

Muriel Hernández, Beatriz; Fernández Moscoso, Miguel

Working Paper

¿Es posible construir beneficios mutuos entre comunidades y empresas mineras? El caso San Cristóbal

Development Research Working Paper Series, No. 05/2014

Provided in Cooperation with:

Institute for Advanced Development Studies (INESAD), La Paz

Suggested Citation: Muriel Hernández, Beatriz; Fernández Moscoso, Miguel (2014) : ¿Es posible construir beneficios mutuos entre comunidades y empresas mineras? El caso San Cristóbal, Development Research Working Paper Series, No. 05/2014, Institute for Advanced Development Studies (INESAD), La Paz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/106333>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo



05/2014

**¿Es Posible Construir Beneficios Mutuos
entre Comunidades y Empresas
Mineras?: El Caso San Cristóbal**

Por:

Beatriz Muriel Hernández
Miguel Fernández Moscoso

Serie Documento de Trabajo sobre Desarrollo
05/2014

Octubre 2014

Las opiniones expresadas en la Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo son de los autores y no necesariamente reflejan los de la Fundación INESAD, las instituciones que conforman la ILAIPP (Iniciativa Latinoamericana de Investigación para las Políticas Públicas), ni de su Comité Ejecutivo, ni del IDRC (Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo de Canadá o su Consejo de Gobernadores, ni de la TTI (Iniciativa Think Tank). Los derechos de autor pertenecen a los autores. Los documentos solamente pueden ser bajados para uso personal.



¿Es Posible Construir Beneficios Mutuos entre Comunidades y Empresas Mineras?: El Caso San Cristóbal♥

Por

Beatriz Muriel Hernández♦ y Miguel Fernández Moscoso*

La Paz, Octubre 2014

Resumen:

El documento —basado en la metodología de estudios de caso— analiza los procesos de negociación y acuerdos entre la explotación minería privada y las comunidades implicadas en el pueblo de San Cristóbal y regiones aledañas, mostrando que es posible generar juegos cooperativos entre los actores involucrados con ganancias netas positivas. Además, el trabajo observa las transformaciones sociales, económicas y culturales que, en términos de inclusión social, se han dado en este proceso en las comunidades.

Palabras clave: Estudio de caso, inclusión social, negociaciones, explotación minera, San Cristóbal.

Clasificación JEL: A12, Q32, Z10

♥ Los autores agradecen a la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), a la Iniciativa Latinoamericana de Investigación y Políticas Públicas (ILAIPP) y a la Iniciativa Think Tank por el apoyo financiero recibido, así como a la Empresa Minera San Cristóbal S.A. y a las personas entrevistadas por todo el apoyo obtenido en logística y la información solicitada. Los autores desean agradecer específicamente a Javier Diez de Medida, Juan Mamani, Segundino Quispe, Rodolfo Ramos, Asensio Lazo, Segundino Mamani, Vivian Barrios, Fidel Llave, Mirtha Calcina, Roberto Pinto, Eva Zamora, Patricia Dalence, Javier Rodas y Aidée Alí. Los posibles errores en el estudio son de entera responsabilidad de los autores.

♦ Investigadora Senior, Fundación INESAD, e-mail: bmuriel@inesad.edu.bo.

* Investigador Asociado, Fundación INESAD, e-mail: migfer52@gmail.com.

I. Introducción

La minería ha sido una de las principales actividades económicas en la historia boliviana, dados los diversos y enormes yacimientos mineros con los que cuenta. Con todo, el aprovechamiento de los retornos generados –por empresas privadas y públicas– ha sido cuestionado; tanto hacia una inclusión social de las poblaciones directamente afectadas por la explotación de estos recursos, como hacia un desarrollo. El departamento de Potosí es el que de mejor manera ejemplifica este contexto, ya que ha sido el centro minero más importante desde la colonia, pero ha tenido los mayores índices de pobreza del país.

A finales de la década de 1990, sin embargo, surgió en la región sudoeste de Potosí una iniciativa que ha permitido generar sinergias positivas entre la explotación minera privada y las poblaciones afectadas por ésta: la empresa *Apex Silver Mines Limited* propuso a la comunidad San Cristóbal trasladar su pueblo para explotar los minerales que se encontraban debajo de éste, lo que condujo a un proceso de negociaciones y acuerdos que implicaron el traslado del pueblo, con nuevas viviendas provistas de todos los servicios básicos y mejoras socioeconómicas en la comunidad y en algunas regiones aledañas.

Esta experiencia muestra que es posible jugar un juego cooperativo de beneficio mutuo entre comunidades afectadas y empresas mineras. El presente estudio busca entender en mayor profundidad este caso respondiendo a las siguientes preguntas centrales: 1) ¿Cómo han sido los procesos de negociación? ¿Qué características intrínsecas a los actores han permitido llevar adelante la iniciativa? ¿Qué desafíos y problemas se han enfrentado y superado?; 2) desde una perspectiva de inclusión social ¿Han habido transformaciones sociales, económicas y culturales destacables en este proceso en las comunidades afectadas? ¿Son estas transformaciones sostenibles?; y 3) ¿Qué lecciones aprendidas pueden rescatarse para el diseño de políticas públicas?

El estudio se desarrolla usando el método de casos; que supone una narrativa organizada y detallada de una situación real desarrollada en un contexto social –y no en un laboratorio–, que busca transmitir conocimientos. De esta manera, el caso puede ser muy bien adaptado para la enseñanza de políticas públicas (e.g., Kennedy y Scott, 1985; Yacuzzi, 2005). Con todo, al final los autores realizan también algunas inferencias, principalmente para motivar el debate y la discusión para políticas públicas.

El trabajo contiene cinco secciones, además de esta introducción. La Sección II presenta el marco de análisis donde se discuten brevemente tanto los conceptos de negociación e inclusión social utilizados, como la información primaria recolectada. La Sección III detalla brevemente el contexto en el cual se ha desenvuelto el caso: las características de los actores involucrados –las comunidades y la empresa minera– y el escenario económico-institucional boliviano. La Sección IV narra los procesos de negociación y relacionamiento entre la comunidad San Cristóbal y la empresa. La Sección V investiga de manera cualitativa y cuantitativa las transformaciones sociales, económicas y culturales ocurridas en San Cristóbal. Finalmente, la última Sección reflexiona sobre el caso, rescatando lecciones aprendidas para el diseño de políticas públicas.

II. Marco de Análisis

II.1. Negociaciones y Acuerdos

Las negociaciones son un componente fundamental para llevar adelante acciones conjuntas, e interrelacionadas, entre dos o más individuos –o grupos de individuos– cuyos intereses son usualmente divergentes. En la teoría, éstas han sido estudiadas desde diferentes disciplinas académicas dando lugar a varias conceptualizaciones. No obstante, la literatura acepta de manera general la hipótesis de que las partes involucradas desean negociar porque creen que sus intereses particulares serán mejor atendidos en este proceso para llegar a resultados más satisfactorios que los que serían obtenidos de manera individual (Schelling, 1960 citado en Alfredson y Cungu, 2008).

Dentro de este contexto, la teoría de juegos cooperativos –una rama de la teoría de juegos– provee una base de análisis lógica y sistémica para entender las negociaciones y sus resultados, la cual tiene sus raíces en los estudios de Nash (1950, 1953). En su forma más sencilla, la teoría describe las interrelaciones entre dos agentes económicos o jugadores en una “dada situación de interés”, a partir de los siguientes componentes (e.g., Mas-Colell *et al.*, 1995):

- El bienestar, intereses o felicidad, de cada jugador está representado por una función de utilidad que, a su vez, resume la satisfacción de los individuos frente al “consumo” de n diferentes tipos de bienes y servicios. Además, y sin pérdida de generalidad, estos n tipos pueden ser asociados o resumidos en un ingreso.
- El nivel de utilidad de un dado jugador depende del nivel de utilidad del otro en un sentido usualmente opuesto; es decir, mientras uno aumenta el otro disminuye y viceversa.

- Ambos jugadores cuentan con algún poder de negociación; ya que caso contrario ésta no existiría porque una de las partes tendría una posición dictatorial, mientras que la otra acataría las decisiones de la primera.
- Ambos jugadores son altamente racionales; en particular, buscan maximizar su utilidad o, dicho de otra manera, satisfacer de la mejor forma posible sus intereses. Además, cada jugador conoce la función de utilidad del otro, entiende claramente la suya, y es objetivo en sus decisiones.

Bajo los supuestos señalados, la opción de negociar se presenta porque es posible obtener utilidades –niveles de bienestar o felicidad– que son mayores a la alternativa de no tener ningún acuerdo. El resultado es entonces un convenio o acuerdo que refleja un par de utilidades –una para cada jugador– que corresponden al nivel máximo posible en cada caso tomando en cuenta las acciones de los “oponentes”¹.

Un ejemplo típico de este modelo ha sido la negociación salarial entre trabajadores y empleadores, donde la utilidad de cada jugador depende del salario –o el consumo derivado de este– (e.g., Oswald, 1985). Por un lado, los trabajadores buscan contar con los salarios más altos posibles y, por otro lado, los empresarios desean maximizar su beneficio donde los salarios representan un costo. En el proceso de negociación, el poder relativo de cada jugador es fundamental para determinar a qué lado se inclina la balanza. En un extremo, los trabajadores pueden estar altamente protegidos por el Estado (e.g., contar con puestos inamovibles y amplias potestades para hacer huelga), lo que les otorga un alto grado de poder de negociación para satisfacer de mejor manera sus intereses. En el otro extremo, éstos pueden estar escasamente protegidos por el Estado (e.g, con pocos derechos sindicales y puestos altamente flexibles), lo cual, *ceteris paribus*, se refleja en pocas posibilidades de mejorar sus salarios.

¹ El problema de negociación para dos jugadores es especificado formalmente, en su expresión más sencilla, como sigue (e.g., Oswald, 1985):

$$\Omega = (u_1 - \bar{u}_1)^\alpha (u_2 - \bar{u}_2)^{1-\alpha}$$

donde u_i ($i = 1, 2$) representa la función utilidad ($R^n \rightarrow R$) del jugador i (continua, doblemente diferenciable y cóncava), \bar{u}_i es el nivel de utilidad en el caso de que no exista ningún acuerdo entre las partes y α es el grado de poder de negociación de I . Los jugadores van a un proceso de negociación y acuerdo porque ambos tienen algún poder ($0 < \alpha < 1$), ya que por ejemplo si $\alpha = 1$ entonces $\Omega = (u_1 - \bar{u}_1)$, y el problema se sujetará simplemente a la maximización de la utilidad de I . Además, existe un conjunto de resultados posibles, $u_{ij} \in U_j$, tal que $u_{ij} > \bar{u}_i, \forall ij$, por lo que la opción de negociar será siempre mejor que no hacerlo. El proceso de negociación corresponde entonces a la maximización (primera derivada) de la función Ω con relación a uno o más argumentos implícitos en las funciones de donde se obtiene un par de utilidades óptimas, u_1^* y u_2^* , asociadas al convenio o acuerdo final.

