3.4.2. Código Minero de Sánchez de Lozada.....	98
3.5. Nueva ley minera: ¿nueva orientación de la política minera?	103
3.5.1. Los actores productivos mineros.....	105
3.5.2. La minería como actividad estratégica.....	106
3.5.3. Derechos para el aprovechamiento sobre recursos	106
3.5.4. Mayores facilidades para los concesionarios.....	109
3.5.5. Contratos, no retroactividad y derechos pre-constituidos.....	109
3.5.6. Consulta previa.....	111
3.5.7. Criminalización de la protesta	111
3.5.8. Beneficios a las cooperativas, los testaferros y las transnacionales.....	113
3.5.9. Eliminación de la reserva fiscal.....	114
3.6. Para un balance de la segunda nacionalización minera en Bolivia	116
3.6.1. Asalariados vs. Cooperativistas: contexto de la nacionalización minera.....	118
3.6.2. Inversión en minería	121
3.6.3. Participación sectorial en la producción minera. Minería nacional, minería “mediana”, y minería cooperativa.....	126
3.6.4. Cooperativismo minero en la política económica del MAS.....	133
3.6.5. Renta minera	146
3.7. ¿Extractivismo?	149
3.7.1. Extracción intensiva de minerales para la exportación.....	153
3.7.2. Ampliación de la frontera minera	156
3.7.3. ¿Defendiendo la Madre Tierra o “sacándole la madre a la tierra”?.....	159
3.7.4. Explotación de los recursos naturales, industrialización y aplicación de los ingresos estatales y redistribución (modelo extractivo-distributivo).....	161
Conclusiones	168
Índice de abreviaturas	174
Bibliografía	175

Anexo 1. Legislación minera en Bolivia	189
Anexo 2. Artículos de la Nueva Ley Minera N° 535	192

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.....	20
Gráfico 3.....	45
Gráfico 4.....	65
Gráfico 5.....	66
Gráfico 6.....	67
Gráfico 9.....	123
Gráfico 10.....	125
Gráfico 11.....	128
Gráfico 12.....	128
Gráfico 13.....	129
Gráfico 14.....	131
Gráfico 15.....	132
Gráfico 16.....	132
Gráfico 17.....	133
Gráfico 19.....	151
Gráfico 20.....	152
Gráfico 21.....	152
Gráfico 22.....	153
Gráfico 24.....	155
Gráfico 25.....	163

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.....	36
Tabla 2.....	37
Tabla 5.....	99
Tabla 6.....	126
Tabla 7.....	145
Tabla 8.....	154

INTRODUCCIÓN

Con la victoria electoral de Evo Morales Ayma en Bolivia en 2005 surgieron interrogantes respecto a cómo y si es posible lograr cambios sociales y económicos en un contexto regional y mundial marcado por el neoliberalismo y, particularmente, en un escenario nacional en el que primaba una fuerte oposición de la oligarquía económica y política. El presente trabajo se sitúa en este espectro amplio de inquietudes acerca del cambio social y sus límites.

En continuidad con las políticas de corte neoliberal que desde 1985 fueron emprendidas en Bolivia, en 1999 el gobierno de Hugo Banzer Suárez concesiona los servicios de agua potable en Cochabamba al consorcio Aguas del Tunari de la empresa multinacional Bechtel; los pozos de agua de propiedad comunal son transferidos a la transnacional. En breve, la empresa anuncia un incremento de las tarifas para el año 2000, lo cual desata las intensas jornadas de protesta que desembocan en lo que se denominó la Guerra del Agua. La respuesta social de los sectores afectados y políticamente organizados, encuentra en ese periodo el caldo de cultivo para su crecimiento y radicalización.

A partir de la Guerra del Agua se vivió en Bolivia un proceso de latente emergencia social que se expresó en marchas hacia la sede de gobierno, bloqueos campesinos en el Altiplano y en zonas cocaleras del Chapare y los Yungas paceños, constantes movilizaciones de maestros, gremialistas, jóvenes y otros sectores sociales en la Paz y otras ciudades. La tensión y la conflictividad social se acumulan, al tiempo que se va identificando a los partidos tradicionales¹ como los responsables de la crisis económica y social que se vivía. El descontento llega a su punto más álgido en 2003. A principios de ese año, el gobierno impone un impuesto sobre el ingreso del 12.5%; el llamado “impuestazo” reaviva el malestar popular dando lugar a los hechos de “febrero negro”; enfrentamientos entre policías y militares, amotinamientos, quema de oficinas gubernamentales y de los partidos políticos, y manifestaciones de descontento, dejan un saldo de decenas de muertos y heridos.

En el mes de octubre del mismo 2003, tras la decisión gubernamental de exportar gas a

¹ Los partidos políticos tradicionales más importantes en Bolivia son el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), y Acción Democrática Nacionalista (ADN).

Estados Unidos y a México a través del puerto chileno de Mejillones, se desencadenan grandes protestas, bloqueos, y el cerco de El Alto a la ciudad de la Paz entre el 8 y 17 de octubre; con demandas sectoriales unidas a demandas de orden nacional como la *no* privatización de los recursos naturales, toma forma una gran insurrección popular a la que el gobierno responde con una violenta represión. La Guerra del Gas, como se conoce a este episodio, culminará con la renuncia y la huida del país del entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

En el periodo de revueltas de 2000 a 2005 se despliegan diversas expresiones de insubordinación social caracterizadas por su combatividad y su disciplina organizativa: bloqueos masivos, jornadas multitudinarias de protesta, marchas, asambleas locales, regionales y nacionales. Bolivia vive el *Pachakuti*, un tiempo extraordinario y crítico, la catarsis en la que todo es cuestionado: el racismo y la desigualdad social, el gobierno, las instituciones y el Estado, la privatización y el neoliberalismo; un tiempo en el que, aunado a ello, se expresan anhelos sociales de cambio.

El ímpetu del movimiento popular se convierte en la base de la candidatura a la presidencia de Juan Evo Morales Ayma por parte del Movimiento Al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), y hace posible su posterior elección mayoritaria en diciembre de 2005. Los comicios se convierten en el cauce que tomará el raudal del movimiento popular. En un proceso electoral histórico, Morales gana la presidencia con el 54% de los sufragios.

A partir de la emergencia popular, la actualidad boliviana se convirtió en un foco de atención internacional y en ámbito de interés para los estudiosos de los procesos de cambio político y cultural en los países de América Latina. Después de los acontecimientos que siguieron a la Guerra del Agua, y sobre todo a partir del triunfo electoral de Evo Morales, Bolivia llegó a ocupar un lugar preponderante en un momento regional particular: las llamadas izquierdas latinoamericanas disputaban con éxito el poder político por la vía electoral. A inicios del siglo XXI en América Latina cimbraba el entusiasmo por el ascenso de Hugo Chávez al gobierno venezolano a partir de 1999 y el triunfo presidencial de Lula da Silva en 2003. El arribo de Evo Morales al gobierno se da en este contexto de efervescencia, y Bolivia pasa a ocupar un lugar importante entre los llamados gobiernos progresistas.

El proceso boliviano constituye un momento histórico extraordinario, dados al menos tres aspectos: (1) el sector indígena emerge como sujeto protagónico. Si bien los indígenas estuvieron siempre presentes en las organizaciones sociales, generalmente su presencia estuvo supeditada a la de las organizaciones y las lógicas de movilización de los sindicatos campesinos y mineros. En esta ocasión estuvieron en la primera fila y conformaron el grueso de las movilizaciones y protestas; (2) por primera vez un “indígena”², Evo Morales Ayma, ocupa la Presidencia en un país que no obstante su mayoritaria composición indígena, ha sido prácticamente dominado por élites mestizas. Anteriormente, miembros de los pueblos indígenas ocuparon puestos importantes en el aparato del Estado, tanto a nivel nacional como local —desde la revolución nacional de 1952 y particularmente desde el proceso de descentralización iniciado con la implementación de la Ley de Participación Popular en 1994—, sin embargo, nunca un candidato indígena llegó a la presidencia; y (3) el nuevo gobierno masista plantea la necesidad de refundación del Estado a través de la Asamblea Constituyente: Evo Morales propone hacer una revolución cultural, política y económica en los marcos de la democracia, cambiar el Estado desde el Estado. Se abre con ello una veta inexplorada dentro de los procesos históricos de transformación social.

A 10 años del ascenso de Evo Morales es esclarecedor regresar a las premisas del “proceso de cambio” y observar en qué medida las demandas del periodo crítico de movilizaciones populares 2000-2005 han tenido eco en la política de gobierno del MAS³. Resulta importante hacer una revisión de las políticas del gobierno que permita un balance en ámbitos concretos, más allá de su discurso político e ideológico: ¿se han emprendido los cambios esperados y prometidos?, ¿hacia qué dirección se han orientado las políticas económicas respecto a las políticas neoliberales de los gobiernos que le anteceden?

Hoy en día son frecuentes las afirmaciones sobre el buen desempeño económico y social del gobierno de Evo Morales. Efectivamente, a pesar de la caída de los precios de las materias primas en los mercados internacionales a partir de 2008, según datos del Banco Mundial, en 2013 Bolivia alcanzó un crecimiento de 6.79, y de 5.46 por ciento en 2014; el Producto Interno Bruto (PIB) del país pasó de los 9,549 millones de dólares en 2005, a

² Si bien es cierto que existe un debate en Bolivia acerca de la condición indígena (¿qué es ser indígena y quiénes son indígenas?) al momento de su candidatura y al llegar a la presidencia, Evo Morales Ayma fue considerado como indígena.

³ Con la finalidad de abreviar, en adelante me referiré al Movimiento Al Socialismo - Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) como MAS.

32,996 millones de dólares en 2014. Así también, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Bolivia la población en situación de pobreza pasó del 63.9% en 2005 y a 36.3% en 2012, con lo que, de ocupar el penúltimo lugar en una lista de dieciocho países en el *ranking* de pobreza en América Latina —antes de Honduras y después de Nicaragua— paso al lugar once, después de Ecuador y seguido de México, que para ese año tenía un 37.1% de población en situación de pobreza.

No obstante, los indicadores por sí solos son insuficientes para intentar un balance sobre cualquier administración gubernamental. Hay que entender de qué están dando cuenta las cifras. El PIB por sí solo no arroja información sobre las condiciones económicas locales, sobre cómo se está distribuyendo y generando esa riqueza, ni sobre las condiciones sociales particulares. De la misma manera, la reducción porcentual de la pobreza nos indica llanamente eso, que hay un número menor de personas que viven con menos de un dólar al día. Tratándose de la Bolivia *evista*, y lo mismo podríamos decir respecto a la realidad ecuatoriana, la cuestión de la interpretación de los indicadores internacionales (económicos y sociales) es aún más compleja. Resulta forzoso considerar que Evo Morales propuso como eje de su gobierno el “Vivir Bien”, un proyecto económico, social y cultural, que apunta —de acuerdo al discurso oficial— a una idea de bienestar basada en un concepto distinto de desarrollo, no equivalente a la idea de crecimiento económico, y no inscrito en el paradigma dominante desarrollo-progreso-crecimiento. De cara a esta diferencia de principio, en el marco del proyecto de gobierno encabezado por Evo Morales, ¿podríamos hacer un balance del “desempeño económico” de Bolivia a partir de los indicadores utilizados para medir el desarrollo económico entendido como crecimiento? Yendo un poco más lejos, ¿podríamos tomar como válido un análisis sobre el desarrollo social en Bolivia basado en indicadores usados para comparar avances en países cuyos gobiernos se inscriben en el paradigma desarrollo-progreso-crecimiento?

La “diferencia de principio” que distingue el proyecto de gobierno de Evo Morales obliga, si se toma con seriedad, a poner en cuestión la estrategia de análisis, a preguntarnos cuáles serían los indicadores (no necesariamente numéricos) que pueden aportar elementos para definir avances o retrocesos *respecto a este mismo proyecto “distinto”*, que contiene una *idea de desarrollo distinta* y, por tanto, *perspectivas de desarrollo distintas*. De tal suerte, aquí se privilegiará como punto de referencia el propio proyecto de gobierno del

MAS en relación a la agenda de las bases sociales —la que lo llevó al gobierno—, y teniendo como “línea base”, es decir, como punto de partida para emprender el balance, las condiciones económicas, políticas y sociales preexistentes al inicio de la administración *evista*, las cuales establecen posibilidades y límites reales a dicho proyecto.

Las medidas en materia de recursos naturales son un ámbito en el que es posible discernir las continuidades y los cambios en la política de gobierno, respecto al cumplimiento o no con las demandas sociales planteadas en la Agenda de Octubre⁴. Empero, las políticas respecto al uso del territorio y los recursos naturales abarcan un abanico muy amplio referente a hidrocarburos, minerales, recursos hídricos, recursos forestales, agricultura y ganadería. Dentro de este amplio conjunto, el presente trabajo tiene el objetivo de aportar elementos para la revisión de la política y las realidades de la minería durante los gobiernos del MAS (2006-2009, 2010-2014).

El lastre colonial de Bolivia se gesta a partir de la actividad minera en torno a la plata. Resulta relevante entender su evolución desde esa época, pasando por el periodo revolucionario y la posterior nacionalización parcial de la minería, hasta la época de instauración del neoliberalismo, en la cual se devasta la minería nacional al abrirla al capital privado. Finalmente, podemos observar cuáles son las modificaciones de esta tendencia en los gobiernos del MAS. Por otra parte, la práctica y las consecuencias de la minería extensiva en diversas latitudes del planeta muestran una realidad ineludible: la estrategia económica extractiva de minerales acaba con la vida natural de las regiones en que se inserta, deteriora paulatinamente las condiciones de vida de las poblaciones, erosiona y desintegra las economías locales, y tiende a acentuar el papel primario exportador de las economías nacionales. De tal suerte, la minería, y específicamente las políticas e instrumentos de regulación en los cuales se enmarca la actividad, ilustran de manera muy clara el enfoque del gobierno respecto al carácter de la relación que el ser humano establece con la naturaleza.

Las decisiones gubernamentales frente a la minería evidencian una posición frente a esta actividad en los sentidos antes mencionados. En estos tiempos de predominancia del

⁴ Se denomina Agenda de Octubre al pliego de demandas consensadas por diversos sectores populares en las jornadas de movilización de octubre de 2003, entre la cuales destacan la nacionalización de los hidrocarburos, de los recursos naturales, y la convocatoria a Asamblea Constituyente.

capitalismo neoliberal, y en un contexto económico regional marcado por el extractivismo, la minería coloca a los gobiernos progresistas ante un dilema ecológico-político fundamental: extracción (saqueo y ganancia) – vida (valor de uso). Así, la minería refleja de forma concreta una respuesta al gran dilema de nuestros tiempos, y permite un balance más preciso en cuanto a la cercanía o lejanía de los gobiernos respecto a la valoración del territorio y la vida, o respecto a la *valorización del valor* y, en este orden de cosas, muestra un posicionamiento frente al paradigma económico actual.

El objetivo general de esta investigación es explorar los alcances del proceso de cambio en Bolivia en el ámbito de la minería, durante los dos primeros periodos de gobierno del MAS (2006-2010, 2010-2014), identificando las continuidades y los cambios en la política minera respecto a la de los gobiernos anteriores, caracterizados como neoliberales (de 1985 a 2005). Dicho balance se realizará considerando las limitaciones reales del proceso, es decir, se parte de que el gobierno de Morales Ayma tiene lugar en un contexto económico, político, social y cultural sobre-determinado por las condiciones previas al inicio de su gobierno, las cuales se pueden dividir en a) las propias determinaciones del campo político — reestructurado a partir del ciclo crítico 2000-2005— y la lógica estatal en la que se inserta el triunfo electoral; y b) las determinaciones económicas internas en relación a la dinámica económica internacional, en el contexto de radical predominancia de la economía neoliberal.

La revisión del proceso de discusión y aprobación de la Constitución boliviana (2006-2008) nos permitirá indagar en los condicionamientos propios de la estructura y las dinámicas de la cartografía política boliviana, así como en la incidencia de dicha cartografía en las posibilidades de cambio a nivel de la política pública del gobierno. Se propone una revisión de las administraciones *evistas* que considere el entramado de las transformaciones que se han vivido en Bolivia desde el año 2000. De tal suerte, la presente investigación se apoya en elementos teóricos que favorecen una interpretación en clave histórica y política, así como en el análisis comparativo de indicadores y de la normatividad.

En el Capítulo 1 se realizará un acercamiento conceptual a la cuestión del Estado y el cambio social, que nos conducirá, para el caso boliviano, al contenido teórico y metodológico del concepto de *crisis*, legado de René Zavaleta Mercado; este concepto proporcionará una base que guiará el acercamiento al proceso de transición que vivió

Bolivia: del periodo neoliberal al ciclo rebelde, del *poder constituyente* al *poder constituido*, y de éste hasta su desenvolvimiento en la política del gobierno en materia de minería. La *crisis* se presenta como un momento en el que las posibilidades de una determinada formación social —en este caso del Estado boliviano— se multiplican, se hacen flexibles y se vuelven relativamente maleables. De cara a lo anterior, el proceso constituyente en Bolivia formaría parte de uno de esos momentos históricos extraordinarios en los que las instituciones —en la forma material y concreta de las instituciones económicas y políticas, o en su forma incorporada en los hábitos— pierden su dureza habitual, y permiten que el potencial creativo humano, la *praxis*, ejerza de manera más efectiva su fuerza sobre esa formación social, que será después de esto, más o menos distinta. De aquí la relevancia de detenerse en la discusión sobre las Asambleas Constituyentes y específicamente sobre la Asamblea Constituyente de 2006 como espacio muestra del “moldeo” (lucha/negociación) de la reconfiguración social e institucional.

En el Capítulo 2 se ensayará una reconstrucción del proyecto económico del MAS en relación a la idea del *Suma qamaña* (Vivir Bien) a partir de la revisión de documentos oficiales, lo que aportará el punto de partida para el análisis de la política minera del gobierno desde sus propias concepciones y lineamientos programáticos. Con el objetivo de observar la transición de la minería neoliberal a la minería masista, y teniendo como hilo conductor el repaso de los instrumentos legales en los que se ha fundado la actividad minera, en el Capítulo 3 se hará un recorrido histórico de la minería en Bolivia, a la que seguirá un balance de la política minera en los dos primeros gobiernos del MAS. La idea es hacer una revisión, basada en el análisis de la legislación, datos y cifras regionales, del desenvolvimiento de la minería boliviana, de sus resultados e implicaciones económicas, sociales y políticas.

El análisis que se presenta en este trabajo no abarca —como hubiera sido deseable pero por demás ambicioso— la revisión y el balance de la política general del gobierno de Morales en todos los ámbitos (agricultura, hidrocarburos, educación, salud, cultura, empleo, medio ambiente, relaciones exteriores, etc.), sin embargo, los resultados de la revisión propuesta —interpretados a partir de las expectativas populares, la “asimilación” las demandas sociales en la Asamblea Constituyente, y las realidades de las políticas del gobierno en materia minera— pretenden aportar elementos (indicios) para un balance sobre

el desempeño del gobierno de Evo Morales atendiendo a sus limitaciones propias y, en un nivel más general, para comprender el lugar histórico del “proceso de cambio” boliviano dentro de los procesos de cambio político y social en América Latina.

La presente investigación se realizó entre mediados de 2013 y mayo de 2017. Abarca la revisión del periodo constituyente (2006-2008) y la política minera desde el primer periodo de gobierno de Evo Morales, iniciado en enero de 2006, hasta el cierre de su segundo periodo de gobierno en 2014. Se optó por una metodología basada en el análisis de fuentes documentales escritas:

- a) Fuentes bibliográficas: consulta de libros, artículos y tesis.
- b) Fuentes hemerográficas: consulta de revistas, periódicos y documentos oficiales y de divulgación.
- c) Fuentes archivísticas: consulta de normativa legal y de bases de información estadística nacionales (Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Minería y Metalurgia) y regionales e internacionales (CEPAL, Banco Mundial).

La recopilación del grueso del material bibliográfico y hemerográfico, así como la realización de las entrevistas a Pablo Villegas y Georgina Jiménez, tuvieron lugar durante dos estancias breves en la ciudad de la Paz y en Cochabamba durante 2013 y 2014. Debido a las dificultades para viajar y permanecer tiempo suficiente en zonas mineras de Bolivia se descartó la realización de trabajo de campo, el cual sería deseable para profundizar en aspectos como la prácticas ambientales de la minería y la caracterización de la minería cooperativa durante los gobiernos de Evo Morales, lo cual queda como un ámbito de investigación amplio y pendiente para ser abordado en trabajos posteriores.

CAPÍTULO 1
ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y HORIZONTES DEL
“PROCESO DE CAMBIO”

Tras el ciclo de revueltas que sacuden Bolivia desde la Guerra del Agua en 2000 hasta la deposición de Gonzalo Sánchez de Lozada como presidente de Bolivia en 2003, varios autores explicaron este periodo como una crisis del Estado. En este trabajo, el concepto de *crisis* de René Zavaleta será una pauta metodológica para revisar el periodo en el que se lleva a cabo la Asamblea Constituyente en Bolivia. Tras la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada, diversos sectores populares pugnaron por llevar adelante sus agendas y demandas en oposición al orden social existente. El concepto de crisis permite un entendimiento particular de este periodo de transición por el que ha atravesado Bolivia desde la explosión del poder popular hasta el nuevo periodo de estabilidad, en el cual se instauran las políticas del gobierno masista.

La revisión del *periodo constituyente* se centra en el reacomodo político, que será el punto base para la toma de decisiones respecto al texto constitucional, específicamente en lo referente al marco legal de la minería y la metalurgia. También se abordan las modificaciones el capítulo de Tierra y Territorio, lo cual resulta pertinente en el sentido de mostrar el impacto de la negociación extra-constituyente en la redacción final de la Constitución. Se parte del supuesto de que en el periodo en el que se llevó a cabo la Asamblea Constituyente es posible escudriñar el potencial de las distintas expresiones políticas presentes que pugnaron por “constituir” una cierta forma del Estado y de su política, y hallar allí pistas del sentido histórico y los horizontes prácticos para la concreción, ya en un momento relativamente estable, del proceso político que sacudió a Bolivia a partir de la Guerra del Agua.

Primera parte

Periodo constituyente y momento constitutivo

La distinción entre poder constituyente y poder constituido, planteada a partir de la obra *Il Potere costituyente, saggio sulle alternative del moderno* de Antonio Negri (1992), es pertinente en relación a la discusión sobre la transición política en Bolivia tras el triunfo de Evo Morales, en tanto que se vincula directamente a la distinción analítica entre los tiempos y dinámicas estatales —aquellos que rigen los espacios propios de las instituciones del Estado— y los tiempos y las dinámicas que mueven a las fuerzas sociales creativas, protagonistas del tiempo extraordinario de la revuelta y la transformación social.

Para Negri (2015: 12) el poder constituyente consiste “en la capacidad de instaurar un ordenamiento de libertad e igualdad, haciendo de ese fundamento pasional e ideal una máquina multitudinaria, esto es, un dispositivo de composición de la multiplicidad encaminado a la creación de instituciones comunes”. Desde la realidad constituyente boliviana, Luis Tapia Mealla (2009: 182) atribuye el poder constituyente a las fuerzas sociales, a los sujetos, a los procesos sociales que crean y recrean el orden político. El poder constituyente sería entonces el origen de los procesos de recreación de lo político y el motor de la subversión del orden social, la potencialidad social que permite emprender la instauración de una nueva organización común.

La emergencia de este poder constituyente es el resultado de distintos factores que se conjugan en una “ebullición” social, que puede coincidir, como en el caso de Bolivia, con la gestación de una inestabilidad generalizada en el orden económico-político, y que confluye, en todos los casos, en un imperativo de cambio de la “forma política de lo social”. El poder constituyente se hace presente en medio de las crisis políticas y es un elemento detonante de un proceso de reconstitución social, el cual es una de las posibilidades en el desarrollo de las crisis políticas.

El poder constituyente se configura cuando hay procesos de reconstitución de sujetos más allá de la sociedad civil y del Estado, es decir cuando emergen proyectos y fuerzas que piensan cambiar la relación entre el Estado y la sociedad civil, los espacios, los sujetos y, por lo tanto, la forma política de lo social. En este sentido, la emergencia de un poder constituyente se da en un momento de crisis o produce una crisis política que tiene como una de sus facetas la posibilidad de reconstitución de un país (Tapia, 2009:183).

El poder constituido, en contraparte, es el poder institucionalizado, consolidado en la estructura normativa e institucional del Estado, así como en prácticas y relaciones entre el Estado y la sociedad civil, los discursos, y los poderes económicos y políticos definidos por o en el movimiento de esa institucionalidad (Tapia 2009: 183). No es que el poder constituido sea equivalente a una estructura inamovible, sino que contiene en sí una trayectoria histórica, que en medio del tiempo histórico que es incesante cambio, logra un grado de estabilidad que se mantiene en el tiempo ordinario. Por tanto, el poder constituido no se refiere exclusivamente a las estructuras sociales materializadas, sino que se ejerce cotidianamente, en las prácticas de los sujetos sociales que las reactualizan día a día; el poder constituido está en el *habitus*.⁵

Ambos, poder constituido y poder constituyente, son dimensiones inseparables del tiempo histórico, “el poder constituyente se refiere al sujeto y al proceso productor del orden político; y el poder constituido, a las estructuras producidas, sobre todo, como constitución y como Estado operante” (Tapia, 2009: 183). Mientras el poder constituido representa lo que permanece, el poder constituyente encarna la latencia del cambio. Históricamente el grueso de los sujetos sociales que participan del poder constituyente han permanecido al margen de los espacios del poder constituido. No obstante, la inclusión indígena y popular, como veremos a continuación, la Asamblea Constituyente de 2006 comparte en cierta medida este rasgo.

1.1. Procesos constituyentes, Asambleas Constituyentes y momento constitutivo.

Existe una trayectoria histórica de transformación constante de las sociedades y de conformación, siempre inacabada, de las formas de organización social; el cambio es la cualidad permanente del tiempo histórico. Sin embargo, el cambio no se “dosifica” de

⁵ El concepto de *habitus* de Pierre Bourdieu se refiere a las formas de obrar, pensar y sentir asociados a la posición social. El autor lo define como “[...] un sistema de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predisuestas para funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones [...], objetivamente «reguladas» y «regulares» sin ser el producto de la obediencia a reglas, y a la vez que todo esto, colectivamente orquestadas sin ser producto de la acción organizadora de un director de orquesta” (Bourdieu, 1991: 92). El *habitus* alude a una forma de entender las estructuras sociales rompiendo con la dicotomía objetivo - subjetivo, ya que el *campo* —la estructura objetiva de la realidad— y el *habitus* son intrínsecos. Desde esta perspectiva, el poder constituido se encuentra tanto en el campo de las instituciones del Estado como en el *habitus* social.

manera homogénea y, en este sentido, la trayectoria histórica es atravesada por distintos ritmos y temporalidades.

La lectura sobre el cambio social en Bolivia, expresada en este trabajo, es deudora de las aportaciones de Fernand Braudel sobre la larga duración. De acuerdo con el autor, “los observadores de lo social” entienden la estructura como “una organización, una coherencia, unas relaciones suficientemente fijas entre realidades y masas sociales”; para los historiadores

[...] una estructura es indudablemente un ensamblaje, una arquitectura; pero, más aún, una realidad que el tiempo tarda enormemente en desgastar y en transportar. Ciertas estructuras están dotadas de tan larga vida que se convierten en elementos estables de una infinidad de generaciones: obstruyen la historia, la entorpecen y, por tanto, determinan su transcurrir. Otras, por el contrario, se desintegran más rápidamente. Pero todas ellas, constituyen, al mismo tiempo, sostenes y obstáculos (Braudel, 1968: 70).

Desde esta concepción, la constitución del Estado, como una forma particular de organización de las sociedades, es un proceso de larga duración histórica: *el Estado es una realidad histórica estructural*. En este largo periodo temporal en el que el Estado existe, como “sostén” u “obstáculo”, confluyen otros “acontecimientos” de tiempo estructural, de ese tiempo denso en el que la vida no parece modificarse, de amplias continuidades, de cambios casi imperceptibles que se dan muy lentamente —a la velocidad normal de los tiempos de las estructuras—. Y confluyen también “acontecimientos” de una temporalidad distinta, apremiante; se trata de periodos críticos en los que se dan transformaciones aceleradas.

Así, en el fluir del tiempo estructural del Estado, hay periodos de una cualidad distinta, en los que el cambio afecta capas menos superficiales de la estructura de las sociedades; son lapsos de tiempo en los que el “orden” estatal se colapsa —en medio de la movilización social intensa—, para luego dar paso a procesos de reconstitución, de menor o mayor grado, de dicho orden, es decir, a otro tiempo de relativa estabilidad; esto conlleva un cierto proceso de institucionalización que vuelve a restablecer el tiempo estructural ordinario.

A estas sacudidas sociales, periodos de gestación y desarrollo del cambio intenso —causantes del cambio relativo en las estructuras— es a los que se denomina en este trabajo

procesos constituyentes. En suma, un *proceso constituyente* es el espacio temporal que se sitúa entre el inicio del tiempo crítico de cambio y el momento inmediato de reacomodo institucional, es decir, el momento en que comienza a establecerse la re-institucionalización económica, política y cultural. El proceso constituyente se cierra entonces con el tiempo ordinario, aquel en el que rige ya otra institucionalidad estable. Desde esta conceptualización, un proceso constituyente entraña lo que René Zavaleta Mercado denominó un *momento constitutivo*, es decir, un momento histórico de ruptura y de transición en el que lo social va a adquirir la forma que va a tener por un tiempo largo; a este punto se volverá más adelante.

Existe en los procesos constituyentes una gran complejidad social, pues se trata de periodos de transición en los que se combinan cambios y permanencias que están implicados en el proceso continuo de constitución y reconstitución de la forma de organización social. El estudio de los procesos constituyentes se hace relevante para comprender la cualidad y la potencialidad de las direccionalidades del cambio en el contexto boliviano, lo que permitirá mirar prospectivamente la trayectoria del nuevo tiempo de estabilidad.

1.1.1. Asambleas Constituyentes y crisis estatal

En la historia boliviana, generalmente las Asambleas Constituyentes han formado parte de periodos más amplios de transformaciones, lo que hemos llamado procesos constituyentes. Hasta el siglo XX, en Bolivia han tenido lugar catorce asambleas constituyentes: tres denominadas Convenciones Nacionales en 1843, 1851 y 1880-1881; tres con el nombre de Congresos Constituyentes en 1834, 1839 y 1848; y ocho convocadas como Asambleas Constituyentes en 1826, 1831, 1861, 1868, 1871, 1877-1878, y dos más ya en el siglo XX, la de 1956-1957 y la de 1966-1967.

El cometido de las Asambleas Constituyentes o Convenciones desde la de 1826 ha sido dotar de leyes que rijan el Estado, y estas han tenido lugar justamente en momentos críticos o de inestabilidad política y social.

Realizando un análisis de los momentos en que se convocó a constituyentes, observamos que se lo hizo en aquéllos particularmente críticos para el país en términos de crisis política y fragmentación interna. Así, por ejemplo, el Congreso de 1839, que se convirtió en

Constituyente, se dio después del fracaso de la Confederación Perú Boliviana de Andrés de Santa Cruz que implicó enfrentamientos con el Perú, Argentina y Chile, pero también divisiones internas importantes. Derrotado Santa Cruz emergió un grupo opositor que, buscando su propio derrotero y legitimidad, anuló muchas medidas tomadas por el gobierno de Santa Cruz” (Barragán, 2006: 59).

En la historia de las asambleas constituyentes hay otros ejemplos, como la Asamblea Constituyente de 1899 que tiene lugar en uno de los momentos más críticos del siglo XIX, tras la guerra federal, y después de concluida la dictadura de Mariano Melgarejo, quien promulgó y ejecutó el decreto de ex vinculación, con el que se legaliza el despojo de tierras a indígenas y campesinos.⁶ Por su parte, la Convención de 1938 fue antecedida, acompañada y secundada por turbulencias sociales que se dan en el contexto de la crisis social y política que abrió la Guerra del Chaco.⁷ Asimismo, la Asamblea de 1945 se lleva a cabo en un contexto de gran inestabilidad; en 1942 sucede la masacre de Catavi;⁸ la

⁶ La exvinculación comienza en 1825, a través de la cual, Simón Bolívar determinaba “la repartición de las tierras de comunidad entre todos los indígenas”, quienes quedarían como dueños de ellas, “asignándose más tierra al casado que al que no lo sea...” y puedan, cuando así lo dispongan, “vender o enajenarlas”. Sin embargo, posteriormente Mariano Melgarejo intensifica la exvinculación con otra finalidad; mediante Decreto Supremo declara “propietarios con dominio pleno” a los indígenas que poseían terrenos, sin embargo, para ello tenían que “obtener del gobierno el título de su propiedad, previo pago de un monto no menor de los 20 pesos ni mayor de los 100 según la extensión y calidad del terreno que poseían”. Si dentro del término de 60 días, después de notificado, no obtenía el título respectivo, era “privado del beneficio” y el terreno se enajenaba “en subasta pública previa tasación” (INRA, 2008: 12).

⁷ La Convención de 1938, que fungió como Constituyente, expresó los deseos de cambio y la necesidad de dotar al país de un destino político, permitiendo la puesta en primer plano de una agenda social y política, que en lo fundamental sigue siendo la agenda social de Bolivia. En ella tuvo lugar la discusión sobre la cuestión indígena, sobre la ausencia de las mujeres, la importancia de la participación del oriente boliviano, la función social de la propiedad, el papel del Estado en la economía, derechos de los trabajadores, libertad de prensa, tipo de Estado. Expresó los deseos de cambio de la época. Muchas de las discusiones generadas no significaron cambios constitucionales ni políticos, pero sí “[...] dieron los lineamientos, el ambiente y las rutas en las que nos embarcaríamos como país los próximos cincuenta años: las semillas de la revolución de 1952, sus futuros líderes, la presencia y voz de los obreros, que por primera vez ingresaban al parlamento”. (Barragán, 2006: 89-90) No obstante, los temas no concretados en la constitución, la Convención del 38 significó la más sustancial modificación a la Carta Magna, al constitucionalizar, por ejemplo, la protección al trabajo asalariado y el condicionamiento de la propiedad privada a la función económica y social (Grebe, Horst, et. al; 2007:13).

⁸ La masacre de Catavi ocurrió el 21 de diciembre de 1942, bajo la presidencia de Enrique Peñaranda. En el contexto de la huelga general de trabajadores iniciada el 14 de diciembre debido a demandas salariales no atendidas en los yacimientos de estaño de Uncía, Catavi y Siglo XX, las tropas del ejército dispararon contra los mineros y sus familias. En un primer momento el destacamento disparó contra mujeres que intentaba entrar en Catavi para buscar alimentos. Posteriormente, unos 200 soldados dirigidos por tres oficiales, dispararon contra 7000 trabajadores,

organización del movimiento obrero, la oposición al régimen y su represión, trajeron consigo un golpe de Estado seguido del primer mandato del MNR, el cual duró solo hasta la insurrección popular que terminó en el colgamiento, en 1946, de Gualberto Villarroel, que estaba al frente del gobierno (Barragán, 2006).

Generalmente las Asambleas Constituyentes coinciden con momentos históricos decisivos que culminan en una reconfiguración institucional a nivel estatal. Las Asambleas han sido una especie de termómetro epocal; no necesariamente coinciden con la culminación de procesos de transformación⁹, pero su gestación suele responder a periodos históricos de crisis o de grandes turbulencias sociales, que ameritan la institucionalización de reacomodos y que, por tanto, reflejan una necesidad de cambio en los ámbitos económico, político y cultural, la premura de una actualización de la “normalidad” que rige la vida hasta ese momento. Como señala Barragán (2006) “[e]l orden estatal es el que precisamente se fue definiendo y construyendo en las diferentes asambleas legislativas y constituyentes” (Barragán, 2006: 71).

1.2.2. El proceso constituyente como preámbulo del momento constitutivo

El momento constitutivo es para Zavaleta el breve espacio histórico en el que se constituye una “manera de ser” de una formación económico social. En palabras del autor es una “coyuntura de construcción social y el epítome estatal” (1990: 50).¹⁰ Zavaleta identifica varios momentos constitutivos. El momento constitutivo ancestral o arcano que se refiere a

mujeres y niños. Se estima que fallecieron unos 20 hombres, mujeres y niños, y hubo unos 50 heridos.

⁹ En varios casos las AC han ido aparejadas de crisis societal, sin embargo, en otras ocasiones fueron eventos sin importancia, y en otras fungieron como herramienta de legitimación. Esto ocurrió para la AC de 1967, que tiene lugar en el contexto de la ilegitimidad del régimen golpista. Debido a su irrelevancia entre la sociedad, apenas aparece en los periódicos de la época (Barragán, 2006: 104). Caso opuesto es el de la Revolución del 52, pese a su trascendencia social y política no trajo consigo una Asamblea Constituyente, no obstante, sí propició la incorporación al pacto constitucional de 1961 de logros populares muy importantes como el voto la universal en 1961, la incorporación del reconocimiento de la propiedad indígena, con el principio “la tierra es de quien la trabaja”, así como el amparo constitucional de los derechos de los campesinos beneficiarios de la Reforma Agraria.

¹⁰ De acuerdo al *Diccionario de la Real Academia Española*, el *epítome*, es el “[r]esumen o compendio de una obra extensa, que expone lo fundamental o más preciso de la materia tratada en ella”. En relación al concepto de *momento constitutivo*, podemos entonces entender el “epítome estatal” como un momento en el que se resumen de manera precisa el contenido fundamental, las características esenciales, de una formación estatal.

“el momento en que las cosas comienzan a ser lo que son”. Existe, por ejemplo, un momento coyuntural de formación de la nación, en el que paralelamente se da un momento económico de la formación nacional y un momento ideológico o cultural; tanto uno como el otro se fundan en el contexto dado por el momento constitutivo (Zavaleta, 1990: 51). Este sería el momento constitutivo originario de una nación. Otros momentos constitutivos son la domesticación del hábitat, la conquista o el momento constitutivo del Estado, o sea la forma de organización social actual. Así lo señala textualmente en su ensayo *El Estado en América Latina*:

Hay un momento en que las cosas comienzan a ser lo que son y es a eso a lo que llamamos el momento constitutivo ancestral o arcano o sea su causa remota, lo que Marc Bloch llamó la “imagen de los orígenes”. Este es el caso, por ejemplo, de la agricultura o domesticación del hábitat en el Ande; lo es también, para el caso señorial, la Conquista. Ambos son momentos constitutivos clásicos; tenemos, de otro lado, el momento constitutivo de la nación (porque una sociedad puede hacerse nacional o dejar de serlo) y, por último, el momento constitutivo del Estado a forma de la dominación actual y la capacidad de conversión o movimiento de la formación económico social (tras su lectura, la acción sobre ella) (1990: 180-181).

Sin embargo, el momento constitutivo no se agota en estos ejemplos; Zavaleta reconoce también que cada sociedad atraviesa por varios momentos constitutivos de diferente intensidad y que, incluso en el proceso de formación del Estado, no hay un sólo momento constitutivo. Hay momentos constitutivos ancestrales (el momento en que cierta formación económica social comienza a ser como será por un largo tiempo), pero también hay momentos constitutivos en periodos críticos, que desembocan en transformaciones sociales importantes en las que cambia la forma de relación entre Estado y sociedad.

Se puede pensar que el momento constitutivo es aquel en el que se articula históricamente con fuerza y con novedad una forma de moldear un eje estatal, la relación entre estado y sociedad civil. Es como un momento en el que se articula el programa de una civilización o de una época, en la medida de que se trata de una articulación de base y superestructura, del tipo de vida interna y cultura, es decir, de valores y de sentidos con los cuales se ve y experimenta las formas productivas y relaciones sociales (Tapia, 2002: 293).

Sobre la base del planteamiento histórico de Zavaleta, y dadas las características que el autor atribuye al momento constitutivo, *los procesos constituyentes*, de acuerdo a la

definición que se propone aquí, *son coyunturas relevantes en los procesos de cambio social que, en determinados periodos de transformación, en los que se sacuden de manera profunda las formas de organización económica, política y cultural, son potenciales momentos constitutivos, los cuales, en cuanto tales, pueden aportar elementos de análisis de los cambios que se den en el Estado y la sociedad.* Dentro de un proceso constituyente, definido en este sentido, una Asamblea Constituyente es un momento culminante en el que se expresa la voluntad social de modificar las “reglas del juego” del orden social.

En el año 2000 en Bolivia comenzaron a darse las condiciones para un nuevo proceso constituyente, el cual es abierto por la Guerra del Agua. De la misma manera que la guerra del Chaco, la Revolución de 1952, y el periodo de la ejecución y lucha contra las leyes de exvinculación, el ciclo de rebelión de 2000-2005 puede considerarse un periodo de gestación y desarrollo de sacudidas sociales que propician transformaciones. Por su parte, *la AC de 2006-2008 representa el hecho inaugural del momento constitutivo.*

1.2. La crisis como método

Para René Zavaleta las crisis son momentos históricos de ruptura, de quiebre de una relación Estado-sociedad civil relativamente estable, en los que coincide “el desgarramiento y la universalidad”. Entonces,

[...] la sociedad se hunde hasta el tope mismo de sus relaciones de producción presentadas de una manera atrozmente desnuda a partir del hundimiento de su superestructura, y por consiguiente, la crisis alcanza la universalidad de los sujetos del ámbito de la crisis, es decir, a todo el alcance político-práctico de la sociedad [...] (Zavaleta en Antezana, 2009: 129).

A la crisis, concebida de esta manera, sigue el proceso constituyente, como aquí se ha definido: una etapa de cualidad densa y distinta caracterizada por la intensidad y la contundencia de las aspiraciones de cambio, las cuales buscan tener peso en la reestructuración del orden social. Así, los procesos constituyentes contienen raíces de distintas longitudes porque son el resultado de la acumulación histórica de contradicciones del tiempo social. Finalmente, es el estallido resultante de dichas contradicciones el que propicia la ruptura. La *crisis* apertura el proceso constituyente, que tarde o temprano culminará en un nuevo tiempo relativamente estable.

La crisis resulta ser un espacio temporal de confluencia de los distintos tiempos históricos en el que se da una apertura de horizontes antes no visibles o encubiertos. Zavaleta reconoce, justamente en la práctica social de los mineros bolivianos, la “observación” de la crisis como método de conocimiento de una sociedad heterogénea (Antezana, 2009:128). Es este el origen de un concepto que pone de manifiesto la trascendencia de los momentos históricos en los que la articulación entre el Estado y la sociedad civil se colapsa respecto a la ampliación del conocimiento social. Dada su condición extraordinaria en el devenir histórico, la crisis y el proceso constituyente permiten observar y comprender con mayor claridad lo social.

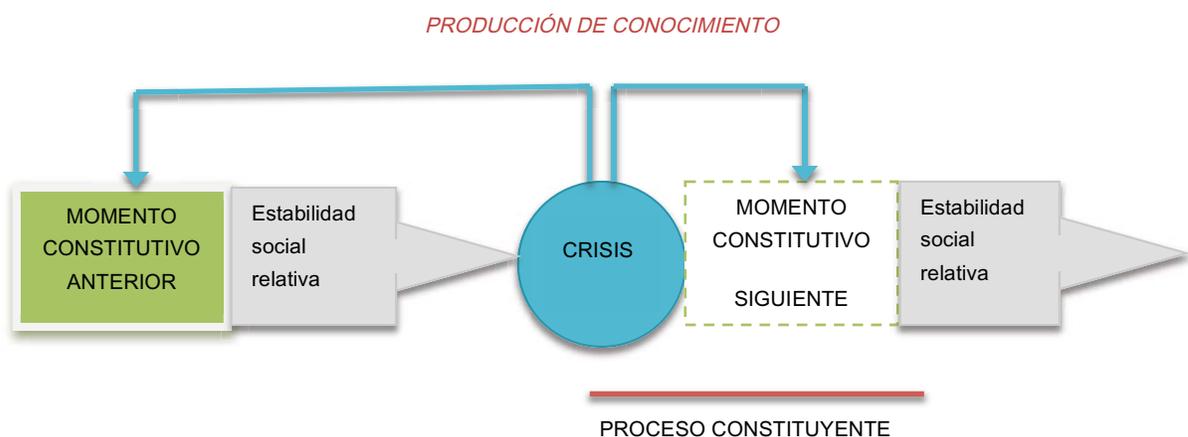
La crisis, por tanto, es el movimiento de estas sociedades y quizá de las sociedades en general. De aquí se derivan las cuestiones del momento del conocimiento social, es decir de la súbita capacitación del sujeto, que es la clase, para conocer lo que antes le estaba vedado, de la presentación ‘llena’ de la sociedad, que antes no se presentaba sino en su parte legalmente aceptada, pero que sólo ahora se presenta como todo su número y, por último, la crisis como escuela, porque solo la clase que se ha preparado puede en ese momento conocer lo que ocurre (Zavaleta, 1988: 21).

Desde esta mirada la crisis es, literalmente, una “escuela” para los protagonistas del cambio. Sin embargo, cabe destacar las posibilidades del concepto en términos metodológicos, más allá de su planteamiento original, en un ámbito político y militante. A este respecto, las crisis “[...] son coyunturas en las que el conocimiento social puede ser ampliado, en tanto que una crisis implica una fractura y un quiebre de las formas ideológicas de representación de la vida social, producto de la emergencia de otros discursos críticos” (Tapia, 2009b: 19).

La crisis es fundamental como coyuntura fértil para la producción de conocimiento porque abre la posibilidad de entender el presente a partir del pasado: “solo lo posterior explica y contiene a lo anterior” (Zavaleta en Antezana, 2009: 130). Sin embargo, si partimos de que la crisis no se da sin la puesta en cuestión de las estructuras sociales e ideológicas que entran en catástrofe, ello supone la existencia de esos elementos de cuestionamiento (materiales e ideológicos), de esos “otros discursos críticos” —para usar la expresión de Luis Tapia— que abren la posibilidad de lo inédito. Así por ejemplo, en la crisis quedan al descubierto los conflictos entre actores sociales en la lucha por incidir en la configuración de cierto ordenamiento de lo social.

La crisis visibiliza el momento constitutivo de las estructuras que entran en crisis, lo que permite luego reconstruir “la historia de reforma de ese momento constitutivo” (Tapia, 2009b: 20), es decir, permite indagar acerca de cómo fueron cambiando las cosas desde el momento constitutivo hasta el momento de la crisis. El método de Zavaleta va de la crisis al momento constitutivo de las estructuras en quiebre, es decir, de la crisis presente al momento pasado en el que originariamente se constituyen dichas estructuras. Para fines de este trabajo se retoma la *crisis* como método de conocimiento en su sentido inverso, yendo de la *crisis* a su desarrollo posterior.

Gráfico 1. Crisis y tiempo histórico



Dado que en términos de explicación de lo social, siguiendo a Braudel, la división pasado-presente es ficticia —y así se lee también en las aportaciones de Zavaleta—, la crisis boliviana, vista como ruptura estructural o como *coyuntura*,¹¹ también arroja elementos para la comprensión de la trayectoria de lo social por venir. La *crisis* es también un acontecimiento que permite indagar en los anudamientos del nuevo momento constitutivo. Siendo la *crisis* una especie de bisagra entre el tiempo de estabilidad pasado y el nuevo tiempo, en ella entran en juego tanto los elementos de otras temporalidades históricas —que pesan y pesarán como determinaciones—, como los elementos nuevos que darán bríos al

¹¹ La crisis sería, a partir de una lectura braudeliiana, un elemento de larga duración histórica, algo que cimbra, por así decirlo, el tiempo de las estructuras. Sin embargo, si la crisis no tiene esta repercusión “estructural”, podríamos definirla como una *coyuntura*, la cual es para Braudel una especie de grieta que favorece la discontinuidad, pero que no rompe la “estructura” del tiempo histórico.

porvenir. En otras palabras, se vislumbra en la *crisis* la disputa entre la herencia nunca completamente resuelta y acabada, y el cambio, lo nuevo que nunca es totalmente inédito. Si bien en el periodo crítico que inicia el año 2000 confluyen, por un lado, elementos que permiten visibilizar el momento constitutivo de las estructuras que entran en crisis (Tapia, 2009), por otro —desde el punto de vista de este trabajo—, la *crisis* hace visibles elementos premonitorios de los horizontes posibles del momento constitutivo siguiente. Hay en ella elementos de “lo anterior” que pueden contribuir a explicar, cuando menos parcialmente, “lo posterior”.

La revisión de la crisis y su desarrollo en su momento inmediato posterior, ubicándolo para este caso en el proceso constituyente, funciona para descubrir elementos de futuro que dicho momento expresa. Nos basamos entonces en el supuesto de que las potencialidades del momento crítico —de la fuerza de lo nuevo que se opone a la conservación de elementos del pasado— se expresarán de alguna manera en su desarrollo futuro, en la constitución del nuevo tiempo de estabilidad. Como se observa en el esquema (ver gráfico 1), la crisis es la mediación entre la estabilidad anterior y el periodo de reconstitución social que seguirá al momento constitutivo, al que a su vez seguirá un nuevo periodo de estabilización.

Las Asambleas Constituyentes se dan después de la *crisis* estatal; son un elemento en la etapa inmediata de resolución de la misma, y se convierten, desde esta perspectiva, en un evento intermedio entre cierta forma de relación Estado y sociedad relativamente estables, y una sociedad con otro pacto constitucional renovado, con nuevas formas y contenidos políticos, o cuando menos con nuevos proyectos de re-constitución socio-política. Así, la Asamblea Constituyente es el comienzo de un periodo de transición hacia una nueva “estabilización” en el que se actualizará la institucionalidad, por lo cual, abordar la Asamblea Constituyente de 2006 implicará concebirla como un acontecimiento que permite visualizar la compleja conflictividad social desplegada en el proceso constituyente, así como analizar los horizontes históricos de su estabilización.

1.3. Periodo constituyente

Desde la perspectiva de este trabajo, la Asamblea Constituyente (AC)¹² que inicia en 2006 se enmarca en la trayectoria más amplia y compleja del proceso constituyente.¹³ Las Asambleas Constituyentes o Convenciones —como también se les ha llamado en Bolivia—, son “eventos” fundantes cuyo objetivo es cambiar o reformar cierto orden institucional. Como se ha revisado, en algunos casos las Asambleas Constituyentes han representado el espacio de mediación y la salida a una crisis política, respondiendo a la necesidad de trastocar el orden económico, político y social vigente.

El Estado boliviano, como una forma particular de organización de la sociedad, es una realidad cuya historia es “lenta en deformarse”, así, su conformación correspondería a la “historia estructural”, y se estaría hablando de un proceso de larga duración. Siguiendo igualmente a Braudel, el proceso constituyente —definido como el lapso temporal situado entre la crisis y el inicio del periodo de vuelta a una estabilidad más o menos estacionada— correspondería a un tiempo coyuntural “de ondas relativamente cortas”.

La Asamblea Constituyente puede definirse como “[...] la reunión de representantes elegidos como expresión del poder constituyente originario, de tal manera que tiene la fuerza y autoridad de tomar decisiones sobre la existencia y condiciones de una unidad política que se expresa en la Constitución.”¹⁴ Partiendo de esta definición, un periodo constituyente podría entenderse como lo que acontece en el periodo que dura la Asamblea Constituyente hasta la aprobación de la Constitución, es decir, como el proceso de discusión y elaboración del texto constitucional, no obstante, esta definición resultaría acotada, pues no se pretende hacer una revisión jurídica ni circunscrita al espacio de la Asamblea, sino un análisis de sus implicaciones a nivel de la institucionalización estatal.

La Asamblea Constituyente nos interesa entendiéndola como un evento fundacional y como una etapa fundamental dentro del proceso inacabado de reconstitución socio-política por el que ha atravesado Bolivia los últimos años. De tal suerte, el *periodo*

¹² En adelante me referiré a la Asamblea Constituyente también como: “AC”, “la Asamblea” o bien “la Constituyente”.

¹³ De acuerdo a la conceptualización propuesta, los procesos constituyentes son periodos históricos específicos de densa reestructuración social con consecuencias sustanciales a nivel estructural, que forman parte de una trayectoria general de constitución y reconstitución social, y que hacen parte del devenir de larga duración en clave braudeliana.

¹⁴ Barragán, Rossana, Asambleas Constituyentes. Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates (1825-1971), Bolivia, La Paz, Muela del Diablo, 2006, p. 64.

constituyente se entiende como aquel en el que ocurre la Asamblea Constituyente, que supone, pero excede lo acontecido al interior de la AC. Dicho periodo abarcaría desde la publicación de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente el 06 de marzo de 2006 hasta la promulgación de la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) en febrero de 2009. El *periodo constituyente* es considerada en este trabajo como una coyuntura en el sentido metodológico que le atribuye Zemelman (2003a, 2003b), un momento histórico que forma parte de una secuencia de momentos históricos, y a partir de la cual es posible entender las “dinámicas complejas y multidireccionales que pueden asumir los fenómenos sociales”.¹⁵

El *periodo constituyente* condensa el conflicto-negociación propio de un proceso de reestructuración social en el que son ostensibles las disputas, las negociaciones, la definición o consolidación de alianzas, los núcleos duros y las zonas flexibles de los posicionamientos políticos; en el periodo constituyente se visibiliza el juego de la hegemonía¹⁶ en un campo político que transita a un nuevo equilibrio relativo, que luego volverá a caracterizarse por la estabilización y la reinstitucionalización. En suma, el periodo constituyente es un espacio temporal idóneo para develar los “horizontes del deseo” (Gutiérrez, 2009), los proyectos de lo *deseado* por los distintos sectores sociales y fuerzas políticas, y, por tanto, los horizontes de lo potencial y lo posible en ese momento histórico.

Después del último *proceso constituyente* en Bolivia, el *periodo constituyente* condensa en buena medida el intento de des-anudamiento de la *crisis* con miras a volver a la estabilidad. La revisión del *periodo constituyente* es precisa dado que este representa un interregno entre la vieja y la nueva institucionalidad¹⁷ —inmediatamente después de la crisis—, en medio del proceso de cambios por los que ha atravesado Bolivia a partir del año 2000, que dada su indefinición relativa, maleabilidad y conflictividad, es terreno fértil

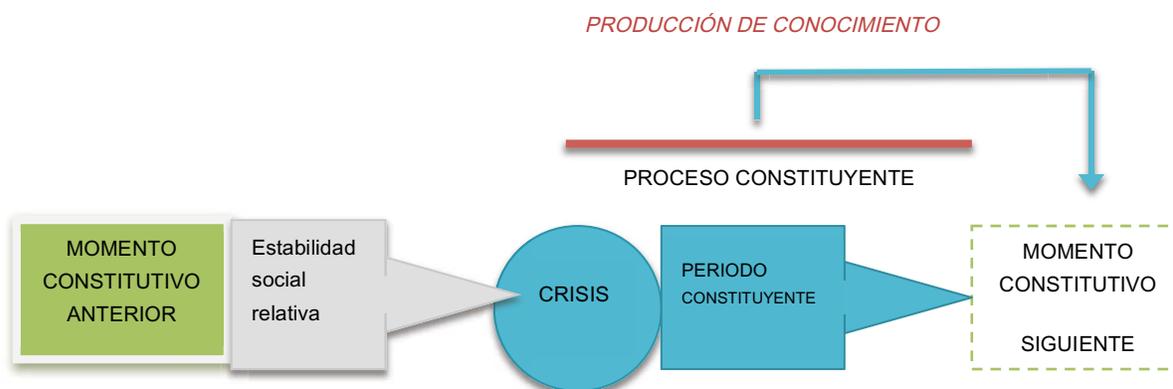
¹⁵En este capítulo asumimos la idea de una investigación “transcoyuntural” planteada por Zemelman, que permite conocer los procesos de constitución de los fenómenos, y a partir de ello, acercarnos a las direcciones posibles de los procesos históricos.

¹⁶ Por *hegemonía* se entiende aquí la variedad de estrategias políticas por medio de las cuales la fuerza política dominante, al mando del Estado, busca obtener el consentimiento a su dominio de aquellos a quienes domina; dichas estrategias implican establecer pautas morales, sociales e intelectuales en la vida social para difundir su propia concepción del mundo.

¹⁷ La instauración de una nueva institucionalidad a partir del gobierno de Evo Morales, es en realidad una hipótesis del trabajo, que será relativamente confirmada o rebatida en función de la revisión de la política minera.

para identificar cambios en el campo político y efectos en la definición de la direccionalidad de las políticas del nuevo gobierno en ámbitos estratégicos, como lo es el sector de hidrocarburos y la minería.

Gráfico 2. Proceso constituyente y momento constitutivo



Para Zavaleta la *crisis* permite esclarecer el momento constitutivo previo. Partiendo de este trabajo, el seguimiento de lo acontecido en la *crisis* —expresada aún en el periodo constituyente— permitirá entender el desenvolvimiento de algunos aspectos de la nueva institucionalidad (del momento constitutivo masista). La idea no es visibilizar la trayectoria de la crisis hacia un momento constitutivo previo, sino intentar dilucidar las potencialidades y los horizontes de desdoblamiento del momento constitutivo siguiente (ver gráfico 2), es decir, del momento en el que *las cosas comienzan a ser como serán por un largo periodo*.

De lo que se trata es de hacer un ejercicio sociológico e histórico prospectivo que arrojará indicios sobre las posibles características del momento constitutivo siguiente. En otras palabras, el objetivo es hallar indicios a partir del análisis del periodo constituyente, de cómo serán las cosas (instituciones, economía, política, etc.) por un largo tiempo, a partir de la *crisis*, seguida de la instauración del masismo, y de los elementos que ya de hecho son visibles en las políticas emprendidas por el MAS.

Se analizará la AC *no* como evento de elaboración de la constitución sino como hecho definitorio, que abrió y cerró posibilidades del “proceso de cambio”. En referencia a esta perspectiva de análisis hay dos aspectos que a abordar: la AC como muestra del campo político, y la AC como acontecimiento fundante. La AC de 2006 se presenta como espacio

circunscrito de poder, como una “muestra” del campo político en el que comienza ya a regir una nueva correlación de fuerzas, resultante de la victoria electoral del MAS. En este espacio se sintetiza, cuando menos parcialmente, el enfrentamiento histórico entre la población indígena y los sectores desposeídos en general, y las élites económicas y políticas; asimismo, se manifiesta la dinámica de la transición de una de las fuerzas políticas, antes opositoras, en gobierno del Estado. Asimismo, la AC se puede ver también como un crisol de las fuerzas políticas en Bolivia, ya que en ella participó un conjunto significativo de organizaciones y actores reconocidos por el nuevo mando político; las fuerzas políticas reconocidas y las no reconocidas, ilustran la nueva configuración del campo político.

En segundo lugar, la AC representa el espacio inaugural en el cual se pretende moldear y reconstruir la institucionalidad, y con ello la sociedad y la estatalidad, a partir de la puesta en cuestión de proyectos más o menos explícitos. Así, se observan los trazos iniciales del proyecto de gobierno masista, los imperativos del programa de la oposición conservadora, y las agendas que se defienden desde otros horizontes políticos, con poca o nula presencia en el espacio de la Asamblea. Se vislumbran aquí las direccionalidades de lo político en pugna, basadas en una lectura e interpretación del momento histórico, y en una definición de lo que se desea y lo que es factible.

El objetivo es hallar pistas sobre los factores políticos y sociales que jugaron en las primeras determinaciones sobre el “proceso de cambio”, plasmadas en el texto constitucional. Se identificarán momentos ilustrativos respecto a las modificaciones del campo político, que darán paso a la reflexión en torno a las lógicas, alianzas y conflictos en el campo político en Bolivia, después de la victoria electoral de Evo Morales. A partir de ello, se verá cómo esta nueva cartografía, cuya característica central es que el MAS pasa de ser oposición a ser gobierno, va a definir el contenido final del texto constitucional —con sus ajustes, recortes y adiciones— y con ello, ciertos rasgos de la política del gobierno masista, incluyendo la política minera.

El libro de Salvador Schavelzon, *El nacimiento del Estado Plurinacional en Bolivia: Etnografía de una Asamblea Constituyente*, expone desde una perspectiva etnográfica, el acontecer pormenorizado de la Asamblea Constituyente. Dada su minuciosidad y claridad, este texto se convierte en materia prima para las revisiones

posteriores sobre temas específicos, como es el caso del presente trabajo, en el que se retomará como una referencia básica.

Segunda parte

Periodo constituyente y concertación estatal

Lo legal, como andamiaje normativo que rige los mecanismos de funcionamiento de un Estado, supone parámetros de inclusión y exclusión, lo que desde el ámbito institucional y de la participación política es aceptable y lo que no lo es. En el caso de Bolivia y de otros países con herencia colonial, estas oposiciones negativas (excluido, periférico, ilegítimo), en el ámbito estatal-jurídico se han efectivizado principalmente en el aspecto étnico, expresándose como marginación de todo aquello que forma parte de la cultura y politicidad precolombina.

Los repertorios de lo legal tienen su asidero y correlato en el Estado moderno, sus instituciones y, por tanto, sus reglas del juego. Todo contenido constitucional se delibera y determina desde las formas, los términos y los espacios reconocidos por la ley y por el Estado y, en el caso de las asambleas constituyentes, entre los sectores sociales y políticos que el mando del Estado convocante considera legítimos o aceptables. Las Asambleas Constituyentes, como parte de esta institucionalidad legal, son espacios de negociación entre aquellos actores sociales que cuentan con el capital político necesario como para ser legitimadas por el Estado, y dispuestos a legitimar esa legalidad; los demás se quedan fuera de la determinación de ese “orden”. Las Asambleas Constituyentes han funcionado generalmente como espacios de instrumentación legal del Estado para instaurar, avalándose en la correlación de fuerzas reconocida por el propio mando político del Estado, un orden reformado.

La Asamblea Constituyente de 2006 implicó pactos entre posiciones, afines o contrarias, pero todas finalmente reconocidas dentro de la legalidad del Estado, la cual fue a su vez previamente reconocida por el mando político, es decir, por el gobierno masista. De aquí que la AC sea un espacio idóneo para visualizar las dinámicas de inclusión y exclusión de la institucionalidad estatal, así como los papeles definidos de las distintas fuerzas sociales en la re-constitución del orden social. Sin embargo, la disputa política se dio en dos planos: dentro de los recintos en los que operó la Asamblea Constituyente y fuera de ellos, en las reuniones extra-asamblearios y principalmente en las calles.

En los sucesos extra asamblea como las movilizaciones en las calles, la presencia constante de las organizaciones en las puertas de los recintos de deliberación, los hechos violentos en Pando y Sucre, es en los que se define la sustancia política del proceso constituyente. Por ejemplo, allí se hace evidente el conflicto encarnizado de las fuerzas políticas, populares, comunitarias, oligárquicas, que solo se enfrentan parcialmente en los espacios de la Asamblea Constituyente; y allí se encuentra el termostato político que muchas veces terminó por definir lo ocurrido en la Asamblea. De aquí la relevancia de revisar paralelamente el adentro y el afuera, de enfocar no la Asamblea Constituyente sino el *periodo constituyente* en su conflictividad.

1.4. Poder constituido y Asambleas Constituyentes

A lo largo de la historia boliviana, las Asambleas Constituyentes, Convenciones Nacionales o Congresos Constituyentes, han sido manifestación y ritual del poder constituido. Salvo la Convención de 1971, de la que hablaremos más adelante, ninguna de ellas había sido expresión del poder constituyente, ni de la heterogeneidad social del país, ni tampoco dado cuenta de la diversidad y la complejidad política de su tiempo. La constante ha sido, por el contrario, su conformación como espacios excluyentes, convocados desde una cúpula que se debe a cierta correlación definida en torno al poder constituido.