El convenio final es entonces un nivel salarial que satisface de mejor manera los intereses de las partes dadas las características del juego: racionalidad, interdependencia de las utilidades –el salario en un beneficio en un caso y costo en el otro– y poder de negociación. Además, llegar a un acuerdo es una mejor opción que no hacerlo, ya que alternativamente los trabajadores podrían perder su fuente de empleo y los empresarios su producción².

Con todo, las posiciones, las negociaciones y los convenios son mucho más complejos que el modelo descrito, por distintas razones. En primer lugar, los jugadores pueden ser líderes representantes de organizaciones y tanto ellos como sus miembros pueden tener en la práctica múltiples intereses, o una baja cohesión social como para tener una representatividad legítima. Por ejemplo, volviendo al caso de la negociación salarial, el convenio puede ser el resultado de la maximización de los intereses del dirigente (e.g., un bono especial, un puesto de trabajo más alto, etc.) y no de los trabajadores.

En segundo lugar, la incertidumbre puede presentarse en varios escenarios, entre ellos: i) las funciones de utilidad y los grados de poder no son cabalmente conocidos en la práctica por ninguna de las partes y, además, pueden ser variables en el tiempo; ii) los convenios que implican compromisos a futuro pueden no ser aplicados en los hechos un vez que estos sean firmados (lo que es conocido en la literatura como inconsistencia temporal); y iv) pueden existir en general varios problemas de información.

En tercer lugar, es posible que el comportamiento de los jugadores no sea puramente racional y objetivo. Al respecto, el “enfoque comportamental” sostiene que las personalidades y habilidades de los líderes pueden modificar el curso de las negociaciones y los convenios, además de las tácticas diplomáticas, manipuladoras, psicológicas y emocionales que utilizan (“artes de persuasión”). Algunos autores señalan, por ejemplo, que aquellos negociadores “más duros” son más propensos a “ganar más” si hay algún convenio, aunque esta postura disminuye la probabilidad de llegar a alguno (Alfredson y Cungu 2008).

Por otro lado, los implicados en las negociaciones pueden tener diversas motivaciones y percepciones –miopes (en el sentido económico) o no– así como tradiciones y normas antropológicas, culturales y sociales que pueden afectar el proceso y los resultados de la negociación. Estas últimas pueden ser entendidas, por ejemplo, a partir de la “economía de las

² La teoría puede también aplicarse sobre la negociación entre dos (o más) jugadores sobre la división de una torta. En general, una mayor utilidad (mayor tajada) para uno de ellos implicará una menor tajada para el otro, y el jugador que tenga mayor poder de negociación podrá llevarse una tajada relativamente mayor.

convenciones”, donde los jugadores, en ciertos casos, siguen ciertos códigos o patrones de conducta (convencionalismos) que pueden ser adquiridos de manera formal o tradicional y que no necesariamente se relacionan con una conducta racional u objetiva (Young, 1996).

En resumen, como North (1990) apunta, existe una brecha entre el mundo relativamente preciso y simple de la teoría de juegos y la manera compleja e imprecisa con la que los seres humanos se interrelacionan. En particular, las decisiones pueden basarse no solamente en principios de racionalidad económica sino también en otros tipos de comportamientos socioculturales y psicológicos; los cuales –como se verá más adelante– han sido relevantes en el caso de estudio.

II.2. Acuerdos e Inclusión Social

Las diversas teorías de negociaciones y acuerdos han sido empleadas en múltiples tipos de relaciones humanas. No obstante, algunas de ellas –como el caso a ser tratado– pueden ser relacionadas con transformaciones sociales, económicas y culturales. Estos cambios han sido caracterizados bajo el concepto, relativamente reciente, de inclusión social utilizado por la Unión Europea, siendo un "proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven"³.

La inclusión social se contrasta con la exclusión social, aunque no son expresiones antónimas. El segundo concepto nace en Francia, con un informe del Comisario General del Plan Pierre Massé que es recogido por Lenoir en su libro *Les exclus: Un Français sur dix* (de 1974), donde menciona a los excluidos como los drogadictos, alcohólicos, discapacitados mentales y físicos, familias monoparentales y otros inadaptados sociales (e.g., Sen, 2000, p 1). Sen (2000) replantea esta visión señalando que la persona excluida es aquella que siente privación para realizar actividades que le interesan y lo relaciona con –basado en una reflexión de Aristóteles sobre la vida rica– “una vida empobrecida que es (una vida) sin libertad de emprender actividades importantes que una persona quiere emprender”.

Por otro lado, Silver (2007) señala que el concepto de exclusión social es dinámico y multidimensional; razón por la cual se asocia a un amplio rango de problemas e indicadores

³ Ver hdr.undp.org/es/indh/recursos/entendiendo/2008-01/.

sociales, económicos, institucionales⁴ y culturales mayormente relacionados con la marginalización, inadaptación, segregación y discriminación de ciertos grupos de personas incluyendo minorías étnicas. A este contexto, la falta de inclusión social agregaría entonces variables económicas, sociales y culturales que miden el bienestar de acuerdo a la definición de la Unión Europea.

Para el caso en estudio, la inclusión social ha sido evaluada a partir de información cualitativa –explicitada en la siguiente subsección– y la falta de esta en indicadores *proxy* factibles de ser estimados: analfabetismo; inasistencia escolar; características de la vivienda (techo de paja, pared de adobe y piso de tierra); inexistencia de provisión de agua potable en el hogar; inexistencia de saneamiento básico en el hogar; e inexistencia de energía eléctrica.

II.3. Información

Además de la información secundaria usualmente utilizada en estos trabajos, se ha recopilado información primaria para comprender el proceso de negociación y sus resultados a partir de los intereses y características de las partes –bajo el marco de análisis descrito anteriormente–, y los factores que han posibilitado que los acuerdos y las relaciones se mantengan en el tiempo (ver Recuadro 1).

Recuadro 1: Guía para las Entrevistas

Las entrevistas comenzaron con una introducción sobre el estudio, para luego realizar la pregunta central: *¿Puede contarnos, desde su experiencia, cómo fueron las negociaciones y sus resultados, y cómo han evolucionado las relaciones con (la otra parte) hasta la fecha?*

A partir de la pregunta se indagó también: i) los factores iniciales (económicos, sociales y culturales) que motivaron el proceso de negociación y los acuerdos iniciales; ii) el proceso de trabajo conjunto y las formas de coordinación, considerando otras negociaciones y acuerdos y sus factores asociados (económicos, sociales y culturales); y iii) las percepciones sobre aspectos positivos y negativos, los desafíos y problemas superados y las lecciones aprendidas.

Para esto se han realizado cinco entrevistas a personas que participaron en las negociaciones, de las cuales una representaba a la empresa y las restantes fueron líderes comunitarios (notando que toda la comunidad habría participado en las negociaciones). Adicionalmente se realizaron tres entrevistas a funcionarios de la empresa con el propósito de comprender mejor la forma de trabajo y relacionamiento con las comunidades.

⁴ Las instituciones son entendidas en su sentido amplio: política, órgano y gestión.

En el tema de inclusión social se ha recopilado información primaria para caracterizar los cambios económicos, sociales y culturales sucedidos durante dos periodos claves: antes de la firma del convenio inicial y hasta la fecha, observando tanto los aspectos positivos como negativos (ver Recuadro 2). Para esto se han realizado dos grupos focales donde han participado miembros de la comunidad de San Cristóbal que vivieron el proceso –ocho en cada caso– siendo de diversas edades (adultos), de ambos sexos y con diferentes actividades: comerciantes, agricultores, ganaderos, arrieros, (ex)mineros, (ex)profesores, trabajadores de la Minera San Cristóbal S.A., amas de casa y personas de la tercera edad.

Recuadro 2: Guía para los Grupos Focales

Los grupos focales comenzaron con una introducción sobre el estudio y sus objetivos, para luego realizar la pregunta central: *¿Puede contarnos como era su vida y cómo cambio durante los últimos 20 años?* A partir de la pregunta se indagaron los cambios económicos, sociales y culturales. Los económicos implican transformaciones en: i) las actividades económicas realizadas y los ingresos laborales, incluyendo percepciones relativas a las condiciones de trabajo; ii) el conocimiento de tecnologías y capacidades productivas; y iii) visión y percepciones sobre el futuro en términos económicos. Los sociales suponen cambios en: i) las características organizativas de la comunidad y otras estructuras sociales; ii) las relaciones con otros actores; y iii) los servicios sociales (educación, salud, vivienda, agua, saneamiento básico, electricidad y comunicación). Por último, los culturales implican transformaciones en las tradiciones, usos y costumbres, creencias, valores, etc.

En ambos casos se ha dado apertura a las personas para que cuenten lo que desean a partir de preguntas básicas; por lo que algunos entrevistados han comentado temas de inclusión social y ciertos participantes de los grupos focales han hablado de las negociaciones. Esta información también ha sido considerada en el estudio.

III. Antecedentes

III.1. Contexto Económico-Institucional

La minería ha sido el sector más importante de la economía boliviana desde épocas inclusive pre-coloniales; aunque durante el último siglo fue perdiendo primacía en su participación sobre el Producto Interno Bruto (PIB) (Machicado y Saravia, 2013). En la actualidad su incidencia recae principalmente sobre las exportaciones; con una participación promedio de 28,9% durante 2006-2012, equivalente al 5,6% del PIB real⁵.

La preeminencia económica de la minería ha llevado al país a varios procesos de privatización y nacionalización. A inicios de la década de 1950, el Estado estatizó las principales firmas privadas del rubro y creó la empresa estatal Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) (Peñaranda, 1996). Posteriormente, con la profunda crisis económica de 1982-1985

⁵ La información ha sido obtenida del Instituto Nacional de Estadística (www.ine.gob.bo).

–caracterizada por un proceso hiperinflacionario y déficits fiscales elevados– se implementó una serie de reformas de corte liberal desde 1985, que condujeron al cierre de la mayor parte de las minas de COMIBOL (e.g, Machicado y Saravia, 2013; Morales y Evia, 1995)⁶.

Las reformas continuaron en la década de 1990, buscando promover la inversión extranjera directa⁷. En 1991 el Código de Minería fue elevado a rango de Ley –que había sido aprobado como Decreto Ley en 1965– incluyendo temas relevantes como la modernización del sistema de peticiones y registro de concesiones mineras, y la ampliación de los tipos de contratos que COMIBOL podía suscribir, como los de riesgo compartido (Machicado y Saravia, 2013). En 1997 se promulgó un nuevo código minero adicionando medidas de protección y control al medio ambiente y aquellas relativas a los cuidados necesarios de la vida y la salud de los trabajadores mineros (ver Recuadro 3).

Recuadro 3: Resumen del Código de Minería, 1997

El Estado tiene dominio originario de los minerales en estado natural, pero puede otorgar concesiones a personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras; las que pueden trabajar en prospección, exploración y explotación (Artículos 1, 2, 26 y 31).

Los concesionarios y los que realicen actividades mineras están obligados a cuidar de la vida y la salud de sus trabajadores y a ejecutar sus trabajos utilizando métodos y técnicas compatibles con la protección al medio ambiente –gestionando la licencia ambiental–, el control de los flujos contaminantes, el adecuado uso de aguas y la mantención de la firmeza de los terrenos y edificaciones en el marco de las normas bolivianas (Artículos 36-38, 43, 45 y 84-87).

Los concesionarios pueden efectuar y establecer dentro y fuera de sus concesiones las construcciones, instalaciones y medios de comunicación y transporte necesarios para realizar sus actividades; teniendo derecho al uso de los terrenos si son de dominio público o a la concertación con los propietarios en caso de propiedad privada, pudiendo ejercer su derecho de constituir servidumbre o de expropiar (Artículos 34, 35 y 59).

Ninguna autoridad no judicial o persona individual o colectiva puede impedir la iniciación u ordenar la suspensión de actividades mineras salvo que la autoridad competente comprobara casos de emergencia ambiental, propase de labores o cuando así lo exijan la salud y la vida del personal (Artículo 39).

Con excepción de las actividades preexistentes a la vigencia del código, el concesionario no puede realizar actividades de exploración y explotación en: ciudades, poblaciones, cementerios, proximidad de caminos, canales, lagos, etc. hasta una distancia de cien metros; y vecindad de monumentos históricos y arqueológicos declarados por ley (Artículo 44).

Las reformas también cambiaron el sistema tributario. Las actividades mineras se sujetaron al pago del Impuesto del 25% sobre las Utilidades, la Alícuota Adicional a las Utilidades Extraordinarias (por actividades extractivas de recursos no renovables), el Impuesto del 12,5% sobre las Utilidades por Pago de Rentas a Beneficiarios del Exterior aplicable a los dividendos de inversionistas extranjeros, el Impuesto del 3% a las Transacciones sobre los ingresos brutos, las

⁶ Las minas estatales fueron cuestionadas por su ineficiencia y burocracia así como por sus bajas inversiones e innovaciones tecnológicas.

⁷ En 1990 el gobierno promulgó la Ley de Inversiones reconociendo los mismos derechos, deberes y garantías a las inversiones externas y nacionales, y posteriormente dio mayor seguridad jurídica a través de la firma de varios tratados bilaterales y la ratificación de la adhesión del país al Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones.

patentes y el Impuesto Complementario a la Minería (equivalente a la regalía minera) sobre el valor bruto de venta aplicado con tasas variables de acuerdo a los precios de los minerales⁸.

Alrededor del año 2000 Bolivia enfrentó nuevamente problemas económicos –mucho menos recesivos comparados con 1982-1985–, que fueron alimentados por conflictos y protestas sociales y condujeron al ascenso de un nuevo gobierno, en enero de 2006, que revirtió varias reformas implementadas durante 1985-2005. En materia minera, el Estado dio nuevamente protagonismo a COMIBOL y modificó algunas reglas de juego. En 2007 declaró reserva fiscal minera a todo el territorio nacional con estos recursos, dando a COMIBOL la facultad y la potestad de su explotación y administración; no obstante, se reservó la atribución de otorgar derechos mineros y suscribir contratos con personas individuales y colectivas, nacionales o extranjeras (Sanabria, 2009). En ese mismo año, el gobierno incrementó la tasa del Impuesto sobre las Utilidades a 37,5% para el sector. Por último, en 2009 la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) priorizó las inversiones bolivianas sobre las extranjeras, y determinó que la explotación de los recursos naturales en un territorio dado esté sujeta a un proceso de consulta con la población afectada, contando a la fecha con un proyecto de Ley de Consulta.

Con todo, los varios cambios económico-legales se han aplicado a un reducido sector formal minero del país⁹. Además, en los últimos años hubo una proliferación de cooperativas mineras establecidas al margen de la formalidad; algunas de ellas realizando inclusive tomas ilegales de minas, motivadas por los altos precios de los minerales¹⁰.

⁸ Cabe notar que algunos impuestos han actuado como créditos de otros.

⁹ La última encuesta de hogares (2011) muestra, por ejemplo, que apenas el 34,8% de los trabajadores mineros del sector privado declaran que su empresa tiene Registro Tributario (NIT), y el 40,6% que están afiliados al seguro de vejez.

¹⁰ En el año 2011, por ejemplo, se reportaron 58 conflictos derivados de avasallamientos a minas, de los cuales cerca de 50% se generaron con los comunitarios, un 30% sólo entre ellos y el resto con empresas mineras privadas (La Razón, 2012). En el mismo año ya existían alrededor de 1.200 cooperativas (EaBolivia, 2012).

III.2. La Comunidad San Cristóbal y Otras de Afectación del Proyecto

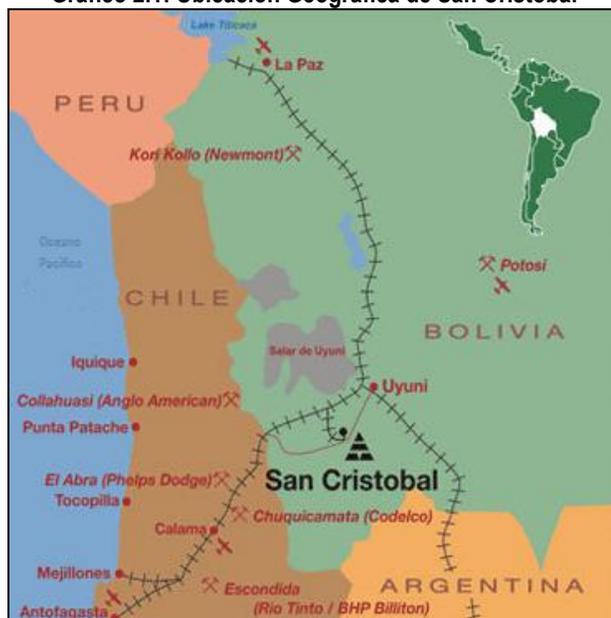
Las comunidades de influencia de las actividades de la empresa han sido San Cristóbal y, en menor medida, Culpina K, Vila Vila y Rio Grande, pertenecientes al Municipio de Colcha K de la provincia de Nor Lipez; ubicada al sudoeste del departamento de Potosí. Las comunidades se encuentran en niveles elevados de altitud (alrededor de 3.700 m sobre el nivel del mar) y reciben muy poca precipitación fluvial en un año promedio (cerca de 8 cm de lluvia¹¹), lo que explica la alta frecuencia de sequías.

En lo relativo a la ocupación territorial y organización sociopolítica, Muñoz-Reyes (2007a) señala que Nor Lipez fue comprada por ayllus¹² de indígenas a la Corona de España, habiendo pagado ocho fanegas de oro y plata, lo que les permitió mantener cierto control sobre la región en los siglos XVII a XIX. Además, Murra (1975) menciona que los ayllus tenían territorios discontinuos asociados a micro climas y micro suelos en zonas específicas, característicos de regiones altas para diversificar la producción.

Con todo, Rasnake (1987) señala que las estructuras sociales pre-coloniales –como los ayllus– se diluyeron en el tiempo. Además, la reforma agraria de 1953 creó los sindicatos agrarios como bases organizativas, parecidas a aquellos mineros (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, 2009); aunque según Rasnake, éstos sólo fueron organizados desde la sequía de 1983, cuando el gobierno decidió otorgar alimentos –que escaseaban en la época– bajo el requisito de la existencia de estos sindicatos.

La comunidad San Cristóbal (CSC) como tal nació en el siglo XVI, siendo la más antigua entre las estudiadas. Rio Grande fue constituida a mediados del siglo XIX, bajo la influencia de explotaciones mineras. Culpina K fue fundada a finales de la década de 1950 por la creación de una escuela en el territorio y, posteriormente, por el inicio de operaciones de la mina Abaroa de

Gráfico 2.1: Ubicación Geográfica de San Cristóbal



Fuente: Extraído de www.coelsa.com (Proyecto Minero San Cristóbal).

¹¹ El indicador equivale a una cantidad de agua que cubre un dado territorio con una altura, en este caso, de 8 cm.

¹² Según Rivera (1990) “El ayllu es la célula básica de la organización social andina, desde tiempos prehispánicos, y constituye una compleja organización territorial y de parentesco de carácter segmentario”.

COMIBOL, y Vila Vila fue creada en 1980, siendo un desprendimiento de la CSC donde algunos de sus pobladores decidieron situarse en un territorio más cercano al camino central¹³.

Actualmente la organización social de las comunidades tiene como máxima autoridad de decisión la Asamblea General, que está formada por todos los comunitarios. La Asamblea tiene tres reuniones ordinarias realizadas justo después de ciertos eventos culturales; cuando todos los comunitarios pueden salir de sus estancias y reunirse en los pueblos. La primera se efectúa después de las fiestas de carnavales, la segunda después de aquellas patrias, en agosto, y la última después de Todos Santos (ceremonia a difuntos) en noviembre. La segunda instancia de decisión es el Consejo de Autoridades y la tercera es el Gobierno Comunal compuesto por un corregidor y un agente municipal que son elegidos por la Asamblea. El Consejo se reúne para tomar decisiones y fiscalizar las actividades del corregidor, quien debe rendir cuentas de sus gestiones¹⁴.

Las características étnicas de la región no son en la actualidad propiamente originarias de las zonas, ya que en el curso de la historia hubieron varios movimientos poblacionales dando lugar a sucesivos mestizajes¹⁵. Lozano (1581) menciona que Lípez estaba poblado por pueblos aymaras y, en menor medida, por urus. De manera coincidente, Jilamita y Soto (2005) señalan que las familias de Potosí eran descendientes del Imperio Tiwanacota, el que también fue el antepasado inmediato de los señoríos regionales aymaras. La movilidad de personas habría dado lugar al cambio del idioma nativo aymara por el quechua –además del castellano–, aunque con la bibliografía disponible no se puede establecer cómo, cuándo y por qué se dieron estas transformaciones.

Por otro lado, la actividad económica predominante de la región ha sido la agropecuaria; aunque con una producción de subsistencia dadas las zonas ecológicas existentes: los cerros –faldas, laderas, quebradas y cimas–, y las pampas con pastos, tierras áridas y arena, teniendo apenas un 20% de cubierta vegetal (Calla, 1987; Madrid, 1999). Además, Calla (1987) menciona que San Cristóbal se ubica en un piso de vegetación denominado tundra árida, compatible con la frecuencia de heladas y sequías.