El Acta de Independencia firmada en Sucre en 1825, fue suscrita por 45 asambleístas que representaban al millón de personas que entonces habitaban Bolivia, y en presencia de los generales del Ejército Libertador bajo el mando del mariscal Sucre y los Doctores de Charcas, quienes representaban el poder de la época. Y aunque entonces los indígenas conformaban la mayoría abrumadora de la población que habitaba el territorio boliviano, no había siquiera un portavoz indígena (Grebe, *et al.*, 2007: 9).

El estudio de Rossana Barragán (2006) sobre las condiciones de la ciudadanía, de delegación y representación política, particularmente en las Asambleas Constituyentes, da cuenta de la evolución de las dinámicas del poder en el Estado boliviano, en relación a los cambios cualitativos que han tenido lugar desde la promulgación de Bolivia como país independiente en 1825, hasta antes de la promulgación del Estado Plurinacional en 2006.

A partir de la “geografía electoral” del siglo XIX, se puede constatar la segregación de la población indígena en la vida política. Entre 1825 y finales del siglo XIX, hubo en

Bolivia 50.000 ciudadanos votantes en una población de un millón de habitantes, la mayoría indígena que para entonces no votaba.¹⁸ El origen rural/urbano y departamental de los votos, refleja también el grado de segregación política de la población indígena. En 1840 solo el 3% o 4% de la población masculina adulta de Oruro y la Paz votaba, mientras que en el litoral y Santacruz votaba aproximadamente el 9%; de la misma manera, una cuarta parte de la población votante (26%) provenía de las ciudades capitales de los departamentos, cuando estos concentraban únicamente el 10% de la población total (Barragán, 2006: 34-35).

La marginación racial respecto a los derechos políticos, se muestra de igual forma en las Constituciones producto de las Convenciones, Congresos o Asambleas Constituyentes; estas dan cuenta sólo de un fragmento de la realidad social y política. La Constitución de Bolivia fue modificada muchas veces desde su fundación como país independiente hasta la revolución de 1952, sin embargo, ni el Estado caudillista (1825-1880), ni el régimen de la democracia censitaria (1880-1952) cambiaron de manera importante la situación de exclusión política del indio; inclusive en la Convención de 1938, recordada históricamente como la Asamblea Constituyente que tuvo un carácter fuertemente social y por la participación de actores antes excluidos como lo eran los sectores populares y obreros¹⁹, no hubo representación indígena, de hecho aún se discutía su derecho a la ciudadanía (Barragán, 2006: 15). Aun cuando están presentes los trabajadores es notable una gran ausencia, denunciada por Augusto Céspedes: “Aquí no está representada la masa indígena” (Céspedes, citado en Barragán 2006: 93). En la Asamblea Constituyente de 1938 no se introduce ningún elemento que implique pensar el problema de la herencia colonial y del Estado liberal.

La Asamblea Popular de 1970-1971 —que no fue propiamente una Asamblea Constituyente, pero su trascendencia política y social hizo que se llevara a cabo en el

¹⁸ En ese entonces y hasta 1938 para ser ciudadano había que ser hombre boliviano, casado o mayor de 21 años, saber leer y escribir, tener empleo “sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico”, y tener una renta o ingreso; en 1938 eliminan los últimos 2 requisitos (la dependencia y el ingreso), pero no es sino hasta 1952 que se instituye el voto universal (Barragán, 2006: 28).

¹⁹ La Convocatoria a la Convención posibilitó la participación de dos organizaciones muy importantes de la época, la Confederación Sindical de Trabajadores y la Legión de Excombatientes, hubo representantes del Bloque Obrero Parlamentario, de los excombatientes del Oriente, del Frente Popular Oriental (32 convencionales), el Partido Socialista Revolucionario; además de la de los partidos políticos (Barragán, 2006: 91-92).

Congreso ubicado en la Plaza Murillo— tuvo un carácter *sui generis* debido a la autodeterminación popular; fue la expresión máxima de una organización paralela y popular, en la que participaron en su mayoría, sectores obreros (el 60% de los representantes con derecho a voto eran los trabajadores) sindicatos mineros y campesinos, con la pretensión de construir un nuevo orden estatal (Barragán, 2006: 71,115-116), no obstante, no hubo representación indígena. La Asamblea Popular estuvo compuesta por 132 delegados que representaban a los proletarios, 53 a la clase media, 23 a los campesinos, 13 representaban a los partidos políticos, lo cual refleja el estatus social y el potencial político de los distintos sectores subalternos, pues a pesar de que la población indígena representa la abrumadora mayoría de la población, ningún indígena tenía derecho a pararse en el recinto en el que se pretendía tomar decisiones sobre la definición de las instituciones y el orden político en general.

Aquella incuestionable ausencia indígena en las Asambleas Constituyentes, y en el sistema de representación política, por lo menos hasta 1952, es un claro signo de cuan tardío fue su reconocimiento como sujeto de decisión política.²⁰ La ciudadanía en Bolivia nació signada por el racismo, que definió propiedad, prestigio y poder en función del color de piel. La exclusión político-cultural se mantuvo en el trato cotidiano y en la normatividad del Estado, e incluso se convierte en una especie de eje que articula la cohesión estatal (García, 2009: 274).

Bolívar claramente escindió la "bolivianidad" asignada a todos los que habían nacido bajo la jurisdicción territorial de la nueva república, de los <<ciudadanos>>, que debían saber leer y escribir el idioma dominante (español) y carecer de vínculos de servidumbre, con lo cual, desde un principio, los indios carecían de ciudadanía. Las constituciones posteriores, hasta 1952, consolidaron una ciudadanía de casta para los herederos del poder colonial, y una exclusión institucionalizada de derechos políticos para las poblaciones indígenas, lingüística, cultural y somáticamente estigmatizadas (García, 2009: 398).

²⁰ Esto se corrobora con algunos datos: en Bolivia el voto generalizado masculino —que significaba la inclusión de la población indígena masculina— se da tardíamente, a la par del reconocimiento del voto universal (incluyendo mujeres y grupos excluidos) en 1952. Lo anterior contribuye además a caracterizar la magnitud de la colonialidad del poder y del racismo en Bolivia, incluso en relación a otros países latinoamericanos (Barragán, 2006: 31).

La Asamblea Constituyente de 2006 fue planteada por indígenas y campesinos del oriente boliviano²¹ como una herramienta de ruptura con respecto a la institucionalidad occidental y colonial. A partir de esta somera revisión histórica de este parágrafo, es inevitable formular algunas preguntas: ¿cuáles son las diferencias entre la reciente Asamblea Constituyente y las anteriores?, ¿quiénes son los “invitados” a participar y bajo qué condiciones?

1.5. Poder en constitución y composición de la Asamblea Constituyente

La convocatoria publicada el 6 marzo de 2006 marca las pautas de lo que será la cartografía política y las reglas del juego al interior de la AC. Para sorpresa de algunos sectores sociales, esta resultó no ser incluyente. La Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente no perfiló una Asamblea fundacional, es decir, que pretendiera una refundación del Estado Boliviano a partir de la renovación total del texto constitucional — lo cual era el compromiso del gobierno de Evo Morales Ayma, expresado en su discurso de toma de posesión el 22 de enero de 2006²²—, más bien, se perfiló una Asamblea que iba por reformas.²³

La cadena de conflictos entre el MAS y la oposición en el marco de la Constituyente, inicia con la disputa entre aprobar la constitución por mayoría absoluta o por 2/3 (lo primero daba al MAS todas las posibilidades de aprobar el texto constitucional, lo segundo daba a la oposición poder de presión); después de meses esta disputa se resolvió a favor de la oposición. Finalmente, la Ley estableció: “[L]a Asamblea Constituyente aprobará el texto de la nueva constitución con dos tercios de votos de los miembros

²¹ La propuesta de convocar a una Asamblea Constituyente fue liderada por los pueblos indígenas de tierras bajas y a partir del año 2002 se posiciona en la agenda política nacional. En 2004 organizaciones indígenas de tierras altas y bajas conformaron el Pacto de Unidad, cuyo primer objetivo era presentar una propuesta de ley para convocar a la Asamblea Constituyente, y luego consensuar una propuesta constitucional (Valencia; Égido, s/f: 17-18).

²² En una parte de su discurso señala como tarea del Parlamento a atender: “[...] el pedido clamoroso del pueblo boliviano, que es la Asamblea Constituyente, una refundación de Bolivia que reclaman los hermanos indígenas de todo el país, el movimiento popular, todos los sectores. Queremos una Asamblea Constituyente de refundación, y no una simple reforma constitucional”.

²³ En este sentido el artículo 3º establece que la AC tiene como “única finalidad la *reforma* total de la Constitución Política del Estado” [Subrayado mío].

presentes de la Asamblea”.²⁴ Además, la Ley de Convocatoria terminó ligándose al Referéndum Nacional para las Autonomías Departamentales.²⁵

1.5.1. Elección de los constituyentes

Parte importante de los constituyentes propuestos fueron elegidos como producto de las negociaciones o alianzas electorales con grupos corporativos o sectoriales de la sociedad civil. Había trabajadores, campesinos y obreros, pero en el grueso de los constituyentes no estaban los protagonistas (o representantes de los protagonistas) de las movilizaciones populares desplegadas previamente (Tapia, 2009: 189). La presencia de miembros de las organizaciones sociales, por ejemplo, no significó la inclusión de las expresiones políticas que conformaron el *poder constituyente* y que abrieron la posibilidad histórica de la presencia indígena en una Asamblea Constituyente; este hecho representó un primer desencanto en el proceso de materialización de la tan esperada Asamblea, para quienes se sintieron excluidos de un espacio que, de alguna manera, habían hecho posible.

En este sentido Felipe Quispe Huanta, el *Malku*²⁶ decía en entrevista a Paz Ballivián (Ovando 2008: 188):

²⁴ *Ibid.*

²⁵ El Referéndum se publicó junto con la Ley de Convocatoria mediante la pregunta: “¿Está usted de acuerdo, en el marco de la unidad nacional, de dar a la Asamblea Constituyente el mandato vinculante, para establecer un régimen de autonomía departamental, aplicable inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado, en los departamentos donde este Referéndum tenga mayoría, de manera que sus autoridades sean elegidas directamente por los ciudadanos y reciban del Estado Nacional compendias ejecutivas, atribuciones normativas administrativas y los recursos económico-financieros que les asigne la Constitución Política del Estado y sus leyes?”. (*Ley de Convocatoria a Referéndum Nacional Vinculante a la Asamblea Constituyente para las Autonomías Departamentales*. Editado por la U.P.S. La Paz, Bolivia)

La autonomía departamental era una demanda del oriente político, y se había planteado ya en 2004 durante el gobierno de Carlos Mesa, pero no fue atendida sino después de su renuncia por el presidente interino Eduardo Rodríguez quien, mediante Decreto Supremo, aprueba el Referéndum Nacional Vinculante sobre Autonomías Departamentales. Sin embargo, sería en la negociación con el gobierno de Evo Morales, entre enero y marzo de 2006 —ante la presión de un nuevo cabildo y mediante la conformación de una Junta Autónoma que solicitaría al Congreso la realización del referéndum— cuando el MAS, UN, PODEMOS y MNR, partidos representados en el Congreso, aprueban y ligan la Ley de Convocatoria al Referéndum con la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (Martínez, 2009).

²⁶ Felipe Quispe fue el fundador del Movimiento Indígena Túpac Katari en 1978. Posteriormente, en 1990, crea el Ejército Guerrillero Túpac Katari (EGTK). Después de la desarticulación de su grupo guerrillero se postula a la candidatura para las elecciones presidenciales bolivianas del 2002, quedando atrás de los candidatos Gonzalo Sánchez de Lozada y Evo Morales. Para 2005 se vuelve a

En los 10 mandamientos que manejó para las elecciones presidenciales del 2005 el compañero Evo Morales expresó claramente que llamaría a las organizaciones sociales para que se realice la constituyente. Nosotros como autores y actores de los hechos históricos desde el año 2000 hasta el 2005- pensamos que él iba a cumplir con su palabra, a través de la CSUTCB [Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia] hubiéramos entrado en ese escenario constituyente, pero no ha sido así. Sin embargo, [Evo Morales] ha convocado a las organizaciones políticas, agrupaciones ciudadanas, pueblos indígenas, pero más han estado los partidos políticos tradicionales. Hemos sido excluidos, no solamente mi persona, sino también la Central Obrera, las gremiales, los constructores, los mineros, casi la mayoría de los protagonistas que han realizado las movilizaciones [...] Estamos trabajando en las bases, pensando que hacer en el futuro, en el devenir del tiempo [...] tenemos que pensar que va a ser esa Constituyente, si va a cambiar el nombre y apellido de este país o simplemente va a reformar la Constitución Política del Estado [...] (Ovando 2008: 188).

El *Malku* señala, en esta misma entrevista, que a los assembleístas no se les eligió desde las comunidades. Detalla que en Omasuyos el MAS impuso a Gregorio Mamani, quien era sargento y represor del Ejército, y que, de las bases, quienes habían sido elegidos como assembleístas, en algunas centrales y subcentrales campesinas, no fueron nombrados por ellos mismos (Ovando 2008: 189).

Algunos pueblos indígenas o colectividades políticas independientes se quedaron sin representación autónoma en la AC, por no cubrir algún requisito o por problemas de tipo burocrático, este fue el caso de MUSPA (Movimiento de Unidad Social y Patriótica) que agrupaba a distintos sectores y movimientos sociales con el objetivo de postular sus candidatos a nivel nacional de manera autónoma; inicialmente fueron aceptados pero después la Corte Nacional Electoral los descartó con el argumento de que no cubrían los requisitos establecidos (Martínez, 2009).

También en conversación con Paz Ballivián, Marcial Fabricano Noé, líder indígena y protagonista de movilizaciones indígenas como la marcha de 1990, habla de cómo los trámites para ser elegible, sesgaron y excluyeron la participación y brinda un testimonio revelador en el sentido de la marginación y casi ausencia indígena originaria en la Constituyente.

postular, quedando de quinto lugar con el 2,16% de sufragios a su favor, siendo ganador Evo Morales.

[...] las desventajas que sufrimos los pueblos indígenas [...] [por las que] no pudimos registrarnos en la Corte Nacional Electoral para sacar nuestra personería jurídica que nos permita participar en la contienda electoral constituyente. Esa fue una gran desventaja para nosotros, nos exigieron muchos requisitos [...] Así fue como quedamos relegados una vez más dentro de la historia de la participación, pero no nos hemos quedado frustrados tampoco, a pesar de que primaron los partidos políticos, como en el caso del MAS, que hizo sus propias corrientes, lograron postular a sus propios candidatos, ya no por la vía de elecciones —que hubiera sido de acuerdo a normas, usos y costumbres— sino que lo hicieron por vía del mandato de la jefatura [de Evo Morales]. Al final de cuentas sacaron un indígena como constituyente por el pueblo moxeño [su pueblo] y de la misma manera con los demás pueblos. Por eso es que en esta etapa, en este desafío grande de la composición de la Asamblea nos hemos quedado totalmente disminuidos y nuestra participación como pueblos indígenas de tierras bajas es prácticamente ausente, sobre todo en relación a los treinta y cuatro grupos étnicos que somos. [...] Ojalá que no se frustre la Asamblea Constituyente por falta de participación más equitativa de todos nosotros, [aunque] ya se corre el riesgo de que esto suceda (Ovando, 2008: 191-192).

En la práctica lo que ocurrió fue que entre los asambleístas del MAS para integrar la AC había escasos representantes del *poder constituyente*. La AC no fue un proceso en el que participaron, en su heterogeneidad, los movimientos sociales (Tapia, 2009; Prada en Schavelzon, 2009: 279); dentro del espectro popular participaron organizaciones afines al MAS. Para integrarse a la bancada del MAS, las organizaciones sociales (Central Obrera Regional, COR; Federación de Juntas Vecinales, FEJUVE; Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, CONAMAQ) tuvieron que negociar su lugar en la representación de la AC, mientras que algunos protagonistas del poder constituyente no lograron participar, tal es el caso Oscar Olivera, vocero de la Coordinadora del Agua, quien se quedó fuera (Martínez, 2009). Los mecanismos para participar finalmente derivaron en la exclusión de “la representación política autónoma, de la diversidad social indígena y popular” y en la “reducción del espacio político abierto por los movimientos sociales, reducción de los actores políticos participantes y reducción en cuanto a las fuerzas políticas que dejó fuera” (Gutiérrez y Mokrani, 2006). En el ciclo de rebeliones que dio cabida histórica al triunfo de Evo Morales, predominó una práctica política ajena al sistema liberal, a la lógica estatal y partidaria. A lo largo de este ciclo el movimiento indígena y campesino crece y se organiza a partir de una diversidad de espacios de organización autónomos (organización comunal, vecinal, asambleas, cabildos), conformando un conjunto nutrido de estructuras políticas autónomas, sin embargo, esta “otra organización política” (Viaña y Orozco, 2007) —

enraizada en una experiencia comunitaria y autónoma— no figuró como tal entre los constituyentes masistas.

Del otro lado, la convocatoria permitió la participación de un buen número de partidos y organizaciones de la oposición. Según los reportes de las Cortes Departamentales, las agrupaciones que se presentaron fueron Concertación Nacional (CN) y Transformación Democrática y Patriótica (TRADEPA), y como alianza de cobertura nacional se presentó Poder Democrático y Social (PODEMOS) del ex presidente Jorge Quiroga (Martínez, 2009). Muchas de estas organizaciones políticas se opusieron en un principio a la realización de la Asamblea, porque esta significaba la revisión de las condiciones de un orden económico y político que los favorecía, pero buscaron participar como forma de salvaguardar sus intereses. Así, la AC se define desde aquí, en este sentido, como un espacio cerrado de monopolio de las decisiones políticas, en el que prevaleció la representación política tradicional a través de los partidos políticos y las organizaciones formales²⁷ y que se establece a partir de la negociación entre el *poder constituido* anterior y el nuevo poder en constitución.

1.5.2. Configuración del campo político al interior de la AC

La composición final de la AC en términos sociales, partidarios, geográficos, así como étnicos y políticos, brinda algunas claves en cuanto a cómo se perfila la correlación de fuerzas. Si bien es cierto que estos factores no son determinantes en la configuración real del campo de poder que finalmente define el texto constitucional, pues dicha configuración se concreta de forma compleja, siempre a partir de factores externos referentes al contexto político, la revisión de la composición de la Asamblea permite una primera aproximación.

Se eligieron 255 asambleístas, 45 fueron elegidos como plurinominales, es decir, 5 por departamento, y 210 como uninominales por circunscripciones, 3 por cada una de ellas. Más del 80% tenían menos de 50 años, y entre ellos se encontraban 58 abogados, 17 maestros, 17 agricultores, 73 sindicalistas, 8 académicos, 7 estudiantes. Se expresa una

²⁷ Dicha disposición chocaba con las expectativas de los movimiento y organizaciones sociales. Entre estas últimas surgió la propuesta de combinar 2 sistemas de elección, por sufragio universal y por representación directa mediante usos y costumbres. Mediante este mecanismo, se tendrían: 3 constituyentes por circunscripción local (204), 2 por departamento (18), 10 indígenas por tierras bajas, 16 indígenas por tierras altas. Esta propuesta se consensuó entre la CSUTCB, CONAMAQ, FNMCB “BS”, CPESC, CPEMB, APG y el MST-B (Cfr. Martínez, 2009).

amplia diversidad en cuanto a extracción social y cultural. Sin embargo, ello no nos dice nada sino es referido a cierta división básica —como veremos, había otras divisiones internas— que preexistía a la conformación de la Asamblea y en la propia extracción de los asambleístas: el bloque masista mayoritario y la oposición conservadora. En torno a esta división girará la dinámica de las alianzas y las discusiones en la AC.

Tabla 1. Composición numérica de los constituyentes

Organización política	Sigla	Número de constituyentes	%
Movimiento al Socialismo	MAS	137	53,7
Poder Democrático y Social	PODEMOS	60	23,5
Movimiento Bolivia Libre	MBL	8	3,1
Movimiento Nacionalista revolucionario	MNR	8	3,1
Movimiento Nacionalista Revolucionario – Frente Revolucionario de Izquierda	MRN-FRI	8	3,1
Unidad Nacional	UN	8	3,1
Alianza Social	AS	6	2,4
Concertación Nacional	CN	5	2,0
Autonomías para Bolivia	APB	3	1,2
Movimiento Originario Popular	MOP	3	1,2
Alianza Social Patriótica	ASP	2	0,8
Movimiento AYRA	AYRA	2	0,8
Movimiento Nacionalista Revolucionario – A3 (Santa Cruz)	MNR-A3	2	0,8
Alianza Andrés Ibáñez	AAI	1	0,4
Movimiento Ciudadano San Felipe de Austria	MCSFA	1	0,4
Movimiento de Izquierda Revolucionaria Nueva Mayoría	MIR-NM	1	0,4
TOTAL		255	100%

Fuente: Albó, Xavier, 2008.

La composición numérica de constituyentes en relación a su filiación partidaria o afinidad política, es un punto de referencia. El MAS obtuvo el 51% de los votos directos, con lo cual —de acuerdo con los parámetros establecidos— logró 137 de los 255 constituyentes

(equivalentes a 53,7%). Mientras que PODEMOS, la primera fuerza de oposición, obtuvo el 23,5% de los escaños.

La dinámica de los equilibrios de poder y los posicionamientos no se dieron en función exclusiva de la filiación partidaria, sino sobre todo en función de las alianzas, que no fueron fijas, pero sí más o menos constantes. Para enfocar esto, retomamos la clasificación de Xavier Albó (2007), en la que agrupa por un lado al MAS y sus “afines”, por otro a PODEMOS y afines, y en un tercer grupo a las agrupaciones políticas que no estaban explícitamente aliadas con ninguna de las 2 fuerzas más importantes, pero que terminaban sumándose a una u otra posición.

Tabla 2. Composición proporcional de los constituyentes por grupos de aliados

Grupos	Partidos	% Constituyentes
1	MAS y aliados (ASP, AYRA, CN, MBL, MOP)	62,0%
2	PODEMOS y aliados (AAI, APB, MIR-NM y MNR-FR)	28,6%
3	Grupos con alianzas cambiantes (AS, UN, MNR y MNR 3)	9,4%

Fuente: Albó, Xavier, 2008.

El primer grupo, MAS y aliados, no llegaba a dos tercios, y el segundo, PODEMOS y aliados, no llegaba a un tercio, ambos necesitaban del tercer grupo. Pero aún bajo este esquema la ventaja del MAS y sus aliados es importante, y esta proporción parecía dar al bloque masista un amplio potencial para definir los resultados de la AC en lo venidero. Sin embargo, los escenarios exteriores y el peso económico y político de la oposición y el capital económico y político de la oposición, más allá de la AC, tendrían un peso definitorio. En adelante y solo para fines expositivos —salvando los matices, negociaciones y movilidad de alianzas— llamaremos al grupo 1, *bloque masista*, y al grupo 2, *Media Luna*.

1.6. Conflicto de posiciones y horizonte de cambio

La cuestión de los horizontes y límites del “proceso de cambio” en Bolivia está estrechamente vinculada a las tensiones entre las fuerzas sociales y políticas que protagonizaron el periodo constituyente, dentro y fuera de la Asamblea. Desde el inicio del gobierno de Evo Morales el escenario político se configuró en relación a la tensión entre el

gobierno y el bloque opositor, la *Media Luna*; el gobierno masista fue constantemente asediado por la construcción de un contrapoder con tendencias separatistas, el llamado movimiento cívico asentado en las prefecturas y comités cívicos de los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando. Así, la diferencia básica de posiciones en la Asamblea Constituyente se dio entre el bloque masista y la *Media Luna*.

El carácter regional de este enfrentamiento político se debió a que este era una manifestación de la confrontación histórica entre la región andina del altiplano occidental y la región de los llanos orientales. Este conflicto se funda en el conflicto histórico centralismo-federalismo, así como en un conjunto de diferencias derivadas de la oposición en cuanto a poder económico (de clase), y la oposición racial (*cambas/collas*). Tras la victoria *evista* en las urnas en diciembre de 2005, esos factores históricos, económicos, raciales hacen que se regionalice claramente el conflicto político.

Del otro lado, existe una tensión interna al heterogéneo bloque político-social que lleva al poder a Evo Morales, es decir, entre la “veta masista” que encabeza el gobierno del Estado, por un lado, y el movimiento (los movimientos) indígena-campesino y sus reivindicaciones, por el otro. Lo sucedido el 18 de diciembre de 2005 no fue el arribo de los movimientos sociales al gobierno y la “toma” del aparato de Estado por parte de estos. El conjunto que se aglutinó en torno a la candidatura de Evo Morales no fue homogéneo ni antes ni después del triunfo electoral; distintos sectores, que representaban matrices político-ideológicas²⁸ disimiles, confluyeron y se unificaron en oposición a una dominación neoliberal, racista y oligárquica, no obstante, sus lógicas, sus repertorios de acción y sus aspiraciones de cambio distan de ser equiparables.

La candidatura de Evo Morales se situó en la cresta de la ola de movilización previa y fue respaldada por esa oleada en la que convivieron “distintas colectividades humanas” (Raquel Gutiérrez, 2009). Un bloque heterogéneo llevó a Evo Morales a la presidencia de Bolivia, sin embargo, no es ese amplio crisol de colectividades, con sus lógicas no liberales y sus repertorios de acción heterogéneos, el que asumió la dirección del país; en términos fácticos la dirección fue asumida por el Movimiento Al Socialismo (MAS).

²⁸ Retomamos este concepto de Maristella Svampa, quien define las matrices político-ideológicas como las estructuras históricas (de memoria corta, mediana o larga) que conforman un cierto “modo” de organización y de actuar político.

La heterogeneidad del bloque simpatizante de Morales se vio reflejada, aunque no en su auténtico grado de diversidad, en la Asamblea. Los masistas no llegan a la constituyente como un bloque homogéneo; hay en el bloque masista una confluencia de vertientes políticas que fueron conformando el respaldo político a la candidatura de Evo Morales, y que aun siendo parte de la plataforma masista, mantienen su propia agenda.

El MAS es heredero de la cultura política del sindicalismo, se conforma de una agregación de sindicatos. En 1995 asume la tesis del “instrumento político” que apunta a la formación de un partido que contendiera en la arena electoral; desde ese momento el MAS se acerca al horizonte estatal. Cuando inicia el ciclo de movilizaciones en el año 2000, el Movimiento Al Socialismo se convirtió en la expresión electoral, paralela a la movilización auto-organizada o la multitud insurrecta en las calles.

La fuente de conflicto más relevante al interior del bloque masista, vinculada a las diferencias ideológicas, es la que se deriva de la misma lógica estatal en la que se inserta el Movimiento al Socialismo después del triunfo electoral.²⁹ La mayor parte de quienes llegaron a la Constituyente y que se enfilaron en los curules del MAS, no venían de trayectorias políticas en el gobierno y sus instituciones, es decir, “[e]l Estado como lugar de la política” (Schavelzon, 2012) no era un horizonte compartido por todas las expresiones políticas aliadas al MAS.

[...] Aunque no se ponía en duda la importancia de la nueva fase que abría la victoria de Evo Morales, el Estado como lugar de la política no completaba el horizonte de todas las expresiones políticas del país. Para muchos en el MAS que habían llegado al gobierno o la constituyente por trayectorias externas al Estado, el Estado era, más bien, una circunstancia. Los sindicatos cocaleros habían vivido una guerra contra las políticas de erradicación; indígenas y campesinos habían librado batallas por tierra comunal y territorio contra usurpadores o aprovechadores de recursos naturales a veces con complicidad del Estado, a partir de gobiernos locales. Otros participantes de este proceso provenían de oenegés cercanas a las organizaciones sociales; de la lucha armada; de la militancia vecinal o de la actividad privada (Schavelzon, 2012: 25).

²⁹ La asunción del mando del Estado implica necesariamente la inserción en una lógica, un tiempo, un itinerario, un “aparato”, en suma, una institucionalidad propia del mando de un Estado cuya estructura (objetivada no sólo en el aparato gubernamental sino también en las prácticas, entre ellas las prácticas liberales que lo legitiman) ya existía con antelación a la asunción del mando, y que se fue configurando y sedimentando históricamente.

Por otro lado, no todos los constituyentes —ni siquiera la mayoría— eran cuadros formados en las filas del MAS, por el contrario, la gran parte no tenía experiencia ni vocación en el ámbito gubernamental. Había al interior una gran diversidad sociocultural, política y étnica, que conllevaba una multiplicidad de posturas muy compleja.³⁰

Por otro lado, la fuerte representación indígena en el bloque de constituyentes postulados por el MAS tampoco da un cariz homogéneo al bloque masista y en ningún momento significa una posición política idéntica. En Bolivia la sociedad está ampliamente organizada: se organiza en ayllus;³¹ en sindicatos campesinos u obreros; en organizaciones vecinales, de regantes; en partidos políticos (como es el caso del MAS); en algunas comunidades se mantienen formas de gobierno originarias. En general, las comunidades indígenas conservan una fuerte tradición organizativa.³² Desde otra perspectiva, en la Asamblea tenemos una composición indígena que, en términos ideológicos, se vincula a lo nacional-popular, al sindicalismo campesino, a lo comunitario o a la ideología indianista katarista aymara. De tal suerte, en vez de simplificar la cartografía política, la presencia indígena en la Asamblea abona al abanico de posicionamientos, de diferentes horizontes políticos y perspectivas de cambio social y económico.

[Para algunos se trataba] de impulsar un Estado fuerte interviniendo en la economía para redistribuir el excedente económico, desmontar el sistema neoliberal instaurado desde 1986 y, para algunos, apuntar al socialismo. Desde esta visión, de lo que se trataba era más bien de concentrarse en la gestión e impulsar la industrialización de los recursos naturales, lo que permitiría redistribuir el ingreso y así reducir los índices de pobreza y recuperar la soberanía nacional sobre los recursos, principal fuente económica del país.

³⁰ Retomando el ejercicio taxonómico de Gutiérrez y Mokrani (2006), dentro de esta compleja diversidad, se pueden identificar 5 grupos en el bloque masista: Militantes del MAS reconocidos provenientes de distintos sectores; Profesionales en su mayoría abogados, varios de ellos ligados a ONG's; intelectuales (entre los más destacados Raúl Prada Alcoreza, Carlos Romero y Loyola Guzmán); dirigentes y ex dirigentes de los campesinos, de las mujeres campesinas, de los gremios de los profesores, artesanos, vendedores ambulantes, transportistas, constructores, microempresarios, universitarios, vecinos de las Juntas Vecinales, cooperativistas mineros y cocaleros; personas que se identifican como pertenecientes a un ayllu, pueblo originario, organización indígena u Organización Territorial de Base.

³¹ El ayllu en Bolivia es una unidad comunitaria conformada por un conjunto de familias ligadas por vínculos de sangre y afines que conforman un núcleo de producción económica y distribución de los bienes de consumo. El Ayllu es el antecedente más antiguo del Municipio en Bolivia.

³² En Bolivia a las comunidades indígenas tienen niveles de articulación nivel local, regional y nacional, lo que en general les permite tener una gran capacidad de movilización, y especialmente en las zonas de valles y altiplano, donde se contiene una sólida tradición organizativa (García, 2009: 429).

La Nueva Constitución era para muchos tan solo un apéndice de las acciones del Gobierno que pondría “candado” a las políticas estatales y buscaría también introducir cambios en los tres poderes para consolidar el poder del nuevo Gobierno y habilitar la reelección.

[...] Para otros, en los debates de esta época, la Asamblea surgía antes que nada de la memoria indígena para refundar un Estado que desde el nacimiento de la república en 1825 había dejado de lado a los pueblos originarios y dado continuidad al gobierno colonial, con una primera Constitución enviada por Simón Bolívar, que dio nombre a la nación, pero sin incluir a sus mayorías. Esta posición se relacionaba con la idea de que el Estado debía ser transformado, y no sólo ocupado por los que habían sido excluidos [...] (Schavelzon, 2012:12-13).

Schavelzon (2012: 76) analiza el enfrentamiento entre horizontes políticos en la AC desde la contraposición de Estado y comunidad, poniendo sobre la mesa la posibilidad de que las formas comunitarias se vuelvan Estado, de un “encuentro entre comunidad y Estado”. Más que negar tal encuentro, habría que poner en cuestión la forma en que se plantea, ya que, en medio de los dos extremos, el Estado y la comunidad, encontramos un amplio abanico de posiciones, incluso si nos enfocamos en lo “comunitario”, los horizontes son diversos. Un claro ejemplo de cómo las tensiones entre las organizaciones indígenas fueron constantes y en momentos agudas es, como se verá a continuación, el Pacto Unidad.

La marcha por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales en 2002, en la que se demandaba al Gobierno la aprobación de un proyecto de Ley de Necesidad de reforma constitucional, permitió el encuentro entre los pueblos indígenas de tierras bajas (indígenas de Oriente y Amazonía) y tierras altas. En septiembre de 2004, las organizaciones indígenas y campesinas de tierras altas y bajas se reúnen en Santa Cruz de la Sierra para establecer una alianza, la cual denominarían el Pacto de Unidad, cuyo objetivo era presentar una propuesta de ley consensuada para convocar a la Asamblea Constituyente y construir una propuesta constitucional (Valencia; Égido, s/a: 17, 25). Del Pacto Unidad³³ surge finalmente la propuesta de nueva constitución en agosto de 2006: *Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos indígenas, originarios y*

³³ El Pacto Unidad se); conformaba por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB); Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB); Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB); Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia, “Bartolina Sisa” (FNMCB-BS); Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ); Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC); Movimiento Sin Tierra de Bolivia (MST); Asamblea del Pueblo Guaraní (APG); Confederación de Pueblos Étnicos Moxeños de Beni (CPEMB).

campesinos. Posteriormente, dicha propuesta fue asumida parcialmente por el MAS³⁴; en el documento oficial de la campaña del MAS para elegir a los constituyentes *Refundar Bolivia para vivir bien* no se incluía el término de Estado plurinacional, su incorporación a la propuesta del MAS se puso de manifiesto en su presentación en la Comisión sobre Visión de País.

En el seno del Pacto se protagonizó una fuerte tensión entre originarios e indígenas (CONAMAQ y CIDOB) por un lado, y campesinos por otro (CSUTCB), la cual llevó inclusive a la posibilidad de ruptura del Pacto. CONAMAQ y CIDOB eran organizaciones indígenas que apoyaban el proceso de cambio liderado por Evo Morales, pero no eran “orgánicos” del MAS, es decir, no respondían a las decisiones del partido, ni participaban de ninguna forma en sus instancias de toma de decisiones, y aunque había algunos cuantos constituyentes de CIDOB y CONAMAQ entre los assembleístas elegidos en las listas del MAS, la vinculación de las organizaciones con el MAS era en muchas ocasiones conflictiva. Estas dos organizaciones solían quejarse de la falta de apoyo por parte de la otra mitad del Pacto de Unidad en las reivindicaciones y demandas que desde su punto de vista eran centrales en el proyecto de Estado Plurinacional, como, por ejemplo: la autonomía indígena, la representación directa, y el reconocimiento de la propiedad colectiva (Schavelzon, 2012: 94-95).

Por su parte, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) es una organización nacional de comunidades indígenas y campesinas fundada en 1979. Actualmente es considerada como la organización indígena-campesina más importante de Bolivia, con presencia a nivel nacional. Surge como una organización indianista katarista, y mantiene un discurso de reivindicación nacional indígena. A qué se debe la tensión entre ésta y CIDOB y CONAMAQ, si la CSUTCB es creada por los kataristas que se alejan del proyecto de Estado del 52, impulsado por el MNR y continuado por los militares, y siendo que esta desarrolla propuestas que son antecedentes directos del Estado Plurinacional. Ello se explica principalmente porque si bien la CSUTCB rompe en 1979 con las organizaciones campesinas anteriores, que se encontraban ligadas al Estado

³⁴ En el documento oficial de la campaña del MAS para elegir a los constituyentes “Refundar Bolivia para vivir bien” no se incluía el término de Estado plurinacional; su incorporación a la propuesta del MAS se puso de manifiesto en su presentación en la Comisión sobre Visión de País.

del MNR y a los militares³⁵, no dejaba de ser la estructura sindical portadora de la herencia de la reforma agraria, la “campesinización” y la mentalidad moderna que se organiza alrededor del sindicato.

En la diferencia de matrices ideológicas y políticas se origina, en parte, la tensión entre las posiciones de las organizaciones sociales y de otros sectores marginados en la cartografía política, y las posturas del MAS dentro de la Asamblea.

1.7. El empate catastrófico en la Asamblea Constituyente

La fuerza política en la Asamblea Constituyente no estaba de por sí definida. No fue necesariamente equivalente al número de adherentes a determinado posicionamiento, incluso aunque este estuviera respaldado por el aparato de gobierno. Dado que dicha fuerza respondía a una cierta correlación de fuerzas, y siendo que esta correlación se fue modificando a lo largo del periodo constituyente, el capital político estuvo en juego en todo momento. Se fue definiendo en función de factores, tales como la capacidad de negociación, la vinculación entre organizaciones, grupos, partidos o incluso departamentos, y la presión política extra asamblearia en las calles. Estos factores son los que explican el poder de negociación de los constituyentes opositores, por un lado, y el predominio del bloque masista, por el otro.

La noción empate catastrófico de Gramsci es retomada por García Linera para definir el conflicto durante la transición política que se dio tras el triunfo electoral de Evo Morales; en este periodo, entre 2006 y 2008, en el que parecía no definirse cuál de los dos bloques —el masista o la Media Luna— ocuparía la posición dominante. El término resulta pertinente para describir lo que ocurría en el contexto nacional y que se vio reflejado en varios momentos del periodo constituyente, en los que el conflicto político de fondo, que era justamente la pugna por conseguir la posición dominante en el campo político y que se vivía en el contexto nacional, fuera de la Asamblea Constituyente, se expresó en disputas respecto a temáticas o puntos controversiales: la mayoría absoluta o los dos tercios, la

³⁵ El antecedente directo de la CSUTCB es la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB), la cual fungió como organización paraestatal durante el Pacto Militar-Campesino. A partir de 1974, tras la masacre del Valle, comienza un proceso de reorganización autónoma de las direcciones sindicales; se desconocen los liderazgos impuestos afines al Pacto, y surge la CSUTCB, “aglutinando autónomamente a la mayor parte de indígenas y campesinos” (García Linera (coord.), 2010: 113-115).

cuestión de la autonomía departamental y el referéndum autonómico, y la demanda de Capitalía Plena para Sucre.

Entre septiembre de 2006 y febrero de 2007, las representaciones políticas del MAS y Podemos se enfrascaron en una dinámica de polarización política en torno al criterio de aprobación que primaría a lo largo del trabajo de la Asamblea: la mayoría absoluta o los dos tercios respaldados por Podemos. La primera opción era defendida por el MAS con el fin de hacer valer su dominancia como bloque en la definición de las deliberaciones, finalmente esto significaba un control casi total de la aprobación de los contenidos controversiales. Los dos tercios, por su parte, representaban para la oposición la posibilidad de obtener una capacidad de veto y bloqueo, y capacidad de presión para hacer prevalecer sus intereses, de tal manera que la cuestión no era trivial. Los dos tercios equivalían a 67% de los asambleístas, el MAS tenía el 54%, con lo que le faltarían 13%, que en tal caso representarían el “voto de oro” o el voto con capacidad de veto. Finalmente, el 14 de febrero se logra aprobar la modificación del artículo 70 sobre el sistema de votación, combinando la mayoría absoluta con los dos tercios, además de permitir que pudieran aprobarse informes de mayoría y minoría en el trabajo de las comisiones para resolver todo en las plenarios de la Asamblea (Gamboa, 2009:13), sin embargo, este conflicto sería solo la antesala de varios subsecuentes.

1.7.1. La demanda autonómica

La confrontación regional no es propia de este periodo y su manifestación tampoco es circunstancial. Históricamente, como resultado de procesos demográficos, económicos y políticos, se fueron concentrando regionalmente dos polos con características económicas, políticas y étnicas discernibles. La cuestión racial y la de clase se pueden correlacionar de forma directa con la distribución sociodemográfica en el territorio.

Como se aprecia a simple vista en el mapa (véase gráfico 3), los departamentos de la Media Luna ocupan la mayor parte de la extensión territorial de Bolivia, de aquí que, durante el periodo constituyente, la intermitente posibilidad de que Chuquisaca y Cochabamba se sumaran al bloque opositor generaba nerviosismo, pues ello podría empujar la situación a un escenario de mayor confrontación, en el que se hacía factible la posibilidad de un golpe de Estado.

Gráfico 3. Media Luna

Ubicación y figura regional de los departamentos de los Departamentos opositores al gobierno de Evo Morales



Fuente: Wikipedia.org

La oposición trata de hacer efectivo su poder a partir de su región predominante; la derecha política se delimita en un oriente territorial, albergado en cuatro departamentos ubicados en la región de Los Llanos, que conforman la *Media Luna*: Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija (ver gráfico 3). Tras la elección de Morales, particularmente durante el periodo constituyente, la demanda oriental de descentralización y autonomía departamental, con el objetivo de tener el control sobre la explotación y comercialización de los recursos naturales disponibles en la región, tenía ya una larga trayectoria³⁶, pero se retoma con

³⁶ El tema de la autonomía toma fuerza en Santa Cruz a principios del siglo XX. De entonces data el Manifiesto de la Sociedad Geográfica, en el cual se hace una crítica al Estado por el abandono de las regiones orientales, y se propone a un modelo de desarrollo económico con autogobiernos regionales. La cuestión resurge en 1957, con la discusión sobre las regalías del petróleo, de la que resulta la distribución departamental de un porcentaje de las regalías.

Los comités cívicos reviven la demanda, cuando se retoma la democracia en los años 1982 y 1984. No solo Santa Cruz, sino también Cochabamba, Sucre y Potosí pedirán descentralización. La demanda quedará neutralizada con la aplicación de la Ley de Participación Popular que efectúa una descentralización administrativa, municipal y la consiguiente integración de las elites regionales a la estructura del Estado a través del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Movimiento de izquierda Revolucionaria (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN). (García, 2005:467-468)

particular fuerza después del triunfo electoral de Morales. El bloque opositor opta por una estrategia autonomista con el objetivo de reducir el poder del gobierno central encabezado por Morales, y conseguir que las regalías generadas se quedaran en el departamento que las generaba, evitando así la transferencia de recursos entre departamentos.

En este contexto, las prefecturas departamentales redactan los Estatutos Autonómicos, en los que, entre otras cosas, se desconocen atribuciones del presidente y del Congreso Nacional, y de manera inconstitucional, las prefecturas convocan a referéndum autonómico en los departamentos de Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando.

Después del referéndum autonómico en Santa Cruz el 4 de mayo de 2008, Evo Morales promulga una ley en la que se llama a la realización de un referéndum revocatorio, el cual se llevará a cabo el 10 de agosto, con el fin de decidir la permanencia del Presidente Evo Morales y de ocho de los nueve prefectos departamentales. Finalmente, Evo Morales es ratificado con el 67.43% de los sufragios, y, asimismo, los Prefectos de cuatro de los departamentos opositores —Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando— son ratificados. En el caso de Santa Cruz, donde se asienta la élite que lidera a la oposición regionalista, el prefecto obtuvo 70% de los votos. De tal manera que, tanto Evo Morales como los prefectos de la Media Luna consolidan sus liderazgos, lo que agudiza y prolonga el conflicto político: los dos bloques resultan fortalecidos del referéndum.

La demanda autonomista fue la principal bandera de la oposición en la Asamblea. Tenía a la cabeza a los partidos tradicionales (MNR, MIR y ADN) y contaba con el apoyo de las corporaciones empresariales regionales: Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO) y la Asociación de Bancos. Asimismo, la Autonomía Departamental se convirtió en la bandera de los comités cívicos, que contaban con el respaldo político y económico de las empresas privadas de todo el país, principalmente de Santa Cruz, en particular de la Cámara de Exportadores y la Cámara de Hidrocarburos de Bolivia (García, 2009; Ragalsky, 2008). Esta minoría económicamente poderosa estaba representada en la Asamblea por los partidos de oposición, principalmente por PODEMOS, que aglutinó a un grupo de gente, desde la acomodada y letrada, hasta profesionales y otros dirigentes sociales independientes que encontraron en PODEMOS un espacio de participación. Como vanguardia de la

oposición, PODEMOS se encargó de la mediación con los actores de la Media Luna (PIEB, 2008 :8).

1.7.2. Capitalía para Sucre

La instalación de la AC en Sucre, departamento de Chuquisaca, se convierte en la coyuntura precisa para la ofensiva del bloque regional opositor. La demanda de Sucre de “Capitalía Plena” es en sí misma compleja y de fuertes antecedentes históricos. Tiende sus raíces hacia la guerra federal de 1899 que se desencadena a partir de la Ley de Radicatoria del 31 de octubre de 1898, mediante la cual se obligaba al presidente, por entonces Severo Fernández Alonso, a permanecer en Sucre, arguyendo que la capital de la República. Al finalizar la guerra José Manuel Pando es elegido como presidente de la República, Fernández Alonso es exiliado rumbo a Chile, se define para el país un régimen unitario, y se establece que los poderes Ejecutivo y Legislativo radicarán en el Departamento de la Paz, mientras que Sucre será la Capital Constitucional.

En el periodo constituyente la demanda resurge y funciona como elemento aglutinante para la oposición al gobierno de Morales, y como trampolín político que brinda a la Media Luna la posibilidad de capitalizar el descontento y el manejo del conflicto a su favor. Lo que detona el conflicto que pone en crisis la Asamblea en relación a la demanda sucrense de capitalía es el rechazo por parte del MAS —con el aval de los constituyentes paceños, que representaban un tercio de la bancada— de la solicitud del Comité Interinstitucional³⁷ de presentar la discusión en las comisiones de la AC. La reticencia del bloque masista provoca la reacción de los representantes sucrenses de la oposición, quienes optaron por abandonar el Teatro Mariscal Santa Cruz; enseguida se convoca a paro cívico, a huelga de hambre y se declara estado de movilización permanente en Sucre (Fornillo, 2010). Pronto se robustece el bloque de oriente con la adhesión de Chuquisaca a la Media Luna —ahora contaba con el respaldo de cinco de los nueve departamentos y de siete de las

³⁷ Antes de que fuera lanzada la convocatoria a la Asamblea Constituyente, varias organizaciones de Sucre convocaron a un “Foro de Intereses Ciudadanos” que decidió llevar adelante una propuesta para que sus representantes locales en la Asamblea propusieran el retorno de los poderes a Sucre. A partir de esta iniciativa se conforma en marzo del 2007 el Comité Interinstitucional, el cual reunió a 46 sectores. Al frente se encontraba el rector Jaime Barrón de la Universidad Mayor Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, y John Cava, líder del comité cívico local (Fornillo, 2010).

nueve prefecturas, incluyendo la de la Paz y Cochabamba—, lo que incrementa su beligerancia y su potencial para impedir el avance de la Asamblea. Desde entonces, que es apenas el inicio del periodo constituyente, la tensión que se desprende de la aparente paridad de fuerzas conducirá a la agudización del conflicto.

A la movilización de Sucre se sumó la de la Media Luna y la prefectura de Cochabamba. “La oposición, brindó apoyo logístico, articuló a los representantes partidarios, y vio la ocasión de extender el entramado cívico, para azuzar el conflicto naciente en el eslabón débil del área andina; antes comandado por un prefecto masista ahora parecía permitir dar por tierra a la Constituyente oficial alojada en su propio terreno” (Fornillo, 2010). La articulación operativa de este bloque comienza con la coordinación entre Comités Cívicos, la cual da origen al bloque Cívico-Prefectural: la Junta Democrática de Bolivia, que a su vez es el antecedente de la representación cívica y prefectural de estas seis regiones que se ratificó el 8 de noviembre de 2007 cuando los seis prefectos reunidos en Tarija conformaron el Consejo Nacional Democrático (CONALDE).³⁸ El CONALDE se convertirá en uno de los interlocutores más influyentes en las negociaciones finales del texto constitucional.

Aunque finalmente el bloque de la Media Luna tuvo que negociar con el MAS, la bandera sucrense de capitalía fue la punta de lanza que le permitió capitalizar el conflicto a tal punto de convertirse en una fuerza política capaz de disputar el poder, prácticamente en condiciones de “empate catastrófico”, respecto al bloque en ascenso.

1.8. ¿Transformar el Estado y ser Estado?

La victoria es lo primero que copta el Estado.
Raquel Gutiérrez

Nos hemos dejado atrapar por el viejo Estado.
Raúl Prada

La llegada del MAS al gobierno, para algunos entendida como la “toma” del Estado por parte del MAS, era concebida como la cristalización de la victoria. Sin embargo, el riesgo implicado en esa apuesta fue notorio en breve, de a poco ese Estado “tomado” pareció convertirse en un espacio de cooptación del propio “triumfo popular”. A lo largo del periodo

³⁸ La CONALDE, conformada por prefectos de la Media Luna (Santa Cruz, Tarija, Beni y Pando), más los de Cochabamba y Sucre, y cívicos de estos cinco departamentos.

constituyente los gestores de la Asamblea (representantes del gobierno masista y la vicepresidencia misma, así como los constituyentes alineados al MAS) se encargan de gestionar y orientar la Asamblea, asumiendo en todo momento la investidura y la voluntad de ser Estado, es decir de ser los representantes del nuevo bloque dominante.

Las iniciativas como la Primera Comisión Técnica (Oberland), la Segunda Comisión Técnica y la Cumbre Social y, principalmente, el Concejo Político Suprapartidario, que surge como iniciativa vicepresidencial en octubre de 2007, puede leerse como parte de los intentos del gobierno por negociar para garantizar la unidad estatal, en uno de los periodos de mayor polarización y estancamiento del periodo constituyente. Su objetivo, como el de todos los encuentros posteriores con asambleístas convocados por el MAS, o por la Vicepresidencia de forma paralela, era el de recuperar el control, retomar iniciativa y hacer las negociaciones necesarias para conseguir dos tercios de votos. Es en el espacio del Concejo en el que el Vicepresidente Álvaro García Linera asume un papel directivo en la Asamblea.

García Linera comienza a trabajar en la búsqueda del centro político. En ese contexto, el de la Asamblea y de mayor insubordinación de la Media Luna, el centro político representa justo una mediación, la concertación entre esas posiciones conservadoras y las más radicales. “Ceder para salvar la Asamblea”, es el objetivo del Concejo Suprapartidario —afirmaba Raúl Prada (Schavelzon, 2009: 279)—. Y esta fue la tónica de las tentativas de diálogo que siguieron al Concejo.

En los momentos más álgidos, cuando el Comité Interinstitucional se aferraba a la capitalidad, el discurso del vicepresidente dirigido a los sectores beligerantes de la Media Luna, iba en el sentido de que debían aprovechar la voluntad del gobierno para negociar: “[...] estamos dando muestra de que queremos concertar [...] este es el mejor y quizá el último escenario para pactar intereses” — afirmaba García Linera en entrevista al periódico cruceño *El Deber*. En el mismo sentido, advertía sobre la posible radicalización de las bases y el riesgo que ello representaba para sus intereses: “(...) tendrán la responsabilidad histórica de haber asfixiado ese escenario y de haber provocado la emergencia de fuerzas sociales que cuestionarán de manera radical el latifundio, la propiedad de la tierra y las riquezas.” (*El Deber*, 21 de octubre de 2007.)

El gobierno pone entre paréntesis la posición política que lo llevó a ser gobierno, para pasar a posicionarse como gobierno y garante de las instituciones del Estado (aunque en el discurso oscilaría de uno a otro lado según fuera el caso). En la declaración citada, el gobierno no es parte de las fuerzas populares “plebeyas”, sino de la entidad mediadora, el centro político: el Estado. Al mismo tiempo, reconoce y enfatiza dicho posicionamiento político e ideológico al centro: “Ellos [y no nosotros] cuestionarán sus privilegios de manera radical”. Este énfasis del gobierno en la negociación lo colocaba indefectiblemente del lado del Estado, más cerca de la oposición y más lejos de las organizaciones sociales que seguían aportando por defender la agenda popular:

[...] mientras el Gobierno hacía el máximo de esfuerzo para acercarse a la oposición se descuidaba el lado de las bases sociales, que eran las que se alejaban del MAS cuando este encontraba un centro de acuerdo con sus rivales, luego de la firma del acuerdo del 11 de octubre, el presidente de la CIDOB solicitaba aclaraciones sobre el destino de las autonomías indígenas y anunciaba nuevas movilizaciones. Evo Morales se reunió con ellos y consiguió que los indígenas suspendieran las protestas. Con las organizaciones de tierras bajas no hubo ruptura, como en el caso de CONAMAQ, pero la tensión se mantendría. Así lo manifestaba Lázaro Tacóo de CIDOB, entrevistado en una nota del periódico La Prensa (19 de octubre, 2007) en la que afirmaba que el Concejo Suprapartidario había frenado cuatro de las siete demandas fundamentales de las organizaciones indígenas en la Asamblea. “Poco a poco ha ido cediendo en todo”, decía en la misma nota Justino Leños de CONAMAQ, que hablaba de “traición” del MAS.” (Schavelzon, 2012:268)

En este periodo la situación política se encontraba al filo de la negociación y del conflicto. A la beligerancia de la Media Luna, se sumaba la inconformidad de la bancada en cuanto a las negociaciones en la Paz. Desde la Casa Argandaña, sede de la bancada masista en Sucre, llovían los reclamos a la comisión técnica y al Concejo Suprapartidario que participaba del diálogo y la revisión de la constitución. En general, la inconformidad giraba en torno a un fenómeno patente en este periodo: la usurpación del poder constituyente al interior de la Asamblea. Tenemos entonces una doble enajenación del poder constituyente. Por un lado, la que se denota en la composición de la AC en la cual quedan fuera parte de las expresiones auténticas del poder constituyente. Por el otro, la enajenación que se da en el momento en el que el gobierno se adjudica el papel que debiera corresponder a la Asamblea. La expresión más flagrante de esto es la negociación final en el Congreso.

El 6 de noviembre, tras los magros avances en el Concejo Suprapartidario³⁹, García Linera anuncia el cierre de la instancia, con lo que se recuerda como el mensaje más confrontante a la oposición, advirtiendo nuevamente sobre la radicalización de la mayoría, que podría tomar determinaciones más radicales respecto a la distribución de las riquezas.

Queda la Asamblea Constituyente en manos de su Directiva, de los asambleístas y del pueblo boliviano, que confiamos sabrán encontrar el mecanismo para liberar a la Asamblea Constituyente de este chantaje ultraconservador, de este secuestro reaccionario, racista y fascista de algunos sectores empresariales y políticos que quieren hacerle daño al país [...] Esta decisión libera a la mayoría para que en los siguientes días pueda tomar decisiones aún mucho más radicales en cuanto a la distribución de las riquezas. La minoría no tendrá derecho a reclamar el que la mayoría tome decisiones radicales en torno a temas de la propiedad, porque ellos, la minoría, es la que está cerrando los escenarios de encuentros y diálogos (Declaraciones de Álvaro García Linera en Schavelzon, 2012: 287).

La unidad, pilar que legitima y da razón de ser al Estado, era la apuesta del MAS; la amenaza constante del cierre de la Asamblea significaba la posibilidad latente de ruptura. Para este caso, no llegar al pacto constitucional significaba la renuncia a la unidad y abría la puerta a la posibilidad de explosiones de violencia, o incluso a un escenario de guerra civil, lo que implicaba para el bloque masista el riesgo potencial de perder el timón, de renunciar al Estado. Para el MAS, que había llegado a “ocupar el Estado”, la concertación era el único camino deseable. De aquí que las declaraciones del Vicepresidente en la entrevista concedida a La Prensa el 3 de enero de 2006, recién iniciando el gobierno.

Estamos frente a una resolución pactada de la lucha por el poder. Bolivia vive una lucha por el poder de nuevos sectores, nuevas clases sociales y nuevos grupos culturales que emergen en esta disputa. Hoy se dio una gran señal histórica de parte de la población para resolver este dilema, no mediante la imposición de un bloque sobre otro sino mediante una resolución pactada en la lucha por el poder. Donde hay un núcleo articulador, un núcleo de liderazgo moral e intelectual, una hegemonía gramsciana, que lo constituyen los indígenas. Indígenas que han logrado articular un proyecto político entorno al liderazgo de Evo Morales y han expandido su mirada del mundo al resto de las clases sociales, incluso a

³⁹ El Concejo Suprapartidario negoció diversos artículos referentes a Visión de País y Estructura del Estado, que más adelante serían la base de las negociaciones finales en Cochabamba, sin embargo, en ese momento los acuerdos no eran vinculantes, y la representación en la reunión apenas y alcanzaba 2/3 de las fuerzas políticas. PODEMOS se presentó hasta los encuentros finales con el objetivo de obstaculizar y romper el espacio y al llegar al tema de capitalidad, el Consejo Suprapartidario no logró más acuerdos. El Comité Interinstitucional rechazó todas las propuestas (Schavelzon, 2009).

sectores empresariales y regionales que comienzan a subir en este liderazgo sus propios intereses. Es, sin embargo, un proceso que no se va a resolver solo con las elecciones, ahora viene la Constituyente. Pero se trata de una resolución pactada de la lucha por el poder en torno a un núcleo nacional-popular e indígena (García, 2006, 03 de enero).

Al final del periodo constituyente, con la Asamblea en vilo, el medio para conseguir esa “resolución pactada” sería la negociación del contenido de la constitución en los puntos controversiales. Ello traería como resultado un texto constitucional mediatizado.

1.9. Concertación y texto constitucional

El texto constitucional que finalmente se aprueba no es el que se aprobó como informe de mayoría en Sucre, este fue modificado y luego aprobado a detalle en Oruro en diciembre de 2007. La ratificación de la Constitución no ocurre sino hasta la negociación en el Congreso. En el contexto de la multitudinaria marcha en exigencia a la aprobación de la Ley de Convocatoria a Referéndum Constituyente, en octubre de 2008, el gobierno convoca a todas las fuerzas políticas partidarias al Congreso Nacional para revisar el texto constitucional aprobado en Oruro; después de 18 horas de deliberaciones y con el voto de más de dos tercios de los presentes, el Congreso boliviano modificó 101 de los 411 artículos del texto constitucional, sobre organización económica y caracterización del Estado, autonomía, recursos naturales, medio ambiente, control social, soberanía y artículos del capítulo de Tierra y Territorio. La concreción de este pacto se da con la promulgación de la Constitución el 07 de febrero de 2009.

La concertación y las modificaciones implicadas son incluso reconocidas en la presentación de la Nueva Constitución Política del Estado en la cual se señala que “mediante un acuerdo nacional con diversos actores sociales y políticos, la Nueva Constitución Política del Estado tuvo algunas modificaciones, que fueron compatibilizadas, consensuadas y finalmente aprobadas por 2/3 de votos de todas las fuerzas políticas del Congreso Nacional, el 21 de octubre de 2008.” Sin embargo, el 25 de enero de 2009, los bolivianos participan en el referéndum y votan por la Constitución sin conocer cuáles eran los cambios que se habían hecho en el Congreso. Incluso en la página *web* de la Vicepresidencia y de la Asamblea Constituyente continuaba publicado el texto de Oruro. Los cambios a la Constitución no se socializaron (Jiménez, 2014).

A continuación, se revisarán las modificaciones a dos capítulos constitucionales importantes respecto a la política económica: el capítulo cuarto “Minería y metalurgia” y el capítulo noveno “Tierra y Territorio”. En estos se observa cuán definitorio es el proceso constituyente (la correlación de fuerzas, el manejo del conflicto y el ejercicio del capital político) en la limitación y definición de los horizontes de cambio expresados en la Nueva Constitución Política del Estado.

1.9.1. El capítulo de minería y la concertación del apoyo cooperativista

En medio de los turbulentos acontecimientos de la Calancha⁴⁰, en Sucre llega a concretarse un primer documento aprobado por mayoría y minoría (el de informes de mayoría y minoría). Debido a la agudización de la crisis política y a la creciente polarización social en torno a la demanda de Capitalía Plena, el proceso de aprobación del texto constitucional no se concluye allí. La falta de condiciones para seguir sesionando conduce al traslado de la Constituyente a Oruro, aun cuando ello implicaba ya una violación a la Ley de Convocatoria, la cual establecía que la sede de la Asamblea sería Sucre.

El capítulo de Minería no se tocó en la posterior negociación en el Congreso. En lo que respecta a este capítulo, no hay diferencias entre el texto aprobado en Oruro y el que fue aprobado en el Congreso; en realidad este ya había sido modificado a partir de la negociación con los cooperativistas después de la aprobación en Sucre. En el siguiente cuadro se pueden constatar los cambios realizados.

En el proyecto de constitución hasta entonces aprobado, el capítulo de minería era ya de por sí débil, no cambiaba casi nada ni regulaba las problemáticas existentes en el sector. Sin embargo, antes de las modificaciones, en el texto habían quedado dos cuestiones importantes, con las cuales los cooperativistas estaban insatisfechos: que la comercialización sería tarea exclusiva del Estado y que todos los contratos, vigentes hasta

⁴⁰ En noviembre de 2007, tras la repetida imposibilidad de realizar las sesiones de la AC en el Teatro Mariscal, su sede oficial, la Directiva de la Asamblea decidió trasladar la última sesión a un cuartel militar situado en las afueras de la ciudad de Sucre. Entre el 24 y el 26 de noviembre Sucre es escenario de fuertes manifestaciones que exigen que la Asamblea Constituyente retorne a su sede oficial e incluya el tema de la Capitalía Plena para Sucre. En este contexto se da un fuerte enfrentamiento entre manifestantes sucrenses por un lado y fuerzas policiales y miembros de organizaciones sociales que habían ido a resguardar la sesión de la Asamblea por el otro. El saldo del enfrentamiento fue de 3 muertos y más de 200 heridos.

el momento, tenían que ser revisados.⁴¹ La relevancia de estas disposiciones radica en que establecían la exclusividad estatal en materia de comercialización, y la revisión de las reglamentaciones y los derechos vigentes hasta ese momento, incluidos aquellos constituidos en el periodo neoliberal. No obstante, estas disposiciones fueron echadas atrás. Al parecer, la presión del sector cooperativo había surtido su efecto.

Tabla 3.

ARTÍCULOS MODIFICADOS DE LA CONSTITUCIÓN APROBADA EN SUCRE (Noviembre, 2007) PARA LA APROBACIÓN EN DETALLE EN ORURO (Diciembre, 2007)	
CUARTA PARTE ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO TÍTULO II MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES, TIERRA Y TERRITORIO CAPÍTULO CUARTO MINERÍA Y METALURGIA	
Artículo 367 I. El Estado, <u>a través de sus entidades públicas autárquicas, será el responsable de la administración y el aprovechamiento</u> de las riquezas mineralógicas que se encuentren en el suelo y en el subsuelo, cualquiera que sea su origen. II. Los recursos naturales no metálicos existentes en los salares, salmueras, evaporíticos, azufres y otros, son de carácter estratégico para el país. III. Será responsabilidad del Estado la dirección de la política minera y metalúrgica, así como el fomento, la promoción y el control de la actividad minera.	Artículo 369. I. El Estado será responsable de las riquezas mineralógicas que se encuentren en el suelo y subsuelo cualquiera sea su origen <u>y su aplicación será regulada por la ley. Se reconoce como actores productivos a la industria minera estatal, industria minera privada y sociedades cooperativas.</u> II. Los recursos naturales no metálicos existentes en los salares, salmueras, evaporíticos, azufres y otros, son de carácter estratégico para el país. III. Será responsabilidad del Estado la dirección de la política minera y metalúrgica, así como el fomento, promoción y control de la actividad minera. IV. El Estado ejercerá control y fiscalización en toda la cadena productiva minera y sobre las actividades que desarrollen los titulares de derechos mineros, contratos mineros o derechos preconstituidos.
Artículo 368 I. El Estado <u>podrá suscribir contratos mineros con personas individuales y colectivas</u> , previo cumplimiento de las normas establecidas en la ley. <u>El Estado podrá reservarse derechos sobre riquezas mineralógicas, para beneficio del pueblo.</u> II. El contrato minero obligará a los beneficiarios a desarrollar la actividad minera para satisfacer el interés económico social. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a su rescisión inmediata. III. El Estado, a través de sus entidades autárquicas, promoverá y desarrollará políticas de administración, prospección, exploración, evaluación e información técnica, geológica y científica de los recursos naturales no	Artículo 370. I. El Estado <u>otorgará derechos mineros en toda la cadena productiva</u> , suscribirá contratos mineros con personas individuales y colectivas previo cumplimiento de las normas establecidas en la ley. <u>II. El Estado promoverá y fortalecerá las cooperativas mineras para que contribuyan al desarrollo económico social del país.</u> <u>III. El derecho minero en toda la cadena productiva, así como los contratos mineros tienen que cumplir una función económica social ejercida directamente por sus titulares.</u> <u>IV. El derecho minero que comprende las inversiones y trabajo en la prospección, exploración, explotación, concentración, industria o comercialización de los</u>

⁴¹ Información proporcionada en entrevista por Georgina Jiménez (CEDIB) el 21 de abril de 2014.