La tenencia de la tierra es comunitaria (no hay títulos individuales); sin embargo, la agricultura es explotada a nivel hogar bajo concesiones dadas por las comunidades (e.g.,

¹³ A inicios de la década de 1990 otros pobladores de San Cristóbal también se fueron y crearon un pueblo cercano llamado San Joaquín (Muñoz-Reyes, 2007a).

¹⁴ La información ha sido obtenida de la entrevista realizada a un ejecutivo de la empresa y de Muñoz-Reyes (2007a).

¹⁵ Durante el Incanato, por ejemplo, se dieron muchos desplazamientos de población a quienes se conoce como mitimaes.

Rasnake, 1987; Muñoz-Reyes, 2007a). Los cultivos más importantes son la papa, la haba y la quinua. La actividad ganadera consiste básicamente en la cría de llamas, ovejas y burros; los que pastean libremente por las pampas y los cerros –de propiedad comunitaria– buscando agua y alimento. La reducida cubierta vegetal es aprovechada con pastos, además de plantas medicinales, ya que como menciona Calla (1987) “llueve un poquito menos y hay llamas que empiezan a morir” (p. 10).

La minería ha sido otro rubro importante desarrollado por la población de San Cristóbal y las zonas aledañas desde la colonia. En las últimas décadas, de acuerdo a los comunitarios, las empresas más importantes fueron la *Lipez Mining Company* que trabajó desde la década de 1960 hasta principios de los años de 1970 y EMUSA –que cambió de razón social por *Yana Mallcu*– cuyas actividades mineras comenzaron en la década de 1980 y finalizaron a principios de 1990. Madrid (1999) señala también que existió una cooperativa llamada Litoral, organizada por los propios habitantes de San Cristóbal en la década 1960, y que funcionó hasta alrededor de 1990 cuando las cotizaciones de los minerales producidos bajaron.

Otras actividades generadoras de recursos han sido el comercio y la artesanía utilitaria y de herramientas utilizadas en las distintas labores (Madrid, 1999). Con todo, los pobladores se han caracterizado por emigrar para generar recursos alternativos; como a Chile para trabajar en la minería y la cosecha de frutas, y a Argentina para recolectar caña, algodón u otras labores agrícolas (Corporación Regional de Desarrollo de Potosí, 1988).

III.3. La Empresa Minera San Cristóbal S.A.¹⁶

La iniciativa de la posible explotación minera en Nor Lípez nació en el año 1994, cuando se conformó la empresa *Andean Silver Corporation* y su filial ASC Bolivia LDC con capitales extranjeros que –en asociación con la compañía boliviana MINTEC– obtuvieron concesiones mineras en la provincia. Posteriormente, en 1996, se creó la *Apex Silver Mines Limited* como empresa norteamericana quedando como filial de ésta la *Andean Silver Corporation*.

Las primeras actividades de exploración se realizaron en 1996 con estudios de pre-factibilidad (validación de reservas, ley de los minerales, etc.) que concluyeron en 1999. Una vez realizados estos trabajos se creó la Minera San Cristóbal S.A. (MSC), como propiedad de la *Apex*

¹⁶ La descripción de la empresa ha sido obtenida principalmente de la información proporcionada por la página de la empresa (www.minerasancristobal.com).

Silver Mines Limited, que absorbió las concesiones de la ASC Bolivia LDC y realizó todas las gestiones e inversiones necesarias para la explotación.

Las inversiones iniciales más importantes fueron las construcciones del campamento minero y de las carreteras (incluyendo dos puentes). Las obras posteriores consistieron en el montaje de la infraestructura, la construcción de la planta y la preparación de la mina, y la creación de una vía férrea para el traslado de minerales hasta Uyuni y posteriormente a Mejillones (Chile) para exportarlos. Además, al sur de la planta procesadora se edificó una pista de aterrizaje privada para contar con servicios de transporte aéreo.

Las actividades, no obstante, pararon durante 2001-2004 debido, entre otros, a los bajos precios de los minerales en los mercados internacionales¹⁷. En 2007 los trabajos de ingeniería fueron finalizados dando lugar al inicio gradual de las operaciones mineras hasta llegar al 100% de su capacidad en 2009. En ese mismo año, la MSC se convirtió en una filial de la Corporación Sumitomo de Japón; la que ya había comprado una participación accionaria en 2006.

Las diversas obras y trabajos requirieron una inversión de USD 1,400 millones, lo que ha permitido contar con tecnologías intangibles y tangibles altamente avanzadas comparadas con el resto de la minería boliviana –donde en algunos casos aún se encuentran sistemas de explotación coloniales–. La MSC trabaja con el método de minería a cielo abierto para acceder a depósitos de minerales, plata, zinc y plomo, de gran volumen y baja ley para procesarlos y transformarlos en concentrados. Además, la empresa cuenta con una gestión avalada con tres certificados: la certificación ISO 9001 relativa a la gestión de calidad, la ISO 14001 asociada a la gestión ambiental, y la OHSAS 18001 a seguridad y salud.

La MSC aumentó sustancialmente la producción minera boliviana. En 2008, por ejemplo, la explotación incrementó alrededor del 50% de la plata y del zinc, y cerca del 75% del plomo (Sanabria, 2009). La producción diaria llega en promedio a 1,300 toneladas de concentrados de zinc-plata y 300 toneladas de concentrados de plomo-plata.

En materia de responsabilidad social, la MSC señala que busca una armonía con su entorno y con las personas (comunidades) que viven en la región, reconociendo que esto es fundamental para sus actividades. En este marco –y de acuerdo con las entrevistas realizadas– la minera cuenta con una Superintendencia de Desarrollo Sostenible y Relaciones Comunitarias con tres

¹⁷La empresa construyó 373 torres para conectar la mina a dos empresas generadoras bolivianas.

áreas: relaciones comunitarias, reasentamiento y mitigación de impactos de las actividades de la minera y desarrollo sostenible.

IV. Procesos de Relacionamiento y Conciliaciones

El caso comienza cuando la empresa *Andean Silver Corporation* llegó a realizar los trabajos de prospección, contratando a algunos pobladores de la zona. En esta etapa hubo un periodo de familiarización entre la empresa y la CSC, cuyo acercamiento fue más intenso cuando las actividades de pre-factibilidad mostraron que era posible explotar minerales, pero que el yacimiento se encontraba debajo del pueblo. Las siguientes subsecciones relatan esta historia, basada principalmente en las entrevistas realizadas.

IV.1. Las Negociaciones y la Firma del Convenio Madre

De manera semejante a las situaciones que motivan un proceso de negociación, ambas partes (jugadores) tenían intereses particulares y resultados esperados. Con todo, la historia va más allá de un enfoque único de racionalidad y objetividad, ya que los aspectos socioculturales también han tenido un papel importante para el entendimiento, los avances, la coordinación y la firma del convenio madre.

Los intereses de la empresa fueron claros: explotar los minerales para obtener utilidades, lo cual debía realizarse –por razones legales y de factibilidad del proyecto– con el consentimiento y la aprobación de la CSC. En este marco, en 1998 la minera lanzó una propuesta base: trasladar el pueblo y construir nuevas viviendas que serían más grandes, con mejores materiales, e incluirían servicios sociales –agua, alcantarillado, energía eléctrica, etc.–; además de compensaciones a las afectaciones y otras mejoras socioeconómicas.

No obstante, y a diferencia de lo que se podría pensar, la empresa no contaba con habilidades formales ni experiencia en temas de relacionamiento y negociación con comunidades altiplánicas. La política fue contratar a tres bolivianos: un profesional, que fue líder de sindicatos obreros pero que no manejaba temas rurales; un ingeniero de minas que trabajaba en el Ministerio de Minería, conocía la región y hablaba quechua; y un gerente de la Caja Nacional de Salud¹⁸. Las razones de esta selección no habrían sido claras ya que uno de ellos comentó “¿Por qué me metieron en la negociación? (...) tal vez solamente querían salir del paso [ya que] se encontraban en la etapa de exploración”.

¹⁸ Posteriormente se habría contratado un famoso negociador español.

Los negociadores tuvieron un buen acercamiento desde los primeros contactos con los comunitarios, aunque “ellos no querían que la empresa venga”. Ellos realizaron una serie de reuniones con los comunitarios comunicándoles en qué consistiría la explotación minera y que iría a mejorar su vida con el proyecto; en ingresos, en la provisión de servicios básicos y otros. Uno de los negociadores señaló que el idioma fue un importante canal de acercamiento dadas las expresiones propias de las lenguas; por ejemplo “calidad de vida” no es una frase conocida pero podría ser entendida como “vas a vivir bien” que tiene una traducción directa en quechua. El conocimiento del idioma nativo habría posibilitado una comunicación más fácil, clara y sencilla con los comunitarios, inclusive porque el “quechua es bromista” e informal.

En el caso de la comunidad, los intereses nacen con la propuesta lanzada por la empresa, aunque ciertamente no habría sido vista de manera positiva en sus inicios. Los entrevistados comentan “nos decían que iban a devolvernos las casas y que íbamos a mejorar”; pero ellos, principalmente los de la tercera edad, no creían “¿cómo se iba a trasladar el pueblo? (...) ¿llevar la iglesia? ¿las cosas?”. Tampoco confiaban por las experiencias pasadas con otras empresas mineras que venían y se iban, apoyaban muy poco al pueblo –básicamente con algunas fuentes laborales– y, finalmente, lo dejaban vacío.

Con todo, las diversas reuniones que tuvieron con la empresa les dieron una “visión diferente”: vieron que iba a ser grande, que habrían oportunidades de empleo y de desarrollo para la comunidad, y también para la región, el departamento y el país. Ellos observaron que las inversiones iban a ser mayores a los casos de las empresas anteriores; inclusive “llegaron a pagar en dólares”. Los comunitarios comenzaron entonces con un “análisis frío” de la propuesta. Cabe notar que ellos estaban, y continúan, muy bien organizados y han tomado decisiones de manera colectiva –incluyendo a todos– sobre los temas de interés. En un principio eran cerca de 30 los que se encontraban en el pueblo, pero en el proceso de negociación llegaron a ser 200 –habiendo retornado de otras regiones–¹⁹.