<p>renovables para el desarrollo minero.</p>	<p><u>minerales o metales es de dominio de los titulares. La ley definirá los alcances de este derecho.</u></p> <p>V. El contrato minero obligará a los beneficiarios a desarrollar la actividad minera para satisfacer el interés económico social. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a su resolución inmediata.</p> <p>VI. El Estado, a través de sus entidades autárquicas, promoverá y desarrollará políticas de administración, prospección, exploración, explotación, industrialización, comercialización, evaluación e información técnica, geológica y científica de los recursos naturales no renovables para el desarrollo minero.</p>
<p>Artículo 370</p> <p>I. Pertenecen al patrimonio del pueblo los grupos mineros nacionalizados, <u>plantas industriales, fundiciones y áreas mineras</u>, que no podrán ser transferidos o adjudicados en propiedad a empresas privadas por ningún título.</p> <p>II. La dirección y administración superiores de la industria minera estarán a cargo de una entidad autárquica con las atribuciones que determine la ley.</p> <p>III. <u>El Estado tiene la atribución exclusiva y la responsabilidad de la comercialización de los minerales metálicos y no metálicos. Esta atribución la ejercerá a través de una empresa pública autárquica encargada de la compra, el procesamiento y la exportación de la materia prima, preferentemente con valor agregado, y según cotización vigente.</u></p> <p>IV. Las empresas autárquicas creadas por el Estado establecerán su domicilio legal <u>en los centros</u> de mayor producción minera.</p>	<p>Artículo 372.</p> <p>I. Pertenecen al patrimonio del pueblo los grupos mineros nacionalizados, sus plantas industriales y sus fundiciones, los cuales no podrán ser transferidos o adjudicados en propiedad a empresas privadas por ningún título.</p> <p>II. La dirección y administración superiores de la industria minera estarán a cargo de una entidad autárquica con las atribuciones que determine la ley.</p> <p>III. <u>El Estado deberá participar en la industrialización y comercialización de los recursos mineralógicos metálicos y no metálicos, regulado mediante la ley.</u></p> <p>IV. Las nuevas empresas autárquicas creadas por el Estado establecerán su domicilio legal <u>en los departamentos</u> de mayor producción minera, <u>Potosí y Oruro.</u></p>

El primer aspecto a destacar, entre las modificaciones al texto constitucional aprobadas en Oruro respecto al texto constitucional aprobado en Sucre, dada su relevancia estructural, es la modificación del artículo 370, inciso III. En este, la versión anterior establecía “la atribución exclusiva y la responsabilidad de la comercialización de los minerales metálicos y no metálicos” por parte del Estado. La versión aprobada en Oruro, sin embargo, señala que el Estado “deberá participar en la industrialización y comercialización de los recursos mineralógicos metálicos y no metálicos”, es decir, se le quita la exclusividad en la comercialización, lo que implica que privados, como las cooperativas mineras, podrían vender y comprar minerales, sea a agentes nacionales o transnacionales. De acuerdo con Jiménez, los cooperativistas aprovechan el traslado de la Constituyente de Sucre a Oruro

para negociar con el gobierno estos temas.⁴² A cambio, los cooperativistas —uno de los soportes corporativos más importantes del MAS— pusieron las condiciones para que la nueva sede fuera Oruro y allí garantizaron el “cuidado” de la Constituyente.⁴³

Destacan aquellas modificaciones que conciernen al sector cooperativo. De manera general, se enfatiza su importancia económica y social, como otro subsector de la minería. La NCPE define que: “[E]l sistema cooperativo se sustenta en los principios de solidaridad, reciprocidad, equidad en la distribución, finalidad social y no lucro de sus asociados. El estado fomentará y regulará la organización de las cooperativas mediante Ley” (Artículo 55). Además, “[E]l Estado reconoce y protege a las cooperativas como forma de trabajo solidario y de cooperación, sin fines de lucro” (Art. 310).

Las cooperativas fueron además favorecidas con el reconocimiento y respecto a los derechos preconstituidos de las sociedades cooperativas mineras, por su carácter productivo social. (D. T. 8 I y IV). Así, el cooperativismo minero obtuvo dentro del texto constitucional, garantías de intocabilidad sobre las concesiones de explotación de los recursos mineros, tal como lo demandaba.

En el artículo 370 destaca la inclusión en el párrafo III, de la “promoción” y “fortalecimiento” de las cooperativas mineras. Asimismo, ahora se les reconoce constitucionalmente como actor de la industria minera; en el Artículo 369 se incluyó la definición de los actores mineros: “[s]e reconoce como actores productivos a la industria minera estatal, industria minera privada y sociedades cooperativas”. Cabe destacar que son estos “actores mineros” quienes para la aprobación de la Ley Minera de 2014 (véase Capítulo III) serán los “legítimos” sectores convocados para la elaboración y discusión del proyecto de Ley Minera, lo que tendrá implicaciones importantes en el enfoque de la industria minera durante el gobierno de Morales y particularmente en el proceso de deliberación de la Ley Minera, pues pareciera concebirse como una actividad que no concierne al interés nacional sino solo al sector.

⁴² El personaje clave de estas negociaciones es Santos Ramírez Valverde, quien en los tiempos de la Asamblea fue uno de los principales operadores del MAS en el Senado, y que más tarde sería nombrado presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y después encarcelado por la cuestión de los hidrocarburos.

⁴³ Información proporcionada en entrevista por Georgina Jiménez (CEDIB) el 21 de abril de 2014.

1.9.2. La cuestión de la tierra y el pacto congresal

El 3 de junio de 2006, apenas unos meses después de tomar posesión como presidente de Bolivia, Evo Morales anuncia la puesta en marcha de un ambicioso programa agrario. El proceso de Saneamiento de Tierras se declara emergencia nacional y el gobierno manifiesta la intención de concluir las tareas pendientes de la ley INRA de 1996, cuyo plazo se cumplía justo en 2006⁴⁴. En decreto oficial, se anuncian dos medidas iniciales: reversión al Estado de las superficies de tierras “negadas a la producción y al trabajo y reservadas a la especulación y a los negocios bancarios”, y entrega exclusiva de estas a los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias, sin tierra o con tierra insuficiente (Valenzuela, 2008; Urioste, 2007; Chumacero, 2010).

El 2 de agosto de 2006, en un acto político en la localidad de Ucureña, lugar donde medio siglo atrás se declara la primera revolución agraria, Evo Morales anuncia una reforma agraria radical, y declara el inicio de “la revolución agraria”, la cual se fundaría en 4 pilares: distribución de tierras, eliminación del latifundio, crédito barato y acceso a mercados alternativos, y maquinización. El 28 de noviembre se aprueba en el Parlamento la Ley 3545 de “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”, en el contexto de una marcha indígena y campesina que se movilizó desde el oriente hasta la Paz, para pugnar por su aprobación.⁴⁵

Desde el momento de la promulgación de la Ley de Reconducción Comunitaria los sectores económicamente poderosos de los departamentos de la Media Luna representados en los gremios de productores de oriente —Cámara Agropecuaria de Oriente (CAO), Confederación Agropecuaria Nacional (CONFAGRO), Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ)— manifestaron su desacato a la normativa, impugnaron ante el

⁴⁴ En 1996 se promulga la ley del Servicio Nacional de la Reforma Agraria No. 1715 en la que se establece la regularización de los derechos propietarios, denominado saneamiento, que consistía en la determinación de zonas fiscales para distribuir las entre los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, así como en la entrega de títulos a los propietarios. En los 10 años de plazo fijados por la ley (1996-2006) se cubrió el 45.3% de la superficie total objeto de saneamiento y se tituló efectivamente 11.5% (Valenzuela, 2009:34).

⁴⁵ La ley de Reconducción Comunitaria modificó la ley INRA en aspectos importantes. Establece un procedimiento de saneamiento más rápido y flexible, precisa las definiciones de Función Social (FS) y Función Económica Social (FES), y permite la reversión de tierras, estableciendo su cumplimiento y verificación “en terreno” como principal mecanismo para conservar el derecho propietario a la tierra. Con esta se faculta al Poder Ejecutivo para identificar latifundios que no cumplan con la FES y revertirlos al Estado para su distribución a campesinos e indígenas sin tierra (Chumacero, 2010).

tribunal agrario e intentaron impedir el avance de la reforma agraria con el desconocimiento del nuevo marco legal, amenazas, la “autodefensa armada” y la resistencia violenta⁴⁶. Fueron estos sectores los que más adelante se opusieron a los puntos “radicales” del texto constitucional constitución y que presionaron para su eliminación o modificación. Finalmente, lograron la “mediatización” del texto constitucional en lo referente a la expropiación y al latifundio, en el marco de la negociación en el Congreso.

El texto consensuado entre el gobierno y la oposición presenta una modificación sustancial al capítulo Tierra y Territorio, añadiendo el artículo 399, mediante el cual se exime de los límites de extensión a las propiedades adquiridas con anterioridad a la aprobación de la constitución. Esto quiere decir que la ley aprobada por la constituyente en materia agraria no es retroactiva, por lo tanto, el nuevo límite de hectáreas permitidas sólo podía aplicarse a las propiedades adquiridas después de la promulgación de la nueva constitución. Para cambiar la estructura de la propiedad de la tierra en oriente, la constitución debía incorporar explícitamente el concepto de reversión de latifundios —lo que implicaba necesariamente la retroactividad de la ley— tanto por extensión como por incumplimiento de la Función Económica Social.

Dado que el texto constitucional fue aprobado en el informe de mayoría, salvo el artículo 398 referido al tamaño máximo de la propiedad agraria, de acuerdo a la ley, dicho artículo y la aprobación de la constitución fueron sometidos a un referéndum dirimitorio. Finalmente se establece que el límite máximo de la propiedad agraria era de 5.000 hectáreas.⁴⁷ Así, con apego al nuevo marco legal, sólo quedaron por revertir aquellas extensiones de tierra que no cumplían con la FES y aquellas mayores a 5000 hectáreas.

⁴⁶ Los ejemplos son numerosos. En repetidas ocasiones durante 2007 y 2008, el entonces Viceministro de tierras, Alejandro Almaráz, fue rechazado violentamente por grupos armados por los terratenientes cuando se intentaba realizar trabajos de identificación y saneamiento en la región oriental. En Pananti, Departamento de Tarija (Chaco), en noviembre de 2001, un grupo de terratenientes atacó a siete campesinos pertenecientes al Movimiento Sin Tierra (MST) para frenar los asentamientos que ellos realizaban en tierras que no cumplen las FES. En abril de 2008, un grupo de técnicos del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) e indígenas guaraníes, fueron atacados y golpeados por ganaderos y sicarios, cuando la comisión intentaba entrar a la zona del Alto Parapetí, provincia Cordillera del Departamento de Santa Cruz, para realizar el trabajo de saneamiento respectivo del sector. El resultado fue 40 personas heridas, entre ellas el Director Nacional del INRA (Valenzuela, 2008:66).

⁴⁷ El referéndum dirimitorio se llevó a cabo el 25 de enero de 2009. La opción de 5.000 hectáreas como nuevo límite máximo de la propiedad agraria fue respaldado por un 80.65% de los votos válidos. Es importante recordar que hasta antes de la NCPE el límite era de 50.000 hectáreas La

Tabla 4.

ARTÍCULOS MODIFICADOS EN LA NEGOCIACIÓN EN EL CONGRESO NACIONAL EL 21 DE OCTUBRE DE 2008	
CUARTA PARTE ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO TÍTULO II MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES, TIERRA Y TERRITORIO CAPÍTULO NOVENO TIERRA Y TERRITORIO	
Texto constitucional aprobado en Oruro (Dic. 2007)	Versión definitiva de la Constitución (aprobada en el Congreso)
Artículo 394 I. La propiedad agraria individual se clasifica en pequeña y empresarial, en función a la superficie, a la producción y a los criterios de desarrollo. Sus extensiones máximas y mínimas, características y formas de conversión serán reguladas por la ley. II. La pequeña propiedad es indivisible, constituye patrimonio familiar inembargable, y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. La indivisibilidad no afecta el derecho a la sucesión hereditaria en las condiciones establecidas por ley. III. El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad.	Artículo 394 I. La propiedad agraria individual se clasifica en pequeña, <u>mediana</u> y empresarial, en función a la superficie, a la producción y a los criterios de desarrollo. Sus extensiones máximas y mínimas, características y formas de conversión serán reguladas por la ley. <u>Se garantizan los derechos legalmente adquiridos por propietarios particulares cuyos predios se encuentren ubicados al interior de territorios indígena originario campesinos.</u> II. La pequeña propiedad es indivisible, constituye patrimonio familiar inembargable, y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. La indivisibilidad no afecta el derecho a la sucesión hereditaria en las condiciones establecidas por ley. III. El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad.
Artículo 398. (opción A para el Referendo Dirimitorio) Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por	Artículo 398. (opción A para el Referendo Dirimitorio) Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser

opción aprobada señalaba: “Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiendo por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de latifundio, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso la superficie máxima podrá exceder las cinco mil hectáreas”.

<p>ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso la superficie máxima podrá exceder las diez mil hectáreas.</p>	<p>contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso superficie máxima podrá exceder las diez mil hectáreas.</p>
<p>Artículo 398. (opción B para el Referendo Dirimitorio) Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso la superficie máxima podrá exceder de cinco mil hectáreas.</p>	<p>Artículo 398. (opción B para el Referendo Dirimitorio) Se prohíbe el latifundio y la doble titulación por ser contrarios al interés colectivo y al desarrollo del país. Se entiende por latifundio la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. En ningún caso la superficie máxima podrá exceder las cinco mil hectáreas.</p>
	<p>Artículo 399 <u>I. Los nuevos límites de la propiedad agraria zonificada se aplicarán a predios que se hayan adquirido con posterioridad a la vigencia de esta Constitución. A los efectos de la irretroactividad de la Ley, se reconocen y respetan los derechos de posesión y propiedad agraria de acuerdo a Ley.</u> <u>II. Las superficies excedentes que cumplan la Función Económico Social serán expropiadas. La doble titulación prevista en el artículo anterior se refiere a las dobles dotaciones tramitadas ante el ex - Consejo Nacional de Reforma Agraria, CNRA. La prohibición de la doble dotación no se aplica a derechos de terceros legalmente adquiridos.</u></p>

La irretroactividad de la normativa (Art. 399) es cuando menos incongruente si el objetivo era transformar la estructura de tenencia de la tierra —conformada históricamente—, ello significaba necesariamente su aplicación retroactiva. Para efectos prácticos de nada sirve la prohibición explícita del latifundio (Art. 401) sin la revisión de los derechos propietarios preconstituidos.

Las intervenciones al proyecto constitucional aprobado por la Asamblea fueron defendidas por el gobierno con argumentos que referían la necesidad de condiciones para la gobernabilidad y la paz social. Desde una perspectiva más amplia puede entenderse que la decisión de modificar el proyecto del texto constitucional obedeció a una evaluación política en que se consideró que el Referéndum constitucional y su aprobación por más de dos tercios, otorgaría al gobierno mayor legitimidad.

En el contexto del periodo constituyente se observa que aún con las diferencias y conflictos que se dan al interior del bloque masista y en particular del Pacto Unidad, hay una organicidad que los lleva a actuar como bloque; muestra de ello es la propuesta de Constitución que surge de esta alianza y es asumida por el MAS. Asimismo, al interior de la Asamblea y en las movilizaciones que se gestan en las calles hay una dinámica orgánica de los masistas en los momentos decisivos y defensivos, es decir, cuando se trata de salvaguardar lo que las organizaciones y los movimientos sociales consideraban logros u objetivos del proceso de cambio, podía reconocerse este bloque masista, conformado por el gobierno y las organizaciones, sectores desposeídos, pueblos indígenas, que en un principio se agruparon en torno al MAS de manera autónoma, con sus propios horizontes de lucha. Esta fuerza social aunada al respaldo institucional del que lo dotaba la victoria en las urnas, daban al bloque masista una ventaja importante.

En contraste, la Media Luna no contaba con una fuerza social equiparable a la del masismo, ni con proyecto para gobernar el país. Así, a pesar de su amplia capacidad de presión desplegada y de las demostraciones de poder en momentos decisivos (como los de la Calancha), llegando al clímax del conflicto, el referéndum revocatorio a favor del MAS es la prueba contundente de que deben negociar. Sin embargo, su capacidad de presión permite que el proyecto autonomista de la oligarquía termine el periodo constituyente fortalecido y tenga una capacidad de negociación importante que se ve reflejada en el pacto congresal.

En su papel de “ser Estado” la dirigencia del bloque masista fue flexible y, en ciertos momentos, complaciente con la oposición. Probablemente ponderando la posibilidad de una ruptura radical con oriente y sus consecuencias (la posibilidad de un golpe de Estado o de una declaración separatista). Así, en su papel de Estado, el MAS optó en todo momento por “preservar la unidad del país”, la unidad del Estado. De aquí que

buscara incidir hasta donde le es posible en la AC, vía los lineamientos de la convocatoria, los mecanismos de incorporación y, cuando fue necesario, por medio de las negociaciones extra asamblearias. Sobre todo, al final del proceso, la intervención por parte del ejecutivo y su insistencia en el acercamiento con la Media Luna, colocaron al MAS, en la práctica, en el papel de ser Estado.

La pretensión de ir a la Asamblea solo por reformas, fue expuesta por el mismo Vicepresidente, Álvaro García Linera: “La Constituyente puede inclusive no cambiar nada; lo fundamental es que los indígenas, históricamente excluidos, sean quienes estampen con su firma la nueva Constitución”.⁴⁸ Esta interpretación explícita del vicepresidente sobre los fines de la Asamblea, se inscribe en una lectura que puede hacerse también a partir del desenvolvimiento de los hechos, durante o después de concluido el periodo constituyente.

La Asamblea Constituyente boliviana reveló que no fue del todo un órgano soberano con la facultad para ejercer actos fundacionales, sino que estuvo limitada, ya sea por la Ley de Convocatoria o por otros convenios políticos, fruto de las influencias provenientes del propio Poder Ejecutivo y diversos intereses cívico-regionales. [L]os apelativos para posicionar los ensueños fundacionales con la Asamblea, solamente constituyeron interpelaciones ideológicas y simbólicas para marcar la diferencia entre el régimen de Evo Morales y la vieja estirpe de los demócratas neoliberales [...] (Gamboa, 2009).

Las declaraciones del vicepresidente aunadas a la definición de la Ley de Convocatoria, la premura con la que se convoca a la Asamblea, al afán “pactista” del masismo oficial durante la Asamblea, así como la intervención del gubernamental en la función del poder constituyente, apuntan a que para el gobierno, la AC se convirtió, en parte importante, en el sello de un acuerdo que lo ratificaba, en un medio de legitimación y por tanto un mecanismo para construir hegemonía, es decir, hacer que todos los sectores, incluida la oposición, pactaran el orden social y político presidido por el MAS.

Concretamente en la Constitución, para el caso de la tierra, la no retroactividad respecto a la regulación de los latifundios niega una reforma agraria capaz de terminar con la concentración de la tierra. Para el capítulo de minería, los cambios se reducen a las concesiones a las cooperativas mineras, por lo demás son prácticamente nulos; esta laxitud contribuirá más adelante a la aprobación de una normativa minera que representa más bien

⁴⁸ Declaraciones de Álvaro García Linera a Radio Fides, después de la aprobación de la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente a principios de marzo (*Bolpress*, 16/05/06).

una contrarreforma; la generalidad y los vacíos del texto constitucional en materia minera, dejaron la puerta abierta para que las reglamentaciones y leyes operativas dieran un contenido cuya dirección no estaba definida constitucionalmente.

CAPÍTULO 2

EL PROYECTO MASISTA

Durante los gobiernos de Evo Morales los indicadores de crecimiento económico presentan, en términos generales, una tendencia al alza. De acuerdo con cifras del Banco Mundial y de la CEPAL, durante la última década Bolivia se ha encontrado entre los países con mayor expansión económica de América Latina.

En 2013 la tasa de crecimiento del PIB llegó a ser de 6.79, su punto más alto desde 1975, año en el que llegó a ser de 7.31. Entre 2006 y 2015 el PIB per cápita ha presentado un crecimiento promedio de 3.27%, según datos del Banco Mundial⁴⁹, tocando su punto más bajo en 2009, con una tasa de crecimiento de 1.67%, y el más alto en 2013 con un crecimiento de 5.14%. Estas cifras contrastan con la tasa de crecimiento promedio de 1.02% durante los periodos previos, a partir de 1985 (véase el gráfico 4).⁵⁰

No obstante, la volatilidad regional e internacional, destaca también el mediano equilibrio de la economía boliviana. Se observa que en periodos de graves caídas generalizadas, particularmente en las economías de América Latina y el Caribe, Bolivia ha conservado una relativa estabilidad. Tal es el caso de la crisis del 2008, que llevó a la región a una caída de 5.6 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento del PIB, la cual fue de -2.9% para 2009 (véase el gráfico 4.2). Países como Argentina, Venezuela, Paraguay, México, Honduras, Nicaragua y El Salvador presentaron para ese año tasas inferiores a -3%⁵¹, con una caída de hasta diez puntos porcentuales en el caso de Argentina. En tanto que, en Bolivia, si bien se observa una reducción en el ritmo de crecimiento de 2.7 puntos porcentuales, aún se presenta un 1.6% en la tasa de crecimiento. Lo mismo ocurre en 2014

⁴⁹ De acuerdo a los datos de la CEPAL, la tasa de crecimiento promedio fue de 3.31%. En general las cifras de los dos organismos presentan diferencias de décimas, sin embargo, reflejan la misma tendencia. En este capítulo se presentarán cifras de las dos fuentes según convenga, dada la disponibilidad de los datos.

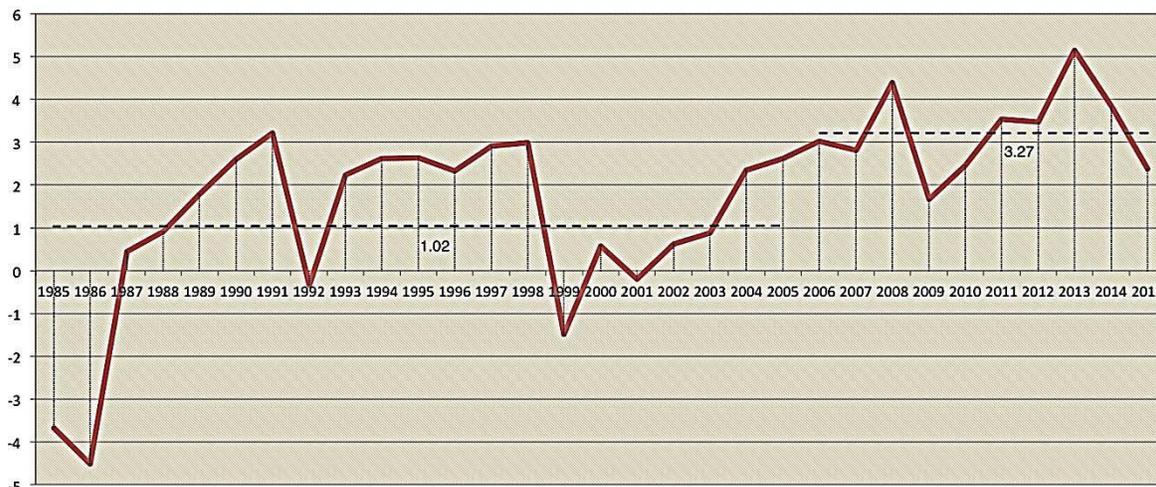
⁵⁰ La serie inicio en 1985 debido a que se busca contrastar los periodos de gobierno caracterizados por la aplicación de las políticas de ajuste estructural, respecto a los periodos de gobierno de Evo Morales.

⁵¹ Tasas de crecimiento del PIB menores a -3% en países de América Latina: Argentina -7.0%, México -6.3%, Paraguay -5.2%, Venezuela -4.7%, Honduras -4.1%, Nicaragua -4.0%, El Salvador -3.5% (CEPAL).

con la desaceleración económica que golpea a la región; Bolivia decrece, pero mantiene una tasa de 3.8%

Gráfico 4.

Crecimiento del PIB per cápita (% anual)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

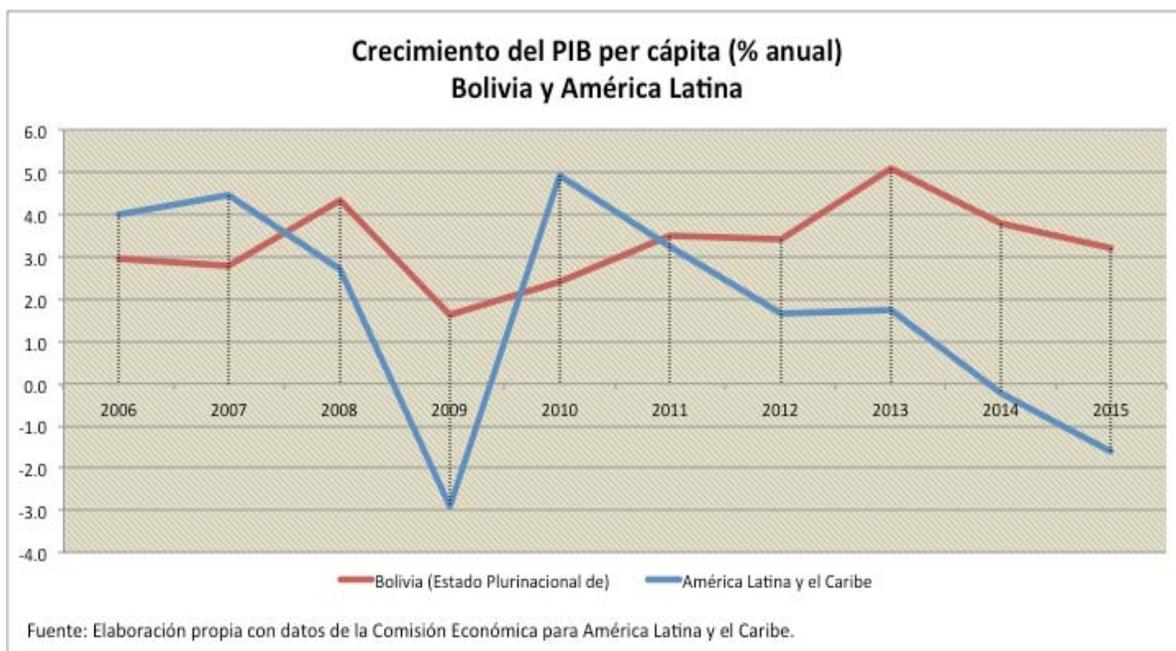
Otro indicador favorable son las reservas internacionales. En 2014, las reservas internacionales de Bolivia representaron el 48 por ciento del PIB. Esto permite a Bolivia disponer de recursos para uso productivo, o para inversión pública. Asimismo, las reservas sirven como un amortiguador frente a los choques externos, evitando crisis de balanza de pagos (Johnston y Lefebvre, 2014).

Uno de los resultados más destacados durante los gobiernos de Evo Morales es la reducción de la pobreza. La población en situación de pobreza pasó de alrededor de 62.4% entre 1997⁵² y 2004, a 54% en 2007 y a 32.7% en 2013. Se trata de una reducción considerable en un periodo de 9 años (véase gráfico 6).

Sin duda este tema va más allá de las cifras económicas, pues implica directamente las condiciones de vida de la población, razón por la cual será abordado más adelante en el análisis del gasto social. Por ahora se presenta únicamente como información que se agrupa con la anterior en un balance de indicadores.

⁵² Se inicia la serie en 1997 debido a la disponibilidad de cifras registradas en la CEPAL.

Gráfico 5.

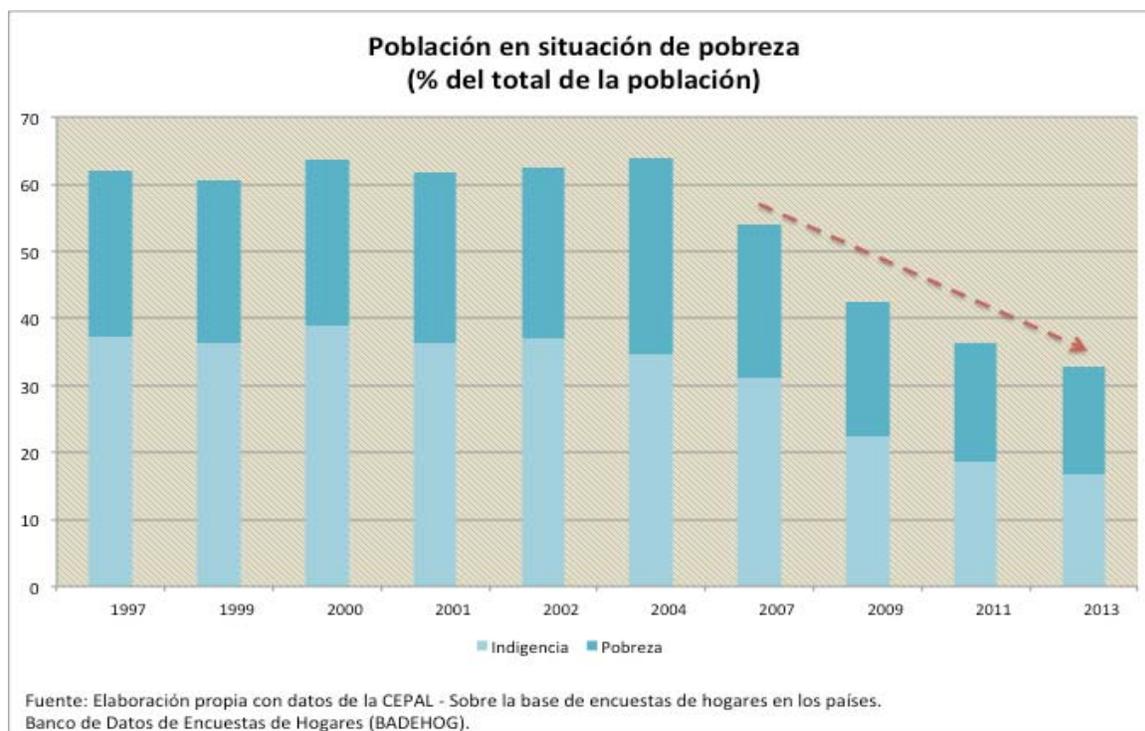


Hecha la revisión anterior, se puede constatar un avance en los indicadores básicos de desempeño económico, así como en la reducción de la pobreza. El balance positivo en estos términos es irrefutable. Sin embargo, ¿a partir de estas cifras es posible inferir un éxito económico del gobierno de Morales?, ¿estas son pertinentes para afirmar que Bolivia vive una buena situación económica?, ¿cuáles serían los parámetros para sostener esta afirmación?

Varias son las discusiones que se intersectan en este debate y hay preguntas que hacer antes de intentar cualquier aproximación. Primero: ¿cuál es el “horizonte de deseo” que establece el punto de referencia a partir del cual se respalda o critica las medidas de Morales en materia económica-ambiental? ¿A partir de qué se puede hacer una valoración al respecto? Desde una perspectiva que busca identificar los cambios y las continuidades en el “proceso de cambio”, el balance habría de fundarse, en primera instancia, en las demandas sociales que respaldaron el triunfo de Evo Morales en las elecciones presidenciales de 2005, y que fueron asumidas como banderas del masismo en ascenso. De aquí que el primer referente sea los planteamientos de la agenda de los movimientos sociales previo a la llegada de Morales al gobierno que se concretan en la Agenda de Octubre: la nacionalización de los hidrocarburos, la convocatoria a Asamblea

Constituyente, y la recuperación de los recursos naturales para el pueblo boliviano. Aunque generales, estas demandas señalan una dirección clara del cambio que se esperaba.

Gráfico 6.



El segundo referente es el propio proyecto de gobierno de Evo Morales Ayma. Este se expresa, por una parte, en el discurso del gobierno⁵³, y por otra, en documentos oficiales públicos, como lo son las leyes y los planes y programas de gobierno. Evidentemente, los lineamientos de dicho proyecto han sufrido modificaciones a lo largo del tiempo, en las distintas administraciones de Evo Morales, pero hay ejes discursivos que se conservan y que siguen definiendo la orientación económica, política y social del gobierno, los cuales se ven más o menos reflejados en políticas de gobierno específicas. De tal suerte, para comenzar un balance de la política económica y de recursos naturales o, como en este caso, de la política minera, habrá que comenzar por revisar los contenidos programáticos del proyecto masista.⁵⁴

⁵³ Al hablar de discurso de gobierno nos referimos a todas las declaraciones oficiales de Evo Morales Ayma u otros funcionarios de su gobierno.

⁵⁴ Para hablar de dicho proyecto programático tendremos en cuenta en todo momento el referente anterior al proyecto de gobierno masista que es la agenda de los movimientos sociales previa al triunfo electoral de Evo Morales.

2.1. El proyecto de gobierno

Desde el inicio de la gestión masista, el gobierno de Evo Morales definió, en el plano discursivo, una política económica que marcaba una distancia respecto a la política neoliberal. Esto se observa sobre todo en los discursos y documentos oficiales del primer periodo *evista*. En el discurso de toma de posesión de Evo Morales del 22 de enero de 2006, se expresaron elementos que señalan un horizonte de la política económica y de recursos naturales, y que podemos sintetizar en tres cuestiones: la necesidad de cambiar la política neoliberal; la propiedad del pueblo boliviano de los recursos naturales; la obligación de nacionalizar e industrializar los recursos naturales.⁵⁵ Posteriormente, en el primer documento programático que regiría la política pública a nivel nacional, el Plan Nacional de Desarrollo —partiendo de afirmar que “las propuestas y orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 (PND) son la base del inicio del desmontaje del colonialismo y del neoliberalismo en el país”⁵⁶ (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007:vii)— se reitera y desarrolla los aspectos antes mencionados, con la deferencia de que en este comienza a figurar la idea del “Vivir Bien”. Dicha noción aparecerá en adelante como una noción articuladora del proyecto *evista*.

2.1.1. *Sumak Kawsay* y *Suma Qamaña*

El Buen Vivir y el Vivir Bien han cobrado relevancia a partir de la emergencia de discursos y debates que se han dado en torno a ellas en América del Sur, y especialmente a partir de su inclusión en las constituciones de Ecuador y Bolivia, respectivamente.

En la concepción actual del Vivir Bien y el Buen Vivir es posible identificar tres vertientes: su significación originaria andina y amazónica (*suma qamaña* y *sumak kawsay*); la reinterpretación académica de dicha concepción original a partir de una idea de cambio y crítica a la sociedad actual (economía, patrón de desarrollo y consumo, neocolonialismo); y su reelaboración institucional en Ecuador y Bolivia, que ha buscado llevar elementos de su significación original a la política pública. Para Vanhulst (2015) el Buen Vivir combina los

⁵⁵ Discurso de posesión del Presidente Constitucional de la República, Evo Morales Ayma, 22 de enero de 2006.

⁵⁶ El documento se dio a conocer a cinco meses de haber comenzado el gobierno de Evo Morales, en junio de 2006 por parte del Ministerio de Planificación del Desarrollo. Posteriormente adquirió fuerza de Ley el 12 de septiembre de 2007 por medio del DS 29272; esta última es la versión citada.

tres elementos que hemos señalado: el Buen vivir, señala, “es el resultado de una combinación particular entre (1) ciertos principios éticos de la antigua cultura andina (defendidos por los movimientos indígenas), (2) las contribuciones contemporáneas de algunos intelectuales críticos y (3) la incorporación liminar de estos principios en la esfera política, lo que es particularmente visible en Ecuador y Bolivia, que incluyeron el Buen vivir en sus nuevas constituciones.” Si bien entre estos elementos existe una relación intrínseca, pues la concepción originaria incentiva y alimenta tanto sus elaboraciones académicas como las institucionales, en el marco de un análisis que, como el presente, busca indagar en los horizontes y límites del Vivir Bien en su vertiente institucional de cara a la política minera, y partiendo de que ellas presentan diferencias fundamentales (cosmovisión-modo de vida, reflexión académica, e implementación política) que derivan en diferencias de contenido, parece importante más que aglutinar, distinguir estas vertientes y definir sus contenidos.

El Buen Vivir y el Vivir Bien, como discursos actualmente reconocidos en el ámbito social y académico, se fundan en una relectura y ampliación de la expresión quechua “*sumak kawsay*”, usada principalmente en Ecuador, y la aymara “*suma qamaña*”, empleada en el entorno boliviano.⁵⁷ Si bien es cierto que actualmente se presenta una escasez de referentes prácticos de estas concepciones, y que antes de su popularización en la última década, dichos vocablos se encontraban casi en desuso en los pueblos quechua hablantes y aymara hablantes, se ha podido indagar en su existencia práctica como fenómeno social y reconocer sus significaciones originales.

Los *sarayakuruna* —persona o gente de “Sarayaku”, en su traducción del *kichwa*— fueron, ellos mismos, los primeros en escribir y reflexionar sobre el *sumak kawsay*, es decir, sobre su propia forma de vida, como algo distinto y como posibilidad alternativa a la idea de “desarrollo” de origen occidental. La primera referencia escrita al *sumak kawsay* se encuentra en el Plan Amazanga de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) de 1992; posteriormente aparece en el Plan de Autodesarrollo de la OPIP 1998, y en el

⁵⁷ También se pueden vincular a las expresiones de otros pueblos indígenas como el “*Shiir waras*” de los achuar o el “*Küme Mongen*” de los mapuches, entre otros. (Jiménez, 2011 en Vanhulst, 2015)

2000 sigue apareciendo en el Plan de Vida de la OPIP (Hidalgo-Capitán, Arias y Ávila 2014, 34-35; Cubillo-Guevara y Hidalgo-Capitán, 2015).

Carlos Viteri, intelectual y político indígena del pueblo *kichwa* (quichua) amazónico, ha sido un actor central en la difusión de la significación auténtica del *sumak kawsay* y ha mostrado su vigencia como práctica social del pueblo de Sarayaku en la Amazonia ecuatoriana. Viteri define el *Súmak Káusai* como buen vivir o vida armónica; “(...) aquello que los sarayakuruna conciben como el sentido ideal de la vida. Es un concepto formado por dos palabras: *súmak* [que significa] lo bueno, lo bello, lo armónico, lo perfecto, lo ideal y *káusai* [que significa] vida, existencia” (Viteri, 2003, citado en Cubillo-Guevara y Hidalgo-Capitán, 2015).

El *suma qamaña* aymara se ha traducido al castellano como “vida en plenitud”, y refiere al “equilibrio material y espiritual del individuo (saber vivir) y la relación armoniosa del mismo con todas las formas de existencia (convivir)” (Huanacuni, 2010:33-34). Simón Yampara lo define como “vivir bien en armonía con los otros miembros de la naturaleza y con uno mismo.” Sostiene, además, que el pueblo aymara-qhichwa no busca solamente el bienestar material, sino la armonía entre lo material y lo espiritual, y “[s]e preocupa del propio crecimiento biológico, entendido como los mundos vegetal, animal, lítico y territorial” (Yampara, 2001).

Los referentes prácticos del *suma qamaña* en la vida de los pueblos andinos han sido poco documentados. Incluso hay quienes señalan que, como tal, no es parte del lenguaje local y cotidiano de las comunidades (Uzeda, 2009 citado en Acosta y Gudynas, 2011). Sin embargo, se ha observado su vigencia en la *jaqicha*, el ritual ancestral del matrimonio, en el que mujer y hombre se articulan con las energías espirituales y la materialidad de la vida. Durante el encuentro entre los familiares del novio y la novia, se da una instancia llamada *iwja* (recomendación) al final de la cual los miembros de la familia y del ayllu expresan su deseo a la pareja: “... *wawanaka ...sumaki qamasipjata*”, que se puede traducir como “ustedes, como nueva pareja, van a vivir y convivir con todos los miembros de la familia y de la naturaleza” (Yampara 2011: 72). De acuerdo a su traducción literal — vida en plenitud—, el *suma qamaña* hace parte de una visión de la vida en la que el cosmos está conformado por complementarios y en la que el ser humano tiene un lugar en armonía con todos y con el todo, es decir, con la naturaleza, las plantas, los animales, y con toda

forma de vida en general. Esa armonía se da debido a que las relaciones en el cosmos se rigen a partir de los principios de reciprocidad, solidaridad, “relacionalidad” y complementariedad, lo cual es la condición del equilibrio.

A las primeras reflexiones, como las de Viteri y Yampara, siguió la emergencia de las revisiones y reelaboraciones intelectuales que se han dado en torno al *sumak kawsay* y el *suma qamaña* en los últimos años. En el ámbito académico latinoamericano e internacional, destacan los numerosos esfuerzos para profundizar en los significados y ampliar las interpretaciones del *suma qamaña* (vivir bien) y del *sumak kawsay* (buen vivir). La proliferación de los discursos sobre el Vivir Bien y el Buen Vivir en la academia se da a partir del 2008 y 2009⁵⁸, años en los que el *sumak kawsay* y el *suma qamaña* quedan incluidos en las constituciones de Ecuador y Bolivia, respectivamente. A partir del 2010 el interés se expande también a Europa, lo que se ve reflejado en el incremento de las publicaciones y del número de citas y referencias (Cubillo-Guevara y Hidalgo-Capitán, 2015; Vanhulst, 2015). A partir de esto se han producido debates desde las diferentes perspectivas de abordaje.

En algunos casos el Vivir Bien no se entiende como una realidad materializada en el presente. Si bien se presupone un vínculo directo con los saberes indígenas, se concibe más como un proyecto. Aquí destacan las reflexiones de Eduardo Gudynas y Alberto Acosta, quienes definen el Buen Vivir como una “oportunidad para construir otra sociedad sustentada en la convivencia del ser humano en diversidad y armonía con la naturaleza, a partir del reconocimiento de los diversos valores culturales existentes en cada país y en el mundo” (Acosta y Gudynas, 2011:103). Este se funda en la filosofía de vida de las sociedades indígenas ancestrales, sin embargo, aunque su anclaje histórico está en ese mundo indígena, también se sustenta en otros principios filosóficos universales y puede incluir otras elaboraciones. A partir de estas consideraciones se concibe como una propuesta en construcción (Acosta, 2010).

⁵⁸ El libro *Aprender en la sabiduría y el Buen vivir* (García, Lozano, Olivera, y Ruiz, 2004), publicado por la UNESCO, es el primer trabajo que se interesa por el Buen Vivir asociado a la cosmovisión indígena. Sin embargo, la proliferación de discursos al respecto se da en 2008, año de las discusiones de la Asamblea Constitucional en Ecuador (Vanhulst, 2015) y del periodo final de aprobación de la constitución boliviana.

El Buen Vivir se asocia a la resistencia indígena respecto a la forma de vida y visión del mundo unívoca, heredada de Occidente, de aquí que se ligue a la idea de la descolonización. Luis Macas (2011) define el Buen Vivir desde esta perspectiva. Señala que el Sumak Kawsay es la “columna vertebral”, concepto y práctica fundamental del sistema comunitario, que hace parte de un proceso histórico y una experiencia milenaria de las civilizaciones del Abya Yala. “Es una construcción colectiva a partir de las formas de convivencia de los seres humanos, pero, ante todo, en coexistencia con otros elementos vitales, donde se constituyen las condiciones armónicas entre los seres humanos, la comunidad humana y las otras formas de existencia en el seno de la Madre Naturaleza”. De esta manera, las nacionalidades originarias del Ayba Yaba se consideran como “una partícula que se gesta bajo el abrigo de la Pachamama”. Dicha visión del mundo conduce a una posición que se traduce —de acuerdo con Macas— “en la resistencia a toda forma de vulnerabilidad de los territorios ancestrales, la invasión, la colonización y la explotación de los bienes naturales, hoy impulsados por los Estados modernos” (47-49). Desde esta perspectiva el Buen Vivir es una posible alternativa para la comunidad humana frente a la crisis global, e implica la reivindicación de la defensa de las naciones originarias y su matriz civilizatoria.

De cara a esto, el Buen Vivir se entiende como un paradigma alternativo, que incorpora una dimensión ética y holística en la relación de los seres humanos entre ellos (con su entorno social) y con su entorno natural. Pablo Dávalos enfatiza el cambio epistémico que trae consigo el Buen Vivir al reincorporar la naturaleza a la historia. Desde que el paradigma cartesiano erigió al hombre como amo y señor de la naturaleza, ésta fue expulsada del pensamiento moderno; el Buen Vivir vuelve a darle un lugar como “parte inherente al ser social” (2008:5), “como fundamento y condición de posibilidad de su existencia a futuro” (2011:6). Asimismo, Dávalos destaca, en el seno del Buen Vivir, la propuesta de otros marcos epistemológicos como lo son la existencia del tiempo circular, del “ser comunitario”, o la predominancia de la lógica de los valores de uso sobre los valores de cambio. Todo lo cual significa que el individuo moderno debe reconocer “la existencia ontológica de otros seres que tienen derecho a existir y pervivir en la alteridad” (2008:6).

Otros autores van más lejos, Fernando de la Cuadra (2015), por ejemplo, señala que el Buen Vivir propone hacer visibles y superar “los errores y limitaciones de la matriz de pensamiento eurocentrista” de la modernidad y el capitalismo como modelo civilizatorio, con lo cual se cuestiona el patrón productivista (producción permanente) y consumista (consumo y acumulación permanente) prevaleciente en la actualidad. En esta dirección, se propone constituir una razón fundada en el Buen Vivir, a partir del diálogo transdisciplinar y en oposición a la razón instrumental. El Buen Vivir se considera así, como un posible fundamento epistemológico de un tipo de convivencia entre especies biológicas, que sea compatible con la reproducción de otro modelo de desarrollo (Alfaro, et al., 2015).

De manera general, se coincide en entender el Buen Vivir o Vivir Bien, por una parte, como un discurso crítico o una matriz de pensamiento alternativo a la modernidad occidental —ligada a la idea de crecimiento, el progreso y el desarrollo, y, por ende, al capitalismo— y, por otra parte, como asidero de un nuevo proyecto social y cultural, que se funda en una relación distinta entre el ser humano y la naturaleza a partir de los principios de reciprocidad y armonía. Así, en coincidencia con Eduardo Gudynas (2011) es posible sostener que el Buen Vivir es más una plataforma amplia, que un concepto con definición precisa.

Ahora bien, en esta conceptualización se incluyen elementos referentes a su primera y segunda acepción, de acuerdo a la distinción propuesta. Es decir, se ha definido el Buen Vivir como forma de vida vigente en determinados pueblos indígenas, y en vinculación con esta concepción, se define también como un proyecto en construcción. Queda pendiente entonces abordar su tercera connotación, ligada a las experiencias de su puesta en práctica como política pública.

2.2. El “Vivir Bien” en el entorno gubernamental

Además de constituir discursos asumidos y reelaborados en el ámbito social y académico, el Suma Qamaña (Vivir Bien) y el Sumak Kawsay (Buen Vivir) han sido retomados por los gobiernos de Bolivia y Ecuador, los cuales han buscado implementar políticas enmarcadas en estas nociones.

En el caso de Bolivia, la llegada de Evo Morales a la presidencia contribuyó fuertemente a la popularización del *suma qamaña*. David Choquehuanca, el ministro de

Relaciones Exteriores desde el inicio de la administración *evista*, fue el principal promotor de la inclusión del *suma qamaña* en el discurso del gobierno (Choque, 2016). Por otra parte, la Asamblea Constituyente fue un espacio propicio para su popularización y difusión; en ese contexto su trascendencia se vio reflejada en la incorporación del “término” en el nuevo texto constitucional. En el preámbulo de la nueva Constitución, se define a Bolivia como “(...) [u]n Estado basado en el respeto e igualdad entre todos, con principios de soberanía, dignidad, complementariedad, solidaridad, armonía y equidad en la distribución y redistribución del producto social, *donde predomine la búsqueda del vivir bien...*”⁵⁹ (CPE, 2009). Asimismo, el *suma qamaña* aparece como parte de los “Principios, valores y fines del Estado” en el artículo 8º constitucional:

El Estado asume y promueve como principios ético-morales de la sociedad plural: ama qhilla, ama llulla, ama suwa (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), suma qamaña (vivir bien), ñandere ko (vida armoniosa), teko kavi (vida buena), ivi maraei (tierra sin mal) y qhapaj ñan (camino o vida noble).

En la explicación del “Título I” (CPE, 2009) se señala que, con estos principios, los pueblos indígenas originario campesinos aportan al Estado, no solo con su cultura “sino también con su filosofía de vida”. A lo largo del texto constitucional se presentan diversas referencias al “Vivir Bien” vinculadas a la educación, al modelo económico, a la eliminación de la pobreza y al bienestar social en general; sin embargo, no hay una definición precisa del *Suma Qamaña* o Vivir Bien.

Cabe señalar que en el 2006 en Ecuador comienza a figurar el Buen Vivir como discurso de Estado. Alianza País —movimiento y organización política que impulsó la llegada de Rafael Correa a la presidencia—, integra el Buen Vivir como parte central del programa de gobierno. Posteriormente, en el marco de los debates constitucionales, el Buen Vivir también se hace presente y, finalmente, se incorpora en la constitución ecuatoriana como proyecto a alcanzar y como “paraguas ético que abarca todas las esferas de la política”⁶⁰ (Báez y Sacher, 2014: 244). Hay coincidencia, y muy probablemente una

⁵⁹ Subrayado de la autora.

⁶⁰ En la Constitución de Ecuador no se define claramente lo qué es el Buen Vivir; es en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y luego en el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 donde dicha definición se hace más explícita y el *sumak kawsay* se vincula a la cosmovisión de los pueblos

influencia mutua en la emergencia del Vivir Bien - Buen Vivir como discurso político de los gobiernos de Evo Morales y de Rafael Correa.

En el caso de Bolivia, los debates más amplios sobre el Vivir Bien se dan sobre todo después de su incorporación en la Constitución boliviana; a partir de entonces el *suma qamaña* aparece de manera constante en el discurso oficial. En el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, el Vivir Bien se convierte en una noción que articula de manera importante el programa del gobierno masista. Si bien es cierto que tampoco se define con precisión, hay algunos elementos de los que se puede inferir cómo se entiende. De acuerdo a primera mención en el documento, el Vivir Bien “corresponde a un patrón de desarrollo y de democratización integral, plurinacional y diversificado, donde el desarrollo y la democracia tienen la misma importancia” (2007:12). Llama la atención la relación incluyente que se establece entre el Vivir Bien y el desarrollo, esto dado que justamente los discursos en torno al Buen Vivir - Vivir Bien han enfatizado las diferencias, cuando no oposición respecto a la idea de “desarrollo”.

2.2.1. El Vivir Bien en el Plan Nacional de Desarrollo

El Vivir Bien del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 (PND) es distinto al que hemos definido en apartados anteriores —vinculado a la cosmovisión indígena y proyecto basado en la relación armónica con la naturaleza— esto, en principio, debido a la relación excluyente entre dicho Buen Vivir / Vivir Bien y la idea de desarrollo, noción central en el PND. ¿A qué se refiere entonces la idea del Vivir Bien en el marco del programa de gobierno del MAS?, ¿en qué consiste, y en qué medidas concretas se traduce este “patrón de desarrollo y democratización”?

El PND establece 4 pilares para su implementación: “Bolivia Digna”, “Bolivia Democrática”, “Bolivia Productiva”, “Bolivia Soberana”. El primero se refiere a la erradicación de la pobreza y la inequidad, así como a la distribución y redistribución de “ingresos, riqueza y oportunidades”. El segundo, al ejercicio social comunitario del poder vía la toma de decisiones en el Estado. “Bolivia Soberana” pretende la conformación del

indígenas, a la relación armónica con la naturaleza y a la importancia de la comunidad, así como a la oposición a la noción de desarrollo (Báez y Sacher, 2014: 245-246).

Estado como un “actor internacional”, soberano y auto determinado (2007: viii). Finalmente, el pilar denominado “Bolivia Productiva”, correspondiente a la dimensión económica del PND, se orienta a “la transformación, el cambio integrado y diversificación de la matriz productiva, logrando el desarrollo de los complejos productivos integrales, y generando excedentes, ingresos y empleo con la finalidad de cambiar el patrón primario exportador excluyente” (*Ídem.*). En el ámbito económico-productivo, el Vivir Bien se define como un “patrón de desarrollo integral y diversificado”, asociado a la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables, para la generación, control y distribución de los excedentes.

De acuerdo al PND, la matriz productiva boliviana se divide en dos: el sector estratégico, generador de excedentes, y el sector generador de empleo e ingresos. En el sector estratégico, conformado por hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales, el Estado tendría un rol central. En cada subsector se propone desplazar o limitar al capital extranjero a partir de la participación del Estado.⁶¹ Es importante señalar que, en todo el documento, transversal a todos los pilares de la propuesta económica, hay un reposicionamiento del papel del Estado.

En el discurso del PND se distinguen cuatro objetivos generales de lo que se puede denominar el proyecto económico del MAS: 1) cambio del patrón primario exportador; 2) industrialización de los recursos naturales; 3) generación y distribución de excedentes a partir de la industrialización de los recursos naturales para contribuir a un desarrollo integral y diversificado, y 4) rectoría del Estado en la economía y el desarrollo nacional.

De lo antes mencionado se sintetiza que en el ámbito económico el Vivir Bien implica una idea de desarrollo basada en la explotación e industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables, para la generación de excedentes que se emplearán en la satisfacción de las necesidades de infraestructura y básicas de la sociedad.

⁶¹ Se proyecta la participación del Estado en toda la cadena productiva, el cambio de matriz energética y por medio de políticas estatales para fijar precios y volúmenes de exportación; en electricidad, con la participación del Estado en el fortalecimiento de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) e incentivando una mayor presencia de la empresa privada; en los recursos ambientales, con mayor participación estatal en la regulación y promoción del aprovechamiento de los recursos naturales «de manera que se garantice un beneficio sostenible y una distribución justa entre los actores que participan del mismo» (MPD, 2007: 114-135; Rodríguez, 2012).

De acuerdo al PND, el objetivo primero de la “Bolivia productiva” es cambiar el patrón primario exportador como “condición imprescindible para revertir la desigualdad y la exclusión de la población indígena, urbana y rural” (2007:13). Sin embargo, en el mismo documento también se menciona la expansión de la extracción hidrocarburífera y de minerales, base del actual patrón primario exportador en Bolivia. Paradójicamente, la pauta parece ser “desarrollo” a partir de extracción de materias primas para cambiar el patrón primarista. Asimismo, a la par de este énfasis en la expansión de las actividades extractivas hay un énfasis discursivo en la defensa de la naturaleza y la “sustentabilidad”.

Después del controversial caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS)— el vicepresidente Álvaro García Linera incorpora al discurso gubernamental sobre el desarrollo en el Vivir Bien, la necesidad del cuidado ecológico.

En eso consiste el Vivir Bien: en utilizar la ciencia, la tecnología y la industria para generar riqueza, de otra manera con qué se podrían construir carreteras, levantar postas sanitarias, escuelas, producir alimentos, satisfacer las necesidades básicas y crecientes de la sociedad. Pero a la vez necesitamos preservar la estructura fundamental de nuestro entorno natural para nosotros y las generaciones que vendrán, que tendrán en la naturaleza la realización de sus infinitas capacidades para satisfacer sus necesidades sociales (2012: 70).

Así, en el discurso se enfatiza la preservación del entorno natural para que este siga siendo fuente de recursos para la sociedad, aunque en ningún momento, ni en el PND ni en los discursos gubernamentales, se menciona cómo se va a preservar esa “estructura fundamental” del entorno natural, a la par de la ejecución de un modelo expansivo de extracción de recursos naturales.

2.2.2. ¿Nuevo patrón de desarrollo?

En el Plan Nacional de Desarrollo se identifican elementos que aluden a rasgos de continuidad respecto a ideas y experiencias que se enmarcan en la concepción clásica del desarrollo, vinculada al crecimiento económico; aun cuando estos vayan aparejados a una crítica constante al modelo económico anterior. Asimismo, las vías para “alcanzarlo” no distan de otras que ya se han emprendido en el marco de las propuestas para el desarrollo. Un claro ejemplo es la extracción de materias primas, ligada a la industrialización y a la redistribución de excedentes. El factor social añadido es, al igual que en los viejos tiempos,

la idea de la distribución del excedente económico, la cual no está de ninguna manera garantizada por el crecimiento.

La redistribución social —la cual pone en el centro el papel del Estado— es paliativa al problema estructural de la dinámica económica, que es, sin más ni más, capitalista. A conclusiones similares se llegó tras la aplicación de medidas para estimular el crecimiento y “alcanzar” el desarrollo, que resultaron poco fecundas en la solución del rezago económico y social en América Latina.

Por otra parte, el crecimiento económico, sin importar si se trata de su versión distributiva, se correlaciona directamente con el mayor consumo de materias primas.⁶² A su vez, el incremento en el consumo de materias primas a nivel global está asociado al agotamiento de los recursos no renovables y parcialmente renovables, al aumento de la producción de basura y a la contaminación del aire, la tierra y las fuentes de agua. “Más allá de cierto punto, el crecimiento material de la economía sólo se puede obtener a expensas del agotamiento del capital natural y socavando los servicios proporcionados por las funciones de soporte vital (aire, agua y alimentos sanos) de las que todos dependemos” (Merkel, 2005). Para entender esto, basta partir del razonamiento físico expuesto por Herman Daly y John Cobb en 1989 sobre el tamaño constante —y por tanto limitado— del ecosistema, y las tensiones que genera una economía que crece más allá de una escala apropiada a dichos límites.

El Vivir Bien, de acuerdo a la concepción indígena originaria y a su relectura académica, conlleva una radical oposición a la concepción mercantil de la naturaleza, dominante en occidente; como se señaló, se trata de una coexistencia armónica del ser humano y su entorno natural. En el discurso oficial el Vivir Bien se circunscribe a una idea de desarrollo basada en la generación de riqueza mediante la explotación e industrialización de recursos naturales para su redistribución social, todo ello considerando el cuidado del medio ambiente. Sin embargo, este programa conlleva indefectiblemente la mercantilización de la naturaleza. De acuerdo al documento, sería entonces la extracción y posterior industrialización de los recursos naturales (hidrocarburos, minerales, etc.) lo que generaría excedente para lograr las condiciones materiales de bienestar social, y no la

⁶² Gian Carlo Delgado en *Coloquio Extractivismo minero: territorio, medio ambiente y sociedad*.

relación armónica entre el hombre y la naturaleza. Qué lugar ocupa aquí la naturaleza, cómo se le concibe sino es utilitariamente, sino es como mercancía. Ahora bien, ¿qué diferencia el proyecto masista de desarrollo de la idea clásica del desarrollo económico? El PND plantea una idea de desarrollo basada en el Vivir Bien —“integral” y “diversificado”— sin embargo, para lograrlo se proponen similares fórmulas a las que recurrió el desarrollismo cepalino [revisar]. Entonces, el discurso oficial del masismo no llega a superar ni la idea del crecimiento económico ni el desarrollismo. A pesar de que el Vivir Bien es un planteamiento excepcional que se ha presentado como crítico y reformador, su práctica evidencia una cooptación gubernamental del discurso del Vivir Bien que tiende a su simplificación y su reducción a un elemento retórico del discurso oficial, que mayormente no se traduce en prácticas consecuentes. El gobierno se enorgullece y prueba sus avances a partir de las cifras macroeconómicas que muestran el crecimiento de la economía, asumiendo así el paradigma económico mundial. Empero, en la economía boliviana se puede observar que el crecimiento del PIB está correlacionado con el incremento en la extracción de materias primas y, por ende, al incremento de las afectaciones ambientales.

No obstante, los planteamientos generales referentes a la política económica masista, marcan una diferencia respecto a aquella preconizada en Bolivia desde finales de la década de 1980. Si bien sus lineamientos no se corresponden con el objetivo, explícito en el propio discurso oficial, de desmontar el neoliberalismo⁶³, sí se presentan matices respecto a la política neoliberal y un ligero desplazamiento del capital transnacional con miras a construir una soberanía económica. Asimismo, es relevante el planteamiento de la restitución del Estado en la rectoría económica, la proyectada participación estatal en toda la cadena productiva, así como en las tareas de regulación y fiscalización, pues estas funciones apuntan en el sentido de limitar y direccionar la participación del sector privado nacional y extranjero.

Claro que hay que ser precisos en la diferencia entre limitar y regular, y suprimir. El objetivo es regular los mecanismos y armonizar la participación de todos los agentes

⁶³ Por ejemplo, en el ámbito de la matriz productiva, se apunta a extender la explotación de los recursos naturales para la generación de excedentes —mismo modelo extractivo de la era neoliberal— con la diferencia, sin duda importante, de reactivar la participación del Estado en la producción, en la regulación y en la mayor participación de las rentas, y apuntando a la industrialización.

económicos, sean nacionales o privados, comunitarios o extranjeros. En este sentido, podemos afirmar que el horizonte que se presenta en el PND —que recordemos es simplemente discursivo—, particularmente en el sector minero, es el de poner en orden la casa para que cada quien haga lo que le corresponda buscando su beneficio, pero sin abusar, y que se le permita al jefe de la casa (al Estado) llevar las cuentas y mejorar sus rentas. En ningún momento se plantean medidas para desvalijar la casa, el horizonte no es desmontar el neoliberalismo.⁶⁴

Ahora bien, independientemente de las limitaciones y aporías internas del proyecto, y de la falta de innovación respecto a la concepción y las vías del desarrollo, los planteamientos que conforman el discurso del proyecto de gobierno representan algo distinto al modelo neoliberal, y son estos los que ubicaron al gobierno de Evo Morales —al lado del de Correa—, como el más radical entre los llamados gobiernos progresistas latinoamericanos. Lo que sigue es distinguir entre dicho proyecto de gobierno masista (esbozado en discursos y documentos oficiales) de su ejercicio práctico, aquel que realmente lo distingue o no de la política económica de los gobiernos del periodo neoliberal. De tal suerte, el análisis ha de considerar efectivamente el primer ámbito (discursivo), para centrarse en adelante, en la política concreta, plasmada en la normatividad, por un lado, y en su ejecución práctica, por otro.

⁶⁴ En el documento se encuentra latente esta contradicción. Se expresa, por ejemplo, la necesidad del desmontaje del neoliberalismo, pero a la vez se recurre a la misma fórmula neoliberal de sobre explotación de los recursos naturales para la generación de excedentes. Claro que la diferencia es importante, discursivamente se apunta a la industrialización y a la generación de mayores rentas para el Estado, pero esto significa mejorar el modelo en el sentido del interés nacional, pero no desmontar el modelo.