Los comunitarios evaluaron su realidad: “hemos visto como alternativa que el proyecto minero podía [hacer] que el pueblo ya no desaparezca”, ya que las personas estaban migrando a Chile, Argentina y al resto del país porque no habían fuentes de trabajo y los jóvenes que salían del colegio buscaban otra vida. La comunidad tenía épocas muy difíciles y regulares “la gente estaba sumida en extrema pobreza al extremo casi (...) de llegar a cerrar las escuelitas (...) por

¹⁹ Actualmente San Cristóbal cuenta con cerca de 1,000 comunitarios.

falta de alumnos y acceso a caminos”; “queríamos estar cerca del camino principal”. Ellos recordaron también que no eran atendidos por el Estado “hemos visto que a San Cristóbal no llegaba ninguna comisión, ni autoridad, todos se pasaban directo”. Además, “nos dimos cuenta de que nosotros no íbamos a poder explotar esta mina (...) por que el mineral no era en vetas”.

Los comunitarios tuvieron muchos debates y discusiones para ver si iban a aceptar ser trasladados o no “unos no querían, otros querían (...) pero tampoco quisieron fácil (...), otros pedían un mayor análisis, otros no”. Una preocupación era las áreas de pastoreo que se verían limitadas con el proyecto y afectarían a algunos comunitarios; sin embargo, se optó por pensar en el beneficio colectivo y no individual. Una segunda inquietud recaía sobre las personas de la tercera edad ya que “con el traslado iban a sufrir”, “para algunos ancianos no es fácil moverse de un lado al otro, otros no querían moverse”. Además, ellos fueron los más consultados porque “el pueblo les pertenecía”, ya que habían trabajado en faenas²⁰ realizando construcciones públicas. Con todo, los ancianos –donde resalta el empuje de un “sabio”²¹– fueron también los que motivaron “vamos hijos ya no suframos, tenemos que buscar el desarrollo de la comunidad”. Así, los comunitarios consensuaron y decidieron aceptar para no perder la oportunidad; pero también pusieron condiciones.

Las partes comenzaron entonces con el proceso de conciliación para llegar al convenio madre. Los comunitarios comentan que empezaron las negociaciones con toda la experiencia que tenían y de acuerdo a sus vivencias y costumbres (sin asesores ni abogados); algunos eran dirigentes²², otros conocían como funcionaban las empresas mineras –por haber trabajado en éstas o inclusive haberlas enfrentando por algunos problemas–, pero en general no eran expertos en convenios. Un entrevistado recuerda que la empresa era accesible pero que también ponía trabas a varias cosas.

Los comunitarios tuvieron una serie de reuniones “que vamos a decir, cómo vamos a decir, que vamos a conseguir”. La discusión giró sobre varios aspectos fundamentales. En primer lugar, la forma de traslado del pueblo fue debatida llegando a la decisión de realizarla en base a las regulaciones estatales y a las tradiciones del pueblo, para lo cual se constituyeron varias comisiones –catastro urbano, catastro rural, comisión de ubicación del nuevo pueblo, etc.–. En

²⁰ Las faenas son días de trabajo que realizan los comunitarios de manera conjunta.

²¹ En la cultura quechua, como en otras del resto del mundo, las comunidades cuentan con “sabios” que son aquellas personas que tienen sabiduría, conocimiento y capacidades para orientar a la comunidad. Las opiniones de estas personas son muy respetadas.

²² Entre los entrevistados uno señaló haber sido ejecutivo de la Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sud (FRUTCAS) y otro dirigente de la Confederación de Maestros Rurales.

segundo lugar, los comunitarios vieron la oportunidad de generar fuentes laborales para la población activa de la comunidad, a fin de que aquellos que migraron retornen y los que se encontraban en el pueblo tengan trabajo. La empresa les explicó que la explotación iba a realizarse con una tecnología de punta; la respuesta fue “nosotros entonces no les servimos como trabajadores”, “nosotros no sabemos nada de esa tecnología”. Por este motivo, las partes acordaron que la empresa contrataría a las personas del lugar y las capacitaría.

En tercer lugar, los comunitarios evaluaron las compensaciones colectivas a partir de tres propuestas: indemnización, renta vitalicia o una fundación. Las dos primeras tenían muchas observaciones por sus bajos retornos en términos de: desarrollo, beneficiarios finales y sostenibilidad (en el caso de la renta). La fundación fue entonces elegida, la que –después de varias discusiones y búsqueda de orientación en torno a su finalidad– fue concebida para constituir proyectos económicamente sostenibles en los rubros agropecuario, industrial y de servicios, generando, entre otros, empresas que puedan sustituir en alguna medida a la minera cuando cierre sus operaciones y retener a los comunitarios en el pueblo. Por último, ellos también consensuaron sobre las compensaciones por las afectaciones a las zonas agrícolas, de pastoreo y otras.

Los comunitarios recuerdan que todo el proceso “ha sido fregado, pero la visión ha sido siempre trabajar por todos los comunarios, por la colectividad”, razón por la cual hubo consenso. Además, ellos señalan que negociaron sin avisar a nadie “porque si hubiéramos avisado todos hubieran querido su parte y este proyecto no hubiera salido”, ya que se conocía que otros actores tenían sus intereses particulares, “dijimos primero hacemos la negociación aquí en la comunidad y una vez que esté en producción empezamos a irradiar, y hacemos llegar a todos hasta llegar al departamento (...) lo que se está haciendo ahora”.

Las discusiones y el proceso de negociación fueron acompañados con la realización de varias ceremonias; que eran necesarias de acuerdo a las costumbres de la comunidad. Los comunitarios hicieron misas al patrono San Cristóbal, rituales de perdón, *khoas* y oraciones dando vueltas a la iglesia, en el cementerio, en los lugares sagrados, etc. Ellos señalan que a pesar de que la población aceptara la propuesta, las costumbres podían hacer que esto no sea posible; por ejemplo “la iglesia [de San Cristóbal] tiene 4 altares que pertenecen a los diferentes ayllus que corresponden a [cuatro comunidades] San Cristóbal, San Juan, Pozo Cavado y Cocani”.

Después de aproximadamente tres meses de intensas negociaciones, las partes firmaron el convenio madre en junio de 1998; el que fue homologado por el Estado.

IV.2. Traslado del Pueblo

Muñoz-Reyes (2007a) señala que la ubicación del nuevo pueblo – que se encuentra a 12 km del actual campamento–, fue elegida tomando en cuenta las oportunidades de crecimiento en términos de proximidad a los medios de transporte (vial y aéreo), del acceso al agua de vertientes o subterránea y del espacio potencial de expansión. El nuevo asentamiento fue diseñado con la distribución de las viviendas, incluyendo la selección de los materiales de construcción y el equipamiento de los servicios básicos; para luego finalizar con el traslado, la entrega de equipamiento y la firma de escrituras (ver Recuadro 4).

Recuadro 4: Afectaciones y Compensaciones de Viviendas

Muñoz-Reyes (2007a) señala que los diagnósticos técnicos y acuerdos finales entre las partes determinaron las características de las nuevas viviendas (ver Tabla); lo cual, desde la perspectiva de los comunitarios, fue realizada con base en la reposición y el esfuerzo de la construcción de las casas anteriores, las características de los hogares y la condición de familia activa en la comunidad.

Afectaciones y Compensaciones	
Afectados	Compensación
76 propietarios de viviendas de más de 45 m ²	76 viviendas de 94 m ² con 3 dormitorios con lotes de 450 m ² y servicios de agua, alcantarillado y electricidad
65 propietarios de viviendas de menos de 45 m ²	65 viviendas de 77 m ² con 2 dormitorios con lotes de 450 m ² y servicios de agua, alcantarillado y electricidad
60 familias sin vivienda	60 lotes de 450 m ² y servicios de agua, alcantarillado y electricidad

La iglesia fue trasladada piedra por piedra manteniendo las mismas pinturas, cuadros y estatuas de santos y el cementerio fue llevado al nuevo pueblo con sus muertos; preservando las características de sus construcciones. Con todo, el pueblo tenía algunos lugares, que incluían formaciones rocosas, donde realizaban rituales que no pudieron ser trasladados, con excepción de algunas piedras como la *chupalla*.

En junio de 1999 se trasladaron al nuevo pueblo. Un entrevistado recuerda “hemos salido cargados de nuestros santos”, al bajar del viejo pueblo hablaban “se van a caer los tres gigantes²³ y nos va a tapar” y “todo el pueblo estaba susceptible”. Sin embargo, al llegar al nuevo pueblo y ver que los tres gigantes no cayeron dijeron “esto significa que hemos hecho todos los actos rituales y hemos venido con todo el permiso necesario”.

IV.3. Generación de Fuentes de Trabajo

Al parecer, el ingreso de lugareños a la empresa fue el tema más conflictivo entre las partes. Los comunitarios recuerdan que en la etapa de construcción –alrededor del año 2006– tuvieron

²³ Los tres gigantes son piedras que tienen forma de personas y son considerados los guardianes de San Cristóbal.

los meses más críticos, cuando el compromiso de contratar y capacitar a las personas de la zona no se estaba cumpliendo; ya que habían pocos comunitarios trabajando en la empresa. Además, con la finalización de esa etapa y el inicio de la explotación ellos estaban siendo despedidos, y las nuevas contrataciones establecían procesos (entrevistadas, etc.) que estaban priorizando a personas de otras regiones. Los comunitarios realizaron entonces marchas y manifestaciones para que el convenio sea cumplido en ese punto.

Las tensiones aumentaron hasta que la empresa resolvió contratar a los comunitarios al margen de los procedimientos: aquellos que no requerían capacitación adicional –choferes, electricistas, etc.– fueron contratados directamente y los que necesitaban fueron primero instruidos. Otros cuyos puestos demandaban mayor calificación fueron tomados como aprendices y algunos de ellos pasaron cursos técnicos en la Fundación INFOCAL²⁴ durante tres años antes de trabajar, y los que tenían pocos años de escolaridad tuvieron ocupaciones de baja calificación, donde se dio prioridad a las jefas de hogar. Con estas medidas las movilizaciones cesaron. Posteriormente, las demandas laborales fueron atendidas con la creación de un sindicato (que se encuentra en el marco de la Ley General del Trabajo y otras normas afines).

Algunos comunitarios señalan que se habría logrado contratar y capacitar a la gente, y estiman que actualmente alrededor del 90% de los trabajadores, y 100% de los operadores de maquinaria en la planta, son de la CSC y regiones aledañas²⁵.

IV.4. Primeras Compensaciones

Las partes también trabajaron sobre los compromisos en torno a las compensaciones colectivas e individuales. La fundación, formalizada como Fundación San Cristóbal, comenzó a operar poco después de la firma del convenio madre, a pesar de que –como se señaló anteriormente– la empresa paró por varios años.

La fundación arrancó con USD 2 millones de capital financiado por la empresa, y con 200 socios que eran los comunitarios que firmaron el convenio madre²⁶; no obstante, sólo desde 2007 se habrían dado avances importantes. Entre las actividades más destacables está la constitución

²⁴ Institución dedicada a dar cursos de formación y capacitación laboral (e.g., Muriel y Ferrufino, 2012).

²⁵ Con todo, algunos participantes de los grupos focales hubieran querido que todos los miembros de sus familias sean contratados.

²⁶ La alta gerencia ha estado conformada por miembros de ambas partes: un Consejo de Fideicomisarios que tiene 3 representantes de la empresa y 2 de la comunidad, un Directorio con participación semejante a la anterior, dos síndicos, uno por cada parte, y el Director Ejecutivo.

de tres empresas: de venta de gasolina y diésel, de mantenimiento industrial y obras civiles, y de transporte logístico y de manejo de carga (ver Recuadro 5).

Recuadro 5: Historia de las Empresas de la Fundación

El Director Ejecutivo –sobre la empresa de mantenimiento industrial y obras– cuenta que inicialmente trabajaron en el mantenimiento del camino Uyuni-Abaroa “teníamos cero experiencia en mantenimiento de caminos (...) alquilamos equipo, contratamos y capacitamos, calificándolos con la misma minera (...), empezamos con todo el riesgo (...) al municipio de Quemés le dieron y no pudieron, nosotros ahora estamos tres años”. Actualmente la empresa cuenta con equipos propios y personal capacitado, y tiene perspectivas de crecimiento.

La empresa de transporte y manejo de carga quería encargarse de la logística de la MSC en esto “¿porqué no podemos manejar?”, para lo cual la MSC les respondió “¡compren su almacén, les vamos a dar, implementen!”. Así se realizó el proceso de compra de las instalaciones y equipos con una inversión de más de USD 0,5 millón, y se trabajó para cumplir con las exigencias de la minera en medio ambiente y seguridad. Actualmente la empresa tiene un avalúo de USD 1,3 millones y desea trabajar con otras firmas además de la MSC.

La fundación también ha realizado proyectos agrícolas; aunque sin mucho éxito. Un entrevistado comenta que en sus inicios consiguieron producir una buena cosecha de hortalizas, pero que estaba destinada a la empresa que había entrado en receso en la época; por lo que tuvieron que vender en otras regiones sin poder

generar utilidades. Otra experiencia fue el cultivo de 15 has de quinua cuya producción proyectada era de 200 quintales pero que llegó apenas a cinco por los granizos y heladas. El Director de la fundación apunta la importancia de contar con capital, tecnología y recursos humanos para planificar una producción agrícola de por lo menos 3 años.

Los retornos de las actividades de la fundación se han destinado a beneficiar a los socios y a la comunidad; como en transferencias de dinero a las personas de la tercera edad (45 socios), apoyo a programas de salud y educación y actividades culturales y pagos de gastos funerales, entre otros.

Por otro lado, Muñoz-Reyes (2007a) señala que hubieron compensaciones monetarias sobre las tierras agrícolas a las familias afectadas –basadas en precios que los campesinos utilizaban para el trueque de una llama y en criterios técnicos sobre las características de los suelos– y sobre tierras de pastoreo y crianza de ganado. Además, los rebaños fueron trasladados a serranías fuera de la zona y se realizaron medidas para la provisión de agua. Con todo, algunos comunitarios comentan que las afectaciones habrían provocado pérdidas de ojos de agua para el consumo de las llamas, lo cual todavía no tendría una solución sostenible ya que ésta se provee mediante cisternas.

En esta primera fase el proyecto afectó también sayañas²⁷ familiares de Vila Vila y campos de pastoreo de Culpina K. Las negociaciones resultaron en compensaciones monetarias, tomando en cuenta las costumbres de valoración de los terrenos así como ciertos parámetros más técnicos (Muñoz-Reyes, 2007b y 2007c).

IV.5. Otros Acuerdos, Compensaciones y Medidas de Apoyo

La fase de construcción de la infraestructura, entre 2004 y 2007, dio lugar a nuevas afectaciones a San Cristóbal, y Culpina K y Rio Grande, requiriendo nuevos acuerdos entre las partes; aunque cada comunidad decidió negociar independientemente con la empresa. En junio de 2007 se firmaron Actas de Conciliación entre la MSC y cada comunidad estableciendo compensaciones por las obras de: instalación de la nueva vía férrea que pasaba por algunos terrenos de pastoreo y áreas de producción agrícola de las tres comunidades; campo de pozos de aguas subterráneas; tubería de conducción del agua hasta la planta; y tubería de procesamiento de minerales en San Cristóbal y Culpina K (ver Recuadro 6)²⁸. Las compensaciones fueron realizadas a las comunidades y a las familias afectadas por los 17 años de vida previstos del proyecto (Muñoz-Reyes, 2007a, 2007b y 2008).

Con todo, las compensaciones más importantes habrían sido aquellas relacionadas con el apoyo al desarrollo y la mitigación de impactos. Una entrevistada, funcionaria de la empresa, comenta que las afectaciones son “uno de los aspectos más importantes y sensibles para todo proyecto minero cuando interviene en una comunidad (...), entonces enmarcados en las directrices del Banco Mundial OD 4.30 y OD 4.20 se comenzó este trabajo de intervenir y

Recuadro 6: Las Compensaciones

De acuerdo a Muñoz-Reyes (2007a, 2007b y 2008), la empresa compensó con una especie de valor presente descontado de los ingresos que los comunitarios dejarían de percibir por la producción de quinua y la crianza de llamas durante los 17 años de operación minera. Para ello se usó la “Guía de Cálculo del Lucro Cesante para Tierras de Cultivo de Quinua” y la “Guía de Cálculo del Lucro Cesante para Tierras de Pastoreo de Llamas” –procedimientos de avalúo de tierras de pastoreo y agrícolas con pautas establecidas por los comunitarios– que fueron aprobados por los representantes de los comunitarios. La Tabla presenta los montos de las compensaciones finales realizadas a las comunidades y los hogares.

Afectaciones y Compensaciones a las Comunidades (en USD)

Comunidades/Afectaciones	Compensaciones e Indemnizaciones		
	Comunitarias	Individuales	Total
San Cristóbal			
Construcción de la línea férrea	46.858	18.000	64.858
Restantes obras	72.723		72.723
Culpina K			
Construcción de la línea férrea	41.690	3.600	45.290
Restantes obras	290.000	5.000	295.000
Rio Grande			
Construcción de la línea férrea	71.368	19.000	90.368

Fuente: Celis, R. (2007) “Negociación para las Compensaciones e Indemnizaciones por uso de Terrenos”, Minera San Cristóbal S.A., Potosí, Bolivia (extraído de Muñoz-Reyes 2007a, 2007b y 2008).

²⁷ Las sayañas son tierras otorgadas por la comunidad a las familias para que sean explotadas por un corto periodo.

²⁸ Las Actas fueron homologadas ante la Superintendencia de Minas de Tupiza.

trabajar con las familias apoyándoles en planes socioeconómicos para restablecer sus medios productivos, devolviéndoles lo afectado y apoyarlos tal vez en un poco más como dicen las directrices (...). Esto se trabajó por que la empresa tenía préstamos grandes (...) entonces el compromiso fue también hacer trabajo social con las comunidades para que no existan estas afectaciones. De esta manera se comenzó a trabajar y ya ahora lo tomamos como políticas de responsabilidad social” (ver Recuadro 7).

Recuadro 7

Resumen de la Directriz Operacional de Reasentamiento Involuntario del Banco Mundial (OD 4.30)

El Banco establece que sus prestatarios deben asegurar que toda la población desplazada por un proyecto de manera involuntaria sea compensada y beneficiada con éste; con planes de reasentamiento que deben formar parte de la formulación del proyecto y ser concebidos como programas de desarrollo para dar a los afectados oportunidades y recursos de inversión suficientes.

Las personas desplazadas deben recibir: i) compensación por las pérdidas al costo total de reposición antes del traslado; ii) ayuda con el traslado y apoyo durante el período de transición en el lugar de reasentamiento, y iii) asistencia en sus esfuerzos por mejorar el nivel de vida, la capacidad de generar ingresos y los niveles de producción anteriores, o por recuperarlos, como mínimo. Además, la comunidad debe ser alentada para participar en la planificación y ejecución del reasentamiento.

Resumen de la Directriz Operacional de Pueblos Indígenas del Banco Mundial (OD 4.20)

El Banco Mundial busca que los proyectos de desarrollo financiados por éste logren que las poblaciones indígenas afectadas reciban beneficios sociales y económicos culturalmente compatibles, y eviten o atenúen los posibles efectos adversos causados por las actividades de los proyectos.

En este marco, los prestatarios deben formular un plan de desarrollo para las poblaciones indígenas que sea coherente con la política del Banco, y basada en la participación razonada de los influenciados. El Plan debe ser, entre otros, culturalmente apropiado de acuerdo a las preferencias locales, previsor en los efectos adversos ocasionados por las actividades del proyecto, promotor del desarrollo social, económico y sostenible de acuerdo a los usos y costumbres y con la finalidad de poder transferir –mediante capacitación y otros– la gestión de los programas relativos a las poblaciones indígenas (para evitar dependencia).

En el tema de desarrollo la filosofía ha sido, en la medida de lo posible, apoyar a las comunidades para que ellas sean las protagonistas principales de su desarrollo, a fin de no crear dependencia con la MSC y para que las mejoras sean de largo plazo. Al respecto, un entrevistado, comunitario de Vinto K (un pueblo cercano) y funcionario de la empresa, comenta “yo voy a reuniones con los comunitarios (...) y les digo si yo quiero mejorar, quiero cambiar como persona, o como familia, no le voy a pedir a mi vecino que me venga a cambiar, uno tiene que tomar la decisión y decir yo voy a cambiar, yo voy a mejorar, sobre eso puede venir un apoyo obviamente (...)”.

Las medidas en esta línea han sido: i) apoyo al desarrollo productivo mediante asistencia técnica –en rubros como camélidos, quinua y turismo–, capacitación, promoción de

emprendimientos mediante fondos concursables, generación de ferias a la inversa²⁹, etc.; ii) mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura comunal y de servicios básicos, incluyendo proyectos de manejo de aguas y residuos sólidos, ii) apoyo para promover la educación y la salud; y iv) fortalecimiento a las organizaciones comunitarias (Superintendencia de Desarrollo Sostenible y Relaciones Comunitarias, 2012)³⁰.

Bajo la filosofía señalada, las partes han organizado también un Consejo Consultivo formado por líderes de las comunidades³¹ para que el apoyo de la empresa no sea directo a las diversas organizaciones sino mediante el Consejo. El Consejo lidera la elaboración participativa de planes estratégicos de desarrollo –aunque todavía no están reconocidos por el Municipio– y canaliza alianzas estratégicas con varias instituciones y la cooperación para realizar proyectos de desarrollo con la colaboración de la empresa en temas de co-financiamiento, supervisión, contratación de expertos, asistencia técnica, etc.