CAPÍTULO 3

LA MINERÍA EN LOS GOBIERNOS DEL MAS (2006-2014)

A la luz de los ejes del proyecto masista esbozados en el capítulo anterior, en este capítulo se analizará el desarrollo y los resultados de la política minera del MAS en el periodo postconstituyente. El objetivo es observar cómo se ha concretado a partir del pacto constitucional y hasta el año 2014, lo que podemos llamar la minería del Vivir Bien.

Se comenzará con una revisión de los antecedentes de la cuestión minera en Bolivia hasta la llegada del neoliberalismo. Con el objetivo de construir una línea base de análisis, se hará una revisión de la política y marco legal que en la década de los noventa definió el carácter neoliberal de la minería en Bolivia. A partir de este “estatus” de la minería previo a las administraciones del MAS, asequible en la legislación hasta entonces vigente, se hará un acercamiento a la política, legislación y realidades de la minería durante el gobierno de Evo Morales hasta el 2014, con miras a identificar los cambios y las continuidades.

Primera parte
Antecedentes históricos

3.1. Del esplendor potosino al ocaso de la minería de la plata

Después de la conquista, América Latina proveyó de bienes primarios⁶⁵ a los países industrializados, definiendo en ese ámbito su papel en el mercado mundial. El patrón de desarrollo económico primario-exportador, caracterizó a las economías latinoamericanas en la colonia, cuando estas se especializaban en la extracción de materias primas para su exportación a las metrópolis. La transferencia de riqueza a Europa, a través de la Península Ibérica, marcó el inicio del sistema capitalista colonial, permitiendo la acumulación primitiva de capital que hizo posible la revolución industrial (*Cfr.* Cueva, 1977). Tal modo de inserción significó para los países latinoamericanos la conformación de economías caracterizadas por la exportación de materias primas a los centros industriales. Los desarrollos posteriores de dichas economías fueron signados por este patrón.

En lo que respecta a los metales preciosos, se estima que entre 1503 y 1660 se extrajeron de América Latina aproximadamente 185 mil kilos de oro y 16 millones de kilos de plata (Delgado, 2010). La minería, especialmente la minería de la plata, fue el sector de exportación más importante, el eje fundamental de acumulación, el motor y la razón de ser del sistema colonial. A ello se debe que los territorios de México y Perú hayan conformado los más importantes centros virreinales.

A partir de la conquista castellana, Bolivia —situada en la antigua Audiencia de Charcas— desarrolló su economía bajo un patrón exportador de materias primas, basado en la venta de minerales, productos agrícolas y, posteriormente, hidrocarburos. Después de la conquista los españoles habían mantenido una relativa indiferencia ante la región de Charcas, sin embargo, ello cambió radicalmente cuando los mineros de Porco⁶⁶ descubrieron en una zona cercana las betas de plata más ricas del continente. Este lugar de

⁶⁵ La época colonial se caracterizó por el saqueo masivo de metales preciosos, principalmente de oro y plata, así como de otros recursos (azúcar, café, madera, cacao, frutas y otros productos agrícolas).

⁶⁶ Porco es una localidad ubicada en el Departamento de Potosí, en la actual provincia de Antonio Quijarro.

ensueño para los colonos españoles en busca de riquezas, pasaría a llamarse Potosí en 1545 (Klein, 1982).

En breve, el centro minero de Potosí se convirtió en una de las razones fundamentales de la presencia de los españoles en la región de Charcas. Asimismo, el poblamiento y la dinámica de La Paz, Chuquisaca, Arequipa, Cuzco, Lima, y el noroeste argentino, fueron en buena medida condicionados por el auge de la plata en Potosí, que entonces llegó a albergar una población de más de 100 mil habitantes. La ruta de la plata hacia España y las necesidades de abastecimiento de mano de obra y mercancías para las minas, definieron un cierto desarrollo de toda ésta región a principios de la colonia (Klein, 1982:50). Su enorme producción durante la colonia, dio origen a un polo económico a nivel regional e internacional.

A lo largo del periodo colonial Potosí superó en producción total acumulada a la suma de sus dos competidores más cercanos, los yacimientos de Zacatecas y Guanajuato en territorio mexicano (Tandeter, 1992). Tal fue su esplendor logró articular en torno de sí territorios diversos —en términos históricos, geográficos, económicos y culturales— que conformaron lo que sería la Audiencia de Charcas y que luego la nueva república nombraría Bolívar. El Cerro Rico de Potosí fue el epicentro de la sociedad boliviana y su economía, las cuáles se organizaron a partir de la explotación de la plata (Klein, 1982; Tejada, 2012).

El Estado boliviano se fue articulando en torno a ese *milagro* de Potosí (tan intenso y acelerado que no dio tiempo ni de fundar dicha ciudad): Chuquisaca creció como centro residencial, administrativo y estudiantil, al servicio de los señores mineros de Potosí; Cochabamba y Tarija se desarrollaron como centros de acopio de granos y tubérculos — muy pronto también de maderas— al servicio de la urbe potosina (que en menos de un siglo llegó a ser la tercera aglomeración demográfica del planeta); La Paz cobró creciente importancia como centro de paso, de descanso y de acopio para el comercio que iba de Potosí a Cuzco; y Santa Cruz —fundada desde Paraguay para llegar a los nunca hallados tesoros del Beni— fue retomada desde Lima como centro para la defensa de Potosí contra el peligro de los ataques “chiriguano”) y también como centro de acopio de esclavos indígenas para el trabajo en las minas (Tejada, 2012).

Incluso cuando su esplendor se había agotado, a inicios del periodo republicano, el espacio económico regional constituido en torno a Potosí sobrevivía, articulando gran parte de los

departamentos de la actual Bolivia, el sur peruano y el norte argentino (Pentland, 1975, citado en Díaz, 2011b).⁶⁷

La geología del cerro potosino, de grandes, múltiples y muy concentradas vetas hacia la cumbre, la facilidad para su acceso y la rápida y barata explotación, condujo al gran auge de fines del siglo XVI (Tandeter, 1992). De 1545 a los años 1570, Potosí había producido cada vez más, convirtiéndose en la fuente de plata más rica del mundo.

El primer esplendor se sostuvo en la extracción de yacimientos superficiales, pero cuando estos se agotaron la producción decayó, al tiempo que inicia el crecimiento de la minería de galera⁶⁸. Sin embargo, las medidas tomadas por Toledo, como la introducción de la amalgama con mercurio (así como el aseguramiento de su abastecimiento), la reglamentación de la actividad minera, y la satisfacción de las necesidades de mano de obra minera a bajo costo⁶⁹, permitieron que la producción minera alcanzara grandes niveles entre 1570 y 1650 —periodo en el que Potosí produjo más de la mitad de la plata de todo el Nuevo Mundo—. Además, en 1595 se descubrió la Mina de San Miguel, en lo que después sería el departamento de Oruro; en ella se produjeron también grandes cantidades de plata fina (Klein, 1982).

A este periodo siguió el agotamiento y el descenso de la producción en la segunda mitad del siglo XVII y el primer tercio del siglo XVIII. Ya a fines del siglo XVII la Nueva España en su conjunto superaba la producción minera andina, y la región de Charcas había dejado de ser el centro del imperio español en el Nuevo Mundo. De ahí sobreviene una

⁶⁷ Del sur peruano se comercializaba algodón simple, aguardiente, vinos y telas de lana a cambio de harina, maíz, ponchos y coca. Al interior del territorio boliviano circulaban coca yungueña, azúcar y cacao cruceños, las telas de algodón de Moxos, telas de algodón peruano elaboradas en Cochabamba, además de vidrio, jabón y granos; del norte argentino traían caballos y mulas (Pentland, 1975: 99-105, citado en Díaz, 2011c).

⁶⁸ La minería de galera (galería) o de socabón es aquella que se realiza a través de una excavación horizontal o inclinada, ello depende de la ubicación del cuerpo mineralizado.

⁶⁹ El Virrey de Lima Francisco de Toledo introduce el proceso de amalgamación que permitió reducir la mano de obra y aumentar la producción; resuelve el problema del contrabando y el control gubernamental creando la casa Real de Moneda, en la cual toda la plata extraída y refinada en la Villa era convertida en barras y monedas, y la Corona se quedaba con la quita parte de la producción (Klein, 2002:54).

larga recuperación de la producción y exportación de la plata a mediados del siglo XVII, pero ya no se volvería al esplendor vivido⁷⁰ (Klein, 1982; Tandeter, 1992).

Después de la declaración de independencia en 1825, se muestra una continuidad casi total de las instituciones políticas y sociales de la colonia. Las élites tradicionales siguieron gobernando bajo los disfraces republicanos hasta muy avanzado el siglo XIX (Klein 1982:120). Al contrario de lo que podría pensarse, el inicio de la época republicana significó para Bolivia un periodo económico aún más crítico que los que se habían vivido durante la colonia. Tras la devastación que habían dejado las guerras de independencia (1809-1825) Bolivia sufrió un estancamiento económico que duró cerca de medio siglo. En el sector minero, la destrucción de las minas e ingenios y su consiguiente abandono⁷¹, el forzoso monopolio gubernamental de la acuñación y la exportación —el cual reducía las ganancias—, el aumento de los costos del transporte como resultado de las nuevas barreras arancelarias de las ahora repúblicas sudamericanas, el fin del crédito real, y la ausencia del capital y los recursos del gobierno imperial, trajeron como consecuencia una grave crisis en la minería (Klein, 1982:120-122).

Así, la actividad minera dejó de ser en esta época un sostén de la economía. Aunque la Asamblea republicana de 1825 aprobó los decretos de Bolívar en los cuales se suspendía el tributo indígena —pagado por todos los indios varones de entre 18 y 50 años—, al cabo de un año se había restablecido; éste pasó a ocupar el 60% de las rentas públicas, cuando en la segunda mitad del siglo XVIII no llegaba al 25% de la renta real. De hecho, de los años veinte a los cuarenta del siglo XIX, las fuentes de ingresos gubernamentales no dejaron de caer y únicamente el crecimiento demográfico, con el consiguiente aumento del tributo indígena, mantuvieron cierta estabilidad en las arcas del gobierno (Klein, 1982:123-132).

Las medidas proteccionistas del gobierno del Mariscal Santa Cruz (1829-1839) revitalizaron cuando menos un tiempo la dinámica económica. La creación de la moneda feble, por ejemplo, cuyo contenido en plata era menor que su valor nominal, sirvió para

⁷⁰ A mediados de la década de 1730 hay una modesta tendencia al alza que se prolonga hasta la década de 1790, sin embargo, ni en los mejores momentos de esta etapa las cifras de producción llegaron a recuperar el 50% de los máximos de 200 años antes (Tandeter, 1992).

⁷¹ En 1846 un censo oficial arrojó que para entonces había unas 10,000 minas abandonadas, lo cual respondía no a escasez de mineral sino a la destrucción de capitales y equipos en los tiempos de guerra, y a la migración de técnicos y mineros. Tan solo en Potosí, en 1803 había 40 ingenios y centenares de minas, y para 1825 solo funcionaban 15 ingenios y unas 50 minas (Klein, 1982:122).

alentar el comercio regional al ser ampliamente aceptada en el Perú y la Argentina, y representó una fuente de ingresos para el Estado, el cual mantenía el monopolio de la comercialización de la plata.⁷² La política proteccionista que primó hasta pasada la mitad del siglo XIX, beneficiaba a tenderos, artesanos y productores vinculados a este espacio de comercio regional, pero generaba recelo entre la élite de comerciantes y mineros, vinculada a los intereses chilenos en torno al creciente polo comercial que el capitalismo inglés expandía desde Valparaíso (Díaz, 2011b).

Finalmente, la derrota de Santa Cruz y de su proyecto nacional de la Confederación Perú-boliviana (1836-1839) frente a Chile⁷³, la impopular administración de su sucesor proteccionista Manuel Isidoro Belzu (1848-1855)⁷⁴, a la par del avance del comercio de importación y el paulatino apuntalamiento de la nueva élite minera —la cual llega al poder con José María Linares (1857-1861)—, puso fin a la política proteccionista que primó hasta pasada la mitad del siglo XIX, en un contexto en el que las economías de la región se fueron inclinando al sector de exportación (Díaz, 2011b).

Entre los años 1850 y 1860 se da una expansión económica, derivada del crecimiento de la minería en el litoral pacífico boliviano, el cual se debió a su vez a la inversión realizada por la nueva élite de comerciantes venidos a mineros, es decir, la nueva

⁷² Antonio José de Sucre (1826-1828) creó un banco que rescataba toda la producción de la plata del país con el fin de acuñar con ella moneda en la Casa de Moneda. A partir de entonces y por casi medio siglo, toda la plata producida, salvo la de contrabando, se convertía en moneda (Díaz, 2011c).

⁷³ La Confederación fue un proyecto, encabezado y defendido principalmente por Santa Cruz, cuyo objetivo fue unificar el viejo espacio regional (El Estado norperuano con capital en Lima, el Estado Sur Peruano, con capital en Tacna, y el Estado Boliviano, con capital en La Paz) para contrarrestar la hegemonía económica de Valparaíso. Chile vio el riesgo de que la Confederación se convirtiera en una gran potencia liderada por Santa Cruz, en un momento en el que los territorios del Pacífico se encontraban en disputa y ellos, los chilenos, estaban compitiendo con los peruanos por los mercados europeos. Así que se opone a la Confederación, apoya activamente a la disidencia peruana, e incluso “disfrazó sus propias tropas como rebeldes peruanos proponiéndose como gran objetivo la derrota de Santa Cruz por medio de incursiones constantes”, las cuales finalmente fueron diezmando el gobierno de la Confederación hasta su derrota en 1839 (Klein, 1982: 134-135).

⁷⁴ Manuel Isidoro Belzu (1848-1855) continuó de modo más radical un programa proteccionista con medidas arancelarias para hacer frente a las manufacturas inglesas y promover la producción del artesanado. Sus medidas y su manifiesta hostilidad hacia la aristocracia y demás élites le valieron el apoyo popular y el desprecio de hacendados, comerciantes y mineros; estos últimos se oponían al monopolio de la comercialización de la plata y a la moneda feble, dado que, además del impuesto con el que se gravaba la plata, debían entregar su producción a los bancos de rescate por un precio menor que en el mercado libre y su pago se efectuaba en moneda feble, lo que —dado la “impureza” de su composición— ya significaba un impuesto indirecto (Díaz, 2011c).

burguesía minera⁷⁵, y a la nueva política de un gobierno favorable a los intereses mineros⁷⁶. Se pusieron en funcionamiento las minas principales, se instaló maquinaria a vapor, y el mismo crecimiento minero permitió ampliar las operaciones mineras, e incentivó la inversión en tecnología por parte de la nueva élite minera y del capital extranjero. Ni el turbulento y caótico momento político y social que se vivió con la Guerra del Pacífico (1879-1883) —y la pérdida del territorio costero— impidió el desarrollo de la minería de exportación moderna en Bolivia. La élite minera se mantuvo al margen y los regímenes que se sucedieron entre 1860 y 1880 satisficieron sus exigencias⁷⁷, sobre todo en lo referente a finiquitar el control estatal de la compra y venta de minerales. Así, a finales de los setenta, Bolivia volvió a ser uno de los principales productores de plata del mundo; el periodo 1873-1895 destaca por haber sido “la época dorada de la minería de la plata altiplánica del siglo XIX” (Klein, 1982: 143-145, 160).

Aniceto Arce, uno de los principales hombres de la naciente élite minera, se asocia con personajes de la élite política y económica chilena para formar la reestructurada Compañía Huanchaca⁷⁸ en 1873; estos y otros personajes fundarían un año antes el Banco Nacional de Bolivia, siendo a su vez socios de la Compañía de Salitres y Ferrocarriles de Antofagasta junto con otros capitalistas ingleses (Díaz, 2011a). Con la alianza chilena se mejoraron considerablemente los procesos técnicos y productivos, sin embargo, al mismo

⁷⁵ La nueva élite minera se compone de hacendados dedicados primero al comercio, principalmente en la costa —zona dominada por el Puerto chileno de Valparaíso— y convertidos luego en mineros; nace vinculada a la élite capitalista chilena, y es férrea partidaria del libre comercio de minerales (Díaz, 2011b). Para 1860, los nuevos mineros controlaban las principales minas del país: la familia Aramayo era dueña de la Compañía Minera de Real Socavón, Gregorio Pacheco de las minas de Guadalupe y Aniceto Arce de Huanchaca; estas familias fueron las “tres principales dinastías mineras de la región potosina” (Klein, 1982: 145).

⁷⁶ José María Linares (1857-1861) favorece a los mineros concediendo la libre comercialización de minerales exceptuando la plata, pero es hasta 1872 cuando se libera el comercio de la plata y se abole la moneda feble (Díaz, 2011c).

⁷⁷ Después del gobierno de Lineras, destaca la dictadura de Mariano Melgarejo (1864-1870), quien resultó el mejor representante de la élite minera y la política librecambista. Durante su gobierno los mineros obtuvieron más concesiones; la minera Huanchaca de Arce, por ejemplo, obtuvo exenciones que le permitían exportar la plata por su cuenta directamente al mercado internacional. Su sucesor, el general Morales (1870-1872), decreta la abolición del monopolio estatal sobre la compra de la plata, pero en los hechos, con Melgarejo el control estatal de los precios de la plata había llegado a su fin (Klein, 1982: 157-158).

⁷⁸ La minera de Huanchaca, fundada en 1832, explotaba las minas de Porco. Contaba con inversión en infraestructura básica pero no tenía la capacidad de repartir dividendos. Aniceto Arce la compra, en 1856, a una cuarta parte del valor que hasta entonces se le había invertido, y enseguida proporciona el capital necesario para que comience a funcionar (Klein, 1982: 145).

tiempo, los precios de la plata comienzan a caer, y este factor negativo e irreversible, aunado en breve al aumento de los precios de producción por la disminución del mineral y al mayor trabajo necesario para la extracción, conducen a la economía minera a otro momento crítico.

La respuesta a la crisis fue la construcción del ferrocarril Antofagasta-Uyuni completada en 1888⁷⁹ no obstante la oposición de varios sectores que veían en el proyecto la concreción del expansionismo chileno (Díaz, 2011a). Llevando el mineral directamente de la puerta de la mina Pulacayo⁸⁰ a la fundición de Playa Blanca, Antofagasta —antes territorio boliviano—, y de ahí a ultramar, la construcción del ferrocarril inauguraba de manera significativa el tipo de inserción económica de Bolivia: el ferrocarril vincula la minería exportadora a la economía internacional, abriendo campo al capital extranjero —capital inglés— y a la importación de productos, y marginando con ello el comercio regional⁸¹; asimismo, al romper la unidad mina-ingenio, robustece una modalidad de exportación de materia prima sin procesamiento. Las determinaciones y el legado de la matriz primaria exportadora marcaron fuertemente los desarrollos posteriores de la base productiva en América Latina, lo que en países como Bolivia impidió abandonar su dependencia a las exportaciones con poco o nulo valor agregado.

3.2. El Superestado minero-feudal y los “barones del estaño”

A finales del siglo los precios de la plata tocaron fondo y con ellos la minería de la plata. En su lugar, desde principios del siglo XX, con el desarrollo de la industria armamentista e invenciones como las latas herméticamente selladas (Crabtree y Chaplin, 2013: 88), la explotación del estaño cobró importancia en la economía boliviana. Entre 1900 y 1920 la producción estañífera de concentrados pasó de 16.000 a 48.000 toneladas, con lo que se

⁷⁹ Durante el gobierno de Gregorio Pacheco (1880-1884) —también magnate minero—, Arce, como Ministro Plenipotenciario de Bolivia en Chile, logra un acuerdo con la Compañía de Salitres y Ferrocarriles de Antofagasta para la extensión del ferrocarril de la costa hasta el altiplano.

⁸⁰ La Compañía Huanchaca mandó construir casi de inmediato una extensión ferroviaria de 36 km de Uyuni a Pulacayo (Mitre, 1981:168 en Díaz, 2011a). Antes de la construcción del ferrocarril, el mineral extraído se procesaba en el mismo ingenio de Huanchaca. Posteriormente, el mineral se exportaba crudo desde la mina de Palacayo y se procesaba en la fundidora chilena, de reciente creación, en Antofagasta.

⁸¹ El ferrocarril trajo el colapso del comercio regional aún existente en torno a Potosí: las mercancías nacionales sucumbieron ante las mercancías provenientes de la costa.

convirtió en el segundo productor mundial de estaño después de Malasia. El estaño llegó a suponer hasta el 75% de las exportaciones bolivianas, sin embargo, aunque esto significaba un 17% de los ingresos fiscales del Estado, no benefició casi en nada al país, pues el gobierno cobraba un impuesto de apenas 3% de las exportaciones (Rodríguez-Carmona, et.al., 2013).

La nueva minería del estaño se concentraba en el norte de Potosí y las provincias cercanas del departamento de Oruro, y trajo consigo el desarrollo de nuevos centros de producción principalmente en los pueblos de Uncía y Llallagua; el más importante fue Siglo XX, propiedad de Simón Patiño (Crabtree y Chaplin, 2013: 88). En esta época, los llamados “barones del estaño”: Patiño, Hoschschild y Aramayo, llegaron a acaparar el 80% de la producción nacional, lo que les significó el dominio económico y político del país.

3.3. De la nacionalización a la desnacionalización neoliberal

La primera reforma económica del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) al hacerse del poder el 9 de abril de 1952 consistió en la creación de la Corporación Minera de Bolivia (DS N° 3196, 02 de octubre de 1952) y la firma del decreto de nacionalización minera el 31 de octubre de 1952 en el campo de María Barzola en Catavi (Potosí), por medio del cual se revertió al Estado todos los bienes (yacimientos e instalaciones) de las 163 minas distribuidas en 13 compañías mineras de Patiño, Hoschild y Aramayo a la entonces recientemente creada Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) (DS N° 3223, 31 de octubre de 1952).

La nacionalización significó la expropiación de los “magnates del estaño” —mote con el que suele referirse a Patiño, Hoschild y Aramayo, incluso en el DS N° 3223— y la encomienda a COMIBOL de la administración y operación de las concesiones revertidas a dominio del Estado. Sin embargo, el decreto no establece en ningún momento la propiedad estatal de todos los recursos minerales del país. El resto de las áreas no nacionalizadas quedan bajo el control del Estado, el cual puede darlas al sector privado. Lo anterior marca una diferencia importante respecto al régimen de hidrocarburos, cuya nacionalización en 1937 significó decretar la propiedad de los recursos hidrocarburíferos por parte del Estado. El Estado ejercería su propiedad a través de su empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

COMIBOL comienza su gestión con graves desventajas, escaso capital de operación, maquinaria ya obsoleta y muchas vetas en descenso de producción o agotadas, lo cual generaba altos costos de producción que hacían poco competitiva la exportación estañífera boliviana. No obstante, el control de la minería por parte del Estado evitó la desmedida fuga de divisas y permitió recuperar el beneficio íntegro de la producción minera para el país (Oporto, 2012).

La consecuencia más importante de la nacionalización fue la transformación del funcionamiento del país, que tuvo lugar al trasladarse el control de la economía de manos privadas a manos del Estado. Para comprender la magnitud de este cambio hay que tener en cuenta que en 1952 la minería representaba más del 80% de los ingresos totales del Estado. La administración directa de las minas permitió que importantes recursos se dedicaran a actividades de diversificación económica, especialmente para el desarrollo agropecuario y de la agroindustria en los llanos orientales, así como a la capitalización de YPF, lo que potenció a la empresa del petróleo haciéndola rentable y exportadora (Oporto, 2012). Sin embargo, se dejó del lado la capitalización del sector minero, si bien hubo intentos de crear hornos de fundición estos no prosperaron, y se continuó exportando el mineral prácticamente sin procesar.

Los precios del estaño bajaron considerablemente entre 1951 y 1955 lo que determinó una sensible disminución de la producción (Oporto, 2012). Entonces, el Código de Minería de 1965, aprobado por Barrientos, facilitó el arrendamiento de algunas minas importantes de la empresa estatal a manos privadas (Matilde, Bolívar y Porco⁸²).

A principios de los años setenta, la minería representaba ya el 15% del PIB nacional y la COMIBOL contaba con 30,000 trabajadores contratados, que suponían la mayor fuerza laboral del país. Para 1980, la COMIBOL aportaba el 11.4% de los Ingresos del Tesoro General de la Nación (Rodríguez-Carmona, et al., 2013:31). Sin embargo, hasta la crisis del mercado del estaño a mediados de los ochenta, Bolivia siguió siendo un país estañífero; en ese entonces, el estaño representó entre el 80 y 90% de las exportaciones de COMIBOL (Oporto 2013).

⁸² La mina de Porco fue arrendada a Gonzalo Sánchez de Lozada, quien a partir de esta base constituirá su Compañía Minera del Sur (COMSUR) (Díaz, 2012). Tiempo después, los arrendamientos de Porco y Colquiri se sumaron los contratos de riesgo compartido de Bolívar, Caracoles y Huanuni, además de la privatización de la fundición de Vinto.

La caída de precios que experimenta el mercado del estaño entre 1980 y 1986, si bien no llega a los niveles anteriores a 1970, quiebra las acciones del Consejo Internacional del Estaño para manipular el mercado mundial, debido a cambios en las industrias donde el estaño es materia prima, pero también gracias a la aparición de nuevos países productores, que no pertenecen al Consejo Internacional del Estaño, como Brasil y China. La tendencia a la caída del precio del estaño se prolonga hasta 2002, coincidiendo su alza con el alza generalizada de precios de los minerales y del petróleo. (Poveda, 2014: 13)

La crisis del estaño dio el tiro de gracia a la industria minera. El DS 21060 de 1985, el DS 21377 de 1986 y la Ley de Actualización del Código Minero de 1991, continuaron la tendencia a dismantelar la minería nacional, que fue finalmente coronada por el Código Minero de 1997 (Díaz, 2012). Ya hacia 1987, la participación de COMIBOL había caído a menos del 10%, mientras que las empresas medianas habían pasado de 10% a casi el 50% de la producción minera del país en 1986. Y en 1994, de las 24 minas en operación con que contaba en 1956, sólo quedaban tres empresas productivas bajo la administración directa de COMIBOL, (Espinoza, 2010).

Cabe hacer mención del contexto en que se da este desplome de la minería nacional en Bolivia. A partir de los años 1970, América Latina vive un retroceso y el estancamiento en cuanto a su desarrollo económico soberano. En los setenta con las dictaduras militares, y en los ochenta con la crisis de la deuda y la imposición de las políticas de ajuste neoliberales a partir del Consenso de Washington⁸³, los proyectos nacionales de industrialización fueron en gran medida abandonados (Lander, 2014).

En el ámbito de la minería, la tendencia a la desnacionalización forma parte del proceso de neoliberalización económica y desregulación del Estado que tuvo lugar a lo largo de América Latina en los años 1980 y 1990. La inflexión se expresa de manera tangible en los desarrollos de la normatividad, razón por la cual nos concentraremos en observar dicho viraje a partir de este ámbito.

⁸³ Por Consenso de Washington entendemos el conjunto de recomendaciones, dictadas por instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, para su ejecución por parte de los países en desarrollo en los años ochenta y noventa. El paquete de reformas sugerido, abarcaba políticas en áreas tales como la estabilización macroeconómica y la liberación económica.

Segunda parte
Neoliberalismo y normatividad minera

3.4. Llegada del neoliberalismo

Durante los años noventa comienza en América Latina un proceso de regularización de las actividades extractivas con miras a atraer inversiones.⁸⁴ Dicho proceso de regularización se enmarca en las políticas económicas dictadas por el Institute For International Economics, conocidas como “Consenso de Washington”.⁸⁵ El Banco Mundial impulsó una nueva política y normatividad minera en América Latina y el Caribe, para lo cual otorgó préstamos a Perú, Ecuador, Bolivia, México, Argentina, Brasil, Guatemala, El Salvador y Honduras (OCMAL, 2013).

Las recomendaciones del Banco Mundial para América Latina y el Caribe se plasman en el documento *A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean* del Banco Mundial (World Bank, 1996); allí se describen las características de los marcos legales “exitosos”:

- Seguridad de Tenencia. Se refiere a que el titular de los derechos mineros debe tener título minero de su concesión, no expropiable, transferible e hipotecable.
- El Código de Minería debe especificar los requisitos explícitos y procedimientos para la obtención, mantenimiento y fin a los derechos mineros; se eliminan los criterios discriminatorios de elegibilidad para la otorgación de derechos mineros.
- Liberalización estatal de toda la tierra reservada para exploración por parte de empresas paraestatales; que los inversionistas tengan acceso en condiciones definidas y no excesivamente onerosas.
- Acceso a Divisas, libertad de importación y exportación, reembolso de préstamos y repatriación de ganancias, lo que implica la eliminación de los controles de cambio y la libertad de exportar y vender la producción de minerales a precios mundiales.

⁸⁴ Únicamente en el caso de Chile el proceso de desregulación comienza antes, tras el golpe militar, durante los años 70's y 80's.

⁸⁵ Estas medidas, promovidas por organismos financieros internacionales, proponían una reforma impositiva para ampliar la base tributaria, un tipo de cambio competitivo, liberalización del tipo de interés, liberalización del comercio internacional, la eliminación de barreras para la inversión extranjera directa, la privatización de empresas públicas, y desregulación de mercados, entre otras.

- Un régimen fiscal estable y equitativo. Los inversores deben tener la seguridad de que los impuestos no tendrán modificaciones significativas durante la vida del proyecto. Esto requiere impuestos basados en los ingresos, sin regalías o con un mínimo de regalías; sin o con bajas tasas de importación; disposiciones para compensar los impuestos a los activos y a la distribución de ganancias y un adecuado mecanismo de devolución de impuesto al valor agregado.

De acuerdo con este documento, “cualquier país cuyo régimen minero no abarque estos cinco aspectos, tendría dificultades para la atracción de inversiones en el sector minero” (World Bank, 1996). Así, desde sus orígenes, la legislación minera en América Latina se ha caracterizado por enmarcarse en los parámetros dictados por el interés externo en la inversión, principalmente extranjera.

En Bolivia el proceso de alineación a estos parámetros o, lo que es lo mismo, el proceso de neoliberalización de la minería, inicia a partir de 1989 con el Decreto Supremo 21060 y se concreta de 1990 a 1999, aproximadamente, con la aplicación de distintas disposiciones, tendientes a dotar de todas las facilidades al capital privado, especialmente al capital transnacional, para poner los recursos del país a su disposición. Comienza así en Bolivia la aplicación de las recetas generales del FMI y el BM: liberalización económica y eliminación de restricciones al capital privado, privatización de los recursos naturales y de empresas públicas, desregulación estatal, paulatina erradicación de derechos sociales, cancelación de derechos laborales, mercantilización de los fondos de pensiones.

El ámbito de lo jurídico ha sido de gran utilidad en este trabajo en tanto reflejo del acontecer político. En este capítulo la revisión y el análisis de las leyes y decretos emitidos para normar la cuestión minera servirá para dar seguimiento y caracterizar la trayectoria de la política minera en el denominado periodo neoliberal (1985-2005) y a partir de esta, revisar la política minera durante los dos primeros periodos de gobierno de Evo Morales (2006-2014). Se ha analizado la legislación minera correspondiente a este periodo 1985-2014, así como los Decretos Supremos que, por encima de dicha legislación, han normando también la cuestión minera. A partir de dicho análisis se elaboró una tabla con las normativas más relevantes, destacando algunos aspectos: la propiedad de los recursos minerales por parte del Estado, el papel de la COMIBOL, el régimen de concesiones, servidumbre y expropiación, el derecho minero sobre los recursos naturales, la cuestión

impositiva (Anexo 1). A continuación, se desarrollan los aspectos centrales de los marcos normativos que han definido y modificado estructuralmente la minería en Bolivia a partir de 1985 y hasta 2005.

3.4.1. Decreto Supremo 21060

En el primer periodo de implementación del neoliberalismo (hasta 1989) no se puede hablar en Bolivia de una desregulación del Estado por medios legales. La legislación era mínima y ello permitió que el país se gobernara a partir del Decreto Supremo 21060 promulgado por el presidente Paz Estenssoro en 1985, el cual se situó por encima de las leyes vigentes (Villegas, 2010). Así, el DS 21060 fungiría como el primer instrumento legal para la aplicación de las políticas de ajuste estructural en Bolivia.

Tras la fallida experiencia del gobierno izquierdista de la Unidad Democrática Popular (UDP) en el poder (1982-1985), tuvo lugar en Bolivia un proceso de reacomodo de los grupos de poder económicos y políticos que en décadas pasadas habían sufrido constantes embates por parte del movimiento obrero y popular articulado en la Central Obrera Boliviana (COB)⁸⁶. En medio de la crisis económica y de los reacomodos políticos, Paz Estenssoro inicia la implementación de la “Nueva Política Económica” con el DS 21060, con el cual pretendió sentar las bases para la apertura económica. De otro lado, cabe señalar que la finalidad del DS 21060 era también política, pues apuntaba a resolver el viejo problema de la imposibilidad de las clases dominantes de mantener efectivamente su dominio sin tener que enfrentarse incesantemente al poder popular latente (Cajías de la Vega, 2006).

De acuerdo a lo que señala el propio documento, la Nueva Política Económica pretendía ser “realista y pragmática con el objeto de atacar las causas centrales de la crisis en un marco de racionalidad con medidas fiscales, monetarias y cambiarias y de ajuste administrativo del sector estatal”. El DS 21060 abarcaba diversos aspectos vinculados a cuestiones financieras, fiscales, comerciales, laborales, explotación de recursos naturales, empresas estatales. Reseñamos las más relevantes:

⁸⁶ La COB era encabezada por el movimiento minero, así como por el emergente movimiento campesino-indígena que se aglutinaba en la CSUTCB.

- Se establece un régimen de tipo de cambio libre y flexible del peso boliviano respecto al dólar (Art. 1°).
- Los precios de bienes y servicios se establecerían libremente, de acuerdo a la oferta y la demanda (Art. 72°).
- Libre importación y exportación de bienes y servicios (Arts. 41°, 49°).
- Se dispone la venta del oro acumulado por el Banco Central y su libre conversión en “reservas metálicas de libre disponibilidad” (Art. 23°).
- Quedaron abolidos y prohibidos todos los monopolios dentro de las actividades de producción y servicios económicos (Art. 137°).
- Se establece un conjunto de restricciones a las empresas y entidades del sector público en materia crediticia y laboral, y de manera general se establecen medidas de racionalidad al gasto público.⁸⁷
- Se dispone la descentralización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), y se obliga a cada una de sus subsidiarias a elaborar sus propias políticas de administración y de operaciones (Arts. 97°, 107°).
- Se obliga a YPFB a transferir al sector privado la distribución y comercialización al exterior de los hidrocarburos y sus derivados. (Art. 89)
- Se disuelven pequeñas empresas del Estado como la Empresa Nacional de Transporte Automotor (ENTA) (Art. 122), la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF) y la Sociedad Complejo Metalúrgico de Karachipampa (Art. 110°) .
- Las empresas y entidades del sector público y privado podrían libremente rescindir contratos de trabajo (Art. 55°). En el sector privado, incluso el establecimiento de las remuneraciones se abandona a las negociaciones directas entre obreros y patrones (Art. 62°). “De este modo, la ausencia de intervención para proteger a las trabajadoras y trabajadores se constituiría en un patrón general del Estado frente a los conflictos entre la sociedad y el sector privado” (Villegas, 2010).

⁸⁷ Algunas de estas restricciones y medidas fueron: las empresas y entidades del sector público debían presentar y llevar a cabo un programa de racionalización del personal (Art. 79, DS 21060); el Banco Central de Bolivia no les otorgaría créditos; (Art. 80, DS 21060); quedaba estrictamente prohibido para estas empresas la contratación de personal (Art. 81, DS 21060); así mismo, se le prohibía hacer inversiones en bienes de capital (Art. 83, DS 21060).

- Se establece la liquidación por concepto de “relocalización” (Art. 56). Esto se explicará un poco más adelante.

En el sector minero los cambios fueron también de carácter estructural y traen consigo una profunda transformación de la actividad minera. Se sintetizan a continuación las cuestiones más relevantes:

1. El Decreto diluye el monopolio minero del Estado para dar paso a la libre exportación de minerales (Art. 49°). A la larga esto provocaría la extinción del Banco Minero, propiedad del Estado, y de las fundiciones Empresa Nacional de Fundiciones y Karachipampa, pues sus hornos quedarían sin minerales que fundir (Villegas, 2010).
2. Se descentraliza la COMIBOL mediante la creación de cuatro empresas subsidiarias (Art. 102°); estas debían crear sus propias políticas de administración y operación, y concertar entre ellas y con terceros contratos de servicios de una amplia gama (Art. 108°). Estas medidas constituían un primer paso para privatizarlas e iniciaban el proceso de desmantelamiento de la COMIBOL, la cual paulatinamente iría dejando sus tareas de producción.
3. Se modificaron las regalías para la exportación de minerales (Art. 51°), y se regularon las patentes para asegurar una mayor rentabilidad a las empresas mineras privadas.
4. Se reduce la reserva fiscal, así como la anchura de los terrenos que rodean las concesiones de COMIBOL.

Artículo 53°.- Se ratifica y mantiene la declaratoria de reserva fiscal sobre las áreas como el Mutún, la zona del precámbrico, las provincias del Nor y Sud Lipez y en general las dispuestas por los siguientes Decretos Supremos: 17 de enero de 1939; 7044 de 30 de enero de 1965; 7471 de 12 de enero de 1966; 8284 de 6 de marzo de 1968; 9138 de 12 de marzo de 1970; 9240 de 4 de junio de 1970; 9847 de 11 de agosto de 1971; 9898 de 15 de septiembre de 1971; 11614 de 2 de julio de 1974; 13163 de Diciembre de 1975; 13165 de 10 de Diciembre de 1975; 13509 de 27 de abril de 1976; y 15597 de 17 de junio de 1978. *Mantiénese la reserva fiscal, dispuesta por el Decreto Supremo N° 6164, de 13 de julio de 1962, sobre los terrenos que rodean a las concesiones de la Corporación Minera de Bolivia, reduciendo su anchura de cinco kilómetros a dos kilómetros, a partir de los límites de sus concesiones mineras. Exceptuando las mencionadas en el presente Artículo, quedan levantadas todas las otras áreas de reserva fiscal existentes a la fecha,*

cualesquiera hubiesen sido los fines que las determinaron. [Subrayado de quien escribe]

5. Se decreta la relocalización. Esta se refiere al beneficio económico que los empleadores debían pagar a sus trabajadores despedidos, el cual equivalía a tres meses de su sueldo si era pagado en una sola exhibición, o a seis meses a pagarse en ese mismo plazo (6 meses).

Artículo 56°.- Se establece transitoriamente el Beneficio de Relocalización, para la defensa y racionalización del empleo, que regirá tanto para el sector público como para el privado. Este beneficio se pagará por los empleadores en todos los casos de terminación de la relación de trabajo por decisión del empleador y consistir en el pago del equivalente a tres meses de salario, si fuera pagado de una sola vez o de seis meses a pagarse en igual plazo (6 meses), a elección del trabajador. (...)

El resultado de estas medidas fue el despido de trabajadores y el cierre de minas. Se habla de entre 20,000 y 27,000 —de unos 30,000— trabajadores mineros despedidos (Cajías de la Vega, 2006, Rodríguez-Carmona, 2013; Villegas 2010). Con la relocalización minera estos trabajadores protagonizan un gran éxodo que a poco va haciendo de los campamentos mineros pueblos fantasmas. Las familias mineras llegarían a ciudades como El Alto, pueblos como Tupiza y localidades rurales como el Chapare y Los Yungas, en busca de nuevos lugares para vivir y trabajar (Cajías de la Vega, 2006).

La Marcha por la Vida en 1986 en respuesta al Decreto 21060, es truncada por el ejército, los mineros son derrotados. A esto siguió el paulatino desmoronamiento de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), miles de mineros perdieron la confianza en la capacidad de sus organizaciones para resistir la arremetida gubernamental. Estos hechos representaron la derrota del movimiento minero y el término de un periodo de protagonismo al frente de las luchas sociales en Bolivia, y con ello la dramática ruptura de un imaginario social sostenido en las heroicas luchas mineras.⁸⁸ Por el

⁸⁸ La dimensión de las rupturas sociales y culturales que se vivieron en esta época pueden sopesarse si tomamos en cuenta dos factores, por un lado, la tradición de las luchas mineras en Bolivia, las cuales protagonizaron toda una época con movilizaciones y huelgas capaces de paralizar el país en exigencia de demandas de clase y nacionales y, por otro, la relación simbiótica entre sindicato minero como vanguardia del movimiento obrero y el Estado. De acuerdo a García Linera (2010) el sindicato minero carecía de cualquier perspectiva que no fuera el capitalismo de Estado, habían incorporado como un componente de su identidad de clase la cercanía al Estado y el anhelo a

contrario, como señala Villegas (2010), ello significó un triunfo político del neoliberalismo, pues con esto consiguió “la casi total desaparición del sector más combativo, compacto y politizado de la clase trabajadora”, cambiando y debilitando la cartografía de las organizaciones de base, particularmente de la COB.

3.4.2. Código Minero de Sánchez de Lozada

Una siguiente fase de implementación del neoliberalismo en Bolivia comprende de 1990 a 1997, y abarca los gobiernos de Jaime Paz Zamora (1989-1993) y Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997). En ésta, principalmente durante el gobierno de Sánchez de Lozada, tiene lugar la implementación de un grueso paquete de legislaciones, y un gran número de privatizaciones; de empresas pequeñas, durante el gobierno de Paz, y de las grandes empresas con Sánchez de Lozada. La legislación neoliberal de esta fase atañe cuestiones financieras, el régimen de recursos naturales, y la subordinación de la soberanía boliviana a la legislación y acuerdos internacionales. En esta dirección se implementan para el sector financiero (Ver Tabla 1): la Ley de Inversiones (1990), Privatización (1992), Exportaciones (1993), Pensiones (1996), entre otras. En lo referente al régimen de recursos naturales y su puesta a disposición para el capital privado, destacan por ámbito o sector: Medio Ambiente (1992), la de Capitalización (1994), Electricidad (1994), Hidrocarburos (1996), Bosques (1996), Tierras (1996), Minería (1997) (Villegas, 2010).

Dentro del conjunto de leyes que eliminaban la protección a la soberanía de los recursos naturales, se encuentra la Ley 1777, promulgada el 17 de marzo de 1997, mejor conocida como el Código Minero de Gonzalo Sánchez de Lozada. La desnacionalización de la minería tiene como contexto la desnacionalización generalizada de los recursos naturales.

La Ley No. 1777 continuaba y concretaba los cambios estructurales al sector minero iniciados por el DS 21060, que terminaron de consolidar la tendencia a la neoliberalización minera. Es importante tener presente que la estructuración y condición de la minería en Bolivia hasta antes de la promulgación de la Nueva Ley Minera el 28 de mayo de 2014, es

integrarse a él; desde esta perspectiva el cierre de minas se vivió como la trágica ruptura unilateral de un pacto. Esto puede explicar, en parte, las desgarradoras imágenes de la Marcha por la Vida convocada por la COB en 1986, que escenificó un tormento colectivo a lo largo de 300 km, o el fenómeno de las crucifixiones populares y suicidios que tuvieron lugar en las siguientes décadas (Rodríguez-Carmona, et.al., 2013:35).

en parte consecuencia de las directrices de este Código Minero de Sánchez de Lozada. A continuación, puntualizamos las más relevantes:

Tabla 5.
**Normas desnacionalización de
 los recursos naturales**
 (década de 1990)

SECTOR	FECHA
Medio Ambiente	27 de marzo de 1992
Capitalización	21 de marzo de 1994
Electricidad	21 de diciembre de 1994
Telecomunicaciones	05 de julio de 1995
Hidrocarburos	30 de abril de 1996
Bosques	12 de junio de 1996
Tierras	18 de octubre de 1996
Minería	17 de marzo de 1997
Obras públicas de transporte	22 de junio de 1998
Corredores de exportación de energía, hidrocarburos y telecomunicaciones	23 de marzo de 1999

Fuente: Villegas, 2010.

1. Superioridad del derecho minero sobre otros derechos, y derecho sobre otros recursos naturales. Dada la consideración de la minería como de supuesta “utilidad pública” (Arts. 24°, 60°), esta actividad tendría preferencia sobre cualquier otro uso de la tierra, incluyendo la actividad agrícola, así mismo esta tendría prioridad respecto al uso del agua.
2. El régimen de concesiones es equiparable a la propiedad privada del yacimiento. La revisión del conjunto de la ley arroja que los concesionarios mineros gozarían de mayores derechos que cualquier propietario privado. Así, estarían en posibilidad de establecer, dentro y fuera del perímetro de su concesión, las construcciones, instalaciones, medios de comunicación y transporte necesarios para la realización de sus actividades. Además, dentro de su concesión —aunque la propiedad del terreno y la concesión estuvieran separadas— tendrían derecho al aprovechamiento de materiales de construcción, maderas, leña y otros existentes, con destino a sus actividades mineras (Art. 35°); al uso de aguas de dominio público que discurrieran

por sus concesiones (Art. 36°), o de dominio privado, previo acuerdo con el titular, o después del establecimiento de servidumbre o expropiación (Art. 37°).

De tal suerte, los concesionarios tenían derecho al uso de todos los recursos naturales que se encontraran en el área de la concesión, y si la propiedad del terreno y la concesión estaban separadas (siendo la primera propiedad privada), el terreno “necesario para las actividades mineras” podía —como derecho del concesionario y por tratarse de actividades de interés público— constituirse en servidumbre o expropiarse. Para el caso de requerimiento de terreno —dentro y fuera del perímetro de sus concesiones— para erigir construcciones, instalaciones, medios de comunicación y transporte, si el concesionario no llegaba a un acuerdo con el propietario del suelo “sobre el uso, aprovechamiento, precio o extensión del terreno” requerido, el concesionario tenía derecho a expropiar al propietario.

Artículo 59°. El concesionario que no llegue a un acuerdo con el propietario del suelo sobre el uso, aprovechamiento, precio o la extensión del terreno necesario para la realización de sus actividades mineras, podrá expropiar a este, dentro o fuera del perímetro de su concesión, las superficies que requiera para erigir construcciones e instalaciones a que se refiere el artículo 34(...)

Y dando por sentado el interés público de las obras construidas para la realización de actividades mineras, la expropiación no requeriría siquiera de declaratoria previa de necesidad y utilidad pública.

Artículo 60°. La expropiación minera no requiere, en ningún caso, de declaratoria previa de necesidad y utilidad pública. A tal fin las construcciones, ingenios, plantas, instalaciones y vías de comunicación para la realización de actividades mineras son obras de interés público.

3. La COMIBOL ya no sería una entidad productiva; se convierte en una entidad “encargada de la dirección y administración superiores de la minería estatal”; “sin realizar directamente actividades mineras”, administraría las concesiones mediante “contratos de riesgo compartido, prestación de servicios o arrendamiento” (Art. 91°).
4. Se flexibiliza el régimen tributario. Se crea el Impuesto Complementario de la Minería (ICM) en base a alícuotas fluctuantes, con lo que posibilita realizar el pago

de las regalías a cuenta del Impuesto de Utilidades a las Empresas (IUE), lo que reducía la factura fiscal de las empresas (Rodríguez-Carmona, et. al., 2013: 35-36).

5. Las cooperativas gozan de los mismos derechos y obligaciones que todos los concesionarios mineros y quedan facultadas para asociarse y suscribir contratos de cualquier naturaleza con terceros, incluidos contratos de riesgo compartido con COMIBOL o con otras personas individuales y colectivas, nacionales y extranjeras, “sin perder su naturaleza de entidades de interés social” (Art. 21°).

Una cuestión de suma relevancia es que el citado artículo 91° de esta ley despoja a COMIBOL de su papel productivo, haciendo de ella una mera entidad administrativa, lo que sienta las bases para la paulatina desnacionalización de la actividad minera.

El supuesto objetivo de la Ley 1777 era propiciar el control e inversión privada, particularmente extranjera, en la minería, garantizando rentabilidad, seguridad jurídica y la no intervención del Estado como operador, lo que propiciaría grandes proyectos de explotación minera, con lo que el Estado se beneficiaría de las rentas. Todo ello ocurrió, salvo los mayores rendimientos para el Estado respecto a las rentas; los beneficios fueron en realidad para los inversionistas privados, principalmente transnacionales. Un ejemplo de los beneficios para los grandes negocios particulares, nacionales y extranjeros, lo brinda el mismo Gonzalo Sánchez de Lozada, quien al momento de aprobar la Ley 1777, era el mayor accionista de la empresa minera COMSUR, la minera más grande e importante del país en la época, actualmente Sinch'i Waira de la Glen Core de Suiza.⁸⁹

⁸⁹ Curiosamente la Ley 1777 establece la prohibición del conflicto de interés patente en el hecho de ser a la vez servidor público y socio o concesionario minero, y al mismo tiempo establece la posibilidad de evasión de dicha prohibición. El artículo 18° prohíbe bajo sanción de nulidad que los servidores públicos adquieran concesiones mineras, participen de sociedades mineras o suscriban contratos mineros. Empero, el artículo 19° exenta de dicha prohibición a los funcionarios que hayan contraído dichos “compromisos mineros” con anterioridad o posterioridad al ejercicio de sus funciones públicas; y así mismo el artículo 20° (redactado a la medida) establece que “las sociedades y empresas mineras constituidas antes del ejercicio de funciones públicas del inhabilitado (el funcionario), en las que éste sea socio, pueden seguir operando y ejercer todos los derechos establecidos en el presente código, a condición de que el inhabilitado no desempeñe simultáneamente funciones de administración en dichas sociedades y empresas”. Así, Gonzalo Sánchez de Lozada consiguió formar parte de una “sociedad minera” y ser dueño de empresa minera, siendo al mismo tiempo presidente de Bolivia.

El resultado de las normativas aprobadas desde las décadas de los 80's, coronadas por el DS 21060 y la ley 1777 es, en suma, el desmantelamiento de la minería nacional en beneficio de la minería privada.

Tercera parte
Legislación, política y realidades de la minería
durante los gobiernos de Evo Morales.
¿Cómo es la minería del Vivir Bien?

3.5. Nueva ley minera: ¿nueva orientación de la política minera?

La sistematización del DS 21060 y la Ley 1777, revela, en el contexto del proceso de desnacionalización de los recursos naturales, las características de la minería durante el periodo neoliberal en Bolivia, las cuales son el punto de referencia para revisar la legislación minera durante los dos primeros periodos del gobierno de Evo Morales.

La Nueva Ley Minera, cuya aprobación se proyectaba inicialmente para el 2010, y finalmente se aprueba en mayo de 2014, supuestamente obligaría a las empresas de todo el sector a cambiar a nuevos contratos, eliminaría las concesiones privadas, revertiría al Estado aquellas que no cumplieran con la función económica, y las comunidades donde se desarrollara algún emprendimiento recibirían regalías. (*La Prensa*, 16/12/2009). Sin embargo, apenas en 2010 se inicia la preparación del proyecto de Ley Minera.

En mayo de 2010 el Ministerio de Minería anuncia la postergación del seminario nacional para tratar las bases del proyecto de la nueva ley minera (*La Estrella del Oriente*, 08/05/2010), y el 7 de junio se anuncia la reanudación del tratamiento de la ley con la participación de organizaciones nacionales y departamentales. “Queremos que sea una ley consensuada con todos los actores, queremos escuchar la versión de los operadores mineros para que nos digan una serie de lineamientos sobre la minería a partir de la aprobación de esta ley”, señaló en su momento el viceministro de política minera Gerardo Coro (*La Razón*, 29/05/2010). No obstante, al poco tiempo se vio que no sería un proceso incluyente. El proceso de discusión de la nueva ley se inicia con un encuentro realizado en Huajchilla, La Paz, entre privados, estatales y organizaciones sociales, que en teoría pretendía recoger las impresiones tanto de los operadores como de los afectados por la actividad extractiva. Empero, a principios de 2011, comienza a trabajar una comisión conformada únicamente por representantes del Ministerio de Minería y de la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN) “con el objetivo de definir los contenidos y alcances del proyecto de Ley que debería ser consensuada” (*Los Tiempos*, 28/01/2011).

Ante esto, mineros asalariados y comunarios rechazaron esta iniciativa que, según sus declaraciones, tendría como resultado una ley minera elaborada “a espaldas del pueblo” (*La Patria*, 13/11/2011). Asimismo, durante las Jornadas sobre Mega Minería realizadas en Cochabamba en noviembre de 2011, los asistentes —Consejo Nacional de Marcas y Ayllus del Qollasuyu (CONAMAQ), del Centro de Investigación y Servicio Popular (CISEP), dirigentes del Sindicato de Trabajadores Mineros de Huanuni, Juntas Vecinales, entre otros— concluyeron que no aceptarían la elaboración de una propuesta de Ley Minera en la que únicamente habían participado sectores interesados en la explotación minera y empresas transnacionales representadas por la Cámara de Minería Mediana (*La Patria*, 13/11/2011).

Llegado el plazo del 6 de diciembre establecido por la constitución para contar con la nueva normativa, en vez de emitir la ley minera, el gobierno emite el Decreto Supremo 0726, para iniciar el proceso de adecuación de las concesiones mineras, forestales, de servicios básicos, telecomunicaciones y recursos naturales a contratos con el Estado.⁹⁰ En cumplimiento a este decreto, nueve mil concesiones mineras se convertirían en autorizaciones transitorias especiales, lo que les permitiría seguir operando en el país en tanto se estableciera el nuevo marco normativo del sector; a partir de la nueva ley minera estos migrarían a nuevos contratos estructurados (*Cambio*, 08/12/2010).

En julio de 2013, el ministro de Minería y Metalurgia, Mario Virreira, anunció que la comisión a cargo de la elaboración del proyecto “provisional” de Ley Minera había terminado la redacción de esa norma (*El Diario*, 18/07/2013); la FENCOMIN desaprueba la cuestión impositiva, la cual finalmente queda fuera de la normativa privados, consensuan el anteproyecto, pero el artículo 151, en el cual se facultaba a las cooperativas para firmar contratos con privados, rompe el consenso, es declarado inconstitucional, en tanto se arguye solo el Estado tiene esa facultad (*El Cambio*, 29/03/2014). Después de varias prórrogas y anuncios fallidos, la Ley Minera es aprobada en mayo de 2014, lo que significa que fue trabajada por más de tres años de forma exclusiva por los actores mineros. La exclusión, durante todo el proceso de realización de la ley, de otros sectores como indígenas y campesinos, así como de la sociedad civil en general, significó una normativa

⁹⁰ Dicha migración de concesiones a contratos mineros con el Estado no significaba en ningún caso la pérdida de derechos adquiridos por los operadores mineros.

acordada a modo entre los operadores mineros y el gobierno. A continuación, revisaremos los contenidos finales de la ley y sus implicaciones.

En el Anexo 2 se sistematizan los artículos más significativos de la nueva Ley Minera N° 535, haciendo para cada uno observaciones particulares. El objetivo fue realizar un análisis puntual, para, finalmente, plasmar y sintetizar en este apartado los aspectos más relevantes de la Ley en relación a los cambios y continuidades que presenta, tomando como referencia las Leyes o Códigos Mineros que la preceden. Lo anterior, partiendo de que dichos instrumentos condensan, como documento de análisis, los principios de la política en materia minera.

3.5.1. Los actores productivos mineros

La primera consecuencia importante de modificaciones al texto constitucional después de Sucre fue justamente la forma de construcción del proyecto de ley y la definición de sus contenidos. Entre las modificaciones realizadas al texto antes de su aprobación en Oruro, se especifica cuáles son los actores productivos mineros: “[...] Se reconoce como actores productivos a la industria minera estatal, industria minera privada y sociedades cooperativas” (Artículo 369-I). Justamente el gobierno convoca a estos “actores productivos mineros” a la redacción del proyecto de ley. Finalmente, en la Ley Minera, artículo 31, se reitera esta definición de los actores productivos del sector minero. Después, el gobierno defenderá y justificará el contenido de la ley, en tanto resultado del consenso de los actores productivos del sector minero boliviano.

Aquí, así como en el Capítulo 2, se evidencia la relevancia de la construcción de los aparatos legales tanto en el sentido de revelar a través de ellos las tensiones políticas y la lucha de intereses que los constituye, como en el sentido de las determinaciones que genera en la construcción de la realidad en lo venidero. En este caso, el segundo aspecto —el de las determinaciones que se generan en lo venidero— se vislumbra también en dos cuestiones, pues la negociación que dio lugar a la modificación del artículo 369, consolidó una relación de fuerzas respecto al gobierno y a los actores mineros, y delimitó el proceso de discusión y negociación del proyecto de Ley Minera, el cual a su vez dio lugar a la Ley que condensa la política minera del MAS y que dicta los parámetros de operación minera. Como se señala en una nota de Nueva Crónica titulada “Problemas de las leyes a medida”,

lo que sucede con una ley en cuya negociación de varios años solo fueron tomados en cuenta los protagonistas del sector minero, es que no hay cabida para el interés nacional.

En negociaciones de esa índole, lo que se busca concretar son los intereses de los actores laborales, empresariales y corporativos. En tal contexto no hay cabida para posiciones que expresan el bien común, el interés nacional o simplemente los intereses de otros sectores relacionados de manera indirecta con las actividades mineras (*Nueva Crónica*, abril 2014).

Buena parte de lo que señala la nueva ley ya se daba en la práctica, sin embargo, la legalización da un paso importante para el fortalecimiento de prácticas e intereses.

3.5.2. La minería como actividad estratégica

El artículo 8° de la ley señala que «los recursos minerales y las actividades mineras son de carácter estratégico, de utilidad pública y necesidad estatal para el desarrollo del país y del pueblo boliviano». Esto refuerza el señalamiento de las actividades mineras como de "utilidad pública" y de "interés nacional" ya presente en el Código Minero de Sánchez de Lozada (Art. 24°). De acuerdo a la presente ley son, además, «de carácter estratégico» y «necesidad estatal para el desarrollo del país». Sobre la base de este calificativo se justifican las preferencias y facilidades que se otorgan a lo largo de la normativa a los propietarios de derechos mineros por encima de los portadores de otros derechos. De este énfasis puede interpretarse la pretensión de justificar las facilidades y beneficios que se otorgarán a los titulares de derechos mineros. Así, por ejemplo, en el artículo 93°, parágrafo V, se establece la posibilidad de permitir las actividades mineras aún si estas afectan poblaciones y territorios que correspondan a derechos de terceros, si el proyecto minero en cuestión está obligado a cumplir la función económica y el interés que el interés económico social justifica la necesidad de desarrollarse afectando a dichas poblaciones.

3.5.3. Derechos para el aprovechamiento sobre recursos

El derecho de concesión para la exploración y explotación de recursos minerales se refiere al subsuelo, por lo tanto, para realizar las actividades mineras, el titular de derechos mineros requiere derechos sobre la superficie del terreno. Los derechos superficiales que se otorgan al concesionario y los procedimientos para ello, son lo que está en juego en las legislaciones mineras. En los proyectos anteriores a la presente ley, es notorio que hubo

presión para ampliar los derechos mineros sobre la superficie, así como sobre los recursos naturales que están en la superficie. En la versión final de la ley, el derecho de concesión queda prácticamente empalmado con el derecho de servidumbres. Esto es una innovación de la ley N° 535, pues el suelo (superficie) y el subsuelo se rigen por dos regímenes diferentes y la nueva legislación se inclina por otorgar, a la par del derecho de concesión los derechos de servidumbre sobre el suelo que abarca la concesión, y ampliándolos incluso a las superficies vecinas.

Entre los artículos 107 al 112 se establecen mayores prerrogativas que en la normativa minera anterior, a favor de los operadores mineros, y en perjuicio de comunidades y poblaciones, las cuáles ahora se verán prácticamente forzadas a ceder los derechos de posesión de sus tierras, uso de aguas y otros recursos, a favor de los operadores.

En el artículo 107° se ratifica, casi sin modificación, el derecho al aprovechamiento de materiales que se encuentren en la superficie del terreno, establecido ya en la Ley 1777, artículo 35°. Y de acuerdo a lo establecido en los artículos 108, 109, 110, 111, 112 — referentes al derecho de paso en áreas superficiales, derecho de superficie, derecho de aprovechamiento de aguas— el titular de derechos mineros gozará al mismo tiempo de derechos de servidumbre, salvo en el caso de no existir acuerdo de partes con el propietario privado. En los hechos esto equivale a que en cualquier caso procede la expropiación velada vía el «acuerdo de partes», pues de no darse tal “acuerdo”, se realizará un procedimiento administrativo y la «autoridad competente» determinará la resolución. El Estado solo intervendrá en una segunda etapa, cuando no haya acuerdo de partes, y lo hará solo a nivel administrativo. Así, al final del procedimiento hay una mayor probabilidad de una respuesta positiva para el titular de derechos mineros, puesto que ya en el parágrafo I se establece el derecho de paso a favor de los titulares de derechos mineros.

Respecto a los derechos de aprovechamiento de agua, es pertinente citar la Ley 1777:

Artículo 36°. Los concesionarios mineros, para la realización de sus actividades pueden usar y aprovechar las aguas de dominio público y las que se alumbren o discurren por sus concesiones, con la obligación de protegerlas y restituir las a su cauce o cuenca natural (...)

Artículo 37°. El concesionario minero puede hacer uso de aguas de dominio privado, previo acuerdo con su titular o después de cumplidos los tramites de servidumbre o expropiación

establecidos en el presente Código. No procede la constitución de servidumbre sobre aguas ni la expropiación cuando se interrumpa o perjudique la provisión de agua potable a las poblaciones.

A diferencia de lo establecido en la Ley 1777, en el artículo 111° de la nueva ley minera, referente a derecho de aprovechamiento de agua, no se distingue entre «aguas de dominio público» y «aguas de dominio privado», lo que nos habla de que, como en los otros derechos superficiales —de aprovechamiento de recursos sobre la superficie, de paso, de superficie (para construcción)— se está dando por sentado el derecho de servidumbre para el uso de agua de dominio privado.

Artículo 111.- (DERECHO DE APROVECHAMIENTO DE AGUAS). I. Los titulares de derechos mineros tendrán el derecho de aprovechamiento de aguas naturales que discurren en el área minera y aguas alumbradas de interior mina o en superficie, previa autorización de la autoridad competente de agua.

II. Entre tanto se dicte el nuevo régimen legal de agua relativo al régimen de licencias registros o autorizaciones, el encargado de otorgar los mismos será la autoridad competente en el sector de agua.

III. En ningún caso corresponde el derecho de aprovechamiento de aguas ni la autorización administrativa, cuando se interrumpa, perjudique o vulnere derechos respecto a la provisión de agua para consumo humano, riego y medio ambiente.

IV. Toda actividad minera integrada o aislada deberá ejecutar en sus trabajos, la correcta gestión o manejo de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, cumpliendo con las normas ambientales y sectoriales vigentes.

Además, en el artículo 112°, a diferencia de la normatividad anterior, se amplían las facilidades para el uso del agua en el sentido de que «si un titular de derecho minero no cuenta con recursos hídricos en el área de derecho minero o estos fueren insuficientes, podrá presentar una solicitud de aprovechamiento de agua a la autoridad competente».

Con todo lo anterior, la ley minera da a los concesionarios mayores derechos sobre la superficie del terreno concesionado y sobre superficies vecinas que la legislación vigente en el periodo neoliberal. Con ello lo que sucede es que el área minera se amplía y el concesionario extiende derechos a un área territorial mucho mayor a la que supuestamente abarcan su concesión. Para efectos prácticos, esto significa una subvención desde la sociedad y la naturaleza a las operaciones mineras privadas y transnacionales. En el caso de agua, permite su gratuidad en grandes volúmenes, para un uso económico, con lo que

contribuye a desposeer de este recurso a comunidades que tienen un uso social y de subsistencia del mismo.