Con todo, todavía se observan temas sensibles como el medio ambiente y la provisión de agua; lo que aparentemente se debe a tres aspectos: a los problemas usuales que la explotación minera genera en este contexto –a pesar de las medidas de mitigación–, a la falta de información –que habría mejorado en los últimos años– sobre estos temas, y al problema estructural de carencia de agua en el lugar³².

IV.6. Avances en los Procesos de Relacionamiento

La percepción de todos los comunitarios entrevistados es que todo el esfuerzo valió la pena; aunque las relaciones no habrían sido fáciles con la empresa “entendernos ha costado”. La MSC ha construido un “brazo social fuerte” con muchos comunitarios trabajando en esto; “aunque con debilidades como cualquiera”. Un entrevistado recuerda una anécdota muy interesante al respecto: después de haber suscrito el convenio madre fue expuesto en un seminario en Uyuni (cerca de San Cristóbal), donde participaron trabajadores de varias empresas mineras –Mallcu Cota, Inti Raymi, COMIBOL, etc.– quienes se habrían burlado de éste “ustedes se han hecho meter el dedo a la boca ¿cuándo en Bolivia se cumplen pues los convenios? (...) y nos trataron de

²⁹ En estas ferias las firmas exhiben sus demandas de bienes y servicios a los productores para adjudicar contratos.

³⁰ La empresa ha trabajado también mitigando los impactos sociales de sus actividades; apoyando a las personas afectadas de la tercera edad mediante alimentos y cuidados especiales, previniendo problemas de alcoholismo, drogadicción, embarazos prematuros, etc. y dando apoyo psicológico en casos necesarios.

³¹ Ellos son nombrados por las Asambleas: 3 miembros por la CSC, 2 por Culpina K, 1 por Río Grande y 1 por Vila Vila.

³² Un comunitario cuenta que hubo un derrame que afectaba al río, donde se movilizaron los equipos dejándolo supuestamente limpio; sin embargo “no creímos (...) pensamos que el agua que corría por el río iba a quedar contaminada”; el gerente, después de todos los controles ambientales, tomó el agua y dijo “¡esta agua ya es bebible y si muero quiere decir que les estoy mintiendo! (...) y sigue vivo. Al ver eso todos perdimos susceptibilidad”.

todo (...) vende patrias”. “Después nuevamente nos reunimos y mostramos como se hizo cumplir el convenio, y ellos se quedaron sorprendidos (...) ¡cómo han hecho este convenio tan lindo!”.

Recuadro 8: Licencia Social para Operar, LSO

De acuerdo a Thomson y Boutilier (s.f.), la LSO es la aprobación continua de la población local y otros grupos de interés sobre el desarrollo de un dado proyecto, y se evalúa a partir de sus creencias, percepciones y opiniones mediante instrumentos que los cuantifican. La obtención de la LSO supone tres etapas: 1) legitimidad social, basada en normas, legales, sociales y culturales, formales o informales, donde las empresas deben comprender las “reglas del juego” locales y socializar el proyecto; 2) credibilidad, creada mediante la difusión constante de información clara y real, y el cumplimiento de los compromisos formales con la comunidad, con reglas, roles y responsabilidades bien definidos; y 3) confianza, basada en una relación de muy alta calidad, que necesita tiempo y esfuerzo para ser creada y donde la empresa debe ir más allá de los compromisos formales, creando oportunidades para colaborar y trabajar de manera conjunta y generando experiencias compartidas.

De acuerdo a los autores, la clave para que una región otorgue una licencia social es tener una forma adecuada de capital social dentro de su estructura de red para el efecto. Con todo, cada comunidad tiene inquietudes e intereses particulares que pueden formar la base de relaciones con la empresa, crear capital social y, en su momento, la LSO. En este marco, la empresa debe realizar estudios sociales para comprender la estructura social, inquietudes y visiones de los varios actores de la red, e inclusive para focalizar esfuerzos.

Otro comunitario señala también que hasta ahora son ellos los principales protagonistas de las negociaciones con la empresa por que perciben que tienen intereses que solamente ellos ven; ya que, por ejemplo, los recursos tributarios generados por la MSC estarían, aparentemente, llegando marginalmente a la comunidad y a la región, a pesar de que por Ley les corresponden transferencias directas (e.g., Muriel 2011).

Desde la perspectiva de la MSC, un entrevistado comenta que hoy en día la empresa cuenta con licencia social, que desde su punto de vista no es más que “ser amigo”; pero reconoce que “la empresa

tuvo varias caídas” y que para lograr esta licencia han pasado muchas cosas. De acuerdo a esta teoría la obtención de la licencia parte de la “legitimidad social”; que si es aprobada debería seguir la “credibilidad” para finalizar con la “confianza” (ver Recuadro 8). Bajo este enfoque él evalúa que las relaciones con las comunidades fueron cíclicas: un buen periodo cerca de 1998-2000 donde se llegó hasta la confianza, pero que cayó después perdiendo inclusive la credibilidad. Con el receso de la empresa se realizaron acercamientos con las comunidades hasta llegar una vez más a la confianza en 2005, aunque en 2005-2006 se produjeron nuevamente desencuentros. En los años posteriores hasta la fecha se habría trabajado llegando a una mejor relación y entendimiento con las comunidades. En todos los casos, la poca comprensión del tema sociocultural por nuevas gerencias habría sido el factor crítico para los distanciamientos.

El entrevistado señala que el éxito para que las relaciones persistan es que la empresa ha sabido escuchar “el secreto es saber escuchar”; además han aprendido que los temas sociales son

fundamentales para el desarrollo del proyecto. Él recuerda, por ejemplo, que antes habían dos comedores que separaban a los obreros de los ejecutivos, dos colores de cascos (amarillos y blancos) de acuerdo a normas internacionales, y un tratamiento vertical en las relaciones laborales; pero que los trabajadores, mayormente de las comunidades, realizaron varias protestas porque veían que esas divisiones eran discriminatorias e inequitativas. La MSC analizó y accedió a los reclamos creando un solo comedor, permitiendo cascos de un color y promoviendo una mayor comunicación entre funcionarios de diversas jerarquías. Un comunitario comenta también que después de varios reclamos la empresa accedió a abrir sus servicios de salud a todo el pueblo, residentes y no residentes, y no solamente a sus trabajadores como estipula la ley.

Con todo, los procesos de relacionamiento habrían demandado más acciones conduciendo a la generación de instancias de comunicación y herramientas socio-analíticas. Por un lado, la empresa y las comunidades discutieron la creación del área de relaciones comunitarias a fin de generar una mejor comunicación entre ellos³³. Por este motivo, la empresa han contratado comunitarios, llamados enlaces, con el fin de rescatar las necesidades, preocupaciones y solicitudes de las comunidades, así

Recuadro 9: Histórica de un Enlace

Un enlace, con 30 años de experiencia como dirigente de organizaciones sociales, cuenta su historia: las relaciones con las organizaciones deben realizarse de manera estratégica, llegando poco a poco, apoyando para que sus necesidades sean satisfechas y para que los proyectos que desean se realicen, “cuando yo llego se alegran (...) me creen, nunca les engaño ni estafe, siempre dije se puede o no se puede (...) cuando se promete algo y no se cumple nunca más se llega por que se ha perdido credibilidad (...). A veces me riñen (...) yo les escucho no les respondo ese ratito” y después que han dicho todo lo que querían se buscan soluciones “emprendemos camino y otra vuelta amigos”. “Tengo carácter (...) cuantos bloqueos he ido a pararlo”; por ejemplo, aquí hay varias cooperativas de transportes de carga que se pelean entre ellos para trabajar con la minera y “eso tienes que mediarlo”. Un día una de las cooperativas estaba reunida con el propósito de bloquear “yo me fui a la reunión (...) y les digo cual es el problema”, ellos estaban disconformes con la empresa, “me comprometo a canalizarles una reunión pero paremos, después (...) con bloqueo o sin bloqueo igual tenemos que sentarnos en la mesa para darle un solución, mejor es ahora; ustedes pierden, nosotros perdemos” y en tres días hubo una solución definitiva. “La gente entiende, el problema a veces (...) no les damos atención (...) importancia y reniega (...). El trabajo, y el apoyo, con las autoridades y las organizaciones son permanentes”.

como de otros grupos de interés para la MSC (comunidades cercanas, organizaciones sociales, instituciones públicas, etc.), y servir como canales de relacionamiento y mediación (ver Recuadro 9). Los enlaces han sido elegidos por las comunidades –en las Asambleas Generales– de acuerdo

³³ El área nació como relaciones industriales pero por la demanda de las comunidades fue llamada “relaciones comunitarias”; teniendo actividades parecidas a algunas experiencias de empresas mineras en países como Perú.

a su liderazgo y la confianza que tienen con éstas, siendo el vínculo de información y comunicación real y continuo entre las partes.

Adicionalmente, la empresa construyó tres instrumentos para un mejor conocimiento y relacionamiento con los grupos de interés; todos con base en información proporcionada por los enlaces. El primero nace de la necesidad de evaluar cuantitativamente esta información tanto para comprender mejor las percepciones de los actores como para evitar conflictos que afecten a la MSC –como el bloqueo de alrededor de 20 días realizado a la línea férrea cerca de la frontera con Chile–. En este marco, la minera desarrolló durante casi dos años el “cuadro de eventos” que consiste en la traducción de la información cualitativa a otra cuantitativa de tal manera que el evento se convierte en un índice periódico –ya que la información llega cada día– que es graficado. Así, la evolución de un evento puede ser monitoreada permitiendo generar “alertas tempranas” para realizar las medidas preventivas necesarias (reuniones con líderes, etc.) en caso de que sea negativo; buscando que se torne neutro o positivo y que no se vuelva conflicto social. Cuando esto no es posible, el evento se convierte en un riesgo social y requiere mayor análisis para poder solucionar el potencial problema.

El segundo instrumento busca conocer mejor las características de los grupos de interés mediante el mapeo de actores C.L.I.P. (Colaboración/Conflicto, Legitimidad, Intereses y Poder) desarrollado por Chevalier y Buckles (2011); que ha sido adecuado a la forma de trabajo de la empresa. Esta herramienta permite, entre otros, evaluar la relevancia de un dado *stakeholder* para la empresa, así como su “posición” ideológica, política, etc. (altamente bloqueador – alto apoyo) y su “comportamiento” (altamente satisfecho - altamente insatisfecho) hacia la MSC; lo que les permite tomar medidas para promover un “comportamiento” positivo (ya que la “posición” no puede ser cambiada).