3.5.4. Mayores facilidades para los concesionarios

El artículo 93° deja abierta la posibilidad para la realización de actividades mineras de prospección, exploración, explotación, concentración, refinación y fundición, en cualquier territorio y circunstancia, aun en las áreas excluidas en el mismo artículo, párrafo III ⁹¹, cuando un proyecto minero esté «obligado a cumplir la función económica social», y sea inevitable afectar a «poblaciones, cementerios, cuarteles, construcciones públicas y privadas», así como a la población en general con lo que respecta a las fuentes de agua. En tales casos, la ley prevé la ejecución de un «previo acuerdo de partes» —señalado también en el artículo 108— en el cual la última palabra la tiene la autoridad competente y no el propietario afectado. Por otra parte, las exclusiones señaladas en el Parágrafo III no aplican para «camino, líneas férreas y líneas de transmisión de energía, que conducen, sirven a las minas y centros de operación minera, sea o no que se extiendan dentro de los mismos», en estos casos se da por hecho la posibilidad de llevar a cabo actividades mineras.

3.5.5. Contratos, no retroactividad y derechos pre-constituidos

Todos los derechos mineros concedidos con anterioridad a la presente ley, se consideran derechos pre-constituidos y adquiridos, cuya continuidad se garantiza (Art. 113), esto quiere decir que la normativa vigente respecto a otorgación de derechos mineros no es retroactiva y, por tanto, solo es aplicable para las nuevas solicitudes. En el caso de las cooperativas mineras, por ejemplo, la nueva ley permitió que cerca de 7.000 Autorizaciones Transitorias Especiales (ATE o ex concesiones) se adecuaron casi de manera automática, mediante la firma de nuevos contratos administrativos mineros (Emilio Madrid para *Página Siete*, 01.04.2014).

⁹¹ a) Dentro de ciudades, poblaciones, cementerios y construcciones públicas o privadas; b) En la proximidad de carreteras, canales, ductos, vías férreas, líneas de transmisión de energía y comunicaciones, hasta los cien (100) metros; c) En proximidades de cabeceras de cuenca, lagos, ríos, vertientes y embalses, las restricciones se sujetarán de acuerdo a Estudios Ambientales con enfoque multisectorial; d) En la proximidad de aeropuertos, hasta mil (1000) metros; e) En la proximidad de cuarteles e instalaciones militares, hasta los trescientos (300) metros; f) En zonas de monumentos históricos y arqueológicos declarados por Ley, hasta los mil (1000) metros (Art. 93°, Ley N° 535).

Otra cuestión central en el artículo 113° es que en el caso de que se empalmen los derechos de los territorios indígenas con los derechos pre-constituidos o adquiridos, estos últimos tendrán prioridad cuando hayan sido adquiridos antes del otorgamiento de títulos de TCO'S o TIOC's. Dicho lineamiento no tiene lógica más que la que se deriva de la intención de dar prioridad a los derechos mineros, pues evidentemente los derechos más antiguos, por decirlo así, son los de los pueblos originarios y no los de los concesionarios mineros, independientemente de la fecha de expedición legal de los títulos propietarios.

En este mismo sentido, solo los nuevos contratos pasarán por proceso de aprobación en la Asamblea Legislativa, mientras que aquellos que se encuentren vigentes se consideran derechos pre-constituidos y, por tanto, no necesitan autorización de la Asamblea. En el proyecto anterior a la versión final de la ley, el artículo 151° otorgaba a las cooperativas la potestad de firmar contratos mineros con privados y transnacionales, sin necesidad de ser autorizados por la Asamblea Legislativa. La controversia y la oposición manifiesta al respecto evitó la legalización de esta disposición⁹², quedando finalmente como sigue:

Art. 151.- (CONTRATOS DE COOPERATIVAS MINERAS). I. Las cooperativas mineras no podrán suscribir contratos de asociación con empresas privadas sean estas nacionales o extranjeras.

II. En caso de avenirse a lo dispuesto en el Artículo 306 y el Parágrafo III del Artículo 351 de la Constitución Política del Estado, podrán constituir empresas mixtas con el Estado a través de COMIBOL, a cuyo efecto adecuarán su razón social, sujetándose a la normativa que rige para las empresas mixtas.

Sin embargo, como en el caso de la excepción tributaria de acuerdo a precios, el hecho de que se haya plasmado en el proyecto ya es significativo, pues exhibe una pretensión que refleja los intereses de los sectores negociantes, y su potencial para ponerlo, por así decirlo, sobre la mesa de negociaciones.

⁹² En el proceso de definición de la ley hubo presión para que los contratos no pasaran por el Parlamento. Se copió de la legislación de Ecuador, y se establecía un plazo para que el parlamento aprobara los contratos y si no se aprobaba en ese plazo automáticamente era aprobado y puesto en ejecución. La idea era, tal como efectivamente ocurrió en Ecuador, prolongar el proceso, vencer el plazo y aprobar automáticamente. Esta es una forma de eliminar la participación del Parlamento en el proceso de aprobación o rechazo de los proyectos mineros (Pablo Villegas, entrevista abril de 2014).

Los derechos mineros de las cooperativas solo cambian de nombre a "contrato administrativo minero". Mientras que las ATE'S y los contratos de arrendamiento siguen vigentes bajo las mismas condiciones (Art. 130°).

3.5.6. Consulta previa

Respecto a la Consulta Previa, abordada entre los artículos 207 al 209 de la ley, cabe destacar algunas cuestiones que vulneran este derecho de los pueblos indígenas, reconocido en el convenio 169 de la OIT.

La nueva normativa niega la consulta previa en las operaciones mineras que solo contemplan la fase de prospección y exploración (Artículo 107°, párrafo II). Si hay visto bueno para trabajos de exploración, los pueblos indígenas no pueden más que aceptar las labores mineras. Esto viola al numeral 15 del artículo 30° de la Constitución Política, el cual establece que toda medida legal o administrativa susceptible de afectar un pueblo indígena debe ser sometida a consulta previa.

Art. 30° [...] II. En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos: [...] 15. A ser consultados mediante procedimientos adecuados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan [...].

Al igual que lo planteado respecto a los derechos preconstituidos, la consulta previa no es retroactiva a los proyectos mineros vigentes. La consulta previa solo aplicará para las solicitudes de nuevos contratos administrativos mineros en áreas libres que se presenten a partir de la publicación de la ley (Artículo 107°, párrafo III). Así, los derechos preconstituidos (los contratos administrativos mineros por adecuación, contratos de arrendamiento o riesgo compartido) no están sujetos al procedimiento de la consulta previa (Artículo 107°, párrafo IV).

3.5.7. Criminalización de la protesta

Uno de los principales obstáculos para la extracción ilimitada de las riquezas naturales en distintos países de América Latina, particularmente de los recursos mineros, así como para

la reducción de los costos de la extracción y particularmente los costos ambientales, ha sido la oposición y organización social de las comunidades que habitan esos territorios ricos en recursos naturales. De aquí que los gobiernos han optado, vía las legislaciones, por reducir los márgenes para la resistencia colectiva vía la criminalizando de la protesta social. La Ley Minera N° 535 no es la excepción.

La criminalización de la protesta social está contenida en los artículos 99, 100, 101 de la nueva ley, en el apartado titulado «Seguridad Jurídica». Se protege jurídicamente a los inversionistas mineros frente a las acciones de oposición local a los proyectos mineros. Para ello la medida es la penalización. En el artículo 100° se establece el amparo al titular derechos y el uso de la fuerza pública y de otras «medidas efectivas de protección que fueran necesarias» en caso de «invasión, bloqueo, obstrucción de caminos o acceso a los parajes, u otras similares que de cualquier modo afecten, alteren, perjudiquen el normal y pacífico desarrollo de sus labores y actividades». Es importante mencionar que dicha protección jurídica —ya presente en la Ley 1777 (Art. 36°)— se robustece en la presente ley, pues se otorga a los titulares de derechos mineros el derecho al amparo y se especifican plazos que les dan garantía de eficiencia jurídica y penal. En este sentido, cabe destacar la eficacia gubernamental prevista en caso de amparo del titular de derechos mineros, en contraste con la respuesta en caso de afectación a los derechos de los pueblos indígenas, lo cual se establece en el artículo 103°. Este establece que para la suspensión de actividades mineras que afecten a los pueblos y naciones indígenas, ésta deberá solicitarse, no directamente, sino mediante la «autoridad competente del Órgano Ejecutivo» encargada, además, no se establecen plazos de respuesta y ejecución de la solicitud.

En el artículo 208°, párrafo III, se hace énfasis en el hecho de que la consulta previa no tiene carácter vinculante. Se reitera el «carácter estratégico y de interés público» de los recursos naturales minerales «para el desarrollo del país y su administración, dirección y control, en función del interés colectivo», y a partir de esto, a manera de justificación, se advierte que ni el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ni la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, otorga a los pueblos indígenas derecho de veto sobre la ejecución de proyectos mineros. Al contrario de lo que se podría esperar, en este aspecto no hay ningún cambio respecto a la legislación anterior, no se avanza en los mecanismos de defensa indígena de

su territorio y en este sentido, no se avanza en los mecanismos para hacer vinculante la decisión indígena sobre su territorio y sus recursos.

3.5.8. Beneficios a las cooperativas, los testaferros y las transnacionales

Los gobiernos neoliberales modificaron la legislación para facilitar que el territorio boliviano pudiera ser entregado como concesión a las transnacionales. Con el gobierno actual, la nueva ley minera otorga facilidades para que los testaferros hagan alianzas con las transnacionales, evitando limitaciones. Los testaferros son personas que tiene influencia suficiente en el gobierno para obtener concesiones mineras pero que no tienen capital, ni saben cómo emprender la explotación minera, así que esperan asociarse con un inversionista extranjero, venderle la concesión como socio minoritario.⁹³

La Ley Minera otorga un poder enorme a los testaferros ya que, en la práctica, les permite legalizar su situación como concesionarios mineros o titulares de derecho, para que puedan asociarse con empresas transnacionales a través de diferentes mecanismos.⁹⁴ De esta manera, hace posible que las concesiones mineras estén más al alcance que nunca de los testaferros, a su vez, los testaferros son el mecanismo más sencillo para una transnacional que llega a Bolivia buscando hacer negocios mineros. En este régimen, los nacionales cargarán todas las responsabilidades medioambientales, laborales, etcétera, y las transnacionales solamente estarán ahí para financiar y comprar la producción.

Otra ventaja para la transnacional al hacer tratos con las cooperativas es que mientras que si esta lograra por sí misma tener una concesión minera tendría un plazo de 30 años, pero si se asocia con las cooperativas con derechos pre-constituidos, tendrá acceso a una concesión que no tiene límite de tiempo, pues de acuerdo a la nueva ley, todas las cooperativas con derechos vigentes a la promulgación de la ley, se les reconocerán como derechos pre-constituidos, y no se verán afectadas por la nueva normatividad. Así, las cooperativas pueden entregar recursos a las transnacionales a través de este tipo de asociaciones.

⁹³ Con información de Pablo Villegas (entrevista abril de 2014)

⁹⁴ Con información de Pablo Villegas (entrevista abril de 2014)

3.5.9. Eliminación de la reserva fiscal

Todos los Estados tienen derecho de constituir reservas fiscales sobre sus riquezas minerales, por razones estratégicas y para aprovechamiento de las generaciones futuras. No obstante, en sentido contrario, la nueva ley minera, en su artículo 16° señala que “todas las áreas mineras que a la fecha de promulgación de la presente ley no sean objeto de derechos pre-constituidos o derechos adquiridos, derechos de uso exclusivo, áreas y minerales reservados para el Estado, forman parte de las áreas mineras libres, para el otorgamiento de derechos a actores productivos mineros que las soliciten”. Esta declaración de “áreas mineras libres” no excluye áreas de reserva fiscal.

El artículo 16° contiene una modificación histórica en materia de legislación minera en Bolivia. Ni siquiera en el Código Minero de Sánchez de Lozada —reconocido como el instrumento legal que apuntaló la minería neoliberal— llegó tan lejos en la reducción de la reserva fiscal. El giro entre las primeras disposiciones legales del gobierno masista a este respecto es radical, ya que la nueva disposición contraviene el DS N° 29117 del 1° de mayo de 2007, en el que se declaraba reserva fiscal todo el territorio boliviano (salvo derechos reconstituidos). En sentido opuesto la nueva ley levanta en su totalidad la reserva fiscal. Lo grave es que, sin declaración previa de reserva fiscal, es decir, al no definir *a priori* el dominio estatal de áreas que pueden ser estratégicas se pone en riesgo la soberanía sobre el territorio.

De acuerdo al artículo 16°, se puede interpretar que la noción de reserva fiscal es sustituida por la de "áreas y minerales reservados para el Estado" (véase Anexo 2), sin embargo, esta noción no es en ningún sentido equiparable, puesto que las áreas y minerales reservados se refieren en la presente ley únicamente a aquellas especificadas en el artículo 26°, con la posibilidad posterior de que el Estado pueda reservarse minerales para su explotación exclusiva.

Por otra parte, de acuerdo al artículo N° 25, dado que desde el momento en el que entra en vigor la presente legislación Bolivia no contará con reserva fiscal, y todo el territorio —salvo las áreas que "sean objeto de derechos pre-constituidos o derechos adquiridos"— será “área minera libre”, de ser necesario y solo para “efectuar labores para determinar el potencial mineralógico de un área”, el Estado tendrá que declarar reserva fiscal dicha área. Esta declaración de reserva fiscal tendrá vigencia únicamente por cinco

años, después de los cuales esta quedará sin efecto “sin necesidad de disposición legal expresa” (véase Anexo 2).

Lo anterior significa la anulación de la potestad del Estado para declarar reserva fiscal para los fines que le son propios, es decir que, según la normativa vigente el Estado, no tiene capacidad de declarar reserva fiscal como medida estratégica y cuando lo considere conveniente de acuerdo al interés nacional, sino solo y con el único fin de valorar el potencial mineralógico de cierta superficie, y por un plazo de cinco años. Es notoria la intención de ampliar al máximo el territorio ofertado para exploración y explotación minera.⁹⁵ Con las facilidades otorgadas a los testaferros y cooperativas respecto a su asociación con las empresas transnacionales, la Ley Minera incentiva un tipo de inversión extranjera que quita potestad al Estado sobre el subsuelo.

La política minera del MAS, concretada en la Ley Minera, se concentra en la expansión económica y territorial de las actividades extractivas mineras. Esto se desprende en primer lugar del hecho de que la ley minera es consensuada por los sectores que se benefician de la minería, en este sentido, el interés común que predomina es el de la extracción. El interés nacional que en teoría contemplaría las posiciones divergentes de la sociedad civil respecto a la minería no está presente.

La política minera del MAS ha favorecido la estructura minera heredada del neoliberalismo, en la cual predomina la minería privada transnacional y la minería cooperativa también asociada a la minería privada. Actualmente más de un millón de hectáreas está concesionada a empresas extranjeras, 800 mil hectáreas están en manos de cooperativistas y Comibol cuenta con tan sólo 328 mil hectáreas. (Gandarillas para Página Siete) Gracias a la Ley 1777 de Gonzalo Sánchez de Lozada, el sector privado repuntó en las actividades mineras; la nueva ley respeta los derechos otorgados por el régimen legal anterior y propicia la continuidad del predominio privado vinculado a la pequeña minería cooperativa.

La ampliación de derechos mineros sobre la superficie, aprobada en la ley minera, muestra hasta qué punto hay disposición de ofertar los recursos naturales del país. Las

⁹⁵ Frente a esto Pablo Villegas, en entrevista (abril de 2014), se pregunta si es posible administrar la riqueza minera de un país si el Estado no tiene capacidad de decretar reserva fiscal para otros fines nacionales que no sean la exploración para la extracción. Para él la respuesta es no, “lo que se está haciendo es obligar al Estado a entregarlo todo”.

facilidades respecto al uso del agua, son el más claro ejemplo de cómo se pusieron los derechos de los operadores por encima de los derechos de la población civil. En la normativa anterior, el operador podía hacer uso de los afluentes de agua que pasaran dentro de su concesión. Ahora los titulares de derechos mineros pueden utilizar los afluentes de agua en terrenos vecinos, realizar expropiaciones, de forma velada, de predios colindantes a su concesión, o incluso solicitar suministro de agua para su concesión.

Para dar mayores “garantías” a la inversión minera, la ley criminaliza cualquier acción directa de protesta contra la minería, es decir, cualquier protesta que interrumpa actividades mineras (plantones, bloqueos, cortes de toma de agua, etcétera). En este mismo sentido la ley reglamenta la consulta previa a las comunidades en beneficio de los intereses empresariales.

3.6. Para un balance de la segunda nacionalización minera en Bolivia

La nacionalización fue una de las reivindicaciones principales de la Agenda de Octubre, asimismo, fue una de las banderas asumidas por el gobierno entrante. Si bien la demanda de nacionalización se enfocó en los hidrocarburos, había también una expectativa social respecto a la nacionalización de la minería, ello debido a que en el horizonte de cambio previo al ascenso de Morales se encontraba el imperativo de restablecer la soberanía sobre los recursos naturales del país.

Se ha señalado que la nacionalización de la minería es uno de los logros del gobierno de Evo Morales. Para ponderar con precisión la validez de esta afirmación es necesario considerar, como se ha hecho respecto a la totalidad de la política minera, las medidas del gobierno plasmadas en instrumentos normativos, por un lado y, por otro, lo operativo, la situación de la minería en este periodo de administración masista. Este segundo ámbito mostrará *la aplicación o no aplicación de esas medidas establecidas legalmente o la existencia de otras realidades, no necesariamente acordes con el marco legal*. De cara a lo anterior, para dimensionar el carácter de la nacionalización minera en el gobierno de Morales habrá que basarse en el marco legal y en indicadores operativos de una minería nacional, a saber: a) *el papel nacional (estatal) en el volumen y valor de la producción*, b) *la inversión en la minería así como su composición (de dónde proviene la inversión)* y c) *la renta minera*.

Al inicio de su mandato, el 1º de mayo de 2006, Evo Morales promulga el Decreto Supremo No. 28701 “Héroes del Chaco” en el que se establece la nacionalización de los hidrocarburos bolivianos. La llamada tercera nacionalización⁹⁶ fue caracterizada como una nacionalización híbrida o como una nacionalización incompleta. De acuerdo con el Decreto, Bolivia recupera la propiedad de los hidrocarburos, así como la dirección, gestión y usufructo de los recursos hidrocarburíferos.

La implementación del paquete de leyes que se promulgaron durante 10 años de reforma neoliberal entre 1985 y 1994, las cuales pretendieron eliminar los obstáculos para el ingreso del capital privado transnacional, no fue suficiente para atraer a los inversores extranjeros en las proporciones esperadas. De modo que para generar mayores incentivos se establecen sistemas de regulación a cargo de las superintendencias sectoriales, y se emprendió un proceso de descentralización política administrativa⁹⁷. Aunado a ello, en 1994, se promulga la Ley de Capitalización, la cual convirtió a las empresas estatales de derecho público —Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y Empresa Metalúrgica Vinto— en sociedades de economía mixta, de derecho privado, y dispuso su capitalización, es decir, “el incremento de su capital, mediante nuevos aportes provenientes de inversionistas privados, nacionales y/o extranjeros” (Ley N° 1544). Así, se otorgó a los inversionistas que hicieron aportes de capital el cincuenta por ciento del paquete accionario de las empresas, con lo que

⁹⁶ La exploración y explotación de los hidrocarburos estuvo a cargo de la empresa estadounidense Estándar Oil de 1921 a 1937. En este periodo la empresa incumplió sus compromisos respecto al abastecimiento del mercado interno, pago de regalías y patentes, además incurrió en la exportación ilegal de petróleo a Argentina instalando un oleoducto clandestino. En este contexto, el 21 de diciembre de 1936, durante el gobierno de David Toro, se promulga el Decreto Ley de la primera nacionalización petrolera cuyo principio central fue que el recurso petrolero debía ser manejado por el Estado, y mediante el cual se crea Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). La segunda nacionalización tiene lugar durante en el gobierno de Alfredo Ovando Candia, y siendo Ministro de Energía Marcelo Quiroga Santa Cruz el 17 de octubre del año 1969. Entonces se revierten las concesiones de la Gulf Oil Company al Estado Boliviano y se nacionalizan todos sus bienes e instalaciones, incluidos muebles, medios de transporte, estudios, planos, etcétera. La Gulf Oil entra a Bolivia durante la presidencia de Víctor Paz Estenssoro (1952-1956) como concesionaria de las áreas que hasta entonces exploraba la nacional YPFB.

⁹⁷ Este consistió en circunscribir y reorientar la inversión pública hacia los departamentos y los municipios, cuidando que el Estado se retirara de actividades productivas y empresariales.

obtenían no solo la administración sino también la propiedad plena; dichas empresas dejaban de ser mixtas y pasaban a ser sociedades anónimas (Rodríguez, 2010:152-156).

La nacionalización de los hidrocarburos en el gobierno de Morales se realizará partiendo de este “estatus legal” de la YPFB capitalizada. La refundación consistirá, por un lado, en la transferencia al Estado de las acciones de la empresa, las cuales, según la mencionada Ley de Capitalización, correspondían, legal pero no efectivamente, a todos los ciudadanos bolivianos de 21 años y más, y por otro, mediante la compra de las acciones necesarias para lograr la posesión de cincuenta por ciento más uno. A esto se debe el que no haya habido una expropiación de las empresas extranjeras; se restituyó la propiedad ciudadana al Estado y se compraron acciones para alcanzar el cincuenta y un por ciento.

En consecuencia, la nacionalización de los hidrocarburos no ha significado el control total de la cadena productiva, puesto que las empresas extranjeras siguen teniendo el control de la producción. Sin embargo, antes de esta medida las empresas petroleras con concesiones en Bolivia, determinaban las condiciones de venta de los hidrocarburos, y ahora el Estado, a través de YPFB, es dueño de la producción —las empresas deben entregarle la producción en su totalidad— y decide el destino y las condiciones de comercialización de los hidrocarburos. La discusión sobre las limitaciones y logros de la nacionalización de los hidrocarburos excede los límites de este trabajo, empero, entender sus rasgos generales permite una comparación respecto a la minería, cuya nacionalización se analizará en los apartados siguientes.

3.6.1. Asalariados vs. Cooperativistas: contexto de la nacionalización minera

Si la nacionalización minera es para producir menos, entonces no hay porque nacionalizar.
Evo Morales, Mensaje presidencial,
22 de enero de 2013.

En octubre del 2006 se produce un conflicto violento entre trabajadores asalariados de la empresa y cooperativistas en Colquiri; los asalariados pretendían tomar Huanuni y exigían la estatalización total de la minería boliviana, y los cooperativistas querían asociarse con la empresa Sinchi Wayra, filial de la suiza Glencore. El enfrentamiento culmina los días 5 y 6 de octubre con la muerte de 21 mineros, más de 50 heridos, el destrozo de infraestructura productiva del Centro Minero de Huanuni, daños a la población civil, y en instalaciones de

la Empresa Minera de Huanuni. Entonces el gobierno se ve obligado a decretar que el Estado tomaría nuevamente control de Huanuni. En Huanuni se rescinde contratos con las cooperativas y se integra a sus trabajadores en la COMIBOL, y en Colquiri, si bien COMIBOL queda a cargo del yacimiento, suscribe un contrato con la cooperativa 26 de Febrero para explotar la veta Rosario, valuada en 5,000 millones de dólares. A decir de Pablo Poveda (2014), las medidas de nacionalización en los yacimientos de Huanuni y Colquiri fueron impuestas al gobierno por parte de los trabajadores de las empresas que tenían contratos con COMIBOL, quienes querían poner un freno a los cooperativistas, ansiosos por acceder a su explotación.

La tardía intervención del gobierno en el conflicto apunta a que éste no planeaba, —o cuando menos dudaba— consumir la reversión de Huanuni, y no existía propiamente un proyecto de nacionalización del MAS respecto a Huanuni, de aquí que Villegas (2012) señale que el gobierno desatendió el problema no solo por negligencia, sino también porque intentaba favorecer a los cooperativistas. No obstante, después de esto la “nacionalización” fue asumida como un logro en la propaganda oficial.

A diferencia de las más de 20 minas que sucumbieron tras el cierre de las actividades productivas administrativas de COMIBOL en 1985, los centros mineros de Huanuni en Oruro y Colquiri en La Paz sobrevivieron debido a que contaban con importantes reservas de estaño. Sin embargo, a pesar de la resistencia de sus trabajadores, a mediados de los noventa tanto Huanuni como Colquiri fueron licitadas para su privatización, y a finales de la década Huanuni fue adjudicada a la empresa inglesa Allied Deals y Colquiri a la empresa minera COMSUR (Cagias de la Vega, 2006:40). En diciembre del 2001 la empresa inglesa cambia de razón social a RBG Resources, infringiendo así el contrato con la COMIBOL. Se constata, además, que Allied Deals no había cumplido con las promesas de inversión y estaba prácticamente quebrada. Esta fue la razón por la cual, durante el gobierno de Tuto Quiroga, en mayo del 2002, y gracias a la movilización y presión de los trabajadores mineros, la empresa es intervenida por quiebra fraudulenta. Entonces Huanuni vuelve a depender de COMIBOL, y pasa a una intervención judicial que concluiría en mayo de 2006, fecha a partir de la cual pasaría a manos del Estado (Cajías de la Vega, 2006: 41; *Bolpress*, 10.07.2007).

La restitución del Estado en la actividad minera inició el 31 de octubre de 2006, con la nacionalización de los recursos mineros del cerro Posokoni, ubicado en el Centro Minero Huanuni, mediante el DS N° 28901, el cual establece que COMIBOL asumía “el dominio total del cerro Posokoni, así como la dirección y administración directa sobre los yacimientos nacionalizados del Centro Minero Huanuni, desarrollando actividades productivas de prospección, exploración, explotación, beneficio y/o concentración, fundición, refinación y comercialización de sus productos minerales” (DS 28901 del 31 de octubre de 2006).

A la restitución de los recursos mineros del cerro de Posokony y el dominio por parte de COMIBOL de los yacimientos nacionalizados del Centro Minero Huanuni, siguió la nacionalización de la Empresa Metalúrgica Vinto —entonces propiedad de la multinacional suiza Glencore— en febrero de 2007 (DS N° 29026) con la finalidad de reunificar el complejo minero de estaño con su fundición. (Rodríguez, 2010; Díaz, 2012).⁹⁸

Las medidas legales emprendidas por el gobierno de Morales hasta entonces parecían avanzar hacia la nacionalización minera, sin embargo, las medidas siguientes presentan un repliegue y un retroceso en este camino. En julio 2007 la Ley 2400 es remplazada por la Ley 3720. La Ley 2400 de Tuto Quiroga (2002) reformaba el artículo 91° del Código de Minería de 1997 y reintegraba a COMIBOL la dirección y administración plena de las actividades mineras y metalúrgicas, lo que implicaba el derecho de prospección, exploración, explotación, concentración, fundición, refinación y comercialización de: los grupos mineros nacionalizados en 1952 (DS N° 3223); otras concesiones mineras obtenidas o adquiridas a cualquier título; los residuos mineros – metalúrgicos de dichas concesiones; las plantas de concentración, volatilización, fundición, refinación, plantas hidroeléctricas de su propiedad; el Cerro Rico de Potosí (incluyendo bocaminas, desmontes, colas, escorias, relaves pallacos y terrenos francos) respetando derechos preconstituidos (Ley N° 2400). La Ley 3720 es interpretada por muchos como una re-nacionalización minera, sin embargo, si bien la ley devuelve a la COMIBOL sus

⁹⁸ La Empresa Metalúrgica Vinto fue incluida como empresa pública en el proceso de capitalización en 1994 (Ley N° 1544). Empero, en 1999 fue privatizada; la Ley N° 1982 excluyó específicamente a Vinto de los alcances de la Ley de Capitalización, “disponiendo que “el Poder Ejecutivo determine el mecanismo de su transferencia al sector privado” (DS 29026). De aquí que su reversión al Estado sea significativa, entendida como parte de un proceso de recuperación de soberanía, tras los despojos de la era neoliberal.

facultades productivas, ello no es equivalente a lo que generalmente se conoce como nacionalización.

La Ley 3720 establece lo que podemos llamar un régimen de nacionalización parcial, pero hace algunos ajustes. Deroga el artículo 91 del Código Minero de 1997 (Art. 3º) y restablece a COMIBOL la facultad de participar directamente en toda la cadena productiva minera (prospección y exploración, explotación, concentración, fundición y refinación y comercialización de minerales y metales, y administración de áreas fiscales) (Art. 1º). Sin embargo, a diferencia de la ley 2400, en la ley 3720 no se hace mención del derecho de COMIBOL sobre los residuos mineros, las plantas hidroeléctricas, el Cerro Rico de Potosí y sus bocaminas, desmontes, colas, etcétera; ni tampoco se menciona la intervención de COMIBOL cuando exista impericia y cuando los contratos no se cumplan. Lo que sí señala es que se respetarán los contratos suscritos por COMIBOL (Art. 2º, Villegas, 2012; Leyes 2400 y 3720).

3.6.2. Inversión en minería

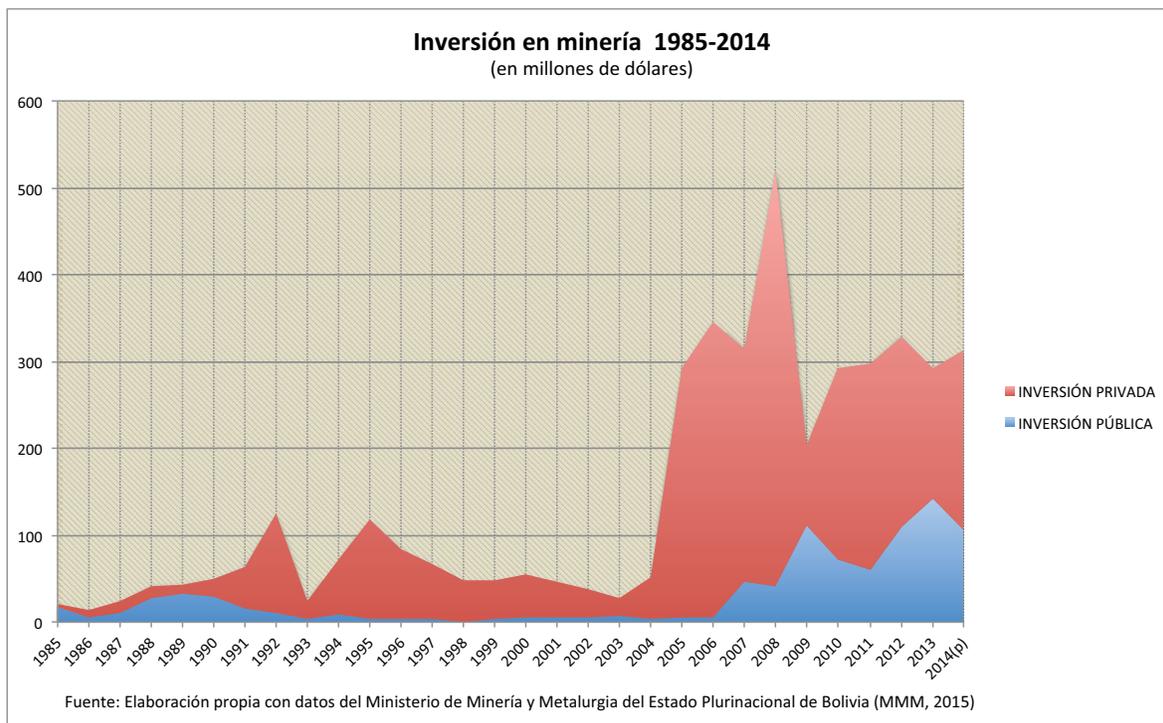
*He comprendido que para ser buen presidente tengo
que lograr buenos negocios para los empresarios.*
Evo Morales Ayma⁹⁹

A la elección de Morales como presidente siguieron los presagios de la incertidumbre jurídica y económica que esperaban al país, y con ellos los temores sobre la salida de capitales. Contrario a este supuesto, la inversión no solo creció, sino que dio un salto importante respecto al del periodo neoliberal.

¿De dónde proviene tal inversión? Como se hace evidente en el gráfico 7, si bien ha habido un incremento de la inversión pública en la administración de Morales a partir de 2007 —hecho que no puede obviarse consideramos la reducida inversión pública entre 1993 y 2006—, la mayor parte de la inversión corresponde al sector privado. Solo en 2009 la inversión pública ha sido ligeramente mayor (55%) respecto a la privada, mientras que cuando la inversión total tocó su punto más alto en 2008 la inversión privada representó el 92% del total.

⁹⁹ Afirmación de Evo Morales en discurso pronunciado en una gira mundial días antes de asumir el gobierno.

Gráfico 7.

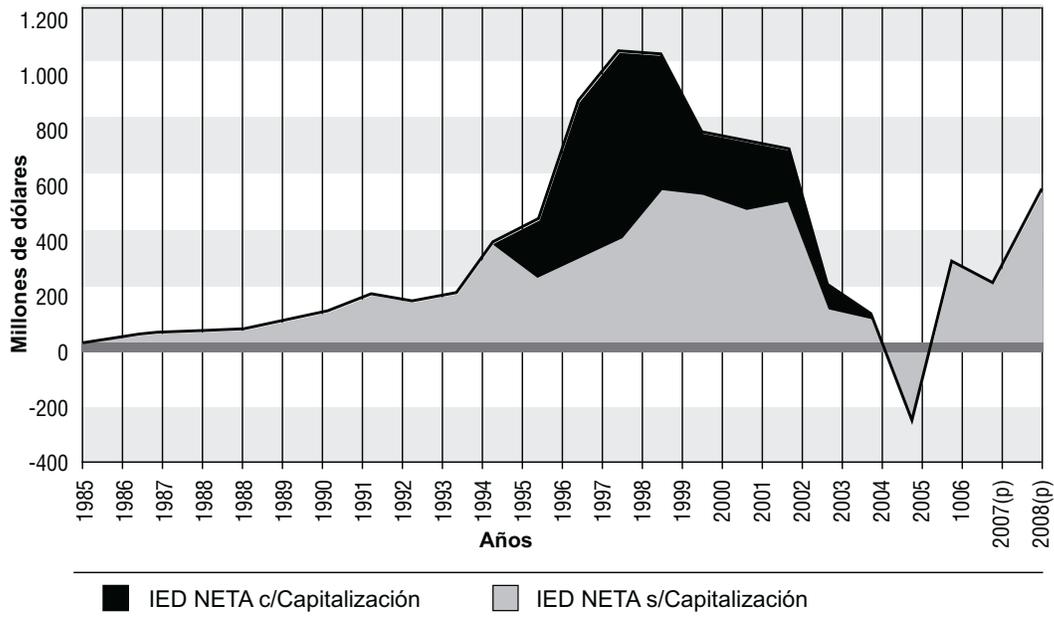


Si se observa el comportamiento de la inversión privada en toda la serie, desde el inicio del periodo neoliberal hasta el 2014, es sugerente su incremento sostenido en el periodo correspondiente a los gobiernos de Evo Morales; lejos de fugarse, los capitales privados se han visto más atraídos a invertir en Bolivia. Dicha atracción se constata si observamos el comportamiento de la inversión extranjera en general y particularmente en la minería.

Hasta 1994 el incremento de la IED en Bolivia fue muy moderado; a partir de la implementación de la Ley de Capitalización (1994) el flujo de capitales extranjeros se incrementó considerablemente hasta el 2002, año en el que comienza una caída prolongada que encuentra su punto más bajo en 2005 (véase el gráfico 8).

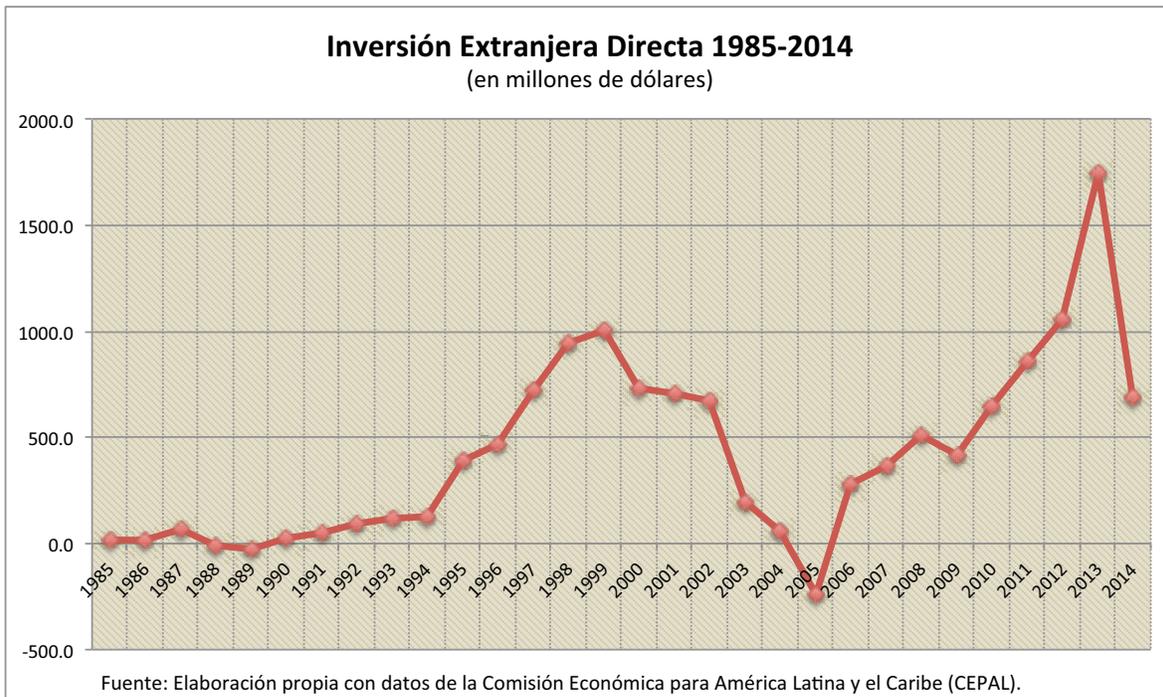
Como se puede observar en el gráfico 8, de 2006 hasta 2013 se presenta una tendencia al alza con un leve retroceso en 2009. El indicador alcanza en 2013 la cifra histórica de 1,749.6 millones de dólares en Inversión Extranjera Directa, 73% más respecto a 1999, año en que esta alcanzó la cifra más alta del periodo neoliberal con 1,007.7 millones de dólares. Sin embargo, a partir de 2014 pasa a 689.7 millones de dólares, con lo que comienza una caída de la IED (véase gráfico 9).

Gráfico 8. Inversión Extranjera Directa con y sin capitalización



Fuente: Rodríguez (2012), con datos del Banco Central de Bolivia (BCB).

Gráfico 9.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el sector minero, los datos reportados por el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE) muestran un incremento significativo en la participación de la inversión extranjera a partir de 2005 y hasta el 2008¹⁰⁰. En el gráfico 10 se puede constatar, por una parte, que la mayor proporción de la IED se concentra en el sector de Explotación y Exploración de Petróleo Crudo y Gas Natural y en el de Explotación y Exploración de Minas y Canteras y, por otra, que la actividad minera presenta una participación creciente desde 2003.

Ya en 2005, en plena crisis política, la inversión en minería fue de 293.2 millones de dólares, lo que representó un 458% más que en 2004 cuando esta fue de 52.5 millones de dólares.¹⁰¹ Y, lo que es aún más significativo, en el primer periodo de gobierno de Evo Morales, entre 2006 y 2009 (4 años), la inversión en minería alcanzó un acumulado de 1,384.5 millones de dólares, una cifra mayor que entre 1985-2005 (20 años), es decir, durante todo el periodo neoliberal, cuando la inversión sumó 1,344.9 millones de dólares.¹⁰²

En el gráfico 10 se puede observar este incremento constante de la IED en la minería. Asimismo se observa que es en esta actividad en la que se ha concentrado la IED de 2005 a 2008 incluso por arriba de la inversión en el sector de hidrocarburos; en 2008 la inversión extranjera en explotación y exploración de petróleo y gas natural fue de 380.25 millones de dólares, mientras que en explotación y exploración de minas y canteras fue de 477.8 millones de dólares (INE, 2008).

En la política del gobierno en materia de inversión, es claro que se preconizó el aumento de la producción y extracción minera vía la atracción de inversión extranjera, no obstante la carencia de nuevos mecanismos de regulación y supervisión¹⁰³ y la vigencia práctica del Código Minero de 1997.

Ahora bien, ¿este importante incremento de la inversión privada ha significado mayores empleos en la minería? El año 2010, del total de 79 mil trabajadores ocupados en la minería nacional, la minería privada apenas acogió al 7%, alrededor de 5,500 trabajadores. Por sus propias características, esto es, porque el capital que moviliza es

¹⁰⁰ Existen cifras oficiales para este indicador hasta el 2008.

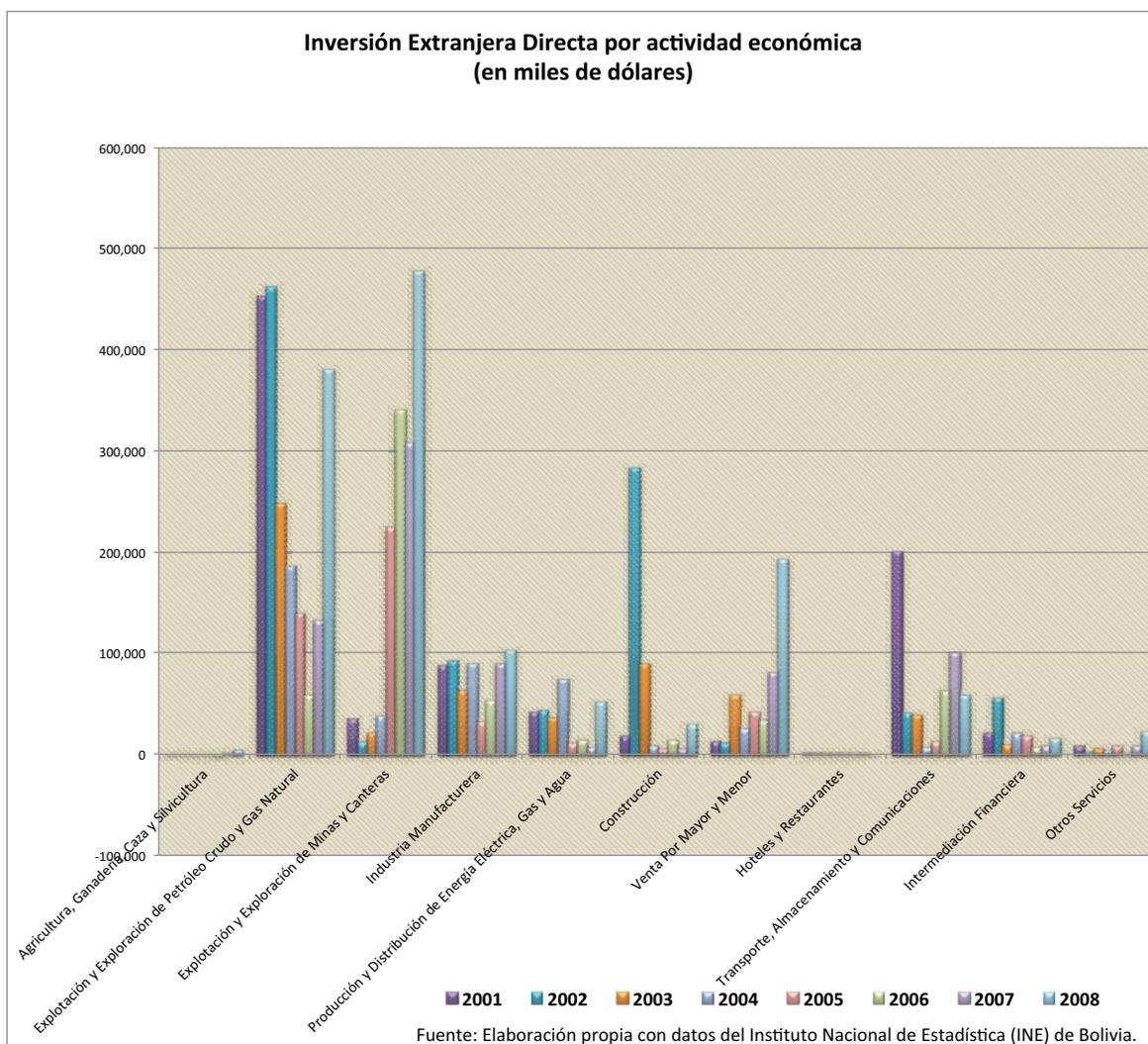
¹⁰¹ El hecho de que la IED comience su incremento significativo a partir de 2005 indica que, al menos en parte, ese crecimiento responde a una tendencia no necesariamente vinculada a la política económica específica del gobierno de Evo Morales.

¹⁰² Comparación retomada del trabajo de Díaz, 2011b.

¹⁰³ Hasta mediados de 2014, cuando se promulga la Nueva Ley Minera, no se habían creado nuevos instrumentos legales para llevar a cabo la “política minera integral” de la que habla el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011.

centralmente capital constante (maquinaria y alta tecnología), absorbe muy poca fuerza de trabajo. Aunque, como se observó en el gráfico 7, la inversión privada en la minería ha crecido enormemente desde 2005, entre los años 2005-2007 apenas ha aumentado el número de trabajadores de la gran minería en poco más de mil (Díaz, 2011).

Gráfico 10.



La minería emplea tan sólo 3% de la población económicamente activa. El número total de trabajadores ha crecido 13.6% en tres décadas. En 1980 se contaban 69,769 trabajadores y en 2010 había 79,311 (*Petropress*, 2013). En una tendencia inversa, el sector privado, encabezado por la minería cooperativa expandió su participación en el empleo sectorial de

60% en 1980 a 92% en 2010. Empero, esta minería privada ha modificado también su composición, siendo el cambio más notorio la expansión del número de trabajadores en el sector cooperativo, el cual pasó de concentrar el 31% de la fuerza laboral en 1980 al 83% en 2010; las cooperativas concentran dos terceras partes del empleo en el sector minero (véase tabla 6).

Las cooperativas mineras son las que realmente absorben el grueso de la fuerza de trabajo en el país. Para el 2010, alrededor del 83% de los trabajadores mineros del país, 66 mil personas, trabajaban en cooperativas, en muchas de las cuales, especialmente potosinas, prima la carencia de derechos laborales y sociales, en un esquema de organización del trabajo claramente empresarial: los socios son los patrones y el resto trabajadores con precarias condiciones laborales (Véase apartado 3.6.4.).

Tabla 6.

TRABAJADORES POR SUBSECTORES 1980 y 2010

SUBSECTOR MINERO	TRABAJADORES			
	1980		2010	
		%		%
<i>Estatad</i>	27,823	40	6,186	8
<i>Mediana</i>	7,4	11	5,473	7
<i>Minería Chica</i>	13,046	19	1,824	2
<i>Cooperativas</i>	21,5	31	65,828	83
Total	69,769	100	79,311	100

Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia.

3.6.3. Participación sectorial en la producción minera. Minería nacional, minería “mediana”, y minería cooperativa.

A partir de 2006 se observa un alza casi vertical en el volumen de la producción de minerales en Bolivia, la cual se vincula, primeramente, con el inicio de la época de bonanza de los precios de los minerales en 2005, y al incremento de la inversión en el sector. Sobre este incremento de la producción y sus implicaciones se abundará en el apartado 3.7.

La actual producción minera se concentra en la minería mediana, que es en realidad la minería transnacional en Bolivia.¹⁰⁴ En segundo lugar, la producción está en manos de las cooperativas mineras. La minería estatal ocupa, muy por debajo, el tercer lugar en la producción.

El Estado tiene un papel relevante en la producción de estaño. En 2013 abarca el 57.4%, mientras que las cooperativas produjeron el 39.7% y la minería privada el 2.7% (datos elaborados con base en MMM, 2015). La fundición Vinto ejerce el protagonismo en la producción y exportación del estaño, y sin duda su restitución al estado en 2007 es el hecho más relevante en el camino de devolver al Estado su papel productivo.¹⁰⁵ Sin embargo, no hay que olvidar que la participación del estaño en la producción se encuentra alrededor del 12%.

La tendencia a la reducción de la productividad de COMIBOL desde 1994 es apenas modificada a partir de 2006, se estanca hasta 2012, año en que presenta un incremento que, sin embargo, es poco representativo si se compara con la producción total, dominada por la minería privada, la cual llegó a participar con el 80% de la producción en 2011, cuando alcanzó las 611,929 (tmf.) de un total de 764,769 (datos elaborados con base en MMM, 2015). Sin bien durante el primer gobierno del MAS se legaliza la restitución a COMIBOL de su rol protagónico y productivo en la minería. Las cifras muestran que la producción estatal reducida, tanto en volumen como en valor de la producción (Véase gráfico 11 y 12).

¹⁰⁴ Es importante aclarar que la minería mediana es en realidad la minería transnacional en Bolivia. En 1966 los “medianos” eran 27 empresas, muchas vinculadas al capital norteamericano. Actualmente, las grandes empresas mineras “medianas” son controladas por capitales extranjeros de distintas nacionalidades: San Cristóbal es una empresa subsidiaria de la japonesa Sumitomo y Sinchi Wayra, de la recientemente fusionada Glencore-Xstrata. Por otra parte, los mineros medianos nacionales fueron el medio por el cual se produjo esta final extranjerización. COMSUR, la principal empresa minera del país desde la década de los noventa, fue adquirida el 2005 por Glencore. Asimismo San Cristóbal se constituyó en base al viejo yacimiento Toldos de propiedad de EMUSA. (Espinoza M., Jorge, 2010 en Díaz, 2012)

¹⁰⁵ Respecto a otros productos minerales, el Estado tiene participación en metálicos con reducida participación en la economía minera. Es productor de cobre y prácticamente el único productor de bismuto (Díaz, 2011b).

Gráfico 11.

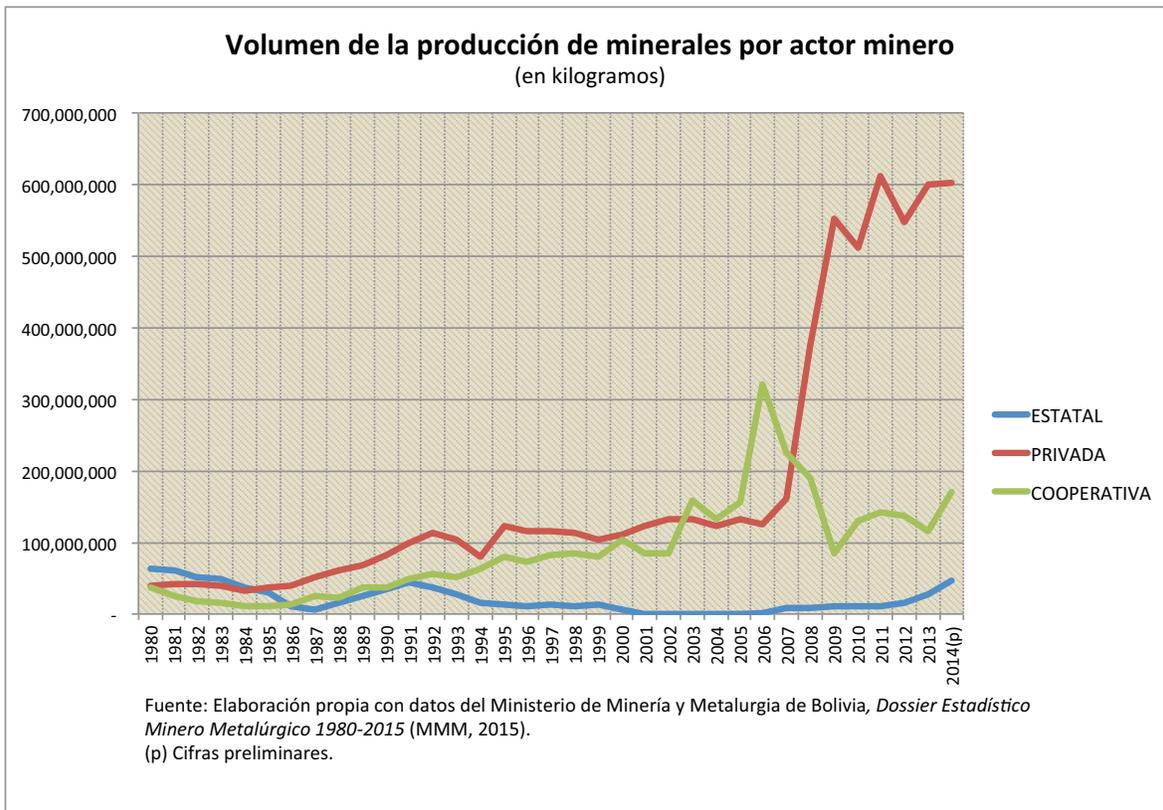
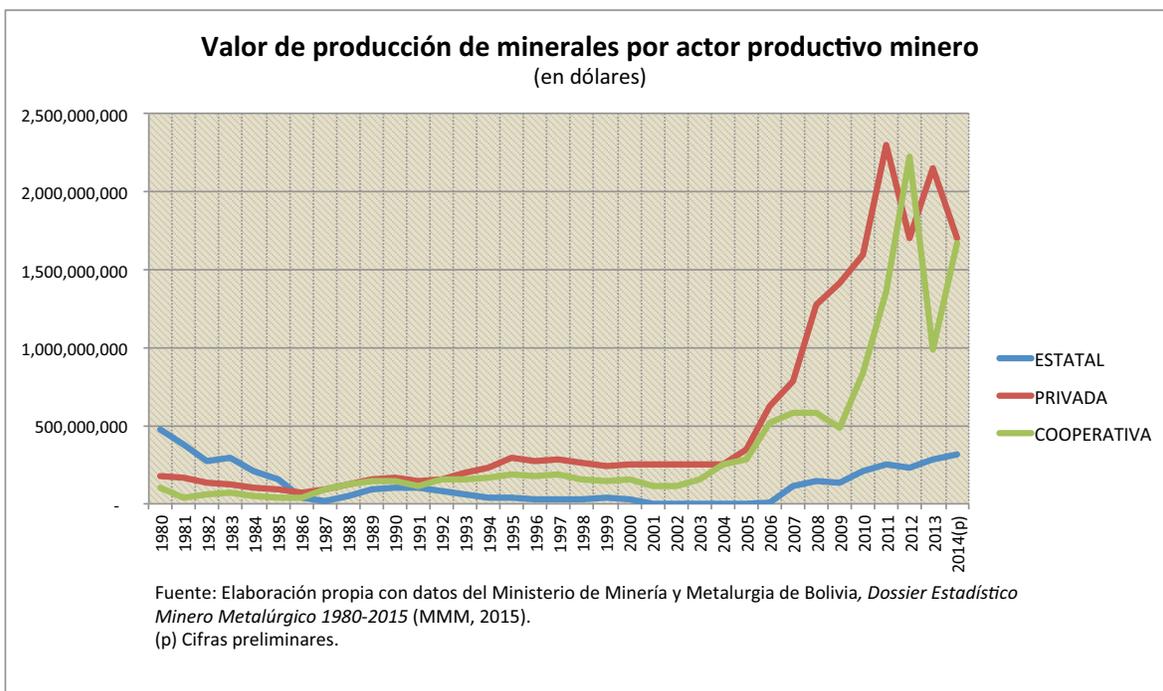
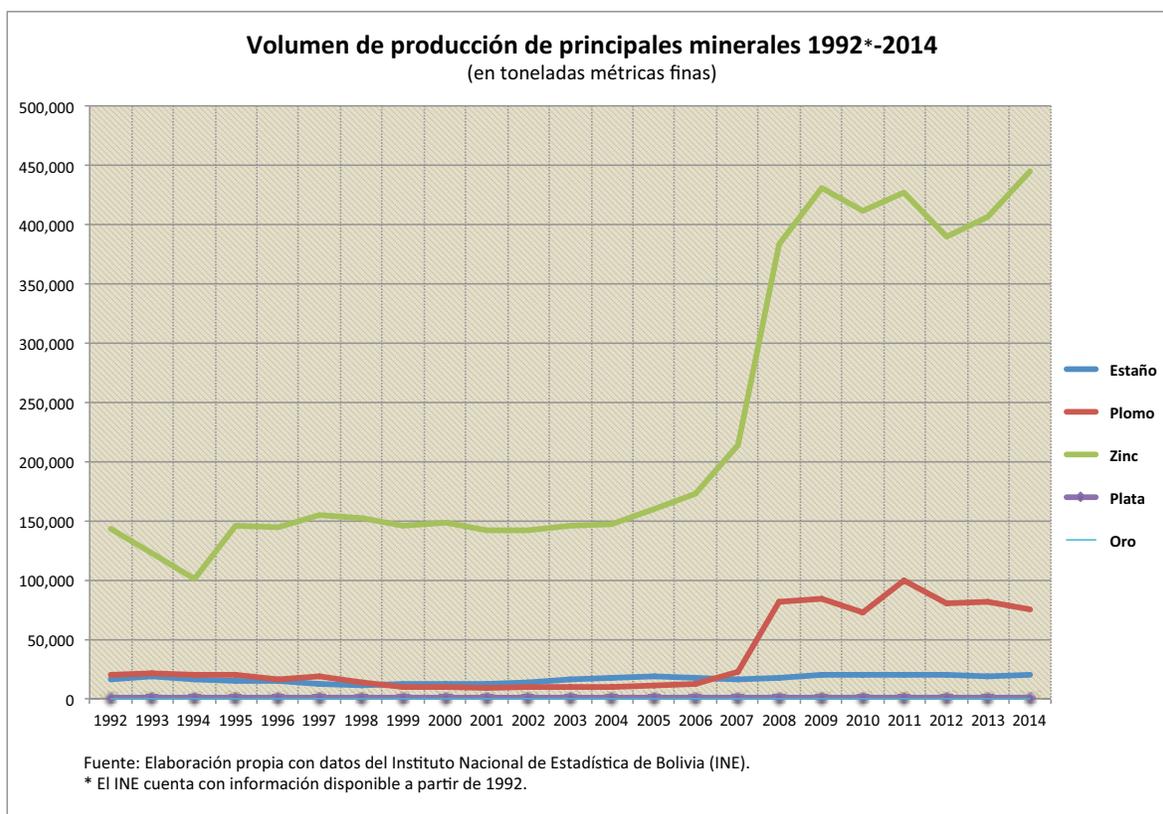


Gráfico 12.



Los minerales principales producidos en Bolivia, ya sea por su volumen o valor de la producción, son el zinc, el estaño, el oro, la plata y el plomo, seguidos muy por debajo por el antimonio, el cobre y el bismuto; además se produce wólfram, cadmino, hierro, manganeso y otros¹⁰⁶. Como se observa en toda la serie (gráfico 13), el zinc es el mineral que se extrae en mayor cantidad, y a partir de 2007 su producción se incrementa de manera extraordinaria.

Gráfico 13.



En cuanto a la composición del valor de la producción, la plata y el zinc ocupan aproximadamente dos tercios del valor de la producción total a partir de 2006. De ahí le

¹⁰⁶ Ulexita, ácido bórico, baritina, piedra pizarra, amatista, piedra granito, mármol, yeso, tantalita, sal natural, cuarzo rosado (MMM, 2015).

siguen en importancia, de acuerdo a su valor, el estaño, el oro y el plomo. En 2013, año hasta el cual se cuenta con cifras definitivas, con una relativa caída del valor global de la producción —de 4,156 millones a 3,427.6 millones de dólares—, la plata ocupa el 29.4%, el zinc el 22.8%, el estaño el 12.8%, el oro el 9.2%, la producción de amalgamas y desperdicios de oro el 14.3% y el plomo el 4.8% (datos elaborados con base en MMM, 2015).

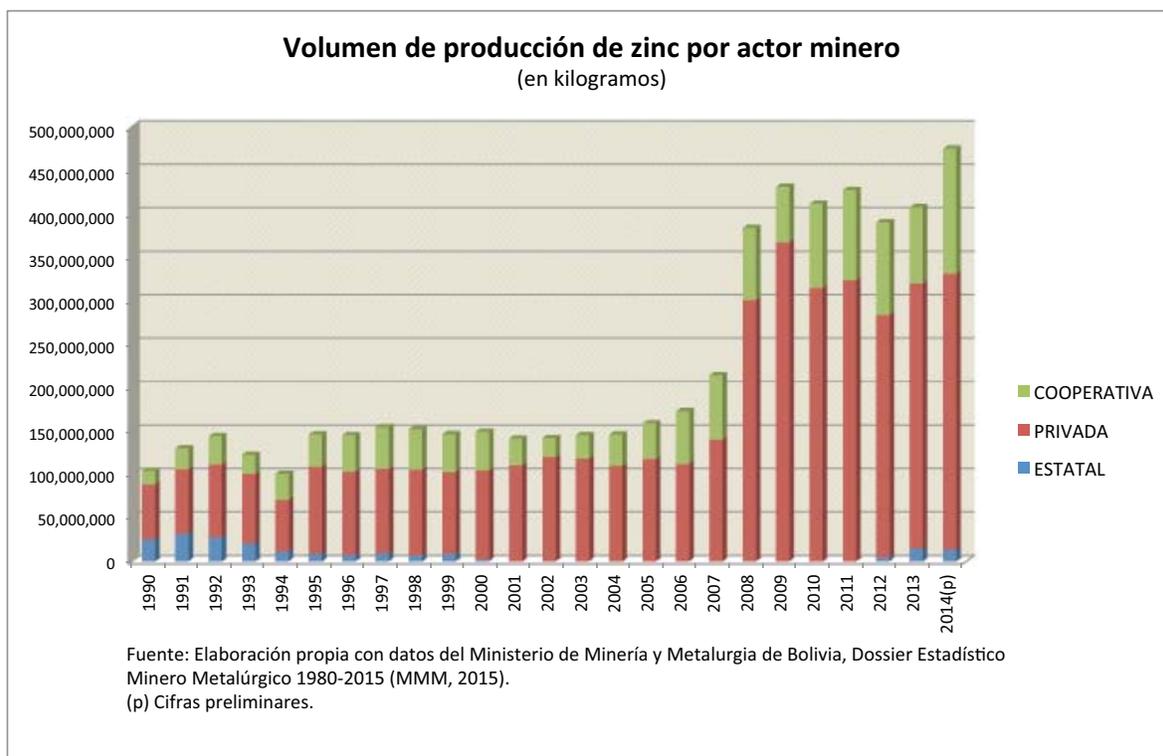
Para caracterizar la estructura de la minería estatal conviene observar su participación en la producción minera a nivel general, así como su composición de acuerdo a la producción de los dos principales minerales, según su valor: el zinc y la plata. Al revisar la composición de la producción del zinc por actor minero, comprobamos que el papel de COMIBOL es prácticamente nulo, presentando una continuidad respecto al periodo neoliberal. En 1985 COMIBOL producía 13,672 tmf. de zinc, a principios de los años 1990 llegó a oscilar entre las 15,000 y 20,000 tmf. aproximadamente, entre 2001 y 2011 la producción estatal llega a cero —esto a pesar de que en 2007, con la Ley 3720, se recupera el papel productivo de la empresa estatal—, y de 2012 a 2014 promedia las 10,000 tmf., cifra que no alcanza el volumen producido en la primera década del neoliberalismo y mucho menos el del último periodo de la minería nacional¹⁰⁷ (datos elaborados con base en MMM, 2015). Destaca, además, que a partir de 2008 hay un salto importante en la producción de zinc, que corresponde al salto en la producción de la minería mediana o minería privada (véase gráfico 14).

Si se observa el gráfico 15, salta a la vista el predominio de la minería privada en la producción del principal producto de la minería, así como el nulo papel de la minería estatal por más de una década. Ahora bien, si se revisa qué empresas de la minería mediana o minería privada se encargan de esta producción, se observa que prácticamente la Minera San Cristóbal, subsidiaria de la corporación japonesa Sumitomo domina la producción del zinc, seguida muy por debajo por Sinchi Wayra, subsidiaria de la suiza Glencore (véase gráfico 17). Asimismo, se observa que el gran salto en la producción de zinc en 2008 se debe al enorme crecimiento de la producción de zinc de San Cristóbal. Sumadas las participaciones de San Cristóbal y Sinchi Wayra para 2009 estas dos empresas ocupan el

¹⁰⁷ De 1980 a 1985 COMIBOL produjo un promedio de 23,656 tmf. de zinc (Datos elaborados con base en MMM, 2015)

98%. De tal suerte, el grueso de la producción de zinc está en manos de dos empresas transnacionales; “[e]l control de la minería nacional de zinc le corresponde al capital extranjero” (Díaz, 2011b).

Gráfico 14.



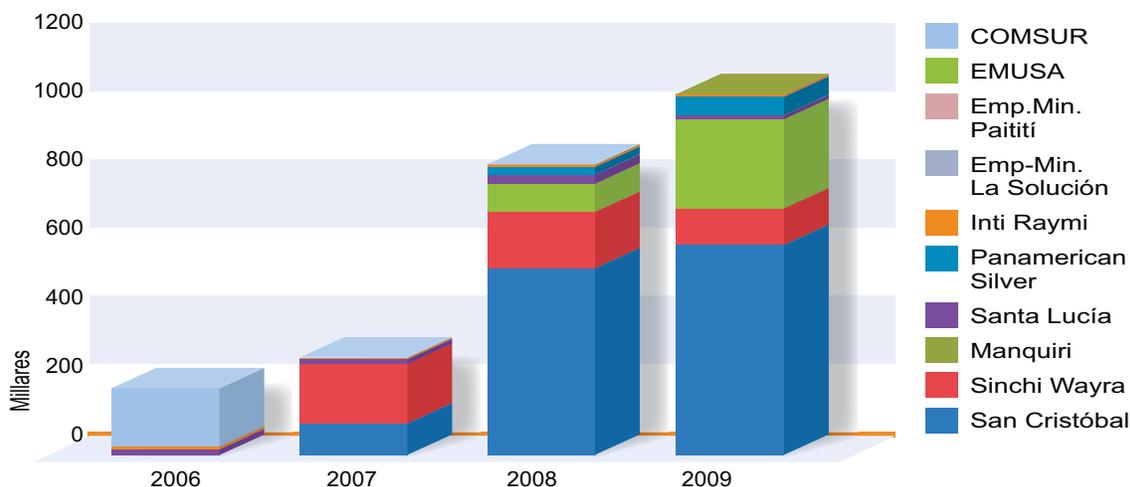
El caso de la plata no es muy diferente al del zinc. Desde 1994 desapareció la producción estatal de la plata. El predominio de la producción corresponde al sector privado, y menos de un tercio a la minería chica y cooperativa (véase gráfico 16).

Si revisamos, a su vez, la composición de la producción de la plata dentro de la minería privada, se devela que es en realidad la gran minería —encabezada por Minera San Cristóbal, y seguida por Manquiri y Sinchi Wayra—, la que controla la producción de la plata en Bolivia (véase gráfico 19). La importante alza de la producción de la plata en el 2007 corresponde, asimismo, al despegue en la producción de la empresa japonesa Minera San Cristóbal, la cual pasó de producir 91 tmf. en 2007 a 618 en 2009. En contraste con lo dispuesto en el artículo 314 de la Constitución, en el que se prohíbe la concentración

monopólica de los recursos naturales, para el caso de la minería se observa que la producción nacional está concentrada en Sumitomo y Sinchi Wayra (Poveda, 2014: 84)

Gráfico 15.

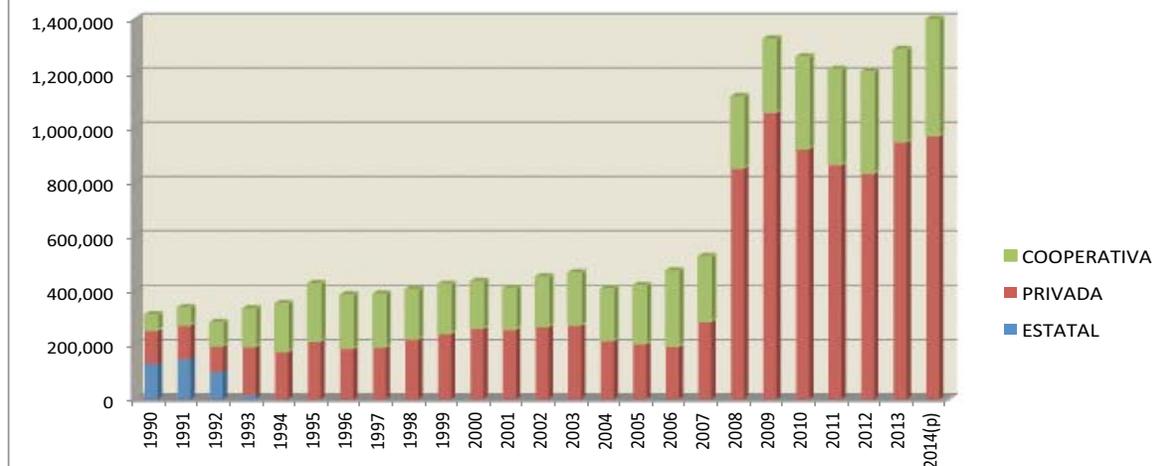
Minería mediana: producción de zinc 2006-2009
(en millones de kilos finos)



Fuente: Díaz, 2011b.

Gráfico 16.

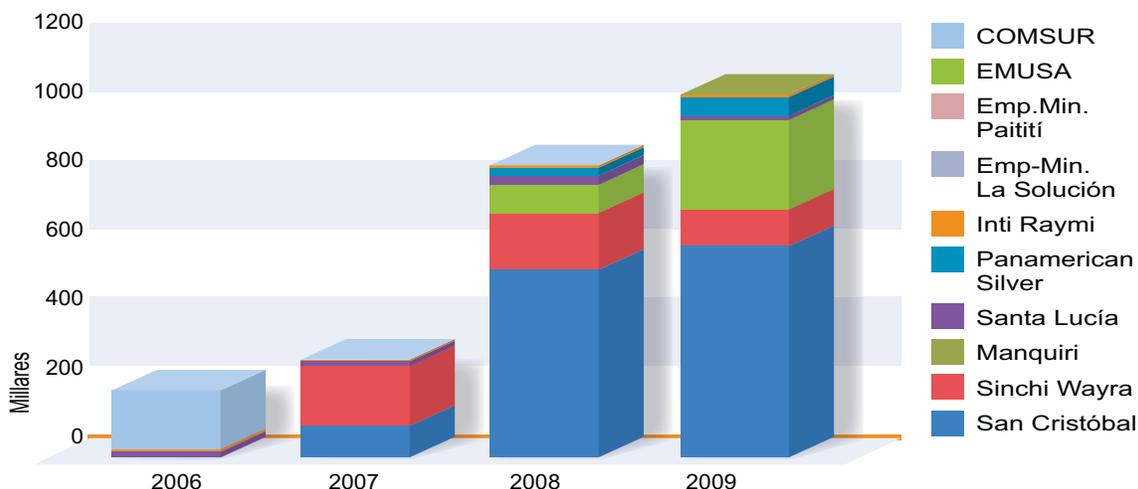
Volumen de producción de plata por actor minero
(en kilogramos)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Minería y Metalurgia de Bolivia, Dossier Estadístico Minero Metalúrgico 1980-2015 (MMM, 2015).
(p) Cifras preliminares.

Gráfico 17.

Minería mediana: producción de plata 2006-2009
(en millones de kilos finos)



Fuente: Díaz, 2011b.

El año 2009, la producción de San Cristobal significó el 58% del total de la producción de la minería mediana, mientras que la producción de Manquiri y de Sinchi Wayra juntas representaron el 34,5%. De esta manera, ese año, el 93% del total del volumen de la producción de la minería mediana fue dominado por tres empresas transnacionales. Respecto a la producción total de la plata, las tres empresas participaron el 2009 con el 74%; solo la producción de San Cristóbal represento el 47% del total de la plata producida en el país (Díaz, 2011b).

3.6.4. Cooperativismo minero en la política económica del MAS

Una de las especificidades de la minería boliviana actual es la importancia de las cooperativas dentro del sector. Actualmente, las cooperativas explotan todos los minerales que se producen en Bolivia, desde los más importantes, hasta diversos minerales no metálicos como wólfram, ulexita, ácido bórico, bórax, tantalina, caliza, etc., mientras que las empresas privadas nacionales y extranjeras producen solo los minerales más importantes del país: zinc, plata, plomo, oro, estaño y cobre.

En los últimos años el sector ha crecido rápidamente. El número de cooperativas se ha incrementado de 447 cooperativas en 2008 a 1,400 en 2013 (Gandarillas, 2013). En 2008 se estimaba en 60,000 personas el número de cooperativistas, representando el 90% del empleo en la minería nacional, aunque participa solo con aproximadamente un 20% en el total de la producción minera. Asimismo, durante los periodos de gobierno del MAS, han crecido las áreas de explotación dominadas por el sector; de 47,153 hectáreas explotadas por las cooperativas en 2006, se pasó a 375,073 hectáreas en 2013 (Poveda, 2014: 80). Para dimensionar la actual importancia del sector basta observar su participación en el valor de la producción de minerales concentrados, el cual alcanzó un histórico 53.6% del valor total de la producción en 2012, aun con el modesto volumen producido (19.7%), no obstante siempre mayor al volumen y valor de la producción estatal (datos elaborados con base en MMM, 2015).

Oficialmente su surgimiento puede ubicarse en 1958, año en que se promulga la Ley General de Sociedades Cooperativas (Ley No. 5035). Sin embargo, la aparición de este subsector se fija entre 1929 y 1932. Se da en el contexto de las crisis del 29 y la consiguiente caída de los precios del estaño. Lo anterior trajo como consecuencia el cierre de minas y el despido de obreros. El auge de la minería de la plata (1873-1895) crea un mercado de trabajo que depende exclusivamente, o casi exclusivamente, de la minería, pero este se reduce en épocas de crisis; los trabajadores expulsados conforman una fuerza de trabajo excedentaria, que se constituye como una reserva para las épocas de bonanzas; la falta de desarrollo industrial impide a estos mineros desplazarse a otras ramas de la industria. Esta dinámica estructural es la razón del surgimiento de las cooperativas. Poveda, 2014: 5-8).

En la ciudad de Potosí [1929- 1932] había más de 10.000 mineros desocupados que demandaron el arriendo de áreas de trabajo en el Cerro Rico. Logrando concretar su demanda, se organizaron en sindicatos cooperativos, primero, y, luego, en la que hoy conocemos como Cooperativa Kajchas Libres, y que aún continúa vigente (FENCOMIN, 2001, citado en Poveda, 2014: 6,7).

Desde entonces el papel de las cooperativas es funcional a la economía cuando los precios caen; en esas circunstancias las empresas reducen su producción y la fuerza de trabajo excedente produce por su cuenta. Después de su surgimiento, se identifican varias etapas de

crecimiento del sector. La primera se da después del triunfo de la revolución. Entre las medidas sociales tomadas por el nuevo gobierno estuvo el incremento de la fuerza de trabajo asalariado en COMIBOL; en breve ello, en el contexto de la baja productividad y, sobre todo, de la no reinversión de los excedentes en la misma industria minera, generó una crisis financiera en la empresa estatal, con lo que se comenzó a implementar medidas restrictivas que afectaron directamente a la fuerza de trabajo, como la reducción de los salarios y la terciarización de la producción a las cooperativas en yacimientos que no rentables. Entre 1966-1968, la baja de precios internacionales de minerales y las medidas del gobierno de Barrientos llevan al despido de 6.000 trabajadores” (Poveda, 2014: 16,17).¹⁰⁸

En los años 1980 las cooperativas auríferas aluviales prosperaron en el departamento de La Paz, río Tipuani y, desde 1985, la pequeña minería aurífera, casi siempre organizada en cooperativas mineras, se expande en casi todo el territorio nacional particularmente en los yacimientos primarios. Éstas suelen ser legales, es decir que explotan su propia concesión minera, pero tienen grandes dificultades para atenerse a la legislación ambiental (Chérrez, 2011: 48). Las cooperativas auríferas representan cerca del 30% del total; se diferencian de las demás porque son propietarias de su yacimiento y el monto de sus activos es muy alto, y por lo tanto el monto del certificado de aportación es también muy elevado, lo que hace más difícil el ingreso como socio y hace más frecuente la contratación de peones (Michard, 2008). Así, las cooperativas auríferas se diferencian por su número de socios, menor que el de las cooperativas tradicionales¹⁰⁹; por la proliferación del trabajo asalariado, y por la dificultad de estos cooperativistas “de segunda clase” para ingresar como socios (Poveda, 2014).

El siguiente momento de expansión se da con la promulgación del Decreto Supremo No. 21060 en 1985. Como consecuencia de la política de liberalización económica y el desmantelamiento de la COMIBOL, se da el proceso de “relocalización” masiva (véase el subapartado 3.2.1). Muchos de los mineros relocalizados, al no encontrar alternativas laborales en los lugares donde habían migrado, a pesar de las bajas cotizaciones de los

¹⁰⁸ En 1957 COMIBOL cuenta con 33,181 trabajadores, y en 1961 se registra una reducción de 15%, quedando 29,219, 15% de reducción. Ante el cierre de las minas Kami y Bolsa Negra, los trabajadores despedidos organizan cooperativas en esos yacimientos (Poveda, 2014: 18).

¹⁰⁹ Generalmente surgen dispersas en la zona mineralizada, y el número de cooperativistas crece en la medida en que se fundan nuevas cooperativas.

minerales en esa época, deciden retornar a la mina. De tal suerte, la transición de la minería “nacional” a la minería “neoliberal” se caracterizó, por un lado, por el predominio del capital privado en la producción y exportaciones mineras, es decir que la minería privada pasó a ser el actor principal, y por otro, por la creciente presencia de las cooperativas mineras.

A partir del periodo de la relocalización las cooperativas mineras se multiplican, al convertirse en la única alternativa legal de explotar las minas, ante la desaparición de la COMIBOL y la escasez del empleo en las empresas privadas; fueron el sector en el que se desahogó la presión social. Incluso, el retorno a las minas sucedió varias veces de manera violenta, cuando el gobierno se negaba a ceder ciertas minas a las cooperativas; los mineros entonces tomaban y ocupaban la mina hasta que el gobierno les otorgara el derecho de explotarla como cooperativa (Michard, 2008). Así, la existencia del sector cooperativista minero responde a la dinámica internacional de los precios de los minerales; y su crecimiento, a una política compensatoria ante la presión de los trabajadores expulsados.

Después de 1985, en Oruro y Potosí, la mayor parte de las cooperativas mineras operó bajo la figura de contratos de arrendamiento en yacimientos de COMIBOL, que en esas circunstancias eran considerados poco rentables: Llallagua, Chorolque, Cholquechaca; los mejores yacimientos de COMIBOL (Bolívar, Huanuni, Colquiri, Cerro Rico) son entregados a capitales privados, nacionales y extranjeros. A partir de la década de 1990 fue notoria la transición hacia una política que tendía a beneficiar a las cooperativas mineras en contrapartida al golpe dado a la minería estatal. Durante toda la década de 1990 los cooperativistas fueron respaldados con ciertas disposiciones legales y con la transferencia de activos de COMIBOL (véase la tabla 6).

En resumen, siguiendo a Poveda (2014) se distinguen fases en el crecimiento de las cooperativas mineras:

La primera, entre 1956 y 1980, se explica por las políticas de tercerización de la producción de COMIBOL a las cooperativas y por la expansión de las cooperativas auríferas en el departamento de La Paz desde 1954. La segunda fase, entre 1981 y 1995, se caracteriza por una masificación de las cooperativas mineras durante el cierre de operaciones de COMIBOL; en el período, se crean 553 cooperativas con 24.506 socios. Entre 1996 y 2005, se estabiliza el crecimiento. La cuarta fase de crecimiento de las cooperativas coincide con el auge de precios que comienza en 2002 y, probablemente, con la implementación de una nueva política que favorece al sector cooperativista; en el último quinquenio, se registran 231 cooperativas en INALCO, con 5.695 socios (Poveda, 2014: 18).

La política minera del MAS ha potenciado el apoyo al cooperativismo. Pablo Poveda (2014) abunda en las acciones de política económica del masismo que han influido en el desenvolvimiento del cooperativismo minero. Estas se pueden sintetizar a partir de dos ámbitos: 1) el reconocimiento de las cooperativas a partir del supuesto del carácter social del trabajo cooperativo y 2) el respaldo los apoyos directos e indirectos al sector.

En cuanto al reconocimiento a su papel social, tal como fue señalado en el capítulo 2, subapartado 1.9.1, la Constitución Política del Estado atribuye al sistema cooperativo “principios de solidaridad, reciprocidad, equidad en la distribución, finalidad social y no lucro de sus asociados” (Art. 55), y “reconoce y protege a las cooperativas como forma de trabajo solidario y de cooperación, sin fines de lucro” (Art. 310). Asimismo, basándose en los principios del cooperativismo internacional, la Ley General de Cooperativas (Ley 356, 11 de abril de 2013) reconoce sus formas de producción como fundadas en la “solidaridad”, la “igualdad”, la “reciprocidad”, la “equidad”, la “finalidad social”, el “no lucro” (Poveda, 2014: 78).

En Bolivia las cooperativas mineras no tienen un carácter social. La realidad de las cooperativas mineras en Bolivia está signada por la coexistencia de dos grupos de cooperativistas, uno más reducido de “socios/empresarios”, que se benefician de los excedentes, y otro grupo de “socios/trabajadores” que son explotados por los primeros (Poveda, 2014).

De acuerdo a la Alianza Cooperativa Internacional, una cooperativa se define como “una asociación autónoma de personas que se han unido de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática” (Michard, 2008). Sin embargo, esta definición suele no ajustarse a lo que en realidad ocurre con las cooperativas mineras en Bolivia. De acuerdo con la investigación de Gandarillas (2013) existe un fenómeno de estratificación económica y social al interior de las cooperativas grandes y medianas. “Al interior de estas existe un grupo de socios que se destacan dentro del conjunto de socios, que ocupan los órganos de dirección de las cooperativas y que contratan a una masa de trabajadores asalariados que no tienen el *status* de socios y que son, sin embargo, la mayoría”.

Michard (2008) también señala que en teoría los trabajadores de las cooperativas son socios, iguales entre ellos o eventuales, pero en algunas cooperativas, particularmente en las de Potosí se da una estratificación y jerarquización muy marcada. Las cooperativas del Cerro Rico, por ejemplo, emplean a peones, e incluso, se distinguen distintas categorías de socios y de peones.¹¹⁰ En estos casos las cooperativas no se diferencian de las empresas privadas.

Asimismo, “en Potosí y Oruro el 23% de los trabajadores de las cooperativas no son socios sino personal contratado, mientras que en el caso particular de Cerro Rico la situación es más marcada pues el 80% de la fuerza laboral es contratada. “[L]as cooperativas mineras grandes son más propiamente empresas. El ropaje jurídico de ‘cooperativas’, donde existen socios en calidad de iguales, poco se ajusta a una realidad donde hay patrones y trabajadores asalariados” (Francescone y Díaz, 2013:38).

En las cooperativas los ingresos son variables, pues dependen de la extracción que cada trabajador haga, pero en general son precarios. Ocupan el primer lugar en ocupación laboral y el más bajo en productividad, esto se debe, por un lado, a que los yacimientos en los que trabajan han sido explotados desde hace mucho tiempo y se encuentran casi agotados, y por otro, a la precaria mecanización que se debe al desmantelamiento de la infraestructura y la tecnología instalada por la COMIBOL; cuando cerró sus actividades de producción, COMIBOL sacó todas sus máquinas.¹¹¹ A esto se debe que aún ahora predomina el carácter manual de muchas etapas de la producción y concentración de mineral (la perforación a pulso, la selección manual del mineral, la concentración manual).

¹¹⁰ Los mineros que son nuevos en la actividad y aspiran a ser socios de la cooperativa deben ser peones de algún socio por un tiempo indefinido (en general años); son peones también aquellos que trabajan en la mina por un tiempo corto para mejorar sus ingresos agrícolas. Así también, los peones se diferencian por estatutos: aquellos que se quedan por más tiempo tienen contrato de remuneración fija (120Bs por mita de 4 horas); los que se quedan menos tiempo no tienen contratos y se les remunera por día (50 a 80Bs por mita). Hay también otra categoría de trabajadores, los llamados “segundas manos” (con un estatus entre peón y socio. Finalmente, entre los socios también se distinguen categorías con sus obligaciones y derechos, que se establecen de acuerdo a los criterios de antigüedad y aportación financiera a la cooperativa (Michard, 2008: 14-16).

¹¹¹ La COMIBOL contaba con perforadora, la mayoría de las galerías estaban equipadas con rieles para sacar el mineral en los carros metálicos de los troles motorizados, algunas minas tenían rampa para subir la carga desde los niveles de abajo, etc. La galerías eran anchas, iluminadas por lámparas eléctricas y se disponía de oficinas y centros de salud dentro de la mina. “Pero no quedó nada de todo eso: la Comibol sacó hasta los rieles de las galerías cuando cerró sus operaciones” (Michard, 2008:25).

Frecuentemente trabajan en minas de socavón, en yacimientos que han sido explotados desde la colonia y que por lo tanto están casi agotados (galerías subterráneas). Asimismo, una proporción de ellos trabaja en yacimientos auríferos a cielo abierto, que aún con altas cotizaciones del mineral consiguen un promedio de ingresos apenas superior al salario mínimo nacional. No obstante que el grueso de los cooperativistas perciben ingresos bajos, en el sector existe una gran diferencia en los salarios “en el caso de las cooperativas del sur de Potosí, los ingresos de los socios podían alcanzar hasta 60 mil bolivianos, siendo el promedio, en cambio, de 5 mil, en tanto que en Cerro Rico los peones tienen ingresos promedio de solo 1.500 bolivianos (Francescone y Díaz, 2013).

En otro nivel, esta estratificación del sector cooperativo se manifiesta en la conformación de una especie de pequeña burguesía minera. Los estratos más privilegiados de las cooperativas, que se han convertido en una pequeña burguesía minera y que se hallan representados en el gobierno, han sido los principales promotores gestores del ingreso de las compañías multinacionales en el sector para la explotación de los yacimientos ya existentes, garantizando una “licencia social” que brinde “seguridad jurídica de largo plazo que precisan las inversiones mineras” (CEDLA, 2006).

La cooperación se restringe a la necesidad colectiva de formar la cuadrilla para acceder al yacimiento que luego será parcelado y repartido para el trabajo predominantemente individual. Respecto a su carácter no lucrativo, no aplica en todos los casos; a veces las cooperativas se agrupan bajo el régimen de responsabilidad limitada y se admite la contratación de personal administrativo, asesoramiento y servicio, lo que significa la existencia formal del trabajo asalariado (Poveda, 2014: 79).

La consideración legal de las cooperativas como si fueran tales, es decir, como si fueran actores productivos de carácter social, ha justificado el respaldo estatal al sector. El primer apoyo directo quedó también plasmado en la Constitución con el reconocimiento de sus derechos preconstituidos en la Disposición Transitoria Octava: las concesiones de las cooperativas no fueron desconocidas ni revisadas, fueron simplemente legalizados en el nuevo régimen jurídico en el que migran a nuevos contratos mineros.

Después, destaca la creación del Fondo de Financiamiento para la Minería, destinado a otorgar préstamos a la minería cooperativizada, con el objetivo de paliar las necesidades más inmediatas en sus condiciones de producción; el levantamiento de la

reserva fiscal, garantizándose la aceptación de las solicitudes de concesiones mineras realizadas por las cooperativas; la Ley 368 que ordena la agilización de trámites de solicitudes de contratos mineros de arrendamiento de las cooperativas ante COMIBOL¹¹²; la creación del Centro Integral de Comercialización de Minerales de las Cooperativas Mineras (COMEREMIN), así como del Fondo de Estabilización de precios de minerales, que permite compensar el precio del mineral, si el costo de producción de las cooperativas supera los precios internacionales. Finalmente, es importante mencionar que la Ley 1333 de Medio Ambiente no ha sido modificada en cuanto a su alcance a las operaciones de las cooperativas mineras, de tal suerte que quedan exentas de obligaciones (Poveda, 2014: 79-82).

De entre las políticas indirectas que benefician a las cooperativas, la cuestión impositiva es la más relevante. La Ley 3787 crea una alícuota adicional del 12.5% al Impuesto a la Utilidad de las Empresas (UE) estableciendo que dicha alícuota "no alcanza a las cooperativas mineras legalmente establecidas en el país, por considerarse unidades productivas de naturaleza social", mantiene así una regalía de máximo 3.6% del valor bruto de producción; la Ley 4049 establece una regalía máxima de 2.5% del valor bruto de la producción de oro en yacimiento marginales, que para las ventas del mercado interno se reduce a 1.5%; la Ley 186 establece una tasa de IVA cero para las cooperativas mineras (Poveda, 2014:81).

Así, del conjunto de impuestos que gravan directamente la renta minera, las cooperativas solo pagan la regalía minera, pues debido a su supuesto carácter social, estas no deben pagar el IUE ni la Alícuota adicional a este impuesto. En la primera administración de Evo Morales (2006-2011), de los 1,059 millones de dólares exportados por las cooperativas, fueron pagados apenas 44 millones por regalías, lo que representa tan solo el 4% del valor exportado, más el 1% que pagan las cooperativas por los yacimientos de COMIBOL. El resto, menos el costo de producción, se queda en manos de las comercializadoras que exportan la producción de muchas cooperativas, de las refinerías que procesan esta producción y que se encuentran en el extranjero y de un grupo de cooperativistas que funcionan como una élite en el sector (Francescone y Díaz, 2013).

¹¹² Esta medida facilitó la otorgación de 770 contratos de arrendamiento en diferentes regiones como Yungas, Tupiza y Potosí, donde se esperaba explotar zinc, plata, plomo, estaño y oro. Ello duplicaría las áreas de explotación del sector cooperativo (Poveda 2014: 80).

La minería transnacional se ha caracterizado por propiciar el eslabonamiento subordinado de la minería a pequeña escala, en la cual se diluyen los derechos laborales y las responsabilidades ambientales. Las transnacionales utilizan la minería artesanal cooperativa como “estrategia de entrada” para incursionar en nuevas áreas de explotación, o como “estrategia de salida”, cuando la rentabilidad de las minas decae, traspasan el negocio a los pequeños mineros para eludir sus obligaciones ambientales. El afán de las empresas privadas por reducir costos, aunado a la existencia de estas pequeñas unidades productivas mineras, más o menos irregulares en los países de acogida de las inversiones, hace posible la formación de cadenas de subcontratación (Rodríguez, 2012).

En el caso de la minería basada en tecnología intensiva en mano de obra, el rol de las cooperativas se va modificando. No son tanto la reserva de mano de obra, como parte del mecanismo de reducción de costos vía la terciarización —sobre todo en tiempos de crisis—, y de maximización de beneficios en tiempos de bonanza. En este sentido sirven a la generación de ganancias tanto para las grandes empresas privadas como para el Estado. Así, se perfilan ahora como el eslabón entre la nueva minería transnacional y la arcaica fuerza laboral excedente representada en las cooperativas.

Lo que ocurre en el Cerro Rico de Potosí es ilustrativo. Durante 500 años el cerro Rico ha sido explotado. Ahora es considerado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, sin embargo, ni esto ni el riesgo de derrumbe ha impedido que se siga explotando, principalmente por los cooperativistas, que gozan de impunidad. “El cooperativismo abraza a un partido como es el MAS, y este les ha dado el poder que tienen; es por ello que no se puede mover ni siquiera un pelo a los cooperativistas; es por ello que hasta ahora no podemos dar la solución para preservar nuestro Cerro Rico de Potosí”.¹¹³

Aun cuando en 2009 la actividad minera fue suspendida por las autoridades debido a los graves riesgos para la estabilidad de todo el cerro, hasta enero de 2012 la transnacional estadounidense Coeur D’Alene, por medio de su empresa subsidiaria Manquiri¹¹⁴, mantenía contratos con siete cooperativas mineras para que estas realizaran

¹¹³ Johnny Lally, Líder Cívico de Potosí, Entrevistado por la BBC. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=iFFPSxfSSbs>

¹¹⁴ Además de ser una de las tres empresas que controlan la producción minera en Bolivia, Manquiri es la empresa más grande de Potosí. En coordinación con las cooperativas mineras se dedica a procesar colar y desmontes; “los saldos de cerca de quinientos años de explotación minera continua” (Crabtree y Chaplin, 2013: 88).

trabajos en alturas superiores a 4.400 m.s.n.m. La empresa minera Manquiri registra apenas 344 empleados en Bolivia, cifra que no incluye a los trabajadores de las siete cooperativas mineras con quienes ha suscrito contratos (Gandarillas 2013: 6).

El gobierno parece entender y solapar estas nuevas dinámicas de la minería. Haciendo referencia al incremento de la actividad minera y al legado neoliberal de la minería en el occidente del país y al papel de las cooperativas mineras en oriente, Alicia Tejada Soruco (2012:4) hace la siguiente caracterización:

[una] cadena productiva dominada por transnacionales, con operaciones de gran escala (casos como Mina Don Mario); los insignificantes emprendimientos estatales que no llegan siquiera a ejercer control en las áreas bajo su control (como la Empresa Siderúrgica del Mutún); y la proliferación de formas privadas pequeñas y medianas ejercidas por las denominadas cooperativas mineras en alianza con empresario extranjeros.

En el mismo estudio, Tejada describe distintos casos que constatan la proliferación de sociedades entre empresarios brasileños y grupos de trabajadores mineros, donde los primeros aportan el capital y las grandes maquinarias y los segundos trabajan a mano, asimismo, muestra cómo el Estado está promoviendo la reproducción de esta estructura, propia del occidente del país, en las tierras bajas, “estimulando a la pequeña minería”, e “incluso llevando gente de las tierras altas para organizar cooperativas en el oriente” (Tejada, 2012:4).

La dinámica descrita no es la excepción sino la regla en la minería boliviana actual, la cual ha enfrentado el estancamiento del sector y la baja de los precios de los minerales a partir de 2011. Ante el estancamiento de la inversión extranjera directa en el sector se ha buscado que las transnacionales entren, aunque sea de manera camuflada. Es aquí cuando el papel de las cooperativas y los testafierros se vuelve central; es probable que entonces las transnacionales optaran por terciarizar el negocio a las cooperativas, para así poder comprar mineral barato. El primer resultado de este cambio se observa en 2012 cuando las cooperativas ocupan ya el 48% de la producción de minerales y las transnacionales quedan en un segundo lugar.¹¹⁵

Actualmente, la mayoría de las cooperativas comercializan su producción por intermediación de grandes empresas acopiadoras y re-exportadoras de mineral. Por otra

¹¹⁵ Con información de Pablo Villegas (entrevista abril 2014).

parte, la mayor parte de las cooperativas optan por comercializar el mineral sin declararlo, para lo cual tienen dos opciones, una es entregarlo a las llamadas comercializadoras, que funcionan como intermediarias. Sin embargo, esta forma de comercialización trae varias desventajas, por ejemplo, es común que los socios sean engañados, pues las comercializadoras hacen el análisis del mineral y fijan el precio que pagarán por él. La segunda opción es venderlo a un “rescatiri”, que es una especie de intermediario informal entre el socio y la comercializadora. La ventaja es que esta modalidad les permite ahorrar tiempo en el proceso, la desventaja es que no les permite realizar sus aportes al seguro de salud, además, si no declaran ninguna venta a su cooperativa en 3 meses pierden su calidad de socios. Así, esta práctica tiene sus límites, sin embargo, persiste, e

“(…) incluso se ha incrementado el número de intermediarios (el socio vende a un rescatiri, que a su vez revende a una comercializadora que entrega (re re vende) a una empresa exportadora, que adjudica (re re vende) a una empresa que utilizará finalmente el mineral en su proceso de producción, lo que al final reduce el precio pagado a los socios, visto que este no depende de los costos de producción sino de las cotizaciones internacionales y del número de intermediarios que tienen que cobrarse algo sobre la diferencia entre los precios internacionales y los precios pagados a los socios” (Michard, 2008:38).

Gracias a este modelo es que las cooperativas liberan a las potencias consumidoras de altos costos ambientales y sociales. Las cooperativas mineras conforman un cierto tipo de tercerización, donde todo un subsector productivo, compuesto de más de un millar de unidades productivas, dispersas por todo el país, con miles de trabajadores dependientes, es manejado por un puñado de empresas transnacionales que abocadas a la explotación de minas rentables y a cielo abierto, dejan para las cooperativas socavones centenarios, desmontes abandonados y todo tipo de parajes que no explotan directamente, entre otras cosas por el lastre económico que representaría, pero del cual se benefician en último término con la adquisición de minerales a bajos precios (Gandarillas, 2013).

En medio de los conflictos de 2003, los cooperativistas demandaron apoyo financiero y técnico al gobierno de Sánchez de Lozada y este les fue otorgado (véase tabla 7, decretos 2003); asimismo, obtuvieron varios decretos a su favor a pocos días de la caída de su gobierno. Llama la atención, sin embargo, el hecho de que en las administraciones de Evo Morales ha continuado la tendencia a beneficiar al sector cooperativo y a incentivar su

crecimiento. Esto se observa en las disposiciones legales emitidas a favor de los cooperativistas.

En 2007 la Ley 3787 exige a las cooperativas de la alícuota adicional al Impuesto la Utilidad de la empresa (UE); en 2008 el DS 29769 crea la cuenta de estabilización de precios y minerales a favor de cooperativas y mineras chicas con recursos del Tesoro General de la Nación (TGN); en 2009 el DS 233 crea el Fondo de Financiamiento para la Minería (FOFIM) para la otorgación de créditos a las cooperativas; en 2011 la Ley 175 autoriza al Banco Central de Bolivia la compra de oro a la Central Integral de Comercialización de Minerales de las Cooperativas Mineras (COMERMIN); el mismo año la Ley 186 establece régimen de tasa cero en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) para las ventas de minerales en el mercado interno de las cooperativas y productores artesanales. Finalmente, en el 2012, en el contexto del conflicto de Colquiri entre asalariados y cooperativistas, mediante el DS 1369 se otorga la veta Rosario a la Cooperativa 26 de febrero en el distrito minero de Colquiri, lo cual significó, por una parte, el levantamiento de un área de la reserva fiscal, y por otra, la ampliación al doble de las áreas que trabajaban las cooperativas, que pasaron de aproximadamente 200 mil hectáreas a cerca de 400 mil (Francescone y Díaz, 2013). Los varios beneficios legales concedidos culminan en la aprobación de la ley minera (véase el subapartado 3.3.1).

Por otro lado, antes de 2008 las cooperativas mineras operaban en yacimientos arrendados a COMIBOL (aún en 2009 estaban en vigencia un total de 89 contratos de arrendamiento en Potosí, Oruro y La Paz). Las cooperativas fueron beneficiadas con la otorgación de 514 contratos de un total de 879, es decir, más de la mitad de los contratos otorgados desde 2008. Estos contratos abarcaban una superficie de 139 mil hectáreas, y la mayoría de los derechos otorgados correspondían a las zonas auríferas del norte de La Paz y Santa Cruz. Para 2012 las cooperativas controlan un 11% de la superficie concesionada, además de que cuentan con contratos de arrendamiento por los cuales operan en las concesiones de COMIBOL, que sigue siendo el mayor concesionario del país, aunque solo opera en Huanuni y Coro Coro (Francescone y Díaz, 2013).

Tabla 7.

DECRETOS Y LEYES QUE HAN BENEFICIADO A LAS COOPERATIVAS MINERAS (1990-2012)

AÑO	LEY O DECRETO	BENEFICIOS A LAS COOPERATIVAS
1993	DS 23670	Creación del programa de asistencia alimentaria y asistencia técnica a cooperativas.
1997	Ley 1786	Enajenación de activos de la COMIBOL y del ex Banco Minero a favor de sectores productivos.
1997	DS 24635	Enajenación de activos de COMIBOL y del ex Banco Minero.
1997	Ley 1777	Autorización para que las cooperativas se asocien y suscriban contratos de cualquier naturaleza, incluidos contratos de riesgo compartido con COMIBOL o con otras personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras, sin perder su naturaleza como entidades de interés social (Art. 21 ^º).
1997	DS 24636	Instruye el arrendamiento y transferencia de bienes de COMIBOL a favor de las cooperativas mineras.
1999	DS 25495	Instruye transferir activos de COMIBOL a favor de la minería chica y las cooperativas.
1999	DS 25497	Autoriza a COMIBOL a transferir sus activos arrendados a las cooperativas mineras.
2000	DS 25910	Instruye la realización de valuaciones técnicas para transferir bienes de COMIBOL a cooperativas mineras y mineros chicos.
2001	DS 26313	Autoriza a COMIBOL la ejecución del Programa de Asistencia Técnica en beneficio de las cooperativas, financiados con recursos de la COMIBOL.
2001	DS 26318	Plan Nacional de Empleo de Emergencia.
2001	DS 26354	Programa Minero de Empleo Productivo en beneficio de cooperativas mineras y minería chica con recursos de COMIBOL.
2002	DS 26515	COMIBOL ejecutará labores de mejoramiento de infraestructura productivo en el marco de Empleo de Emergencia.
2002	DS 26812	Programa Minero de Empleo Productivo II con fondos propios de COMIBOL de hasta 2 millones de dólares.
2003	DS 26942	Programa Minero de Empleo Productivo III con recursos de Vinto de hasta 6 millones de dólares.
2003	DS 27137	Extingue y reduce las deudas de las cooperativas mineras con el ex Banco Minero de Bolivia y el ex Fondo Nacional de Exploración Minera con la transferencia de obras sociales de salud, educación, recreación e infraestructuras caminera secundaria y electrificación.
2003	DS 27192	Modifica la estructura del directorio de COMIBOL de siete a ocho directores y le da la apertura para el ingreso de tres directores nombrados por FENCOMIN.
2003	DS 27193	Autoriza al Ministerio de Hacienda la transferencia de 987,500 dólares para subsidios de vivienda a FECOMIN.
2003	DS 27205	Crea Fondo Minero de Inversión (FOMIN) para la reactivación de la minería cooperativa, destinándose 3 millones de dólares del TGN, la monetización de activos fijos de COMIBOL y fondos de cooperación internacional.
2003	DS 27206	Determina la condonación de deudas por concepto de multas e intereses por aportes al Seguro a Corto Plazo de las cooperativas a la Caja Nacional de Salud y autoriza a la COMIBOL el desembolso a fondo perdido de 896 mil bolivianos por aportes devengados de las cooperativas.
2004	DS 27334	Estipula que los recursos provenientes de la monetización de activos fijos de la COMIBOL serán destinados al FOMIN. Incrementa en un millón de dólares el aporte del TGN.
2004	DS 27358	Complementa la vigencia del Programa Minero de Empleo Productivo para enero y febrero 2003.
2007	Ley 3787	Crea una alícuota adicional del 12.5% al Impuesto a la Utilidad de las Empresas (UE) estableciendo que dicha alícuota "no alcanza a las cooperativas mineras legalmente establecidas en el país, por considerarse unidades productivas de naturaleza social".
2008	DS 29769	Crea la cuenta de estabilización de precios y minerales a favor de cooperativas y mineras chicas con recursos del TGN.
2009	Constitución Política del Estado	Disposición Transitoria Octava, numeral IV. El Estado reconoce y respeta los derechos pre-constituídos de las sociedades cooperativas mineras, por su carácter productivo social.
2009	DS 233	Crea el Fondo de Financiamiento para la Minería (FOFIM) en substitución del FOMIN para la otorgación de créditos a las cooperativas con el aporte de Bs. 69.7 millones por parte del TGN y 8 millones de dólares por parte de COMIBOL.
2011	Ley 175	Autoriza al BCB a comprar oro en barras a la Central Integral de Comercialización de Minerales de las Cooperativas Mineras (COMERMIN).
2011	Ley 186	Regimen de tasa cero en el impuesto al Valor Agregado (IVA) para las ventas de minerales en el mercado interno de las cooperativas y productores artesanales.
2012	DS 1327	Reglamento para la compra de Oro por parte del BCB a COMERMIN.
2012	DS 1368	Entrega la veta Rosario a la Cooperativa 26 de febrero en el distrito minero de Colquiri.
2012	DS 1369	Levanta diversas áreas de reserva fiscal para posibilitar su entrega mediante contratos a cooperativas.

Fuente: Legislación minera de Bolivia; y FRANCESCONEr, Kirsten y DÍAZ, Vladimir, 2013.

¿Y qué ofrecen las cooperativas a cambio del respaldo y apoyos gubernamentales? Su apoyo prebendal al gobierno. Los mineros son aún una de las fuerzas sociales más organizadas; el gobierno *evista* parece tenerlo claro, y sabe también la conveniencia y necesidad política de tenerlos como aliados.¹¹⁶ Así por ejemplo, durante el conflicto del TIPNIS en 2012, el gobierno incentivó la participación de organizaciones sociales en la marcha a su favor el mes de octubre de ese año. Esta marcha se caracterizó por la presencia masiva de cooperativistas. Poco tiempo después se emiten dos normativas a su favor, el DS 1368, y el DS 1369 (véase tabla 7). Su apoyo corporativo parece ser premiado.

3.6.5. Renta minera

Mediante las Leyes 3787 (2007) y 4049 (2009), así como la Ley 3788, el gobierno modificó parte del Código de Minería de 1997. Sin embargo, tras dichos cambios en la legislación, la estructura del régimen tributario siguió siendo la misma: Regalía Minera — antes llamada Impuesto Complementario de la Minería— y el IUE. El primero se aplica sobre el valor bruto de venta, siendo por esto, como se solía decir, un “impuesto ciego”, el segundo se aplica sobre las utilidades declaradas por las propias empresas. Al Impuesto a las Utilidades de las Empresas, que forma parte del régimen tributario general, se le agregó una Alícuota adicional del 12,5%. Esta es la única modificación de importancia en el régimen tributario minero que se reflejó en un incremento en las recaudaciones totales del sector (Regalía e IUE) en los últimos años (Díaz, 2012).

A diferencia de lo ocurrido en el sector de hidrocarburos, en minería no ha habido un ajuste impositivo importante. La Ley 3788 ratificó la devolución del Impuesto al Valor Agregado, del Impuesto a los Consumos Específicos y del Gravamen Arancelario a las exportaciones de minerales, entre otros, de la misma forma que el régimen tributario de los años 90 (Díaz, 2012). La alícuota aplicada a los principales minerales que se producen en Bolivia, es prácticamente la misma, antes y después de las reformas. En cuanto a la

¹¹⁶ Esto se reafirma, por ejemplo, en las declaraciones del director de Prevención de Conflictos y Régimen Interno, Gregorio Lanza en 2004, en las que señala que los cooperativistas mineros representaban el tercer problema político social del país, después del gas y de la tierra (Michard, 2008:7). Cabe desatacar que los cooperativistas han ocupado importantes cargos en el gobierno, formando una especie de burguesía minera. El primer Ministro de Minería fue antes (entre 2004-2005) presidente de la FENCOMIN. Además, ha habido y hay actualmente en la bancada del MAS, diputados y senadores cooperativistas. Efraín Condori, Pascual Huarachi y Andrés Villca fueron senadores del MAS, así mismo, fueron presidentes de la FENCOMIN entre 1998 y 2000, 2005-2006 y 2006-2010 respectivamente.

magnitud de la regalía —salvo el hecho de que se estableció que ésta no se acredite contra el IUE cuando las cotizaciones superen una barrera expectable— se puede decir que lo que se cambió fue el nombre, de “Impuesto Complementario de la Minería” a “Regalía Minera”.

Además, es importante señalar que dicha reforma al sistema tributario estuvo atada a la negociación y aprobación del Contrato de Riesgo Compartido para la explotación del Mutún con Jinda Steel (el tema del gas y el tema impositivo habían sido los temas duros de la negociación). De hecho, la Ley 3787 de dicha reforma (modificada después por a 4049) y la 3788 fueron aprobadas por el Congreso entre los días 23 y 24 de noviembre de 2007 junto con las Leyes 3789 y 3790 que aprueban el contrato y refrendan la creación de la Empresa Siderúrgica del Mutún, contraparte en el mismo (Díaz, 2012).¹¹⁷

La reforma tributaria es una reforma mínima que, dadas las circunstancias, ni siquiera permitió aprovechar la bonanza internacional en los precios de los minerales, además, consolidó la tendencia de hacer de la regalía un objeto de interés regional. En los años 1990, la recaudación minera, que había sido centralmente un ingreso nacional que se distribuía mediante el presupuesto o directamente a algunas entidades públicas, fue convertida en una renta departamental. Desde el 2007, la regalía es destinada, en su totalidad, no sólo al departamento sino además al municipio productor, lo que genera que estos actores locales se conviertan en los interesados directos de la explotación minera, misma que es esencialmente privada.

La investigación coordinada por Jordán Pozo (2010) sobre el excedente y la renta en la minería mediana en Bolivia, revela elementos importantes en relación a las deficiencias tributarias en el sector, así como una reducida participación del Estado en la captación de la renta. En este se cuantifica la generación, distribución y el destino del excedente y de la renta minera en el periodo 2000-2009 a partir de una muestra representativa de 4 empresas de la minería mediana y una de la minería estatal; en total 5 empresas que producen minerales complejos de zinc-plomo-plata, zinc-estaño y oro, en yacimientos mineros de Potosí, Oruro, La Paz y Santa Cruz, y las cuales en su conjunto aportan el 41% de la producción minera nacional. Una de las evidencias más relevantes del estudio es que la

¹¹⁷ Jindal había exigido por varios meses estabilidad tributaria y un sistema impositivo “razonable” como garantía de sus inversiones. Acordado el tema se firmó el contrato y se aprobó el paquete de leyes. Véanse las ediciones de la fecha de los diarios *El Deber*, *Los Tiempos* y *La Razón*.

participación estatal en la renta minera de corto plazo que se genera en Bolivia es inferior a la generada en Chile y en Perú, mientras el Estado chileno captó el 51% y el Estado peruano el 26%, en Bolivia el Estado captó el 22%.

La renta minera de largo plazo fue elevada, de 2.058 MM Bs equivalentes al 7% del Producto Interno Bruto de esas empresas, sin embargo, dicha renta benefició principalmente a los operadores privados de los yacimiento estudiados; el 55% de la renta total de largo plazo (1,126 MM Bs constantes) beneficio a los privados; 28% (569 MM Bs constantes) fueron para el Estado bajo la forma de impuestos directos y el 17% (363 MM Bs constantes) fueron para la COMIBOL en concepto de canon de arrendamiento y operación directa de su yacimiento de estaño. Otro hallazgo relevante es que las empresas privadas destinaron el 43% de la renta de largo plazo a la inversión en las operaciones del mismo emprendimiento minero y el 57% lo enviaron al exterior bajo la forma de distribución de dividendos.

¿Por qué la participación estatal en la renta (de corto plazo) es tan reducida y por qué un monto elevado de la renta de largo plazo sale del país en vez de reinvertirse? La explicación se encuentra —de acuerdo a los resultados de la investigación— en el sistema tributario, que establece un impuesto de 25% más la alícuota adicional, con lo que termina pagando 37.5% de las utilidades netas, es decir, 37.5% sobre lo que podría ser la reinversión dentro de Bolivia, y un impuesto de 12.5% por la remisión de utilidades, es decir, por el envío de sus dividendos al exterior. Frente a este esquema, los operadores mineros privados optan por exportar sus dividendos, no obstante, las ventajas que el gobierno ha pretendido otorgar a la inversión extranjera. “Si la racionalidad empresarial lleva a maximizar las utilidades obtenidas por un conglomerado internacional con presencia en varios países, entonces buscará reinvertir en aquel país donde pague menos impuestos (no precisamente Bolivia)” (Jordán, 2010:154). Si en objetivo del gobierno boliviano es atraer la inversión con beneficios para Bolivia, ello no se logrará con un esquema tributario como el vigente.

Los resultados de la recaudación no dejan lugar a dudas. En 2010 se obtuvieron 2,405 millones como resultado de la exportación de minerales y metales. De esta cantidad, el Estado recibió 290.2 millones —apenas el 12% del total— por la recaudación del tributo minero especial, la regalía minera, y del Impuesto a las Utilidades de las Empresas (un

impuesto general). Si bien esta suma se encuentra entre las más grandes registradas, es casi tan reducida como las anteriores en proporción con el valor exportado. En promedio, los ingresos del Estado durante el periodo neoliberal alcanzaron apenas el 2.3% anual del valor de las exportaciones de minerales. De 2006 a 2010 el promedio llega al 8%. Del total exportado por Bolivia en este periodo, 8,686 millones, el Estado recibió apenas 729.4 millones (Díaz, 2011).

El auge de la plata a finales del siglo XIX dejó un promedio del 4% anual del valor de lo exportado. El mayor parecido con la recaudación actual se tiene con la época de los barones del estaño, durante la década de los treinta, cuando los ingresos del Estado promediaron el 13.8%. Sin embargo, la obtención de un 8, 10 o 12 por ciento por la extracción intensiva del recursos naturales no renovables, que además deja a su paso altos costos en externalidades, puede considerarse, cuando menos un mal negocio (Díaz, 2011).

La totalidad de los actuales ingresos del Estado por minería, como señala Pablo Villegas (2011), no alcanzarían ni siquiera para la remediación ambiental necesaria tras las operaciones mineras. De hecho, ¿pueden las gobernaciones de Potosí y Oruro, que recibieron el año 2010 92 y 19 millones de dólares, respectivamente, atender como se debe los graves daños ambientales provocados por la minería en sus territorios? El auténtico beneficiaron de este periodo de bonanza de los precios de minerales y de las grandes exportaciones es el capital extranjero, el cual, como ya se observó, domina el núcleo de la producción de minerales del país.

3.7. ¿Extractivismo?

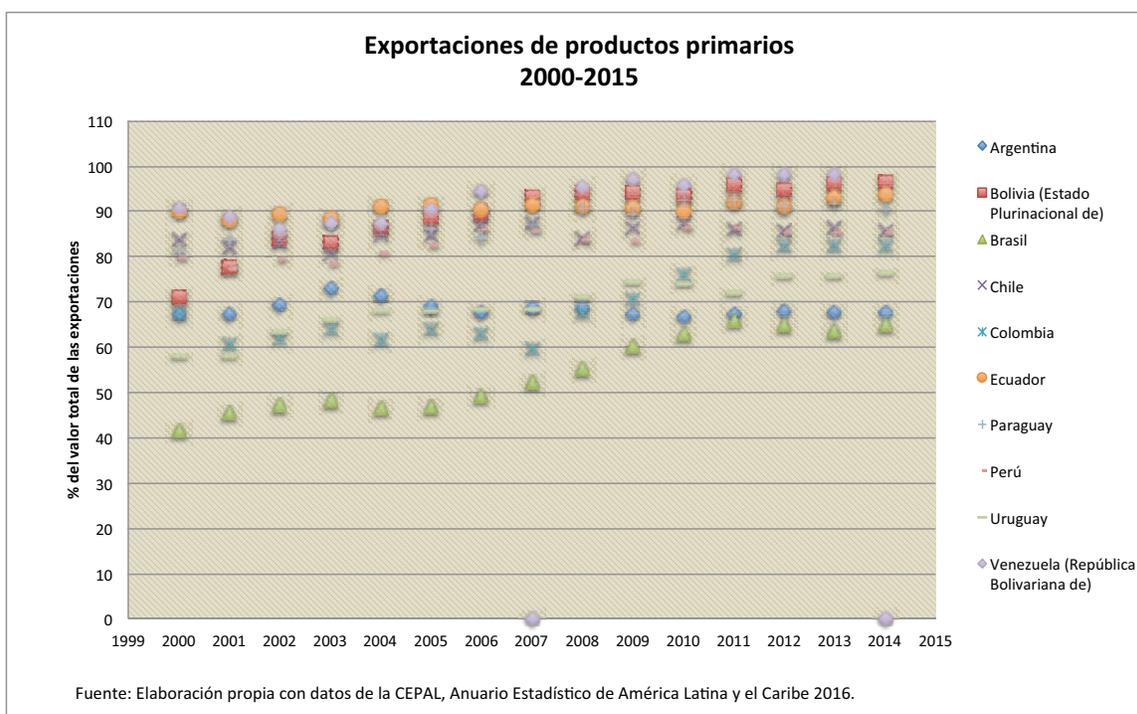
A inicios del siglo XXI se presentó en América Latina un nuevo auge en la tendencia a extraer y exportar bienes primarios. Hoy día se ha convertido en el mecanismo más socorrido para acrecentar los ingresos estatales. Algunos autores como Gudynas (2011) y Acosta (2012) han categorizado este fenómeno como “nuevo extractivismo” o “neoextractivismo”, definiéndolo en términos generales como la extracción intensiva (en grandes volúmenes) de recursos naturales, que se exportan como *commodities* —materias primas—, con muy bajo o nulo procesamiento (y por tanto con bajo o nulo valor agregado). En términos más concretos, de acuerdo con Maristella Svampa, el extractivismo designa “el proceso de sobre explotación de recursos o bienes naturales no renovables o agotables y la expansión de las fronteras de producción hacia territorios antes considerados

improductivos” (Svampa, 2015, 19 de setiembre). Las denominaciones del fenómeno nuevo extractivismo o neoextractivismo no se refieren a algo distinto.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe las exportaciones de materias primas han aumentado en valor y volumen. En los países sudamericanos incluyendo Brasil, los productos primarios participan con más del 60% de las exportaciones totales; en el caso de Venezuela, Bolivia, Paraguay y Ecuador esta participación alcanza el 90%. En los últimos 15 años se presenta una tendencia general al incremento en la “primarización” de las exportaciones en la región (véase el gráfico 11) en detrimento de las exportaciones manufactureras.

Para el caso de Bolivia la participación de los productos primarios en las exportaciones fue de 89.4% en 2006 y alcanzando su participación más alta en 2014 con 96.4% (véase el gráfico 17).

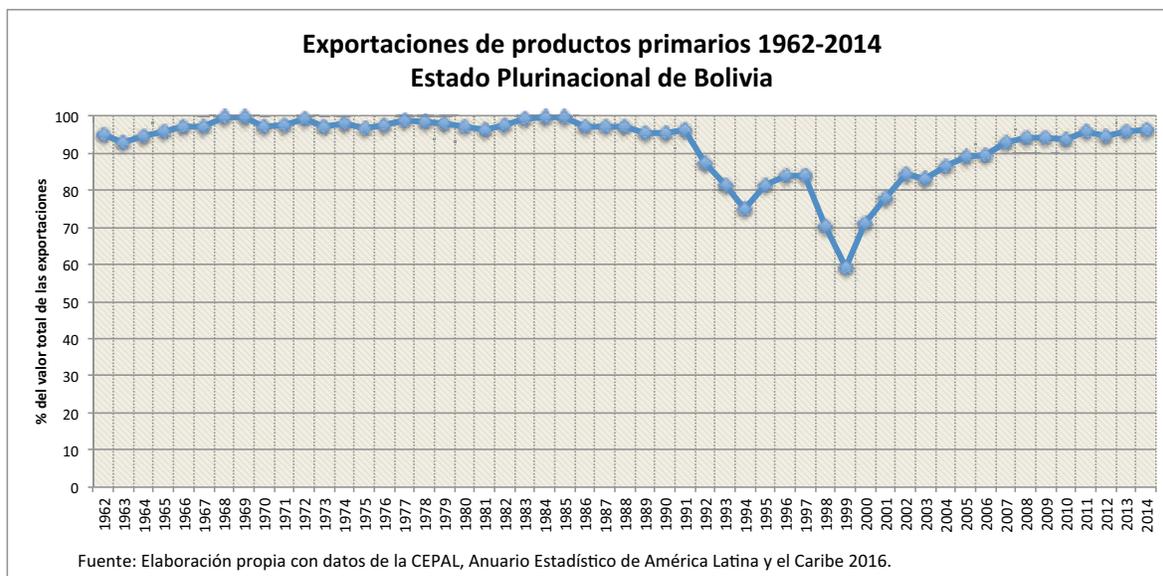
Gráfico 18.



Datos de la CEPAL para el 2014 revelan que más del 90% de las exportaciones en Bolivia son de materias primas hidrocarburíferas, mineras y agroindustriales; mismo caso que el de Venezuela, Ecuador y Paraguay. Aunque, si revisamos en un periodo más largo las exportaciones en Bolivia, más que hablar de “reprimarización”, habría que señalar que en

Bolivia hay una persistencia histórica en el carácter primario de los productos que se exportan (véase gráfico 19). La excepción a esta tendencia se da entre 1992 y 2001 cuando, además, se da una mayor diversificación de los productos exportados (véase gráfico 19 y 20).

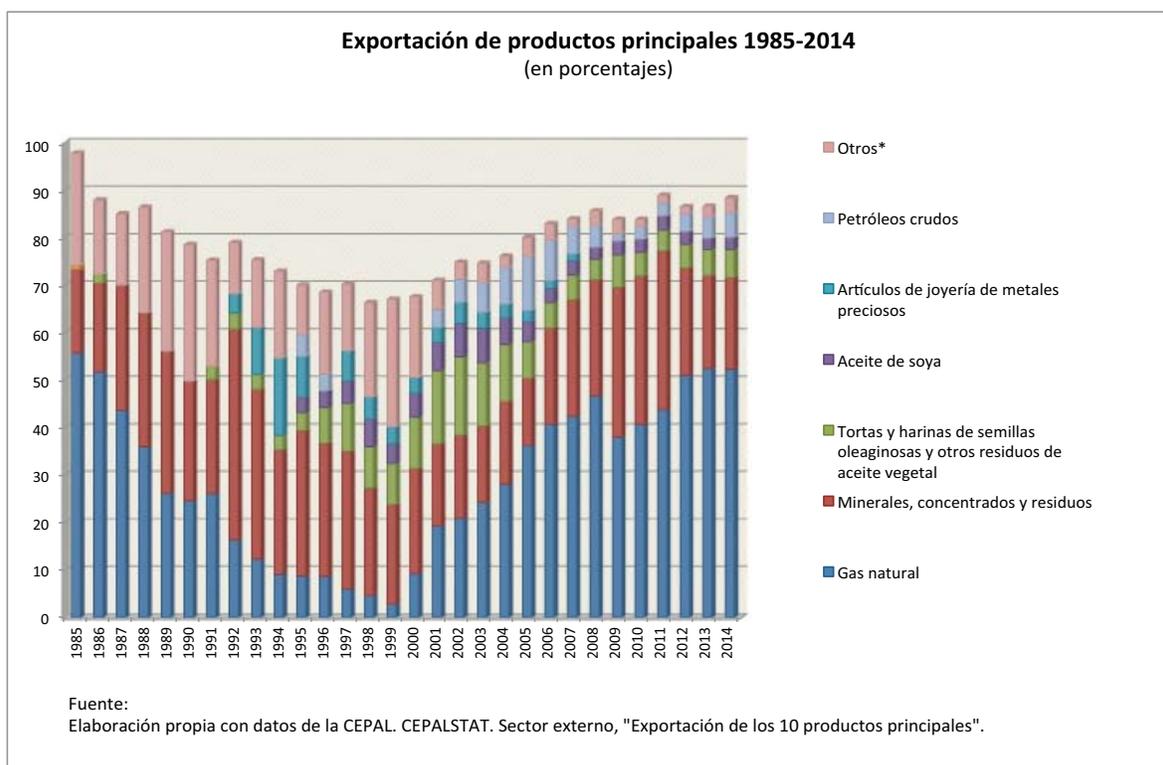
Gráfico 19.



El gráfico siguiente permite visualizar la evolución en la composición de las exportaciones de 1985 hasta el 2014, ahora con mayor proporción de los hidrocarburos, pero seguido de los minerales. Asimismo se muestra la paulatina reducción de la relativa diversificación de las exportaciones que persistía hasta el año 2000; a partir de entonces se van reduciendo las ya mínimas exportaciones de harinas, aceite de soya, artículos de joyería y otros, a favor de la exportación de gas y minerales (véase el gráfico 20).

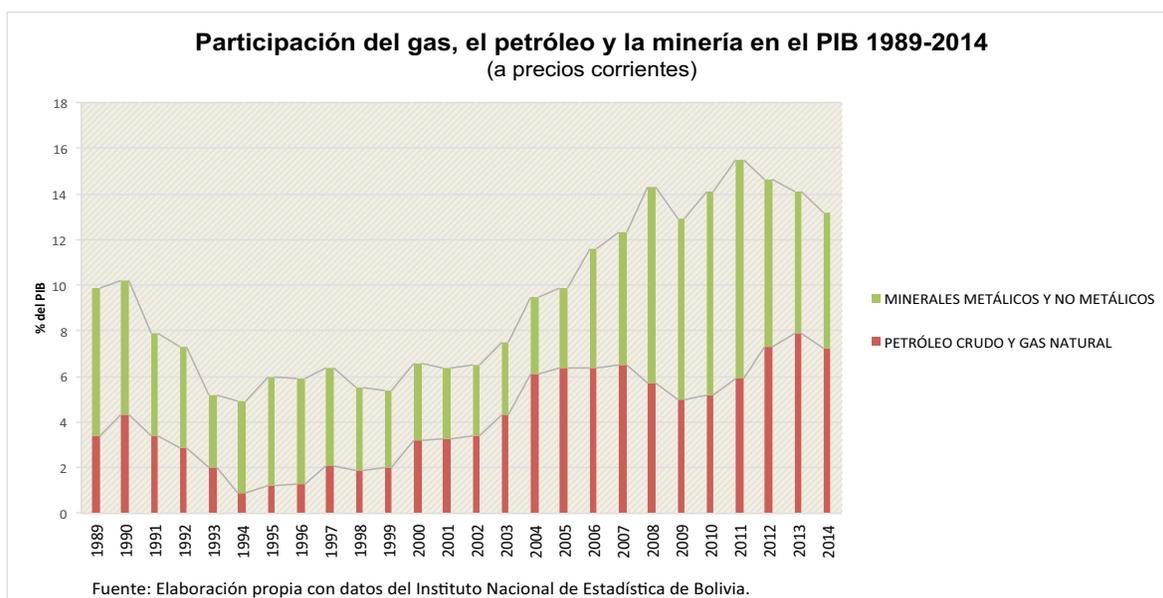
Sin embargo, no obstante la inclinación a la exportación de hidrocarburos y minerales, esta no se corresponde con la relevancia de dichas actividades económicas en el total de la riqueza generada en el país. Si bien la participación de la minería y la producción de gas creció de manera importante a partir de 2005 el porcentaje que suman estas dos actividades —entre 9.9% (2005) y 15.5% (2011)— no deja de ser poco significativo (véase gráfico 21).

Gráfico 20.



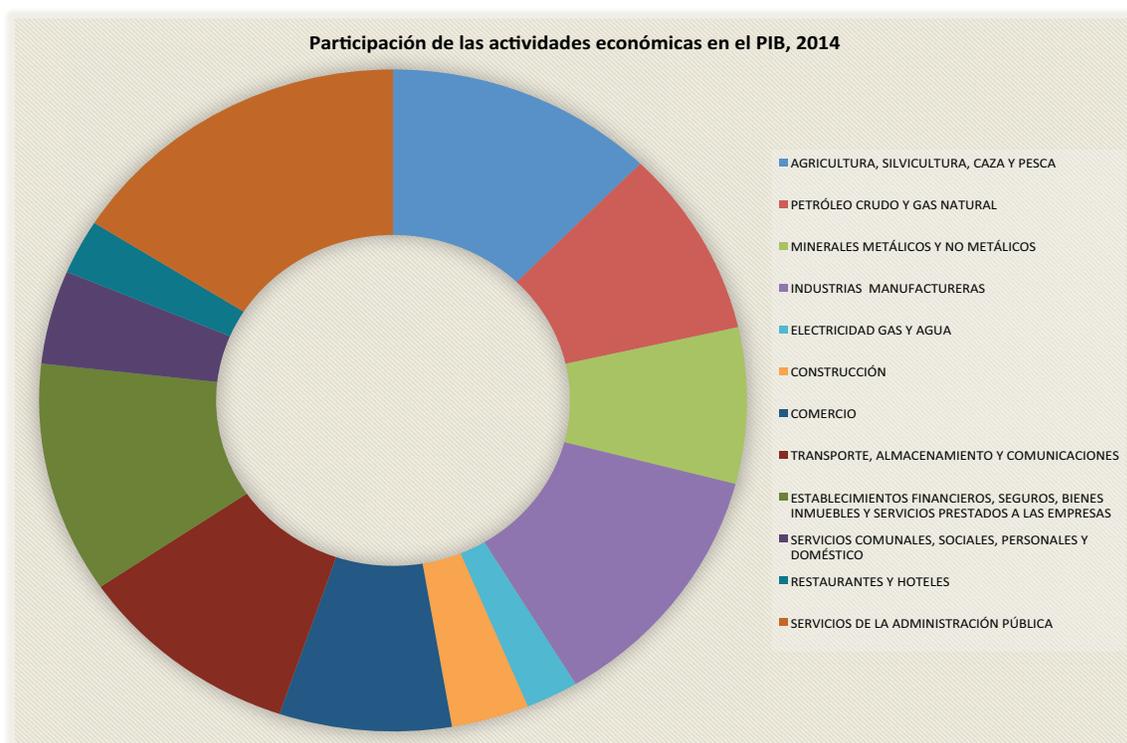
* En esta categoría se agruparon, dado su reducido y variable porcentaje, los siguientes productos: cocos, nueces de brasil y anacardos, frescos y secos; cereales sin moler; harinas de cereales; otras nueces comestibles frescas o secas; azúcar de remolacha y de caña, sin refinar; azúcar refinada y otros productos obtenidos en la refinación excepto jarabes; café verde o tostado y sucedaneos del café que contengan café; soya; harina fina y gruesa de semillas, nueces y almendras oleaginosas, sin desgrasar (excepto la mostaza); ganado vacuno (incluso búfalos) tablas aserradas longitudinalmente, etc., tablas aserradas longitudinalmente, etc; algodón en rama, excepto la borra; carburantes (gasolina y otros aceites ligeros para usos análogos, incluso la gasolina natural); aceite de girasol; cueros de otros bovinos y pieles de equinos, curtidors; chapados de plata, en bruto o semielaborados; barras, varillas, ángulos, perfiles, secciones y alambre de estaño; excavadoras, explanadoras, perforadoras, etc; aeronaves más pesadas que el aire [sic].

Gráfico 21.



En 2014 el petróleo crudo y el gas natural participaron con el 7.2% en el Producto Interno Bruto nacional, mientras que los minerales metálicos y no metálicos representaron el 6%: un total de apenas 13.2%.

Gráfico 22.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

La pregunta ineludible al observar esta reducida participación de las actividades extractivas en la economía boliviana es por qué “invertir” recursos naturales no renovables y permitir la expansión de estas actividades que generan enormes costos en “externalidades” y reducidas ganancias.

3.7.1. Extracción intensiva de minerales para la exportación

En el sector minero la tendencia extractiva se ha extendido en América Latina. Como se observa en la Tabla 8, de acuerdo a la información del *National Minerals Information Center*, junto con Bolivia, Argentina, Brasil y Perú, han incrementado de manera

significativa su producción de minerales. Destaca el caso de Bolivia, que de 2005 a 2011 incrementó su producción en un 300% (Véase tabla 8).

Tabla 8.

LATIN AMERICA AND CANADA: PRODUCTION OF SELECTED MINERAL COMMODITIES IN 2011 ¹
(Metal content in thousand metric tons)

PAÍS	2005	2010	2011	2014 ^e	2016 ^e	Inc. % 2005-2011	Inc. % 2005-2016
Argentina	187	140	117	130	545	-37.43	191.44
Bolivia	1	2	4	5	5	300.00	400.00
Brasil	133	214	219	225	250	64.66	87.97
Canada	595	522	566	630	640	-4.87	7.56
Chile	5,321	5,419	5,263	5,600	5,700	-1.09	7.12
Colombia	9	4	4	3	3	-55.56	-66.67
Ecuador	--	--	--	--	50		
México	429	238	402	410	420	-6.29	-2.10
Perú	1,010	1,094	1,095	1,100	1,150	8.42	13.86
Total	7,690	7,630	7,670	8,100	8,800	14.43	-0.26

Fuente: USGS, Minerals Information.

Ante el ensanchamiento de la demanda de minerales y esta relativa bonanza de los precios, Bolivia, entre otros países de la región, optó también por incrementar la extracción de minerales como estrategia de crecimiento económico, decidiendo aprovechar este escenario que, aunque efímero, les representaba lograr ingresos por atracción de Inversión Extranjera Directa y exportación de minerales. Para 2011, en su punto más alto (véase el gráfico 17), los minerales representaron el 33.4% del valor total de las exportaciones (CEPAL, 2016).

El volumen de producción de minerales ha presentado una clara tendencia al alza a partir de 2007 (véase gráfico 20) cuando el volumen extraído fue de 394,448 toneladas métricas finas (tmf.), con un incremento porcentual de 44.9% respecto a 2006 (Datos elaborados con base en MMM, 2015). Dicha tendencia al alza se ha sostenido de manera más o menos regular hasta 2014, lo que significa que *durante los dos primeros gobiernos de Evo Morales creció la extracción de minerales*.

En conjunto, el valor de la producción de minerales concentrados crece notoriamente a partir del año 2006. Es sugerente que este incremento en el valor de la producción inicie un año antes del despegue del volumen de la producción (véase gráfico 20 y 21); ese incremento exponencial en la extracción de minerales está vinculado al aumento de los precios de los minerales y al incentivo que ello representa.

Gráfico 23.

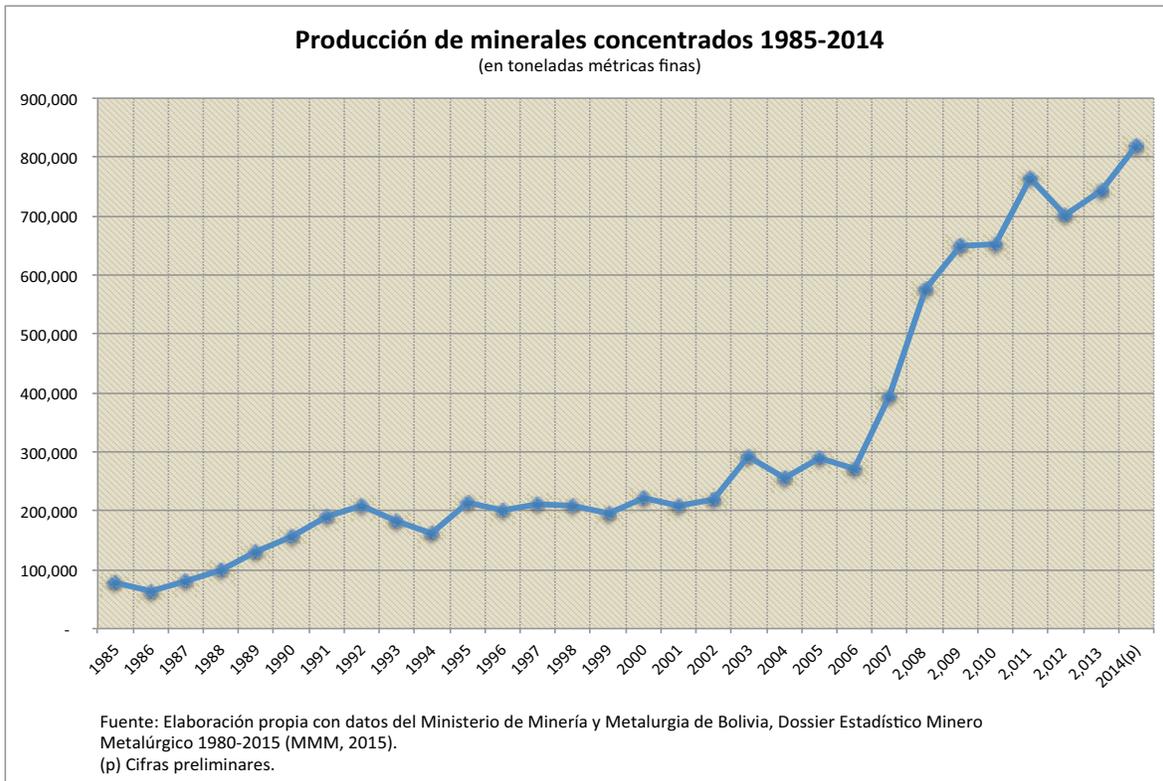
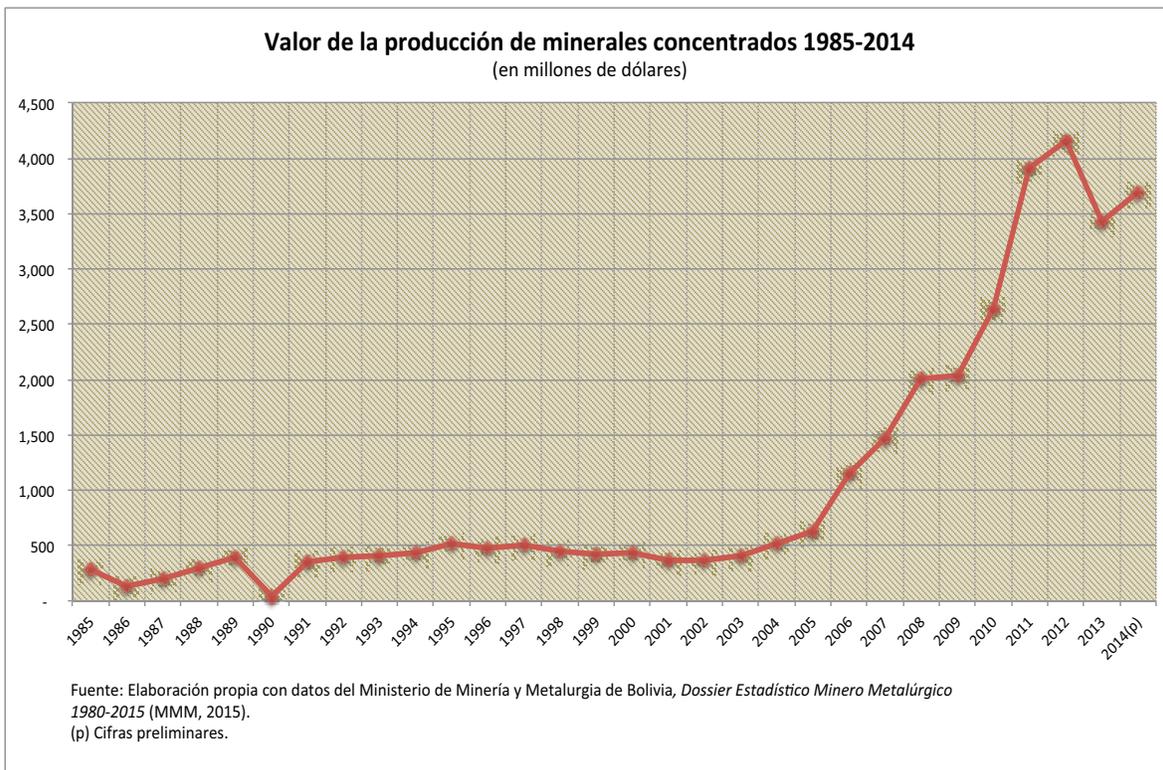


Gráfico 24.



3.7.2. Ampliación de la frontera minera

El 1º de mayo de 2007 se declara “Reserva Fiscal Minera a [*sic*] todo el territorio nacional, comprendiendo los recursos mineralógicos metálicos, no metálicos, evaporíticos, piedras preciosas, semipreciosas y salmueras, siendo el Estado, en ejercicio de su derecho propietario de la Reserva Fiscal, quien otorga a la Corporación Minera de Bolivia, la facultad y potestad de su explotación y administración, salvándose los derechos preconstituidos sobre las áreas mineras otorgadas anteriormente en concesión, exceptuando a los áridos y agregados que se encuentran bajo jurisdicción municipal” (DS N° 29117). Con ello se prohíbe el otorgamiento de nuevas concesiones en todo el territorio.

Veamos la evolución de esta medida. Las reservas fiscales han sido históricamente un mecanismo de defensa de la soberanía sobre el territorio, esto, en tanto que limitan el avance del capital privado sobre zonas del territorio nacional, y por tanto sobre los recursos naturales. Así, han sido también una barrera para la expansión de la minería privada hacia nuevas áreas de explotación (Díaz, 2012).

Hacia 1982, según Fernando Quevedo Valle, uno de los Ministros firmantes del DS 21060, casi dos tercios del territorio nacional se hallaban bajo reserva fiscal, esto es, «inmovilizado», dejando, como se decía, «extensas zonas improductivas» (Gottret y Valle, 1996, en Díaz, 2012). Para “liberar” estas zonas, el DS 21060 y posteriormente, yendo un poco más lejos, el DS 21298 en 1986 levantaron todas las reservas fiscales exceptuando las provincias Chiquitos, Sandoval y el Salar de Uyuni, reduciendo, asimismo, el perímetro de reserva fiscal que protegía las concesiones de COMIBOL de 5 a 2 km (véase el Anexo 1).

En este contexto, el DS 29117, mediante el cual Evo Morales declara la reserva fiscal todo el territorio nacional (salvo derechos preconstituidos) y otorgaba a COMIBOL la facultad de su explotación, fue visto como muestra de una voluntad nacionalista de Evo Morales, pues tal medida significaba la reversión del proceso de paulatina erradicación de las reservas fiscales en beneficio del capital privado.

Sin embargo, al mes siguiente, en junio de 2007, el DS 29164 modifica prácticamente en su totalidad el DS N° 29117. Garantiza la consecución de todos los trámites de solicitud de concesiones mineras en las áreas de reserva fiscal, y las áreas a ser prospectadas por el Servicio Geológico y Técnico de Minas (SERGEOTECMIN) podrían ser otorgadas a las cooperativas mineras y a otros operadores mineros mediante contratos.

Además, señala que “[l]a Reserva Fiscal será levantada de forma parcial mediante Decreto Supremo, en un máximo de ciento ochenta (180) días en las Áreas estudiadas, conforme se cumplan los trabajos y el cronograma de Prospección y Exploración establecido en el Plan de Estudio del SERGEOTECMIN” (Art. 1º que modifica los artículos 2º, 3º y 4º del DS N° 29117). En el mismo sentido, el DS N° 29410 (2008) agrega que las áreas mineras que no sean de interés de COMIBOL para su explotación podrán ser otorgadas en concesión vía contratos a las cooperativas mineras.

Por lo demás, ya desde el decreto original (DS 29117) se dejaba abierta una fisura, pues señalaba en su artículo 4º que la reserva fiscal podría “ser levantada mediante Decreto Supremo, de forma total o parcial, una vez concluidos los estudios de prospección y exploración realizados por SERGEOTECMIN”.

Entre 2006 y julio de 2011 el número de concesiones mineras cayó de 11,447 a 7,101, cubriendo estas últimas una extensión de 1,792,554 hectáreas. En cambio, los contratos mineros, la nueva figura jurídica creada por los referidos decretos y las Resoluciones Ministeriales 14/2008 y 79/2008 en base a la nueva Constitución, se incrementaron. Para el 2009 ya se habían firmado 11 contratos con cooperativas, casi todas auríferas, en La Paz. A julio de 2011, se habían firmado 537 contratos que cubrían un área de 179,950 hectáreas. Por tanto, esto significa que realmente no hubo paralización del sistema de concesiones sino cambio del mecanismo jurídico para otorgar derechos mineros (Díaz, 2012).

De manera que la noción de reserva fiscal fue vaciada en gran medida de significado práctico. En ese momento no se produjo el levantamiento de la misma mediante un decreto específico, el área de lo que puede considerarse realmente reserva fiscal, esto es, territorio no concesible, se redujo a las “áreas de interés de COMIBOL”. Posteriormente, la Ley Minera de 2014 se encargará de legalizar esta situación, ya efectiva, de levantamiento prácticamente total, de la reserva fiscal minera (véase subapartado 3.5.9).

Por otra parte, las zonas tradicionales mineras que estaban sobre el Altiplano, Potosí, Oruro, la Paz, se ha extendido hacia el este, hacia Santa Cruz y tierras bajas. En la región andina, los proyectos mineros ya no se concentran únicamente en las zonas tradicionales como (los rincones de la cordillera de los Andes); las mineras han

incursionado en zonas antes no explotadas como llanuras, la ceja de la selva, ríos amazónicos, o incluso en zonas urbanas o periurbanas.

La zona minera se ha extendido, bajo los mismos patrones de producción que en tierras altas, hacia el este a las llanuras orientales de Bolivia, especialmente hacia Santa Cruz. Desde 1976 se han realizado estudios de la región precámbrica y se identificó la existencia de ricos yacimientos metálicos y no metálicos, posteriormente, en 1997, el código minero de Sánchez de Lozada los despojó de su carácter de reserva fiscal (véase el anexo 1), con lo que permitió el inicio de la explotación minera.

Se ha dado también una expansión de la zona de explotación minera a zonas urbanas y periurbanas. En Coro Coro son frecuentes los desplazamientos de población por descubrimiento de nuevas vetas de cobre bajo el perímetro urbano. En Perú ocurre lo mismo e incluso hay desplazamientos forzosos; el caso más sonado es el de Morococha (Junín) a favor de la minera Chinalco, y es conocido también el caso de la ciudad de Cerro de Pasco (Junín) que está a punto de desaparecer a merced del tajo abierto de la minera Volcán. Tanto en Bolivia (norte de la Paz, Pando, Beni y Santa Cruz) como en Perú (Madre de Dios) se ha experimentado una expansión de la minería aluvional aurífera en la cuenca amazónica, que frecuentemente se practica en condiciones de clandestinidad, informalidad y contrabando. De hecho, en ambos países se han llevado a cabo operativos para confiscar las dragas ilegales, que además contaminan el agua y presentan altos niveles de explotación laboral¹¹⁸, sin embargo, la problemática es latente (Rodríguez-Carmona, 2013).

La explotación minera de las fronteras entre países es otra forma de expansión minera, en condiciones crecientes de desregulación. Las zonas fronterizas son aprovechadas tanto por las transnacionales como por la minería informal o cooperativista. Uno de los casos más relevantes se da en Río Suches, frontera entre Perú y Bolivia, al norte del lago Titicaca. En septiembre de 2010 cerca de 400 mineros peruanos que explotaban ilegalmente oro en la zona de Antaquilla fueron desalojados por el ejército boliviano. Allí operaban 20

¹¹⁸ En Bolivia, el 2010 la ADEMAF (Agencia para el Desarrollo de las Macrorregiones y Zonas Fronterizas) realizó operativos en los Ríos Orthon y Madre de Dios (Pando), Suches (La Paz), San Simón (Beni) y San Ramón (Santa Cruz); se estimaron en más de 500 las barcazas que operaban en la cuenca amazónica y en \$Us 100 millones anuales el negocio ilegal del Oro. Incluso en San Ramón las dragas “se comieron” parte del cementerio y el negocio del oro desplazó las actividades agropecuarias. En Perú se realizó un operativo similar en 2011; el ejército peruano destruyó 20 dragas en Madre de Dios. (Rodríguez-Carmona, 2013)

cooperativas mineras conformadas por peruanos y bolivianos, y 89 lavaderos de oro; la explotación había propiciado el desvío del curso del río, así como la modificación de la frontera entre ambos países (*Petropress*, 2010: 35).

Con frecuencia la minería transfronteriza aprovecha la figura jurídica de las áreas protegidas o parques naturales para encubrir esta minería ilegal (*Ibid.*, 2013). Sin embargo, estas acciones, legales e ilegales siguen formando parte de una expansión acelerada del área territorial dedicada a la minería

3.7.3. ¿Defendiendo la Madre Tierra o “sacándole la madre a la tierra”?

De acuerdo a lo expuesto en el apartado 2.1 y 2.2 el Vivir Bien, según la concepción indígena, se opone a una concepción mercantil de la naturaleza; como se señaló, se trata de una coexistencia armónica del ser humano y su entorno natural. En el discurso oficial el Vivir Bien, en cambio, se circunscribe a una idea de desarrollo basada en la generación de riqueza mediante la explotación e industrialización de recursos naturales para su redistribución social, así, sería la extracción y posterior industrialización de los recursos naturales (hidrocarburos, minerales, etc.) lo que generaría excedente para lograr las condiciones materiales de bienestar social.

Sin embargo, entre las demandas más promovidas por el gobierno de Evo Morales, se encuentra la defensa de la *Pachamama*. El gobierno desplegó una intensa actividad internacional para defender la causa ambiental. Por ejemplo, en las cumbres mundiales sobre cambio climático de Copenhague (2009) y Cancún (2010), Morales ha hecho propuestas para reconocer la deuda ambiental Norte-Sur y rechazar la división internacional del trabajo entre países ricos (contaminantes) y países pobres (guardabosques).

No obstante las acciones de promoción expresadas reiteradamente en el discurso oficial, e incluso plasmadas en instrumentos normativos, como las leyes de la Madre Tierra¹¹⁹, el gobierno ha sido constantemente cuestionado al interior del país debido a la falta de correspondencia de dicho discurso respecto a la política económica y ambiental. La Conferencia Mundial por el Cambio Climático y en Defensa de la Madre Tierra (CMPCC), realizada en Cochabamba en 2010, fue la primera ocasión en que la oposición interna a la

¹¹⁹ El 21 de diciembre de 2010 se promulgo de Ley de Derechos de la Madre Tierra N° 71, y el 15 de octubre de 2012 se promulga de Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien.

política ambiental se expresó abiertamente. Durante el encuentro se expresó unánimemente una crítica al modelo capitalista de explotación de los recursos naturales que había conducido a la actual crisis ambiental. Pero afuera, a sólo a unos metros de la entrada de la Universidad Valle —sede principal de la CMPCC— se denunciaban las políticas de un gobierno cuyo discurso expresaba el respeto a la Pachamama, pero desatendía dicho compromiso en el propio territorio.¹²⁰

Posteriormente, en 2011, la oposición a la política económica en relación a la política ambiental, así como al respecto de la autodeterminación de los pueblos indígenas y originarios, ocupará un lugar protagónico en los debates nacionales; el caso del TIPNIS hará evidente la contraposición de la política económica de desarrollo del MAS y la autodeterminación de los pueblos indígenas del TIPNIS, así como de otros sectores sociales.

La decisión del gobierno del MAS de construir la carretera Villa Tunari - San Ignacio Mojos, que atravesaría el núcleo del TIPNIS, desató una polémica generalizada y la oposición de los pueblos originarios y de organizaciones, ONG's, y activistas¹²¹ que respaldaron la exigencia de respeto al derecho a la consulta previa y a la voluntad de los pueblos indígenas.

El TIPNIS es una reserva natural protegida y territorio indígena habitado por los pueblos yauracarés, moxeños y chimanes. La construcción de la carretera de 306 kilómetros en medio del parque Isiboro Sécore, implicaría la afectación de un amplio y rico sistema ecológico, con consecuencias devastadoras, ya que el TIPNIS es nada menos que “el

¹²⁰ La instauración de la Mesa 18 —mesa alternativa cuyos ejes temáticos giraban en torno a problemas y demandas ambientales en el territorio boliviano, y a la cual no se permitió el registro en la organización previa del evento— fue el fenómeno más interesante a este respecto. En este espacio se visualizó claramente el enfrentamiento de horizontes ideológicos y políticos; en ella se encontraban aquellos mismos que luego marcharon para exigir el respeto al territorio de los pueblos originarios del TIPNIS.

¹²¹ El 16 de agosto de 2011, mil quinientos indígenas de la amazonía boliviana inician un recorrido de 650 kilómetros hasta La Paz, protagonizando la histórica “Marcha del TIPNIS por la vida, los derechos indígenas y el medio ambiente”. Los marchistas avanzaron en medio de un ambiente nacional tenso, incentivado en buena parte por el gobierno, que a lo largo del conflicto mantiene un manejo político inflexible, que comienza con la descalificación de los indígenas y organizaciones opositoras, pasando por la manipulación y culminando con los hechos aberrantes de represión a la marcha. Después de 66 días de recorrido épico, la marcha arriba al altiplano respaldada por la solidaridad de los habitantes del Alto y la Paz. Ante esto, el 24 octubre Evo Morales anuncia la suspensión del proyecto carretero. Empero, el gobierno sigue insistiendo en ponerlo en marcha.

corazón de la producción del agua en Bolivia” (Prada, 2012) y uno de los ecosistemas más ricos en biodiversidad del planeta. La construcción de la vía, además, vendría acompañada de la ampliación de la frontera agrícola en beneficio de la expansión del cultivo de la coca, y en perjuicio de los pueblos originarios. A pesar de ello, y no obstante que la Constitución es clara en cuanto a la consulta previa a las comunidades y pueblos indígenas, el gobierno pretendió decidir unilateralmente, dando primacía a los compromisos transnacionales¹²² y arguyendo la necesidad del “desarrollo nacional” declara “sí o sí se construye la carretera”.

En el ámbito de la minería la contraposición entre territorio / medio ambiente y “desarrollo económico” ha sido un problema constante en la historia minera de Bolivia, que sin embargo ha significado una mayor conflictividad a partir de la implementación de tecnologías intensivas y la extensión de la frontera minera, por un lado, y hoy día, dadas las expectativas de mejoramiento de las condiciones sociales y ambientales en relación a la actividad minera con el arribo de Evo Morales al gobierno.

3.7.4. Explotación de los recursos naturales, industrialización y ampliación de los ingresos estatales y redistribución (modelo extractivo-distributivo).

Frente a las críticas, el gobierno ha argumentado la vinculación de la extracción minera al gasto social y al financiamiento del desarrollo. El discurso gubernamental, en voz del vicepresidente Álvaro García Linera, ha defendido la actividad primaria exportadora extractiva como una vía necesaria para —“en una primera etapa” del proceso revolucionario— poder satisfacer las necesidades básicas de la población y como medio para generar riqueza y redistribuirla en la sociedad, “y a partir de ello crear una nueva base material no extractivista que preserve y amplíe los beneficios de la población laboriosa” (García, 2012):

[...] en una primera etapa ¿acaso no es posible utilizar los recursos que brinda la actividad primaria exportadora controlada por el Estado para generar los excedentes que permitan satisfacer condiciones mínimas de vida de los bolivianos, y garantizar una educación

¹²² El proyecto que atravesaría el TIPNIS forma parte del Plan de Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) para la vinculación comercial transoceánica (Atlántico-Pacífico), el cual es pactado el año 2000 con Brasil; para su ejecución por parte de OAS —una de las empresas constructoras más importantes de Brasil— se acuerda un préstamo de 332 millones (80% del costo total de la obra) por parte del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES).

intercultural y científica que genere una masa crítica intelectual capaz de asumir y conducir los emergentes procesos de industrialización y de economía del conocimiento? (109).

¿Con qué superar al extractivismo? ¿Acaso dejando de producir, cerrando las minas de estaño, los pozos de gas, retrocediendo en la satisfacción de los medios materiales básicos de existencia, tal como lo sugieren sus críticos? ¿No es ésta más bien la ruta del incremento de la pobreza y el camino directo a la restauración de los neoliberales? ¿El amarrar las manos al proceso revolucionario en aras del rechazo extractivista, no es acaso lo que más desean las fuerzas conservadoras para asfixiarlo? (108).

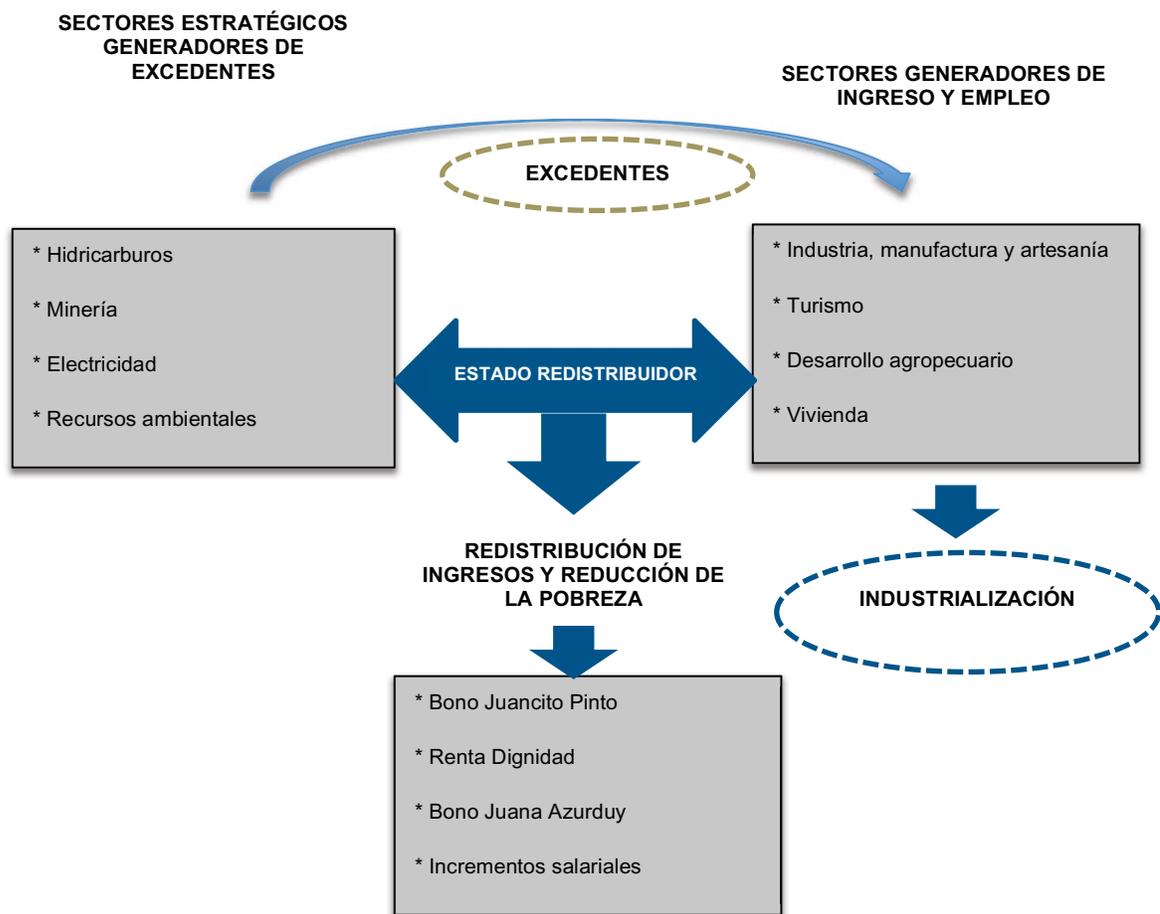
[...] los críticos irreflexivos a favor del no extractivismo [...] en su liturgia política mutilan a las fuerzas y a los gobiernos revolucionarios de los medios materiales para satisfacer las necesidades de la población, generar riqueza y distribuirla con justicia; y a partir de ello crear una nueva base material no extractivista que preserve y amplíe los beneficios de la población laboriosa (107-108).

Detrás del criticismo extractivista de reciente factura en contra de los gobiernos revolucionarios y progresistas, se halla pues la sombra de la restauración conservadora (110).

De acuerdo con lo anterior, expresado por el vicepresidente y según lo que señala el Plan de Desarrollo 2006-2011, el desarrollo que se pretende estaría basado en la generación de riqueza mediante la explotación de los recursos naturales para la generación de excedente que permita impulsar la industrialización al mismo tiempo que apuntar a la redistribución social (véase gráfico 25). La pregunta central en relación a esto es ¿cuáles son los avances en la construcción de la “base material” que permitiría superar el extractivismo? La respuesta está en los avances en materia de industrialización.

En las primeras décadas del siglo XX el sector estuvo dominado por una oligarquía sin el menor interés nacional. Patiño, por ejemplo, prefirió comprar las empresas fundidoras europeas y norteamericanas de estaño en vez de instalar una fundición en Bolivia. Este tipo de decisiones a lo largo de la historia minera de Bolivia fueron las que predeterminaron la vocación del país como exportador de materias primas sin valor agregado. Posteriormente, la paulatina implementación del Código Minero, vigente hasta el 28 de mayo de 2014, fecha en que se promulga la nueva Ley Minera N° 535, trajo diversas consecuencias que apuntaron a la desestructuración del sector, truncando sus posibilidades de sostenibilidad, industrialización y crecimiento. En este sentido, es claro que la industrialización del sector minero, no era ni es ahora una tarea sencilla.

Gráfico 25.



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2014.

El balance al respecto a la llegada del MAS al gobierno, plasmado en documentos oficiales, señaló claramente las problemáticas del sector.¹²³ A partir de dicho balance se hizo explícito el objetivo de industrializar, que incluso aparece como prioridad en el artículo 9º de la Constitución, el cual establece la industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva, como uno de los «fines y funciones esenciales del Estado». Sin embargo, la planificación de este “objetivo” ha sido nula. Después de la promulgación del PND como decreto en 2007, se hizo un proyecto preliminar de plan de desarrollo minero con el Ministerio de Minería a la cabeza, posteriormente se contrató una consultoría para este mismo fin, pero este nunca fue presentado. No es sino hasta la Ley

¹²³ Ver apartado 4.3 sobre el contenido del PND.

Minera (Art. 22º) cuando la cuestión vuelve a ser tratada, estableciendo la creación de Planes de Trabajo y Desarrollo para los distintos actores productivos mineros.

No obstante, diversos proyectos mineros se iniciaron desde 2007 sin la menor planificación; las negociaciones y contratos para su ejecución se han realizado sin plano alguno (CEDLA, 2014). Evidentemente, las consecuencias de esta carencia de principio están ahora a la vista, y se muestran objetivamente en los resultados. Hasta 2014, la mayoría de los proyectos de industrialización en la minería siguen siendo proyectos que no se han concretado por diversas circunstancias.

Para la puesta en marcha de la planta metalúrgica Karachipampa, en Potosí, se confió injustificadamente en la empresa extranjera Atlas Silver (Petropress, No. 30, 2013: 3). En 2012 comenzó a funcionar y se inaugura en 2013, empero, tuvo problemas con la planta generadora de oxígeno del horno Kivcet y fue necesario detener operaciones. Reinicia en junio de 2014 con la necesidad de una fábrica de ácido sulfúrico para evitar contaminación (*La Patria*, 06.03.2015; CEDLA, 2014a).

El complejo siderúrgico del Mutún con Jindal no prosperó porque no se definió la estrategia de dotar una cantidad adecuada de gas a la Jindal para encarar la construcción de una siderúrgica en la que se transformara el hierro en acero. (*La Patria*, 06.03.2015) Pasa el tiempo y esa operación no marcha.

La fundición de Bismuto de Telamayu, entre los proyectos principales, fue inaugurada por el presidente Evo Morales en noviembre de 2008; se calculaba que esta produciría aproximadamente 360 Tm/ año. Sin embargo, debido a dificultades en la provisión de materia prima, falta de personal técnico, de energía, entre otros problemas, solo logró producir 3 Tm/ mes. Se detuvieron operaciones antes de cumplir un año y continúa con numerosos problemas técnicos (*La Patria*, 06.03.2015; CEDLA, 2014a).

Casi a fines del 2010 se lanzó la licitación para la construcción de dos plantas de zinc, una en Oruro y la otra en Potosí, destinándose 250 millones de dólares para cada una, una inversión de medio millón de dólares, para que las empresas oferentes presenten sus propuestas para ejecutar el proyecto en la modalidad "llave en mano". Hasta el momento no hay avances (*La Patria*, 06.03.2015).

Con muchas dificultades y poca importancia económica, el proyecto hidrometalúrgico de Coro Coro para la producción de cobre catódico tuvo algún avance,

inició operaciones en 2009 y produjo un tercio de su capacidad en 2001. Sin embargo, al descubrirse que la planta presentaba errores de diseño y problemas ambientales, no hay avance productivo (Petropress, No. 30, 2013:3; La Patria, 06.03.2015; CEDLA, 2014a). En Machacamarca no se ha completado su habilitación que, por falta de financiamiento, en tanto que la mina de Capurata productora de azufre, debería proveer materia prima a la planta de Eucaliptos, pero esto no sucede porque la producción de ácido sulfúrico se hace con materia prima importada; además, se determina que Capurata no tiene planos de construcción ni proyecto a diseño final (*La Patria*, 06.03.2015).

El Complejo Metalúrgico de Vinto en el que se funde estaño, fue recuperado en 2007 y en 2011 es puesto en funcionamiento, sin embargo, su horno Ausmelt funciona de manera deficiente, por tanto, no es posible asegurar la eficacia de su rendimiento. Los datos preliminares señalan que necesitará una provisión permanente de concentrados tanto de las minas estatales y las cooperativas como de la minería privada, es decir, toda la producción de estaño del país. Su fundición de antimonio entra en funcionamiento desde 2011 y no registra producción en el periodo 2011 – 2012 (*La Patria*, 06.03.2015; CEDIB, 2014a). En Uyuni, se conformó la Empresa Boliviana de Recursos Evaporíferos para explotar el litio del Salar de Uyuni, pero su operación no ha sido asumida como un emprendimiento estatal, por lo que ahora se estudian las propuestas de las transnacionales para hacerse cargo de la explotación (Rodríguez, 2010).

Tampoco en este periodo de gobiernos masistas la industrialización prometida ha llegado, aun cuando en afán celebratorio del gobierno manifieste lo contrario. De acuerdo a datos del CEDLA (2014a) el 90,66% de la producción minera es demandada por las ramas de metales comunes, cementeras, construcción, joyería, y no por la producción de maquinaria, equipos o producción manufacturera. La rama que demanda el 95,70% de los minerales metálicos, es la de Metales comunes (todas aquellas actividades de metalurgia, fundición de estaño, oro y otros minerales concentrados); los productos de Minerales no metálicos que absorben el 38,25% pertenecen a la industria de fabricación de cemento; la tercera rama importante es la de Joyería, que demanda el 100% de algunos minerales no metálicos, como las piedras preciosas y también un 4,43% de oro; finalmente la rama de la Construcción demanda más del 18% de los minerales no metálicos.

Lo anterior quiere decir que el nivel de industrialización es básico y se está dando únicamente en el ámbito de la metalurgia.¹²⁴ La producción minera no está ligada a la transformación industrial y las industrias manufactureras requieren muy poco mineral para su transformación en el país.

La base de las referencias gubernamentales a los logros en materia de industrialización, tanto por parte de personeros del gobierno o por parte de los organismos mineros de Bolivia (Ministerio de Minería y Metalurgia y la COMIBOL), es, por una parte, el avance en el mejoramiento del Complejo Metalúrgico de Vinto (CMV) en Oruro, por otra, la incipiente rehabilitación de la Empresa Metalúrgica de Karachipampa (EMK) en Potosí. Estas mejoras van en el sentido de posibilitar la transformación de concentrados de minerales en metales. En el Complejo Metalúrgico de Vinto se producen lingotes de estaño de alta pureza¹²⁵, y en la Empresa Metalúrgica de Karachipampa se producirán lingotes de alta pureza de plata y de plomo (*La Patria*, 06.03.2015).

El horizonte de la industrialización en realidad habría que apuntar al aprovechamiento de los minerales convertidos en los metales para alimentar otras industrias, en una cadena productiva que haga posible el autoabastecimiento de materiales elementales que actualmente se importan, incluso de países vecinos, como Brasil, Chile, Perú o Argentina. En contrapartida, en el periodo 2000-2008 se observa la creciente importación de bienes industriales. En el grupo de Productos Básicos de metal predomina la importación y en el caso de los Productos metálicos, maquinaria y equipos, el 90% del consumo nacional es importado, existe una escasa elaboración y construcción de maquinaria (CEDLA, 2014a); este es el círculo vicioso del deterioro en los términos de intercambio: la exportación de materias primas que cuestan menos que los bienes manufacturados, lo que al final resulta en una salida de divisas (Michard, 2008: 43).

Hasta el 2014 la situación respecto a los años de la minería neoliberal no había cambiado mucho. La escasa industrialización hace que los minerales no tengan mercado interno y que el mineral se venda al exterior en forma bruta, a veces ni siquiera en lingotes, es decir, sin el mínimo valor agregado. La industrialización no ha sido la prioridad del

¹²⁴ De los minerales producidos durante el período 2008-2012, los porcentajes de transformación en metal son los siguientes: 87% bismuto, 74% estaño, 64% antimonio, 37% oro, 19% cobre, 14% plata. (CEDLA, 2014)

¹²⁵ Esto significa que tienen una pureza de 99,96 %; la calidad exigida internacionalmente, y que para el caso del estaño es reconocida con el sello de la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF).

gobierno, el objetivo principal ha sido incrementar la recaudación fiscal mediante la acelerada monetización de las reservas minerales y exportación de materia prima.

CONCLUSIONES

El movimiento popular protagonizó el proceso rebelde que logra tambalear la institucionalidad reinante: Estado, gobierno, colonialidad del poder. La victoria, aunque fugaz, dota de potencialidad varias posibilidades hacia las que habría de desplegarse el presente. La utopía expresa lo potencial a partir de lo posible (Zemelman); figura en los horizontes emancipatorios presentes en la sociedad, situándose en una cartografía histórica y política que supone las direcciones posibles de lo venidero. Desde esta lectura, la utopía existe solo en referencia a la historia, con posibilidades que están abiertas, pero solo en relación a una trayectoria que da peso, flexibilidad, probabilidad o improbabilidad, a esas direccionalidades futuras, y que, en tanto tal, abre un abanico finito de posibilidades.

Las posibilidades utópicas de lo real están siempre en función de lo pasado que se hace presente. La fuerza conservadora de lo que existe compite con la fuerza del cambio. El impulso transformador encuentra sus límites en la propia estructuración, fundada en la historia de lo social y lo cultural, lo económico y lo político; en sus poderes fácticos y sus instituciones que dictan una manera de hacer las cosas: las elecciones, la disputa partidaria, la Asamblea Constituyente, las actividades económicas existentes que mantienen el barco a flote, los modos de producción que estas suponen, así como los *habitus* que las acompañan. En la Bolivia post-constituyente, y concretamente en las políticas de gobierno del MAS, encabezado por Evo Morales, se observan claramente esos límites del cambio y el peso de la historia que se expresa en la estructuración de las distintas dimensiones de lo social.

El *periodo constituyente* boliviano muestra el proceso en el cual el *poder constituido* va ganando terreno al *poder constituyente*, encarnado en los sectores populares y sus demandas de cambio político y social. El poder estatal “en constitución”, manifiesto en el MAS, en la figura presidencial y vicepresidencial, termina por definir la medida de las reformas al marco legal, punto de partida del nuevo periodo de estabilidad. Finalmente, la *crisis* se canaliza en y desde el mismo orden institucional, y sus alcances se expresan, en primera instancia, en el texto constitucional. En el capítulo de Minería y Metalurgia las disposiciones de la nueva Constitución se caracterizan por la carencia de cambios significativos en materia económica y ambiental. De tal manera que para la cuestión minera —aunque la siguiente afirmación se puede discutir para el conjunto del texto

constitucional— el periodo constituyente, medial entre la *crisis* y el siguiente *momento constitutivo*, proyecta una etapa de estabilidad caracterizada por la continuidad.

El ámbito de lo legal refleja el acontecer político, y a su vez determina en cierta medida las posibilidades de desenvolvimiento de lo social por venir. A partir del análisis de la legislación minera de 1985 a 2014 se puede concluir que, al menos en términos legales, existe un seguimiento de la política minera propia del neoliberalismo. Si el Código Minero 1777 de Sánchez de Lozada modificó el régimen minero anterior con la intención de hacerlo atractivo para las transnacionales, la Ley Minera de mayo de 2014 mantiene la tendencia a la liberalización de candados para la mayor participación de las mismas en el sector minero. La legislación minera se flexibilizó en aspectos importantes como la propiedad de los recursos minerales por parte del Estado, el régimen de concesiones, servidumbre y expropiación, y el derecho minero sobre los recursos naturales. Desde distintos aspectos, la normativa se ha enfocado en promover e incentivar la inversión extranjera en el sector y en otorgar facilidades a los inversionistas para que puedan garantizar sus ganancias, además de brindar protección a las empresas frente a las resistencias sociales a la actividad minera.

Tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en el discurso del gobierno masista destaca el énfasis en la nacionalización, así como en las medidas gubernamentales para lograr la industrialización. Vemos que en el caso de la minería lo que se observa es la configuración legal de una nacionalización parcial. Los datos de los dos primeros periodos de gobierno del MAS muestran una minería boliviana relativamente nacionalizada en el ámbito legal y administrativo, pero no en el ámbito de la producción.

De otra parte, la política minera en los últimos años ha favorecido el cooperativismo, otorgando mejores condiciones de producción y fiscales, en un contexto minero dominado por el capital monopólico, al cual se encuentra asociado. Dicho apoyo va, sin embargo, en contra de los intereses de la minería estatal, de la cual se ha cedido yacimientos, infraestructura y maquinaria. Si el gobierno de Sánchez de Lozada otorgó a las cooperativas los mismos derechos y facultades que a todos los concesionarios mineros y legalizó otros beneficios para el sector, el gobierno de Morales continúa con esta tendencia, fortaleciendo el vínculo corporativo. La Ley Minera sella el pacto entre gobierno y cooperativistas: consolida su relación prebendal y legaliza las facilidades para que las

cooperativas jueguen su papel en la acumulación: en tiempos de crisis para reducir costos y en tiempos de bonanzas para maximizarlos. Funcionales a las empresas extranjeras y a la empresa estatal, la cooperativas terciarizan su trabajo, lo cual además tiene impactos importantes en el régimen laboral, ya que el fenómeno de subcontratación en las cooperativas obstaculiza la vigencia de los derechos laborales y sociales de los trabajadores.

En el proyecto masista el *Suma Qamaña* se presenta como horizonte de cambio, pero su contenido originario no se ve reflejado en el propio discurso de desarrollo, y menos aún en las políticas gubernamentales. Desde la concepción originaria y académica, por ejemplo, el Vivir Bien implica una crítica al modelo civilizatorio hegemónico y a un patrón civilizatorio de crecimiento sin fin y de sometimiento sostenido de la naturaleza. A pesar del enérgico discurso internacional del presidente Morales, la contaminación ambiental y la falta de respeto a los derechos de las comunidades y poblaciones por parte de las empresas mineras, ha sido una constante en diversos departamentos de Bolivia.

No obstante, las contradicciones del discurso oficial respecto el *Suma Qamaña*, existe en el proyecto masista, contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, una crítica a la economía basada en la exportación de materias primas y el objetivo expreso de cambiar este modelo económico de herencia colonial y buscar la industrialización. Sin embargo, en los hechos este patrón no se ha modificado sustancialmente, por el contrario, el gobierno de Morales se ha caracterizado por mantener y profundizar la extracción minera y petrolera. Al respetar íntegramente los derechos preconstituidos de explotación de los recursos minerales, se contradice el objetivo manifiesto de cambiar el patrón económico dominante, pues ello impide modificar la estructura económica de la minería. El esquema de “economía plural” en el que se pretende la convivencia y complementariedad de la empresa estatal, las empresas privadas, las cooperativas mineras y las comunidades donde se encuentran los recursos, no es posible porque existe entre estos una pugna de intereses: todos buscan beneficiarse de la explotación de recursos minerales limitados. Así, dicho planteamiento no modifica nada, sino que legitima las relaciones económicas existentes en el sector minero.

La diferencia, no menor, de la política y realidad de la minería boliviana respecto al periodo neoliberal es que este esquema renovado de atracción de inversión privada,

ampliación de la extracción y flexibilización legal y laboral en el sector, se inserta ahora en un modelo de redistribución de los excedentes de la renta de los recursos naturales, principalmente de los hidrocarburos y los minerales, es decir, en lo que podemos denominar el modelo de desarrollo extractivo-redistributivo del MAS. Los escasos excedentes generados, se invierten en los sectores generadores de ingresos y empleo buscando la industrialización, y se redistribuyen a los sectores más desfavorecidos vía los programas sociales.

Como se acotó anteriormente, esta disposición no es menor, ya que a lo largo de su historia, la economía boliviana ha llevado la marca del rentismo, lo que significa que el excedente por concepto de exportación de materias primas ha sido consumido, distribuido o redistribuido sin apuntar a un uso productivo o a su reinversión. Sin embargo, la política de desarrollo redistributivo de Evo Morales, empero, no parece apuntar al objetivo de modificar la economía primarista —herencia colonial de Bolivia, reproducida en el periodo republicano, nacionalista y neoliberal— lo que la convierte en una política meramente paliativa. La extracción es defendida como mecanismo indispensable para generar desarrollo y combatir la pobreza y, paradójicamente, como única vía para generar la “base material” para salir del extractivismo. Hasta ahora, en los hechos se muestra la tendencia a la profundización del patrón primario exportador, a partir de una extracción ampliada de los recursos naturales, en este caso minerales, con el consiguiente incremento de los daños ambientales.

Por su parte, a una década de la implementación de este modelo de desarrollo, la inversión en la industrialización del sector no arroja resultados económicos tangibles, salvo la producción de estaño metálico. Existen proyectos de industrialización, pero, por diversas razones, estos han sido poco fructíferos o no se han puesto en marcha. Cuánto tiempo más demorará el echarlos a andar. ¿Se llegará a puerto antes del agotamiento de los recursos, antes del colapso ambiental y por lo tanto social? Además, cuando dichos emprendimientos funcionen, se insertarían de igual modo —incluyendo el gran proyecto del Mutún, y del litio en el salar de Uyuni— en un modelo exportador, dependiente del mercado externo, aunque con productos con un mínimo valor agregado. Hasta ahora, los precios internacionales condicionan la producción interna del país, pues estos minerales extraídos de sus yacimientos se venden como materias primas (aún los metálicos) a los mercados

donde se los industrializa o donde se ubican los centros industriales capitalistas. Esta falta de conexión de la producción de materias primas respecto a las necesidades internas, es decir, respecto a una industria nacional inexistente, determina el carácter de la estructura económica interna. La producción minera determinada desde fuera, forzada por la necesidad de rentas, obliga a la economía interna a estructurarse alrededor de la venta de los productos de exportación.

El carácter poco innovador de la política minera en este periodo se vincula al peso específico de las determinaciones propias del proceso boliviano y, particularmente al peso de las determinaciones expresado en el proceso constituyente abierto en el año 2000, el cual toma el cauce de la institucionalidad vigente (estatal-electoral) por la vía del ascenso del MAS; dicho cause implica la asunción de una correlación de fuerzas y de unas reglas del juego político y económico heredadas, en medio de las cuales el partido “en el poder”, asume el papel de ser garante de la unidad del Estado, para garantizar la continuidad de su mandato.

Los gobiernos progresistas se caracterizaron por enarbolar agendas sociales fundadas en una crítica al capitalismo, particularmente al neoliberalismo. Empero, es un hecho que las actividades extractivas, ancladas en un pilar del capitalismo como lo es la mercantilización de la naturaleza, han pasado a formar parte de las estrategias de crecimiento económico de buena parte de los países de América Latina, independientemente de la orientación política de sus gobiernos, o de que tradicionalmente hayan sido o no países mineros; sea el fin el mero crecimiento económico, o la subvención del gasto social y de programas asistenciales. Para el caso boliviano no se puede negar la captación de ingresos estatales y sus fines distributivos, pero dichos “beneficios” deben ser ponderados en función de los daños sociales y ecológicos.

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

AC:	Asamblea Constituyente
ADN:	Acción Democrática Nacionalista
APG:	Asamblea del Pueblo Guaraní
CAO:	Cámara Agropecuaria del Oriente
CAINCO:	Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz
CEDIB:	Centro de Documentación e Información de Bolivia
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIDOB:	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CMPPC:	Conferencia Mundial por el Cambio Climático y en Defensa de la Madre Tierra
COMIBOL:	Corporación Minera de Bolivia
CONAMAQ:	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CN:	Concertación Nacional
CONFAGRO:	Confederación Agropecuaria Nacional
COB:	Central Obrera Boliviana
COR:	Central Obrera Regional
CPESC:	Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
CPEMB:	Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni
CSUTCB:	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
DS:	Decreto Supremo
FEGASACRUZ:	Federación de Ganaderos de Santa Cruz
FEJUVE:	Federación de Juntas Vecinales
FENCOMIN:	Federación Nacional de Cooperativas Mineras
FES:	Función Económica Social
FNMCB-BS:	Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia
INRA:	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IUE:	Impuesto de Utilidades a las Empresas
MAS:	Movimiento Al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos
MIR:	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR:	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MST-B:	Movimiento Sin Tierra de Bolivia
MUSPA:	Movimiento de Unidad Social y Patriótica
NCPE:	Nueva Constitución Política del Estado
OPIP:	Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza
PIB:	Producto Interno Bruto
PND:	Plan Nacional de Desarrollo (2006-2011)
PODEMOS:	Poder Democrático y Social
SERGEOTECMIN:	Servicio Geológico y Técnico de Minas
TIPNIS:	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure
TRADEPA:	Transformación Democrática y Patriótica
YPFB:	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto (2009), *La maldición de la abundancia*, Quito: Comité Ecuménico de Proyectos / Ediciones Abya-Yala.

----- (2010), *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo. Una lectura desde la constitución de Montecristi*, Policy Paper 9, Ecuador: Fundación Friedrich Ebert.

----- (2012), “Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición”, en Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, *Más allá del desarrollo*, Quito: Abya Yala.

----- (2012a), “Extractivismo y neoextractivismo: dos caras de la misma maldición”, en *Ecoportal*. Consultado en:
<http://www.ecoportal.net/TemasEspeciales/Mineria/Extractivismo_y_neoextractivismo_dos_caras_de_la_misma_maldicion> [02.08.2014]

----- (2012b), “Ecuador: del extractivismo al neo-extractivismo”, en *Pueblos. Revista de Información y Debate*. Consultado en:
< <http://www.revistapueblos.org/old/spip.php?article2361>> [10.08.2014]

Acosta, Alberto y Eduardo Gudynas (2011), “El buen vivir o la disolución de la idea del progreso”, en Mariano Rojas (coord.), *La medición del progreso y del bienestar. Propuestas desde América Latina*, México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico, pp. 103-110.

Albó, Xavier (2009), “Se reconstruye un país plural, sin la ficticia uniformidad de todos”, en: Fundación Tierra, *Bolivia Post-constituyente. Tierra, Territorio y Autonomías Indígenas*, La Paz: International Land Coalitios - Fundación Tierra.

----- (2008), “El perfil de los constituyentes”, en *Tinkazos. Edición especial sobre la Asamblea Constituyente*, núm. 23-24, marzo, pp. 49-63, La Paz: PIEB.

Alfaro Mardones, Juan Ignacio, Carmen de Jesús Fernández Hernández y Manuel de Jesús González García (2015), “La transdisciplinaria una herramienta para apuntar al Buen Vivir”, *Polis* [En línea], núm. 40, Publicado el 18 mayo 2015. Consultado en:
<<http://polis.revues.org/10896>> [25.03.2016]

Antezana J., Luis (2009), “Dos conceptos en la obra de René Zavaleta Mercado: formación abigarra y democracia como autodeterminación”, en Muela del Diablo Editores (ed.), *Pluralismo epistemológico*, La Paz: Muela del Diablo Editores, pp. 117-142.

Asamblea Nacional de Organizaciones indígenas, originarias, campesinas y de colonizadores de Bolivia (05.08.2006), *Propuesta para la Nueva Constitución Política del Estado. Por un Estado plurinacional y la autodeterminación de los pueblos y naciones*

indígenas, originarias y campesinas. Sucre, 5 de agosto de 2006. Consultado en: <<http://constituyentesoberana.org/3/propuestas/osio/pactodeunidad.pdf>> [25.04.2014]

Braudel, Fernand (1968), *La historia y las ciencias sociales*, Madrid: Alianza Editorial.

Barragán, Rossana (2009), “De Hegemonías y Ejemonías. Una perspectiva histórica sobre los recursos del Estado”, en J. Crabtree, G. Gray y L. Whitehead (eds.), *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente*, La Paz: PNUD - Plural Editores.

----- (2006), *Asambleas Constituyentes. Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates (1825-1971)*, La Paz: Muela del Diablo.

Báez, Michelle y William Sacher (2014), “Los discursos del buen vivir y el sumak kawsay, y la minería metálica a gran escala en Ecuador. Rupturas y continuidades con el modelo de desarrollo”, en Gian Carlo Delgado Ramos (coord.), *Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*, México: UNAM, CEIICH.

Bautista, Rafael (2009), *Pensar Bolivia, Del Estado Colonial el Estado Plurinacional. El proceso de revolución democrático cultural: 2003-2009*, La Paz: Abre los ojos.

Bolpress (10.07.2007). “Huanuni, el yacimiento del diablo”. Consultado en: <<http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2007071009>> [28.08.2014]

Bolpress (2006), “100 días del gobierno de Evo Morales”, 16 de mayo de 2006. Consultado en: <<http://www.bolpress.com/print.php?Cod=2006051602yp=1>> [06.03.2014]

Bourdieu, Pierre (2001), *El campo político*, La Paz: Plural Editores.

----- (1995), *Las reglas del arte. Génesis y estructura del campo literario*, Barcelona, Anagrama.

----- (1993), Pierre Bourdieu, “Espíritu de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, en: *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, núm. 96-97, marzo, pp. 49-62.

----- (1991), *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.

Cajías de la Vega, Magdalena (2006), “El poder de la memoria: los mineros en las jornadas de octubre de 2003”, en Nicholas Robins (ed.), *Conflictos políticos y sociales en Bolivia*, La Paz: Plural Editores, pp. 33-46.

Cambio. Periódico del Estado Plurinacional del Bolivia (08.12.2010; 29.03.2014). Consultado en: <<http://www.cambio.bo/?q=listado-todos>> [05.12.2014]

CEDIB - Centro de Documentación e Información Bolivia (2013), “Crónica de conflictos mineros”, en *Petropress 32*. Consultado en:

- <<http://www.cedib.org/destacados/cronica-de-conflictos-mineros-en-bolivia-junio-noviembre-2013-petropress-32-12-13/>> [05.02.2014]
- CEDLA - Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (2014a), “Situación de la industrialización minera”, Boletín del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo N° 1, Año I, Agosto de 2014, La Paz, Bolivia.
- (2014b), “Análisis de la política y la legislación minera”. La Paz, Bolivia. Consultado en:
<<http://cedla.org/sites/default/files/AN%C3%81LISIS%20%20DE%20LA%20POL%C3%8DTICA%20MINERA%20Y%20LA%20LEGISLACI%C3%93N%20Emilio%20Madrid.pdf>> [27.03.2015]
- (2007), “Memoria del Foro Debate ¿Nuevo auge de la minería? Análisis y perspectivas”, *Coyuntura*, núm. 15, julio, La Paz: CEDLA.
- (2006), *Legitimando el orden neoliberal. 100 días del gobierno de Evo Morales*, La Paz: CEDLA.
- Chérrez, Cecilia (2011), *Cuando tiemblan los derechos: Extractivismo y criminalización en América Latina*, Quito: OCMAL.
- Choque, Gonzalo (2016), “Auge y caída del Vivir Bien”, en *Rebelión*. Consultado en:
< <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=213273#sdendnote3sym>> [20.06.2016]
- Chumacero R., Juan Pablo (2009), “5.000 Hectáreas... ¿Qué sigue ahora?”. Consultado en:
<http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_contentyview=articleid=703:rairycatid=130:ftyItemid=189> [20.05.2011]
- Comisión Económica para América Latina - CEPAL (2016), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Consultado en:
< http://interwp.cepal.org/anuario_estadistico/Anuario_2016/es/index.asp> [05.07.2016]
- Crabtree, John y Ann Chaplin (2013), “De las minas y los mineros”, en *Bolivia: procesos de cambio*, La Paz: PIEB - CEDLA - OXFAM.
- Cruz, Gustavo R. (2008), *Crítica a la política-estética racializada desde el movimiento indígena en Bolivia (aproximación filosófica a la liberación indígena-popular)*, Tesis de Maestría, México: UNAM, Posgrado de Estudios Latinoamericanos.
- Cueva, Agustín (1977), *El Desarrollo del capitalismo en América Latina. Ensayo de interpretación histórica*, México: Siglo Veintiuno Editores.
- Daly, Herman y John Cobb (1993), *Para el bien común. Reorientando la economía hacia la comunidad, el ambiente y un futuro sostenible*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Dávalos, Pablo, (2011), “Sumak Kawsay (La Vida en Plenitud)”, en Santiago Álvarez (ed.), *Convivir para perdurar*, Barcelona: Icaria, pp. 201-214.

----- (2008), “Reflexiones sobre el Sumak Kawsay (el Buen Vivir) y las teorías del desarrollo”. Consultado en:

Otro desarrollo
<<http://www.otrodesarrollo.com/buenvivir/BuenVivirTeoriasDesarrolloDavalos08.pdf>>

De la Cuadra, Fernando (2015), Buen Vivir: ¿Una auténtica alternativa post-capitalista?, *Polis*, núm. 40, Publicado el 24 mayo. Consultado en: <<http://polis.revues.org/10893>> [25.03.2016]

Delgado Ramos, Gian Carlo, (2006), “Deuda y ecología política de los minerales no energéticos en AL”, *Revista Memoria*, México, núm. 203, enero. Consultado en: <http://www.biodiversidadla.org/Autores/Gian_Carlo_Delgado_Ramos> [29.10.2013]

Díaz, Vladimir (2012), “La vigencia de la legislación neoliberal en Bolivia”, *Petropress*, núm. 28, mayo – junio, pp. 22-27.

----- (2011a), “Breve historia de la minería en Bolivia II”, *Petropress*, núm. 27, octubre-noviembre, pp. 29-33.

----- (2011b), “La minería bajo dominio de las transnacionales”, *Petropress*, núm. 25, mayo-junio, pp. 20-26.

----- (2011c), “Breve historia de la minería en Bolivia I”. *Petropress*, núm 23, enero, pp. 27-31.

El Diario. Decano de la prensa nacional (18.07.2013). Consultado en: <http://www.eldiario.net/noticias/2018/2018_05/nt180509/> [20.09.2014]

Escobar, Arturo (2010), “América Latina en una encrucijada: ¿Modernizaciones alternativas, posliberalismo o posdesarrollo”, en Bretón, V. (ed.), *Saturno devora a sus hijos: Miradas críticas sobre el desarrollo y sus promesas*, Barcelona: Icaria.

Espinoza Morales, Jorge (2010), *Minería boliviana, su realidad*. La Paz-Bolivia, Plural editores.

Fornillo, Bruno (2010), “Pensar el antagonismo territorial en Bolivia: entre el estallido de la Asamblea Constituyente y el poder el voto rural”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, vol. 28, núm. 4, julio-diciembre, pp. 333-345.

Francescone, Kirsten y Díaz, Vladimir (2013), “Entre socios, patrones y penones”. *Petropress*, enero-febrero, 2013 (30), pp. 32-41.

Fundación Tierra (2011), *Informe 2010. Territorios Indígena, Originario y Campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama*. La Paz: Fundación Tierra.

Galaor, Isabel, Daniela Gloner, Bernd Hausberger, Michael Höflein, Gerlinde Probst, Rita Scheffel, Susanne Ngozi, Violeta Voel (eds.) (1998), *Las minas hispanoamericanas a mediados del siglo XVIII. Informes enviados al Real Gabinete de Historia Natural de Madrid*. Berlín: Berliner Lateinamerika-Forschungen, Vervuert.

Gamboa Rocabado, Franco (2009), "La Asamblea Constituyente en Bolivia. Una evaluación de su dinámica", *Frónesis*, vol. 16, núm. 3, pp. 487-512.

Gandarillas, M. (2013), "Empleo y derechos laborales en las actividades extractivas", *Petropress*, núm 30, enero - febrero, pp. 4-7.

García Linera, Álvaro (2006, 03 de enero), Entrevista con *La Prensa* "Álvaro García cree que el evismo marcará una línea continental", en *La Prensa*. Consultado en: <<http://www.bolivia.com/noticias/AutoNoticias/DetalleNoticia30660>> [19.09.2011]

----- *La potencia plebeya. Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores - CLACSO.

----- (coord.) (2010), *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructura de movilización, repertorios culturales y acción política*, La Paz: Plural editores – AGRUCO - NCCR - Norte-Sur.

García, Jorge, Alfredo Lozano, Julio Olivera, César Ruiz (2004), *Aprender en la sabiduría y el buen vivir*, Quito: UNESCO Quito.

Gottret Baldivieso, A., y Valle Quevedo, L. F. (1996), *Código de Minería*, La Paz, Bolivia: Juventud.

Grebe López, Horst; Fernando Mayorga, Fernando Aguirre Bastos, et al. (2007), *Contrapuntos al debate constituyente*, Bolivia: Prisma - Plural Editores.

Gudynas, E. (2012), "Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano", *Nueva Sociedad*, núm. 237, enero - febrero, pp. 128-146.

----- (2011), "El nuevo extractivismo progresista en América del Sur. Tesis de un viejo problema bajo nuevas expresiones", en Varios autores, *Colonialismos del siglo XXI. Negocios extractivos y defensa del territorio en América Latina*, Barcelona: Icara Editorial.

----- (2010), "El nuevo extractivismo progresista: Tesis sobre un viejo problema bajo nuevas expresiones", *El Observador*, año IV, núm. 8, Observatorio Boliviano de Industrias Extractivas.

Gutiérrez Aguilar, Raquel (2009), *Los Ritmos del Pachakuti: Movilización y Levantamiento Indígena-Popular en Bolivia (2000-2005)*, México: Bajo Tierra Ediciones.

Gutiérrez Aguilar, Raquel y Dunia Mokrani (2006), "Asamblea Constituyente en Bolivia: ¿Reformar o refundar el Estado?". Consultado en:

<<https://www.alainet.org/es/active/12090#!slide>> [26.05.2015]

Gutierrez Parra, Daniel, Ricardo Pereira Molina (2008), *El gran Cabildo. Crónica Épica del siglo XXI en Bolivia*, El Alto, Bolivia: FEJUVE.

Huanacuni Mamani, Fernando (2010), *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*, La Paz, Bolivia: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, CAOI.

Humphreys Bebbington H. y Bebbington, D. (2010), “Extracción, territorio e inequidades: el gas en el Chaco boliviano”. (El artículo forma parte de programas de investigación sobre Territorios, Conflictos y Desarrollo y sobre dinámicas Territoriales Rurales). Consultado en:

<http://www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/publications/papers/Bebbington_Bebbington_ExtraccionterritorioeinequidadeselgasenelChacoboliviano_EcuadorDebate.pdf> [10.03.2012]

Johnston, Jake, Lefebvre Stephan (2016), “Bolivia's Economy Under Evo in 10 Graphs”. The Americas Blog del Center for Economic and Policy Research. Consultado en: <<http://cepr.net/blogs/the-americas-blog/bolivias-economy-under-evo-in-10-graphs>> [15.09.16]

Jordán Pozo, Rolando (2010), *Excedente y renta en la minería mediana. Determinantes del crecimiento minero 2000-2009*, La Paz, Embajada del Reino de los Países Bajos - Fundación PIEB.

Joseph, Gilbert M. y Daniel Nugent (comps.) (2002), *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*. México: Ediciones Era.

Klein, Herbert (2002 [1982]), *Historia de Bolivia*, La Paz, Bolivia: Librería Editorial G.U.M.

Klein, Herbert S (1968), *Orígenes de la revolución nacional boliviana. La crisis de la generación del Chaco*, La Paz: Juventud.

La Patria (06.03.2015), “Proyección de cambios en la minería buscando su pronta industrialización”. Consultado en: <<http://lapatriaenlinea.com/?nota=213024>> [25.05.2015]

Lander, Edgardo (2014), “El Neoextractivismo como modelo de desarrollo en América Latina y sus contradicciones”, en *Boell.org*. Consultado en: <http://mx.boell.org/sites/default/files/edgardolander.pdf>

López Barcenas, Francisco (2011), *El mineral o la vida: La legislación minera en México*, México: COAPI.

Macas, Luis (2011), “El Sumak Kawsay”, en Gabriela Weber (coord.), *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la Sociedad Civil en el Ecuador*, Quito: Centro de Investigaciones CIUDAD.

Martínez González, Adriana Paola (2009), *La Asamblea Constituyente en Bolivia: antecedentes y debate (1990-2007)*, Tesis de Maestría, México: UNAM, Posgrado de Estudios Latinoamericanos.

Marx, Karl (2003), *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Madrid: Alianza Editorial.

Mayorga, Fernando (2007), *Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia*, Bolivia: Editorial Gente Común.

Michard, Jocelyn (2008), *Cooperativas mineras en Bolivia: formas de organización, producción y comercialización*. Cochabamba, Bolivia: Centro de Documentación e Información Bolivia, CEDIB.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas -MEFP (2015), “En 2014 Bolivia registró récord en Inversión Extranjera directa Bruta recibida”, 14 de abril. Consultado en: <http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_prensayver=prensayid=3428ycategoria=5yseccion=306> [04.09.2014]

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – MEFP (2014), “Producción de hidrocarburos e impacto en el crecimiento y desarrollo de la economía boliviana”. XVIII Jornada Monetaria, 24 de julio de 2014.
http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_prensayver=prensayid=3428ycategoria=5yseccion=306 [04.09.2014]

Ministerio de Planificación del Desarrollo - MPD (2007), *Plan Nacional de Desarrollo. Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien. Lineamientos estratégicos 2006 – 2011*, La Paz, Bolivia. Decreto Supremo No. 29272, de fecha 12 septiembre, 2007.

Monge Salgado, Carlos (2012), “Los roles del Estado en relación con el sector extractivo: una mirada regional”, en Nociletta Velardi y Marco Zeisser (eds.), *Anales Seminario Internacional Desarrollo Territorial y Extractivismo. Luchas y alternativas en la Región Andina*, Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas - CooperAcción.

Morales Ayma, Evo (22.01.2006) Discurso de toma de posesión del Presidente Constitucional de la República, Evo, 22 de enero de 2006. Consultado en: <<http://www.democraciasur.com/documentos/BoliviaEvoMoralesAsuncionPres.htm>> [10.08.2014]

Natanson, J. (2012), *Página 12*, 19 de febrero. Consultado en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-187899-2012-02-19.html>> [23.10.2013]

Negri, Antonio (2015 [1992]), *El poder constituyente. Ensayo sobre las alternativas de la modernidad*, Madrid: Traficantes de Sueños.

Nueva Crónica, Núm. 142, Abril de 2014, La Paz, Bolivia, Instituto Prima y Plural Editores.

OCMAL (2013), *Legislación minera en el derecho comparado. Los casos de Chile, Ecuador, Perú, Guatemala, El Salvador*, Lima: OCMAL - Broederlijk Denle – MISEREOR - Fedepaz.

Ovando, Gabriela (2008), *A grandes males, grandes reformadores*, La Paz, Bolivia: Plural Editores.

Padilla, C. (2011), "Minería y resistencias en América Latina. ¿Hacia el post-extractivismo y el buen vivir?", *Pueblos. Revista de información y debate*. Consultado en: <<http://www.revistapueblos.org7spip.php?article2226>> [17.10.2013]

Página Siete (01.04.2014), "Ley minera favorece más a sector privado, observan dos analistas". Consultado en: <<http://www.paginasiete.bo/economia/2014/4/1/minera-favorece-sector-privado-observan-analistas-17701.html>> [08.05.2015]

Petropress (2010). "Crónica de conflictos en América Latina", Cochabamba, Bolivia, núm. 22 agosto-septiembre.

Petropress (2009). "La tenencia de la tierra en la CPE pactada en el Congreso", Cochabamba, Bolivia, núm 13, enero.

Poveda Ávila, Pablo (2014), *Formas de producción de las cooperativas mineras de Bolivia*, La Paz: CEDLA.

Prada Alcoreza, Raúl (2006), *Horizontes de la Asamblea Constituyente*, Bolivia: Ediciones Yachaywasi.

Ragalsky, Pablo (2009), *Las paradojas del proceso constituyente boliviano*, Cochabamba, Bolivia: CENDA.

----- (2008), "Bolivia: grandes oportunidades, grandes peligros. La cuestión civilizatoria", *Herramienta*, Buenos Aires, Argentina, núm 37. Consultada en: <<http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-37/bolivia-grandes-oportunidades-grandes-peligros-la-cuestion-civilizatoria>> [26/09/2013]

Respuesta Colectiva (2014), vol. 1, abril, Oruro, Bolivia: Colectivo Casa.

Rodríguez Cáceres, Gustavo (2010), "La Inversión Extranjera Directa en el Proceso de Cambio", en *Las multinacionales españolas en Bolivia*, Varios autores, Cochabamba, Bolivia: Dignidad - OMAL - CEDIB.

Rodríguez-Carmona A., Castro M., Sánchez P. (2013), *Imaginarios a cielo abierto. Una mirada alternativa a los conflictos mineros en Perú y Bolivia*, Lima: ACSUR - Las Segovias.

Rojas Ortuste, Gonzalo (coord.) (2009), *Nación o naciones boliviana(s). Institucionalidad para nosotros mismos*, La Paz: CIDES - UMSA.

Roseberry, William (2002), Hegemonía y lenguaje contencioso, en: Joseph, Gilbert M. y Daniel Nugent (comps.), *Aspectos cotidianos de la formación del Estado*, México: Ediciones Era.

Rousseau, Jean-Jacques (1996), *El Contrato Social*, México: Porrúa.

Roux, Rhina (2011), “El mito, la tierra, el Príncipe”, *Argumentos*, México: Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco, vol. 24, núm. 65, enero-abril, pp. 11-35.

----- (2005). *El Príncipe Mexicano subalternidad, historia y estado*. México: Ediciones Era.

Sanjines Delgadillo, Esteban (2009), “Tierra y territorio en la Nueva Constitución Política del Estado”. Consultado en: http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_contentyview=articleid=971:rairycatid=130:ftyItemid=189 [12.05.2011]

Sanjines Delgadillo, Esteban (2008), “El factor tierra en los estatutos autonómicos”. Consultado en: http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_contentyview=articleid=720:rairycatid=130:ftyItemid=188 [25.05.2011]

Seoane, J. (2012), “Neoliberalismo y ofensiva extractivista. Actualidad de la acumulación por despojo, desafíos de Nuestra América” *Theomai*, núm. 26, segundo semestre de 2012. Consultado en: <http://revistatheomai.unq.edu.ar/NUMERO%2026/Seoane%20%20Ofensiva%20extractivista.pdf> [08.11.14]

----- (2005), “Cronología del conflicto Mayo-agosto 2005. Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina”, *OSAL*, núm. 106, Septiembre. Consultado en *Biblioteca CLACSO*: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal17/cseoane.pdf> [14.05.2011]

Schavelzon, Salvador (2012), *El nacimiento del Estado plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*, La Paz: Plural Editores.

Soruco, Ximena (2008), “De la goma a la soya: el proyecto histórico de la elite cruceña” en *Los barones del Oriente, el poder en Santa Cruz ayer y hoy*, La Paz: Fundación Tierra.

Svampa, Maristella (2015, 19 de septiembre), entrevista con Valeria Garay en *Acta* “Maristella Svampa: ‘A mayor extractivismo, menor democracia’”. Consultado en: <<http://www.agenciacta.org/spip.php?article17253>> [13.04.2016]

----- (2013), “Concenso de los *commodities* y lenguajes de valoración en América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm 244, marzo-abril.

Tandeter, Enrique (1992), *Coacción y mercado. La minería de la plata en el Potosí colonial 1692-1826*, Madrid: Siglo XXI de España Editores.

Tapia Mealla, Luis (2002), *La producción del conocimiento local: historia y política en la obra de René Zavaleta*, La Paz: CIDES, UMSA – Muela del Diablo Editores.

----- (2009), *La constitución del país y las reformas a la Constitución Política*, en J. Crabtree, G. Gray y L. Whitehead (eds.), *Tensiones Irresueltas: Bolivia, pasado y presente*, La Paz: PNUD - Plural Editores, pp. 181-190.

----- (2009a), *La coyuntura de la autonomía relativa del estado*, La Paz: CLACSO - Muela del Diablo - Comuna.

----- (2009b), “Prólogo”, en René Zavaleta, *La autodeterminación de las masas*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores – CLASO, 9-29 pp.

----- (2011), *El estado de derecho como tiranía*, La Paz, Bolivia: CIDES, UMSA.

Tejada Soruco, Alicia (2012), *Minería en las tierras bajas de Bolivia*, Cochabamba, Bolivia: Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).

Urioste, Miguel (2009), “La reforma agraria inconclusa”, en: *Bolivia post-constituyente. Tierra, Territorio y Autonomías indígenas*, La Paz: International Land Coalitions - Fundación Tierra.

----- (2008a), “La Reforma Agraria en la nueva constitución”. Consultado en: <http://www.ftierra.org/ft/index.php?view=articleycatid=130%3Aftyid=709%3Aairyformat=pdfyoption=com_contentyItemid=189> [10.04.2011]

----- (2008b), “La disputa por la tierra en el oriente está en el centro del conflicto nacional”. Consultado en: <http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_contentyview=articleyid=1164:rairycatid=130:ftyItemid=189>

----- (2007), “Reconducción comunitaria de la reforma agraria en Bolivia: balance de un año y perspectivas”. Consultado en: <http://www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_docman>

Valencia, María del Pilar e Iván Égido (s/a), *Los pueblos indígenas de tierras bajas en el proceso constituyente boliviano*, Santa Cruz, Bolivia: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS).

Valenzuela, Ricardo (2009), *Tierra y Territorio en Bolivia*, Cochabamba: CEDIB.

Vanhulst, Julien (2015), “El laberinto de los discursos del Buen vivir: entre Sumak Kawsay y Socialismo del siglo XXI”, *Polis* [en línea], núm. 40, Publicado el 16 mayo 2015. Consultado en: <http://polis.revues.org/10727> ; DOI : 10.4000/polis.10727 [21.02.2016]

Vargas, Carlos Arze (2013), “Nacionalización de los hidrocarburos del gobierno del MAS: balance y perspectivas” en CEDLA. Consultado en: <https://cedla.org/content/42043> [10.04.2015]

Viaña, Jorge y Shirley Orozco (2007), “El cierre de un ciclo y la compleja relación ‘movimientos sociales’ - gobierno en Bolivia”, en *OSAL*, Buenos Aires: CLACSO, año VIII, núm. 22, septiembre.

Villegas, Pablo (2013a), “Las regalías y los precios altos de los minerales. Primera parte”, *Petropress*, nú, 30, enero-febrero, pp. 23-31.

----- (2011), “¿Qué gran negocio: 2400 a cambio de 190?” *Petropress*, núm 25, mayo-junio, pp. 20-26.

VV.AA. (2009), *Extractivismo, política y sociedad*, Centro Andino de Acción Popular (CAAP) y Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES), Quito.

World Bank (1996), “A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean”, en *World Bank Technical Paper*, N° 345, Washington, D.C.

Yampara, Simón (2001), “Viaje del Jaqi a la Qamaña. El hombre en el Vivir Bien”, en Javier Medina (ed.), *Suma Qamaña. La comprensión indígena de la Vida Buena*, La Paz: GTZ - FAM, pp. 73-80.

----- (2011), “Suma Qamaña, lo que se maneja como ‘Buen Vivir’”, en Nicolleta Velardi y Marco Zeisser (eds.), *Anales Seminario Internacional “Desarrollo territorial y extractivismo”*, Cusco: CBC - CooperAcción -GRET, 2012, 65-87.

Zavaleta Mercado, René. (1988). *Clases sociales y conocimiento. Obras completas, T. 2*. La Paz: Editorial Los Amigos del Libro.

----- (1990), *El Estado en América Latina*, La Paz: Los amigos del Libro.

----- (1998), *50 años de historia*, Bolivia, Ed. Los amigos del libro.

----- (2008), *Lo nacional-popular en Bolivia*, Bolivia: Plural Editores.

Zemelman, Hugo. (2003a), *Los horizontes de la razón: Historia y necesidad de utopía*, Barcelona: Anthropos.

----- (2003b), “Hacia una estrategia de análisis coyuntural”, en Seoane José (comp.) *Movimientos sociales y conflictos en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

Zibechi, Raúl (2008), “Ecos del subsuelo: resistencia y política desde el sótano”, en Ana Esther Ceceña (comp.) *De los saberes de la emancipación y de la dominación*, Buenos Aires: CLACSO.

Legislación

Decreto Supremo N° 3196. Emitido por Víctor Paz Estessoro el 02 de octubre de 1952.

Decreto Supremo N° 3223. Emitido por Víctor Paz Estessoro el 31 de octubre de 1952.

Decreto Supremo N° 21060. Emitido por Víctor Paz Estessoro el 29 de agosto de 1985.

Decreto Supremo N° 21298. Emitido por Víctor Paz Estessoro el 09 de junio de 1986.

Ley N° 1330. Ley de Privatización. Promulgada por Jaime Paz Zamora el 24 abril de 1992.

Ley N° 1544. Ley de Capitalización. Promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada el 21 de marzo de 1994.

Decreto Supremo N° 23974. Emitido por Hugo Cárdenas Conde el 1° de marzo de 1995. agosto de 1985.

Ley N° 1777. Emitida por Gonzalo Sánchez de Lozada el 17 de marzo de 1997.

Ley N° 1982. Promulgada por Hugo Banzer Suárez el 17 de junio de 1999.

Decreto Supremo N° 25495. Emitido por Hugo Banzer Suárez el 20 de agosto de 1999.

Decreto Supremo N° 25497. Emitido por Hugo Banzer Suárez el 24 de agosto de 1999.

Ley N° 2400. Promulgada por Jorge Quiroga Ramírez el 24 de julio de 2002.

Decreto Supremo N° 27137. Emitido por Carlos D. Mesa Gisbert el 14 de agosto de 2003.

Decreto Supremo N° 27206. Emitido por Gonzalo Sánchez de Lozada el 8 de octubre de 2003.

Decreto Supremo N° 28901. Emitido por Evo Morales Ayma el 31 de octubre de 2006.

Decreto Supremo N° 29025. Emitido por Evo Morales Ayma el 07 de febrero de 2007.

Decreto Supremo N° 29026. Emitido por Evo Morales Ayma el 07 de febrero de 2007.

Decreto Supremo N° 29081. Emitido por Evo Morales Ayma el 28 de marzo de 2007.

Decreto Supremo N° 29117. Emitido por Evo Morales Ayma el 01 de mayo de 2007.

Ley N° 3720. Promulgada por Evo Morales Ayma el 31 de julio de 2007.

Decreto Supremo N° 29119. Emitido por Evo Morales Ayma el 03 de mayo de 2007.

Decreto Supremo N° 29164. Emitido por Evo Morales Ayma el 13 de junio de 2007.

Decreto Supremo N° 29245. Emitido por Evo Morales Ayma el 22 de agosto de 2007.

Decreto Ley N° 3789. Emitido por Evo Morales Ayma el 24 de noviembre de 2007.

Ley N° 3689. Promulgada por Evo Morales Ayma el 18 de mayo de 2007.

Ley N° 3720. Promulgada por Evo Morales Ayma el 31 de julio de 2007.

Decreto Supremo N° 29410. Emitido por Evo Morales Ayma el 09 de enero de 2008.

Decreto Supremo N° 29496. Emitido por Evo Morales Ayma el 01 de abril de 2008.

Decreto Supremo N° 499. Emitido por Evo Morales Ayma el 01 de mayo de 2010.

Decreto Supremo N° 726. Emitido por Álvaro Marcelo García Linera el 06 de diciembre de 2010.

Ley N° 071. Ley de Derechos de la Madre Tierra. Promulgada por Evo Morales el 21 de diciembre de 2010.

Decreto Supremo N° 861. Emitido por Evo Morales Ayma el 01 de mayo de 2011.

Decreto Supremo N° 1264. Emitido por Álvaro Marcelo García Linera, el 20 de junio de 2012.

Decreto Supremo N° 1269. Evo Morales Ayma, el 24 de junio de 2012.

Decreto Supremo N° 1308. Evo Morales Ayma, el 01 de agosto de 2012.

Decreto Supremo N° 1369. Evo Morales Ayma, el 03 de octubre de 2012.

Ley N° 300. Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. Promulgada por Evo Morales el 15 de octubre de 2012.

Decreto Supremo N° 1451. Evo Morales Ayma, el 04 de enero de 2013.

Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, en *Bolpress*. Consultado en: <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2006031724> [12.04.2014]

NCPE 2008

<http://blog.hugomiranda.com/2007/12/texto-completo-aprobado-en-detalle-de.html>

NCPE 2009

<http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/NCPE>

Bases de datos factuales

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Estadísticas e indicadores económicos

Consultadas en:

http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepstat/estadisticasindicadores.asp

Banco Mundial (BM)

Banco de Datos Mundial

Consultado en: <http://datos.bancomundial.org>

USGS National Minerals Information Center

<https://minerals.usgs.gov/minerals/>

Materiales audiovisuales

“Documental sobre la Asamblea Constituyente en Bolivia”, Dirección: Alex Solix Terrazas, Marco Antonio Guzmán Rocabado, et al. Consultado en:

<http://www.youtube.com/watch?v=uzHpxKrH0yM>

<http://www.youtube.com/watch?v=vKlbZD9Z9q4>

<http://www.youtube.com/watch?v=7Ue4yMmgL1w>

<http://www.youtube.com/watch?v=u6TiVEcXjig>

<http://www.youtube.com/watch?v=XCcB-86FPPE>

<http://www.youtube.com/watch?v=KH7tfORJvTA>

“Conflicto en la Calancha”. Consultado en:

https://www.youtube.com/watch?v=hD_MaIOXGEE

ENTREVISTAS

Georgina Jiménez, Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).
Pablo Villegas, Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).
George Campanini, Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).

ANEXO 1. LEGISLACIÓN MINERA EN BOLIVIA

LEGISLACIÓN MINERA EN BOLIVIA HASTA 1997			
LEY O DECRETO	AÑO	GOBIERNO EN TURNO	CONTENIDOS A DESTACAR
Código Minero	Mediados del siglo XVI	Virrey de Lima Francisco de Toledo	Estableció el monopolio real sobre las riquezas del subsuelo, exigiendo que los mineros pagaran la quita parte de su producción por el uso de la propiedad real (Klein, 1982:55). Sin embargo, en los hechos se mantuvo una especie de propiedad para el minero a través del título ejecutorial (Tejada, 2012).
Código de Minería	28 de octubre de 1852	Isidoro Belzu (1848-1855)	Se ratifica el dominio originario de los yacimientos mineros por parte del Estado. Belzu dictaminó las Medidas Legales Proteccionistas y de Fomento de la Industrialización Minera.
Ley de Minería	24 de noviembre de 1874	Tomás Frías	Supresión de reservas fiscales, "...proclamó la libertad de cateo y abolición del fuero minero, marcando el paso a concepciones liberales sobre la minería merced a la victoria política de los librecambistas sobre los proteccionistas" (Tejada, 2012).
Ley de Minería	13 de octubre de 1880	Narciso Campero	Las concesiones son cedidas a perpetuidad mediante el pago de una patente de 5 Bs anuales por hectárea (Art. 16).
Código Saavedra	11 de febrero de 1925		"Se mantiene la figura de "propiedad absoluta" sobre la concesión minera.
Código Barrientos	1965 (actualizado y elevado a Ley 1243 en 1991)		Se establece la existencia de "concesiones" sujetas a determinadas concesiones (no cese de labores y patentes) y manteniendo su carácter de perpetuidad. Se facilitó el arrendamiento de algunas minas importantes de la empresa estatal (Matilde, Bolívar y Porco) (Díaz, 2012).

<p>Decreto Supremo No. 21060</p>	<p>29 de agosto de 1985</p>	<p>Víctor Paz Estenssoro</p>	<p>Se dispone la descentralización de la Corporación Minera de Bolivia mediante la creación de cuatro empresas subsidiarias (Art. 102°), con lo que Así, el DS 21060 inicia el proceso de desmantelamiento de COMIBOL, la cual paulatinamente va dejando sus tareas de producción.</p> <p>Se reduce y levanta la reserva fiscal. De acuerdo con el Artículo 53, se ratifica y mantiene la declaratoria de reserva fiscal sobre el Mutún, la zona del precámbrico, las provincias del Nor y el Sud Lipez, y en general las dispuestas en los Decretos Supremos del 17 de enero de 1939, el 7044, 7471, 8284, 9138, 9240, 9847, 9898, 11614, 13163, 13165, 13509 y 15597. Mantiénesse la reserva fiscal, dispuesta por el Decreto Supremo N° 6164 de 1962, sobre los terrenos que rodean a las concesiones de la Corporación Minera de Bolivia, reduciendo su anchura de cinco kilómetros a dos kilómetros, a partir de los límites de sus concesiones mineras. Exceptuando las reservas mencionadas, "quedan levantadas todas las otras áreas de reserva fiscal existentes a la fecha, cualesquiera hubiesen sido los fines que las determinaron".</p> <p>Los concesionarios de explotación minera de los sectores público, privado y cooperativo, pagarán una patente única anual equivalente a un dólar de los Estado Unidos de América; mientras que los concesionarios de exploración pagarán por adelantado y por la totalidad del periodo de exploración, una patente única por pertenencia (Art. 52 y 53).</p> <p>Las exportaciones de todo producto (incluyendo los productos mineros) podrían exportarse libremente (Art. 49). De conformidad con el Código Minero vigente, pagarán una regalía como impuesto único (Art. 51).</p>
<p>Decreto Supremo N° 21298</p>	<p>9 de junio de 1986</p>		<p>De acuerdo al Art. 1°, se levantan todas las áreas de reserva fiscal, con excepción de las reservas fiscales establecidas por el decreto ley 7044, de 30 de enero de 1965, el artículo 1° del decreto supremo 7150, de 7 de mayo de 1965, el decreto supremo 9898 de 15 de septiembre de 1971, y el decreto supremo 21260 de 16 de mayo de 1986, salvándose los derechos preconstituidos conforme a ley. Así mismo, se mantiene el área de reserva fiscal (reducida a dos kilómetros en el DS 21060) sobre los terrenos que rodean las concesiones de COMIBOL. (Art.2°)</p>

<p>Código Sánchez de Lozada (Ley 1777)</p>	<p>17 de marzo de 1997</p>	<p>Gonzalo Sánchez de Lozada</p>	<p>Se reafirma el dominio originario por parte del Estado de todas las sustancias minerales en estado natural, cualesquiera sea su procedencia y forma de presentación, hállense en el interior o en la superficie de la tierra (Art. 1º).</p> <p>La concesión otorga el derecho real y exclusivo de realizar por tiempo indefinido actividades de prospección, exploración, explotación, concentración, fundición, refinación y comercialización de todas las sustancias minerales que se encuentren en ella; respetando derechos preconstituidos (Art. 10º, Art. 31º) Los concesionarios mineros tienen derecho, dentro y fuera del perímetro de su concesión, a establecer las construcciones, instalaciones, medios de comunicación y transporte necesarios para la realización de sus actividades. Dentro de su concesión, al aprovechamiento de materiales de construcción y de maderas, leña y otros existentes, con destino a sus actividades mineras (Art. 35º); al uso de aguas de dominio público que se alumbren o discurren por sus concesiones (Art. 36º); o de dominio probado previo acuerdo con el titular, o después del establecimiento de servidumbre o expropiación (Art. 37º).</p> <p>El concesionario puede ejercer su derecho a constituir servidumbre, o a expropiar, cuando requiera (en terrenos de dominio probado) realizar construcciones, instalaciones, medios de comunicación y transporte; aprovechar materiales de construcción, madera, leña u otros; o usar aguas de dominio privado (Arts. 34º, 35º, 37º, 59º).</p>
---	----------------------------	----------------------------------	---

ANEXO 2. ARTÍCULOS DE LA NUEVA LEY MINERA NO. 535

Artículos destacados de la Nueva Ley Minera No. 535 del 28 de mayo de 2014.

ARTÍCULO	OBSERVACIONES
<p>"Art. 8.- I. Por la naturaleza no renovable de la riqueza minera, la importancia de su explotación para la economía nacional y por ser fuente primordial de generación de recursos fiscales y fuentes generadoras de empleo y trabajo, los recursos minerales y las actividades mineras son de carácter estratégico, de utilidad pública y necesidad estatal para el desarrollo del país y del pueblo boliviano. II. De acuerdo con el Artículo 298 de la Constitución Política del Estado, la definición de políticas mineras es competencia exclusiva del nivel central del Estado, y la creación de entidades y empresas publicas relacionadas a las actividades mineras en toda o parte de la cadena productiva, es competencia privativa del nivel central del Estado."</p>	<p>Se refuerza el señalamiento de las actividades mineras como de "utilidad pública" y de "interés nacional" ya presente en el Código Minero de Sánchez de Lozada (Art. 24º). De acuerdo a la presente ley son, además, «de carácter estratégico» y «necesidad estatal para le desarrollo del país». De este énfasis puede interpretarse la pretensión de justificar las facilidades y beneficios que se otorgarán a los titulares de derechos mineros.</p>

"Art. 16.- I. Todas las áreas mineras que a la fecha de promulgación de la presente Ley no sean objeto de derechos preconstituidos o derechos adquiridos, derechos de uso exclusivo, áreas y minerales reservados para el Estado, forman parte de las áreas mineras libres, para el otorgamiento de derechos a actores productivos mineros que las soliciten. II. Pasarán a formar parte de las áreas libres, luego de agotarse todos los recursos o instancias de Ley o contractuales, las siguientes, según corresponda:

a) Las Autorizaciones Transitorias Especiales - ATE's de titulares que habiendo solicitado su adecuación sus solicitudes hubieren sido denegadas.

b) Las Autorizaciones Transitorias Especiales - ATE's respecto de las cuales los titulares no hubieren iniciado la tramitación de su adecuación conforme a esta Ley, las cuales se consideran renunciadas.

c) Las nuevas áreas mineras otorgadas bajo Licencia de Prospección y Exploración cuando se renunciara a las mismas o no se ejerciera el derecho preferente previsto en el Artículo 156 de la presente Ley.

d) Las nuevas áreas mineras otorgadas bajo Licencia de Prospección Aérea, cuando se renunciara a las mismas o no se ejerciera el derecho preferente previsto en el Artículo 161 de la presente Ley.

e) Las áreas mineras otorgadas bajo contratos administrativos mineros cuando los respectivos contratos hubieren sido definitivamente resueltos y terminados o se hubiere vencido su plazo final de vigencia.

f) Las áreas mineras respecto de cuyos titulares de derechos se hubiere determinado nulidad.

g) Las áreas mineras parcial o totalmente renunciadas.

h) Las demás áreas mineras que hubieren retornado a la administración

estatal por otras causales establecidas en la presente Ley.

III. En cada uno de los casos previstos en los Parágrafos anteriores, la Dirección Departamental o Regional de la AJAM competente, previo informe de la Dirección de Catastro y Cuadrículado Minero, dictará resolución final, según corresponda, confirmando la reversión al dominio administrativo del Estado, cancelación de su registro y dispondrá su publicación en la Gaceta Nacional Minera.

IV. Para los fines de ejercicio de derechos de prioridad se determina lo siguiente:

a) Para los casos previstos en el Parágrafo I del presente Artículo, la fecha a partir de la cual queden habilitadas áreas mineras libres, serán determinadas a partir de la fecha que indique la normativa de reorganización de la AJAM prevista en el Artículo 42 de la presente Ley.

b) Para el caso previsto en el Parágrafo II del Artículo anterior, la fecha a partir de la cual queden habilitadas áreas mineras libres, será la fecha que corresponda a los noventa (90) días hábiles administrativos, siguientes a la publicación y circulación oficial de la Gaceta Minera Nacional en la que conste la respectiva resolución prevista en el Parágrafo III del presente Artículo.

V. Se levanta la Reserva Fiscal Minera establecida mediante Decreto Supremo No 29117 de fecha 1 de mayo de 2007 y sus normas modificatorias o complementarias, sujeto a lo previsto en

El artículo contiene una modificación histórica en materia de legislación minera en Bolivia. Nisiquiera en el Código Minero de Sánchez de Lozada —reconocido como el instrumento legal que apuntaló la minería neoliberal— llegó tan lejos en la reducción —en este caso levantamiento total— de la reserva fiscal. El giro entre las primeras disposiciones legales del gobierno masista a este respecto es radical, ya que la nueva disposición contraviene el DS N° 29117 de 1° de mayo de 2007, en el que se declaraba reserva fiscal todo el territorio boliviano (salvo derechos preconstituidos), para ahora levantar en su totalidad la reserva fiscal. Se podría interpretar que la noción de «reserva fiscal» es sustituida por de "áreas y minerales reservados para el Estado", sin embargo, este no es en ningún sentido equiparable, puesto que las áreas y minerales reservados en la presente ley se refieren únicamente a las áreas específicas señaladas en el artículo 26°, con la posibilidad *a posteriori* de que el Estado pueda reservarse minerales para su explotación exclusiva.

Art. 24.- (RESERVA FISCAL MINERA). I. El Órgano Ejecutivo mediante Decreto Supremo podrá declarar como Reserva Fiscal Minera, determinadas zonas del territorio nacional, con la finalidad de efectuar labores de prospección, exploración y evaluación, para determinar el potencial mineralógico del área de reserva e identificar nuevas áreas mineras de interés, respetando derechos pre-constituidos y adquiridos.

II. El Decreto Supremo que establezca la Reserva Fiscal Minera señalada en el Parágrafo precedente, tendrá una vigencia no mayor a cinco (5) años desde su promulgación; a cuyo vencimiento quedará sin efecto, sin necesidad de disposición legal expresa.

III. Durante la vigencia de la Reserva Fiscal Minera, no podrán otorgarse, en el área de reserva, derechos mineros bajo ninguna de las modalidades establecidas en la presente Ley.

Art. 25.- Al vencimiento del plazo de vigencia o cumplimiento del objeto establecido en la Reserva Fiscal Minera, la Corporación Minera de Bolivia - COMIBOL, tendrá derecho preferente para solicitar el área minera necesaria para el ejercicio de las actividades en toda o parte de la cadena productiva minera, en el número de cuadrículas de su interés, mediante contrato administrativo minero de acuerdo al procedimiento establecido en la presente Ley.

II. Las áreas que no hubieran sido objeto de solicitud por las empresas estatales, en un plazo máximo de seis (6) meses pasarán a ser áreas libres y podrán ser otorgadas mediante contratos, a otros actores productivos mineros.

Art. 31.-De acuerdo con el Parágrafo I del Artículo 369 de la Constitución Política del Estado, son actores productivos del sector minero boliviano: la industria minera estatal, la industria minera privada y las cooperativas mineras.

Dado que al momento de entrar en vigencia la presente legislación no habrá reserva fiscal, y todo el territorio —salvo las áreas que "sean objeto de derechos pre-constituidos o derechos adquiridos, derechos de uso exclusivo, áreas y minerales reservados para el Estado"— será «área minera libre», en el caso puntual de que el Estado vaya a efectuar labores para determinar el potencial mineralógico de un área, éste tendrá que declarar reserva fiscal dicha área. Es notoria la intención de ampliar al máximo el territorio ofertado para exploración y explotación minera. Lo grave es que sin declaración previa de reserva fiscal, se pone en riesgo la soberanía al no definir a priori el dominio estatal de áreas que pueden ser estratégicas.

La empresa estatal tendrá preferencia pero no exclusividad sobre las áreas que queden libres tras vencer la vigencia de la reserva fiscal.

Se ratifican el reconocimiento de los actores productivos mineros: minería estatal, minería privada y cooperativas mineras. A partir de esta definición se convoca solo a estos sectores mencionados para la discusión y consenso de la Ley Minera, con lo cual se excluyó la participación de otros actores sociales.

Art. 93.- I. El reconocimiento u otorgamiento de derechos mineros bajo las modalidades establecidas en la presente Ley, no otorga al titular o titulares, ni a quienes estuvieren asociados con ellos, derechos propietarios ni posesorios sobre las áreas mineras.

II. Los titulares de derechos mineros no podrán dar las áreas mineras en arrendamiento.

III. Con excepción de las actividades mineras legalmente existentes anteriores a la publicación de la presente Ley, no se podrán realizar actividades mineras de prospección terrestre, exploración o explotación, concentración, refinación y fundición:

a) Dentro de ciudades, poblaciones, cementerios y construcciones públicas o privadas.

b) En la proximidad de carreteras, canales, ductos, vías férreas, líneas de transmisión de energía y comunicaciones, hasta los cien (100) metros.

c) En proximidades de cabeceras de cuenca, lagos, ríos, vertientes y embalses, las restricciones se sujetarán de acuerdo a Estudios Ambientales con enfoque multisectorial.

d) En la proximidad de aeropuertos, hasta mil (1000) metros.

e) En la proximidad de cuarteles e instalaciones militares, hasta los trescientos (300) metros.

f) En zonas de monumentos históricos y arqueológicos declarados por Ley, hasta los mil (1000) metros.

IV. Las exclusiones señaladas en el Parágrafo precedente no se aplican a los caminos, líneas férreas y líneas de transmisión de energía, que conducen, sirven a las minas y centros de operación minera, sea o no que se extiendan dentro de los mismos.

V. Cuando un proyecto minero obligado a cumplir la función económica social y el interés económico social justifique la necesidad de desarrollarse afectando a dichas poblaciones, cementerios, cuarteles, construcciones públicas o privadas, el mismo podrá ejecutarse previo acuerdo de partes cuando sea legalmente posible.

VI. Si reconocido u otorgado un derecho minero respecto de un área determinada, ésta comprendiese los bienes, áreas o lugares referidos en el Parágrafo I, las actividades mineras se sujetarán a lo dispuesto en el presente Artículo."

Art. 99.- (DERECHO DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN JURÍDICA). I. El Estado Plurinacional garantiza la seguridad jurídica de los emprendimientos e inversiones mineras de los titulares de derechos mineros legalmente establecidos y dispone que, entre otros derechos, gozan del derecho de exigir de las autoridades públicas competentes, plena y efectiva protección frente a actos de personas individuales o colectivas que pretendan impedir o impidan el ejercicio efectivo de los derechos mineros reconocidos.

II. Las personas colectivas o naturales que realicen actos que

Este artículo refrenda el artículo 108° de la presente Ley, dejando siempre abierta la posibilidad respecto a permitir actividades mineras de prospección, exploración, explotación, concentración, refinación y fundición aún en las áreas excluidas en el Parágrafo III, cuando un proyecto minero esté «obligado a cumplir la función económica social», afectando a «poblaciones, cementerios, cuarteles, construcciones públicas y privadas» y a la población en general con lo que respecta a las proximidades de las fuentes de agua. En tales casos puede ejecutarse un "previo acuerdo de partes" — señalado también en el artículo 108— en el cual la última palabra la tiene la autoridad competente y no el propietario afectado. Por otra parte, las exclusiones señaladas en el Parágrafo III no aplican para «caminos, líneas férreas y líneas de transmisión de energía, que conducen, sirven a las minas y centros de operación minera, sea o no que se extiendan dentro de los mismos».

En los artículos 99, 100, 101 queda clara la intención de "proteger jurídicamente" a los inversionistas mineros frente a las acciones de oposición local a los proyectos mineros. Para ello la medida es la penalización. Es importante mencionar que dicha protección, ya presenta en la Ley 1777 (Art. 36°) se robustece en

impidan el ejercicio de los derechos mineros, serán pasibles a sanciones establecidas en la normativa vigente."

la presente ley, pues se otorga a los titulares de derechos mineros el derecho al amparo y se especifican plazos que les dan garantía de eficiencia jurídica y penal.

Art. 100.- (AMPARO ADMINISTRATIVO). El Director Departamental o Regional competente de la AJAM, amparará administrativamente, con el auxilio de la fuerza pública requerida al Comando Departamental de Policía y de otras medidas efectivas de protección que fueran necesarias, al titular de derechos mineros o al operador legal de la actividad minera previstos en la presente Ley, cuyas áreas mineras, parajes o lugares de actividad o trabajo, instalaciones, campamentos u otras dependencias fueran objeto de: invasión, bloqueo, obstrucción de caminos o accesos a los parajes, perturbación de hecho u otros actos similares que de cualquier modo afecten, alteren, perjudiquen el normal y pacífico desarrollo de sus labores y actividades, sea que se trate de personas individuales o colectivas.

Se amparará al titular derechos y se hará uso de la fuerza pública y de otras «medidas efectivas de protección que fueran necesarias» en caso de invasión, bloqueo, obstrucción de caminos o acceso a los parajes, u otras similares.

Art. 101.- (PROCEDIMIENTO). I. Presentada la solicitud de Amparo con los antecedentes ante la Dirección Departamental o Regional competente de la AJAM, la Directora o el Director, dentro de las 48 horas de presentada la solicitud, se hará presente a objeto de verificar el pedido de Amparo.

Llama la atención la eficacia de la respuesta gubernamental en caso de amparo del titular de derechos mineros, en relación a la respuesta en caso de afectación a los derechos de los pueblos indígenas (Ver artículo 103).

II. Previa verificación sumaria de los hechos denunciados, la AJAM otorgará el Amparo disponiendo la restitución del derecho al actor productivo minero, bajo conminatoria de Ley.

III. La Dirección competente y toda autoridad pública que intervenga en el Amparo o que tome conocimiento de los hechos, tienen la obligación de entregar o remitir, sin demora, todos los antecedentes e información del caso al Ministerio Público para el inmediato inicio de las investigaciones de Ley y el correspondiente procesamiento penal de quienes resultaren autores, materiales e intelectuales, cómplices o encubridores de los delitos, quienes responderán asimismo de los daños y perjuicios ocasionados.

"Art. 103.- (SUSPENSIÓN DE TRABAJOS). I. Las autoridades competentes que pueden impedir la iniciación u ordenar la suspensión de actividades mineras, son:

a) Autoridad Ambiental Competente, previa comprobación de casos de impacto ambiental, a denuncia presentada por personas naturales o jurídicas, en base a informes técnicos y legales; en tanto se mantengan las condiciones o causas que originaron dicha medida de suspensión.

b) Autoridades competentes que ejercen control y fiscalización de las actividades mineras, cuando se tratare de propase de labores o cuando así lo exijan la salud y vida del personal que realiza actividades mineras.

c) Autoridades Jurisdiccionales.

II. La autoridad competente del Órgano Ejecutivo encargado de la protección de naciones y pueblos indígena originarios en situación de alta vulnerabilidad, podrá solicitar la suspensión de las actividades mineras a la AJAM, cuando corresponda, previo informe técnico y jurídico.

III. La suspensión temporal se mantendrá en tanto se mantengan las condiciones o causas que originaron dicha medida de suspensión."

Por ejemplo, para la suspensión de actividades mineras que afecten a los pueblos y naciones indígenas, ésta deberá solicitarse mediante la «autoridad competente del Órgano Ejecutivo» encargada. Además, no se establecen plazos de respuesta y ejecución de la solicitud.

Art. 107.- (DERECHOS DE APROVECHAMIENTO SOBRE RECURSOS DEL ÁREA). Los titulares de derechos mineros, dentro del perímetro de sus áreas mineras, tendrán el derecho de aprovechamiento de materiales de construcción, maderas, leña, turba y similares existentes, con destino exclusivo a sus actividades mineras, en sujeción a las normas legales aplicables.

El derecho de concesión para la exploración y explotación de recursos minerales se refiere al subsuelo. Efectivamente, para realizar las actividades mineras, el titular de derechos mineros requiere derechos sobre la superficie del terreno. Los derechos superficiales que se otorgan al concesionario y el procedimientos para ello, son lo que está en juego en las legislaciones mineras. En los proyectos anteriores a la ley aprobada es notorio que hubo presión para ampliar los derechos mineros sobre la superficie y los recursos naturales que están en la superficie. En este artículo se ratifica sin modificación, el derecho al aprovechamiento de materiales que se encuentren en la superficie del terreno, establecido ya en la Ley 1777, artículo 35°.

Art. 108.- (DERECHOS DE PASO EN ÁREAS

SUPERFICIALES). I. Los titulares de derechos mineros tendrán el derecho a paso por la superficie en las que se encuentra su área de contrato y/o por las propiedades vecinas, previo acuerdo de partes, estando facultados para construir sendas, caminos, puentes, ductos, acueductos, tendido eléctrico, líneas férreas e instalar los servicios básicos necesarios, a su propia cuenta y costo. En todos los casos el ejercicio de estos derechos deberá cumplir con la normativa vigente.

II. De no existir acuerdo entre partes para el uso de superficies que no sean de dominio público, se recurrirá al procedimiento de autorización administrativa, a cuyo efecto el titular minero podrá presentar ante la Directora o Director, Departamental y/o Regional competentes, según corresponda, solicitud de autorización administrativa de paso y uso.

III. Recibida la solicitud, la Directora o Director, dictará auto de inicio del trámite disponiendo las notificaciones al solicitante y a los titulares de los derechos superficiales involucrados. IV. El auto señalará día y hora para el verificativo de inspección ocular con participación de las partes, que se realizará dentro de los diez (10) días hábiles administrativos siguientes, y dispondrá otras medidas que considere apropiadas para el verificativo de la audiencia y la elaboración de un informe técnico.

V. El acta de la Audiencia y el informe técnico se pondrán en conocimiento de las partes para que en un plazo de diez (10) días hábiles administrativos presenten sus argumentaciones. Presentadas las mismas, la Directora o el Director dictará resolución aprobatoria o denegatoria, que puede ser total o parcial.

VI. Si la resolución es aprobatoria se abrirá mediante decreto, el procedimiento de determinación de la compensación a ser pagada por el titular minero solicitante.

VII. Las partes podrán acordar el monto de la compensación. El acuerdo que sea suscrito por las partes será homologado por la Directora o el Director competente.

VIII. A falta de acuerdo dentro de los diez (10) días hábiles administrativos siguientes a la notificación con la resolución aprobatoria, el accionante solicitará al Director la designación de un perito profesional independiente encargado de fijar la compensación. El informe del perito deberá emitirse en un plazo de quince (15) días hábiles administrativos, a partir de su designación. La determinación será aprobada mediante resolución del Director. Los costos del peritaje correrán por cuenta del titular minero solicitante.

IX. Notificado el titular minero con la resolución final determinativa, deberá pagar la compensación dentro de los diez (10) días hábiles administrativos siguientes. En caso contrario, perderá su derecho. Notificados los titulares de las áreas o infraestructura afectada y empozado el pago, los propietarios superficiales deberán permitir el acceso y uso aprobados.

X. La falta de la solicitud de designación del perito en el plazo señalado en el caso del Parágrafo VIII del presente Artículo, se entenderá como renuncia al proceso de autorización con archivo de obrados. Sin embargo, el actor minero podrá presentar nueva solicitud de autorización sujetándose al procedimiento previsto en este Artículo.

XI. Excepcionalmente, en aquellas actividades que requieran derechos de paso que no hubieren sido contempladas en el plan de trabajo y se consideren imprescindibles para la actividad minera, deberá sujetarse a autorización previa emitida por autoridad estatal competente."

De acuerdo a lo establecido en los artículos 107,108, 109, 110, 111, 112, el titular de derechos mineros gozará al mismo tiempo de derechos de servidumbre, salvo no existir acuerdo de partes con el propietario privado; en tal caso se realizará un procedimiento administrativo y la autoridad competente determinará la resolución. Lo más importante a destacar en este artículo es que de no existir acuerdo de partes para «derecho de paso» por las propiedades vecinas, se realizará un procedimiento de autorización administrativa, a partir de la cual la instancia gubernamental dictará la determinación final. Así, al final del procedimiento hay una mayor probabilidad de una respuesta positiva para el titular de derechos mineros, puesto que ya en el parágrafo I se establece el derecho de paso a favor de los titulares de derechos mineros.

Art. 109.- (DERECHO DE SUPERFICIE). I. Los titulares de derechos mineros podrán obtener el derecho de superficie en sus áreas de contrato y/o por las propiedades vecinas, previo acuerdo de partes, pago de compensación y cumplimiento a normas y procedimientos de autorización establecidos, quedando así facultados para construir plantas de tratamiento, dique y presa de colas, infraestructura y otros equipamientos necesarios para sus actividades mineras, en el marco de las normas legales aplicables.
II. A falta de acuerdo, se aplicará lo dispuesto en el Artículo 108.

Al no haber acuerdo de partes se llevará a cabo el mismo procedimiento administrativo establecido en el artículo 108.

"Art. 110.- (REDUCCIÓN O AMPLIACIÓN). I. Los derechos de paso y aprovechamiento de superficie se reducen o amplían cuando cambia la necesidad o finalidad de su establecimiento. En caso de reducción, el propietario del suelo recuperará parcialmente la superficie afectada.
II. La ampliación o reducción de los derechos de paso, aprovechamiento y superficie se establece mediante cumplimiento a normativa vigente y acuerdo de partes. A falta de acuerdo se aplicará, según corresponda, lo dispuesto en el Artículo 108 de la presente Ley."

Al no haber acuerdo de partes para la reducción o ampliación de derechos de paso y aprovechamiento de superficie, se llevará a cabo el mismo procedimiento administrativo establecido en el artículo 108.

"Art. 111.- (DERECHO DE APROVECHAMIENTO DE AGUAS). I. Los titulares de derechos mineros tendrán el derecho de aprovechamiento de aguas naturales que discurren en el área minera y aguas alumbradas de interior mina o en superficie, previa autorización de la autoridad competente de agua.
II. Entre tanto se dicte el nuevo régimen legal de agua relativo al régimen de licencias registros o autorizaciones, el encargado de otorgar los mismos será la autoridad competente en el sector de agua.
III. En ningún caso corresponde el derecho de aprovechamiento de aguas ni la autorización administrativa, cuando se interrumpa, perjudique o vulnere derechos respecto a la provisión de agua para consumo humano, riego y medio ambiente.
IV. Toda actividad minera integrada o aislada deberá ejecutar en sus trabajos, la correcta gestión o manejo de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, cumpliendo con las normas ambientales y sectoriales vigentes."

Aquí es pertinente citar la Ley 1777 en lo referente al derecho de aprovechamiento de aguas: Artículo 36°. Los concesionarios mineros, para la realización de sus actividades pueden usar y aprovechar las aguas de dominio público y las que se alumbren o discurren por sus concesiones, con la obligación de protegerlas y restituir las a su cauce o cuenca natural (...).»
Artículo 37°. El concesionario minero puede hacer uso de aguas de dominio privado, previo acuerdo con su titular o después de cumplidos los trámites de servidumbre o expropiación establecidos en el presente Código. No procede la constitución de servidumbre sobre aguas ni la expropiación cuando se interrumpa o perjudique la provisión de agua potable a las poblaciones. Como se puede observar, a diferencia de lo establecido en la Ley 1777, el artículo de la presente ley, referente a derecho de aprovechamiento de agua, no distingue entre «aguas de dominio público» y aguas de

dominio privado», lo que no habla de que, como en los otros derechos superficiales —de aprovechamiento de recursos sobre la superficie, de paso, de superficie (para construcción)— se está dando por sentado el derecho de servidumbre para el uso de agua de dominio privado.

Art. 112.- (APROVECHAMIENTO DE AGUA). Cuando un titular de derecho minero no cuente con recursos hídricos en el área de derecho minero o éstos fueren insuficientes, podrá presentar una solicitud de aprovechamiento de agua a la autoridad competente, esta solicitud y su respectiva autorización no deberán perjudicar los derechos de uso de terceros y de los sistemas de vida de la Madre Tierra, en el marco de lo que establece la normativa vigente.

Se otorgan aún mayores facilidades para el uso de recursos hídricos.

"Art. 113.- (DERECHOS PRE-CONSTITUIDOS Y ADQUIRIDOS SOBRE LA SUPERFICIE). I. Los derechos superficiales de los actores productivos mineros o adquiridos con anterioridad a la publicación de la presente Ley, en los casos que corresponda, obtenidos por cualquiera de las formas previstas en legislación minera anterior, sobre áreas superficiales de cualquier dominio o naturaleza, constituyen derechos pre-constituidos y adquiridos cuya continuidad se garantiza, pudiendo identificarse, a solicitud de parte, en los respectivos contratos administrativos.

Todo los derechos mineros concedidos con anterioridad a la presente ley, se consideran derechos pre-constituidos y adquiridos, cuya continuidad se garantiza. Esto en la práctica quiere decir que la normativa vigente respecto a otorgación de derechos mineros no es retroactiva, y en tanto, solo es aplicable para las nuevas solicitudes. Otro punto importante a resaltar de este artículo es que en el caso de que se empalmen los derechos de los territorios indígenas con los derechos pre-constituidos o adquiridos, estos últimos tendrán prioridad cuando hayan sido adquiridos antes del otorgamiento de títulos de TCO'S o TIOC's. Esto no tiene lógica más que la que se deriva de la intención de dar prioridad a los derechos mineros.

II. Quedan incluidos en dichos derechos, los que hubieren adquirido, bajo cualquier título legal, con anterioridad al otorgamiento de títulos de Tierras Comunitarias de Origen - TCO's y su cambio de denominación a Territorios Indígenas Originario Campesinos - TIOC's, de acuerdo con la normativa agraria y autonómica aplicable."

Art. 129.- (RESPECTO DE DERECHOS). En cumplimiento de lo establecido por el Parágrafo IV de la Disposición Transitoria Octava de la Constitución Política del Estado, se respeta los derechos pre-constituidos de las cooperativas mineras, en el marco de lo establecido en el presente Capítulo.

Como se señaló respecto al artículo 113, esta normativa no modifica nada de lo existente en materia de derechos mineros. Los derechos otorgados con anterioridad a la publicación de ésta serán respetados independientemente de las condiciones bajo las que fueron otorgados.

Art. 130.- (ALCANCES DE LOS DERECHOS PRE-CONSTITUIDOS). Son derechos pre-constituidos de las cooperativas mineras:

Los derechos mineros de las cooperativas solo cambian de nombre a "contrato administrativo minero"; tanto las ATE'S como los contratos de arrendamiento siguen vigentes bajo las mismas condiciones.

a) Los derechos mineros en toda o parte de la cadena productiva, sobre las áreas anteriormente otorgadas a través del régimen de ATE's, los que continuarán ejerciéndose mediante su adecuación a contrato administrativo minero suscrito con la AJAM.

b) Los contratos de arrendamiento suscritos por la COMIBOL con las cooperativas mineras respecto de sus concesiones propias o las de la minería nacionalizada, que se adecuarán a contrato administrativo minero, a suscribirse con la AJAM, que respetará las características propias de cada contrato de arrendamiento.

c) Cuando COMIBOL y una o más cooperativas mineras realicen trabajos de explotación en sectores establecidos de una misma área minera, se respetarán los derechos de cada actor minero en el sector que les corresponda, para fines de adecuación.

d) Los contratos de riesgo compartido suscritos por las cooperativas mineras con actores productivos mineros no estatales manteniendo sus términos y condiciones en tanto se encuentren vigentes.

e) Los contratos de subarrendamiento suscritos por las cooperativas mineras con terceros no estatales, autorizados por la COMIBOL, cuyos derechos, a su vez, derivan de los contratos descritos en el inciso b) del presente Artículo.

f) Los contratos de arrendamiento y los contratos de riesgo compartido sobre áreas mineras de empresas privadas legalmente constituidas, que no tienen como objeto principal la actividad minera suscritos con cooperativas mineras.

Art. 132.- (CONTRATOS SUJETOS A APROBACIÓN LEGISLATIVA). I. Los contratos mineros que se suscriban a partir de la publicación de la presente Ley, requerirán de la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional, en cumplimiento al numeral 12 del Parágrafo I del Artículo 158 de la Constitución Política del Estado, exceptuando los contratos administrativos mineros por adecuación de Autorizaciones Transitorias Especiales - ATE's a contratos, por tratarse de derechos pre-constituidos o derechos adquiridos, reconocidos por la Constitución Política del Estado. II. La Asamblea Legislativa Plurinacional en el plazo de noventa (90) días, deberá pronunciarse sobre el contrato administrativo minero, aprobando o no aprobando el mismo. En caso de no aprobar se lo devolverá al Órgano Ejecutivo para su corrección.

Art. 142.- (PLAZO). I. El plazo de los contratos administrativos mineros con actores productivos mineros privados, será de treinta (30) años, computables a partir de la fecha de vigencia del contrato.

II. Los contratos administrativos mineros con actores productivos de la industria minera estatal y cooperativa, mantendrán su vigencia en tanto se cumplan con las prescripciones establecidas en el Artículo 18 de la presente Ley.

III. Cuando un actor productivo minero de la industria minera privada titular de un contrato administrativo minero, tuviere necesidad demostrada de dar continuidad a una operación en curso, solicitará ampliación del plazo por otros treinta (30) años, con una anticipación de por lo menos seis (6) meses al vencimiento del plazo original.

Art. 151.- (CONTRATOS DE COOPERATIVAS MINERAS). I. Las cooperativas mineras no podrán suscribir contratos de asociación con empresas privadas sean éstas nacionales o extranjeras.

II. En caso de avenirse a lo dispuesto en el Artículo 306 y el Parágrafo III del Artículo 351 de la Constitución Política del Estado, podrán constituir empresas mixtas con el Estado a través de COMIBOL, a cuyo efecto adecuarán su razón social, sujetándose a la normativa que rige para las empresas mixtas.

Solo los nuevos contratos pasarán por proceso de aprobación en la Asamblea Legislativa, mientras que aquellos que se encuentren vigentes se consideran derechos pre-constituidos y, por tanto, no necesitan autorización de la Asamblea.

La minería privada puede perpetuar indefinidamente su concesión minera, para ello solo debe hacer los trámites de renovación antes de que se cumplan 30 años.

El proyecto anterior avalaba que las cooperativas mineras firmaran contratos directamente con empresas privadas. Al presentarse oposición al respecto se incluye finalmente este artículo.

Art. 207.- (DERECHOS Y ALCANCES). I. De acuerdo con el numeral 15 del Artículo 30 y Artículo 403 de la Constitución Política del Estado, se garantiza el derecho de consulta previa, libre e informada realizada por el Estado a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano, como derecho colectivo y fundamental de carácter obligatorio, a realizarse respecto de toda solicitud bajo la presente Ley, para la suscripción de un contrato administrativo minero susceptible de afectar directamente sus derechos colectivos.

II. Las operaciones mineras que comprendan sólo por prospección y exploración no requieren de la consulta previa prevista en el Parágrafo I del presente Artículo.

III. La consulta prevista en el Parágrafo I precedente, se aplicará para las solicitudes de nuevos contratos administrativos mineros en áreas libres que se presenten a partir de la publicación de la presente Ley.

IV. No están sujetos al procedimiento de la consulta prevista en el Parágrafo I del presente Artículo por tratarse de derechos pre-constituidos o derechos adquiridos, según corresponda:

a) Los contratos administrativos mineros por adecuación.

b) Los contratos de arrendamiento o riesgo compartido, conforme disponen los Artículos 62 y 190.

V. La consulta en curso del tipo previsto en el Parágrafo I que no hubieran concluido a la fecha de publicación de la presente Ley, continuarán y concluirán de acuerdo a lo previsto en el presente Capítulo en función en el estado en que se encuentren de acuerdo a la presente Ley.

En este artículo aparecen dos cuestiones de gran relevancia: 1) no se someterán a consulta previa las operaciones mineras para prospección y exploración; 2) la ley no es retroactiva respecto a los proyectos mineros vigentes, es decir que los derechos pre-constituidos (contratos administrativos, de arrendamiento y de riesgo compartido) no podrán ser objeto de consulta previa.

Art. 208.- (FINALIDAD Y FUNCIÓN DEL ESTADO). I. A los fines de la presente Ley se entiende como la consulta previa prevista en el Parágrafo I del Artículo precedente, al proceso de diálogo intracultural e intercultural, concertado, de buena fe, libre e informado que contempla el desarrollo de etapas sucesivas de un procedimiento, entre el Estado, con la participación del actor productivo minero solicitante y el sujeto de la consulta respetando su cultura, idioma, instituciones, normas y procedimientos propios, con la finalidad de alcanzar acuerdos para dar curso a la solicitud de suscripción del correspondiente contrato administrativo minero y coadyuvar así al Vivir Bien del pueblo boliviano, en el marco de un desarrollo sustentable de las actividades mineras. La Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera - AJAM es la autoridad competente para la realización de la consulta previa prevista en el Parágrafo I del Artículo 207 de la presente Ley.

II. Los acuerdos entre la autoridad competente, el actor productivo minero solicitante y los sujetos de la consulta previa, tendrán carácter vinculante y son de cumplimiento obligatorio para el Estado, los sujetos de la consulta previa y el solicitante.

III. Conforme al numeral 3 del Artículo 316, Parágrafo II del Artículo 348, Parágrafo I del Artículo 349 y Artículo 311, de la Constitución Política del Estado, los recursos naturales minerales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país y su administración, dirección y control, en función del interés colectivo, corresponde al Estado a nombre de todo el pueblo boliviano, asimismo el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, no otorgan a los sujetos de la consulta previa el derecho a veto a la ejecución de las actividades de la explotación minera."

Art. 220.- (ACTIVIDADES MINERAS EN ÁREAS PROTEGIDAS). I. Los actores productivos mineros podrán realizar actividades mineras en áreas protegidas y forestales previo cumplimiento de la normativa ambiental y conexas específicas, y cuando dichas actividades no afecten el cumplimiento de los objetivos de protección del área.

II. Las actividades mineras con inicio anterior a la declaración de área protegida, deberán adecuarse a la normativa ambiental respectiva.

Se reitera el carácter estratégico y de interés público de los recursos naturales minerales, para luego señalar que la consulta previa no otorga derecho de veto sobre la ejecución de proyectos mineros. En este aspecto no hay ningún cambio respecto a la legislación anterior.

Otra innovación de la nueva normativa es que legaliza las operaciones mineras en áreas protegidas y forestales.

Art. 229.- (DISTRIBUCIÓN). I. La Regalía Minera se distribuirá de la siguiente manera:

- a) 85% para el Gobierno Autónomo Departamental productor.
- b) 15% para los Gobiernos Autónomos Municipales productores.

II. El presupuesto departamental garantizará los derechos de participación prioritaria de las naciones y pueblos indígena originario campesinos de las regiones mineras en las que se exploten los recursos minerales.

III. Del 85% de la Regalía Minera - RM asignada a los gobiernos autónomos departamentales productores, éstos destinarán el 10% para actividades de prospección y exploración minera en el respectivo departamento a cargo de SERGEOMIN sujeto a norma específica.

Con este artículo se complace la demanda de autonomía departamental, se incentiva además el interés de los gobiernos departamentales y municipales en ampliar la actividad minera.