Por último se ha construido un mapa de redes sociales que permite entender las relaciones entre los grupos de interés para avanzar en un fin común –que se contemplaría en la planificación estratégica ya discutida–. La MSC argumenta que habría roto los lazos de supervivencia entre las comunidades al marcar diferencias socioeconómicas entre éstas, por lo que decidió volverse en un actor social más, colaborando en temas de desarrollo no solamente a las comunidades afectadas sino a toda la zona; mediante alianzas estratégicas, fortalecimiento institucional, capacitación, asistencia técnica, etc. Con todo, el mapa ha mostrado que la MSC no solamente forma parte de la red sino que se encuentra en una posición central; lo cual respondería al hecho

de que se la ve más como una institución pública que como una empresa privada³⁴, por lo que se estaría buscando un mayor protagonismo de alguna instancia pública como la Alcaldía de Colcha K.

Los instrumentos señalados han permitido que la MSC pueda mantener y mejorar su licencia social. Un entrevistado comenta que esto es un trabajo de cada día ya que se puede perder en un instante “por ejemplo, que vaya un trabajador y pise la llama querida del líder pone en riesgo el proyecto (...) el diablo está en los detalles, además es una cultura que no olvida hasta el día de su muerte”. Él recomienda que las negociaciones vayan antes de la explotación, para rayar bien la cancha, y focalizarse primero con las comunidades de impacto directo; buscando siempre el respeto mutuo, entendiendo las costumbres y las tradiciones, comprendiendo como se relacionan con terceros, escuchándolos, adaptándose y buscando buenas relaciones, aplicando medidas como las directrices del Banco Mundial y tomando el tema social en serio “si queremos entender al área rural hay que desoccidentalizarnos”.

V. Inclusión Social

Las relaciones entre las partes han llevado a un proceso de inclusión social, donde –de acuerdo a los antecedentes anteriores– la misma CSC habría buscado “vivir bien”. Las percepciones de estos cambios han sido recabadas de los grupos focales realizados –además de algunos comentarios rescatados de las entrevistas– que son narrados a continuación.

¿Cuáles eran las características socioeconómicas de la Comunidad de San Cristóbal antes de la llegada de la MSC?

Los pobladores se dedicaban principalmente a la agropecuaria en pequeña escala; ya que la minería era importante pero cíclica. Un participante trabajaba en la minería pero con la caída de los precios su empresa quebró y perdió su empleo; aunque tuvo una indemnización que le permitió ir a estudiar a la normal de Llica³⁵. Con todo, para él esa caída en la actividad minera fue una experiencia amarga.

La mayor parte de ellos señala que la vida en la comunidad era dura y que al terminar la escuela no tenían muchas oportunidades económicas en San Cristóbal. Los pobladores empezaban a trabajar desde temprana edad, algunos ayudando a sus padres en la agricultura,

³⁴ En la encuesta realizada por Boutilier (2009), por ejemplo, los *stakeholders* propusieron medidas como: la MSC debe desarrollar servicios básicos (gestión de basura, residuos, asfaltado de caminos, etc.), debe apoyar a 52 comunidades con un plan integral de desarrollo de largo plazo y proporcionar especialistas técnicos.

³⁵ La normal Franz Tamayo de Llica se encuentra en el Municipio del mismo nombre, al noreste de Colcha K.

ganadería y recolección de leña, otros en las pocas actividades que había en la comunidad y en los alrededores, como la explotación de estuco y minerales. El comercio se realizaba precariamente. Un participante iba en caravanas de arrieros de llamas que llevaban sal del Salar de Uyuni a Tarija para cambiarlo por maíz en un viaje que duraba tres meses. Otro comunitario recuerda que fue parte de una caravana de burros que transportaba lana de llama a Argentina para intercambiarla por harina.

Los retornos generados por las diversas actividades eran, en general, escasos. Una persona que trabajaba en la Cooperativa Litoral obtenía un salario de subsistencia, pero en otras épocas comió lagartos y víboras que atrapaba. Otro participante comenta que a pesar de que todos tenían para comer, no tenían dinero para comprar ropa y por ello usaban ropa muy modesta.

Las emigraciones eran usuales; en busca de empleos y/o mayores estudios. Muchos mencionan que al terminar la escuela los varones se presentaban al cuartel (por la falta de oportunidades laborales), y uno señala que después del cuartel las mejores opciones eran migrar a Chile, Argentina u otros lugares del país. Aún revelan que algunos tienen carnet de Chile, Argentina e inclusive de España. Entre los participantes, uno habría migrado a Calama, Chile, para trabajar en construcción; otro a Uyuni para trabajar y estudiar, muchos fueron a la normal de Llica y un último fue a las azufreras de Chile por 20 años.

Algunos señalan que quedaban muy pocos habitantes y el pueblo se vaciaba. Uno repitió un curso de primaria para evitar que se cierre la escuela porque tenía muy pocos alumnos. En general, los hijos se quedaban en el pueblo para ir a la escuela; mientras los padres estaban en las estancias y solo iban al pueblo para fechas importantes; como para las fiestas patrias o las religiosas, y para la Asambleas Generales –donde discutían el desarrollo del pueblo “cómo iba a sobrevivir (...), cómo iba a tener la infraestructura”.

En cuanto a los servicios sociales, los pobladores tenían algunos servicios básicos pero que habrían sido de mala calidad “no había baño ni alcantarillado pero se usaba el lecho del río (que) en época de lluvias limpiaba todo”. Una empresa minera proveía electricidad al pueblo una o dos horas pero en general usaban mecheros a querosén, leña y velas, “los viejos estaban acostumbrados a cocinar a leña, las casas eran de color negro pero calientes”, y el agua potable era obtenida de piletas públicas. Con todo, el pueblo contaba con infraestructura educativa y una posta de salud.

Ellos recuerdan también que todos hacían faenas comunales, incluso los menores, logrando construir algunas infraestructuras como la escuela y el colegio; y que no había instituciones de apoyo como las Organizaciones no Gubernamentales.

¿Cuáles han sido las características socioeconómicas de la Comunidad San Cristóbal con la vigencia de la MSC?

Los comunitarios –en diferentes grados– reconocen que han habido cambios socioeconómicos relevantes con la llegada de la MSC. Un entrevistado señala que “el impacto social y económico es fuerte, muchos no recibían más de Bs. 200, 300, ahora reciben miles”. Aunque no mencionaron sus ingresos laborales actuales señalan que están mejor, especialmente los que trabajan en la MSC; también ahora “hay dinero y ahorros” y “algunos compran casas en otras ciudades”.

Las actividades agropecuarias continúan, aunque al parecer en menor medida, pues varios miembros de la comunidad trabajan en la MSC o en actividades terciarizadas por ésta. Muy pocos han mencionado estar actualmente cultivando o criando animales. Además, la propia dinámica de la empresa también ha favorecido otras actividades como el comercio; aunque hoy en día habría también más competencia.

La generación de oportunidades laborales de la MSC ha sido significativa. Ninguno ha mencionado que los jóvenes migren y una persona cree que el proyecto minero fue importante para que los hijos no se vayan. Además, algunos observan que el pueblo está creciendo y hay inmigración. La MSC habría traído una forma de trabajo mucho más moderna, con nuevas tecnologías, conduciendo a un nuevo esfuerzo de adaptación pero también a una apertura hacia ésta. Muchos comunitarios, principalmente los que trabajan en la MSC, han tenido diversos cursos de capacitación.

Los jóvenes ahora estarían mejor “antes era fregado no había hojas de cuaderno, teníamos que hacer de papel periódico, lo que encontraba (...) ahora la gente tiene recursos económicos”. No obstante, algunos de ellos no estarían aprovechando estas oportunidades; por ejemplo, de estudiar más “salen bachilleres (...) quieren trabajar en la minera”. Además, algunos padres tampoco les estarían dando la atención adecuada a sus hijos.

En materia de servicios sociales, varios de los presentes en los grupos focales mostraron estar satisfechos con los servicios. Ellos comentan que antes algunos maestros eran interinos³⁶ pero ahora ya no, y que, aunque había una posta de salud, tenían limitaciones en su acceso o no la usaban; situación que estaría cambiado. Además, ellos observan que a las personas les gusta tener celular, ver televisión, acceder a internet, etc.³⁷

Con todo, algunos mencionan que el cambio a un nuevo pueblo no ha sido fácil pues ha implicado adaptarse a un nuevo lugar, pero sobre todo dejar un sitio querido que ha sido extrañado, principalmente por las personas de la tercera edad; un participante comenta “llorando he bajado”. Las casas ahora son más grandes, con mejores materiales de construcción; pero más frías que las que tenían antes y donde los techos de paja y paredes de adobe permitían conservar el charque y la papa. Además, en algunos casos la producción agropecuaria es más difícil pues el pueblo está más lejos de las estancias.

Otros participantes muestran su preocupación sobre los problemas de contaminación asociados a la explotación minera y de carencia de agua. Algunos sienten que hubo un distanciamiento con la nueva empresa Sumitomo y que les gustaría mejorar las relaciones; y comentan que cuando se pide recursos para el desarrollo de la comunidad ellos dicen que pagan impuestos que deben llegarles. Ciertos comunitarios también observan que en el campamento de la MSC se tienen mayores beneficios. Sin embargo, otros señalan que no buscaron vivir ahí porque cuando se cierran las minas los trabajadores se quedan en la calle, “ahora la gente está establecida (...) cierra la mina pero ya tiene casita”.

Por último, los participantes muestran también su preocupación sobre el futuro del proyecto. Ellos saben que la explotación de la MSC se acabará, por lo que “deben estar preparados”; y están buscando iniciativas para hacer sostenible el desarrollo de la comunidad; por ejemplo, asfaltar la carretera que une al nuevo pueblo con el corredor que va a Chile por Abaroa con los tributos que paga la MSC, que permitiría trasladar la feria³⁸ de esa localidad a San Cristóbal por su conexión caminera con Argentina y Chile.

¿Qué transformaciones socioculturales hubo con la presencia de la MSC?

Los habitantes de la CSC, como en el mundo andino, cuentan con muchas tradiciones y costumbres; algunas de las cuales se habrían modificado con la presencia de la empresa. Las

³⁶ Estos profesores no son normalistas, e inclusive algunos no son bachilleres.

³⁷ Cabe notar también que la MSC realizó inversiones para el acceso a telecomunicaciones.

³⁸ Esta feria es importante por el comercio de y hacia Chile y Argentina.

organizaciones sociales han sido mantenidas en el tiempo por la unidad de los comunitarios. Algunos entrevistados comentan que es importante mantener esta estructura, lo que habría sido otra razón de porque no fueron campamento minero; donde tendrían todos los servicios pero desaparecerían las autoridades comunitarias.

Las faenas continúan pero son diferentes: antes todos trabajaban en alguna labor ahora son aportes de dinero. Con todo, las faenas de campañas de limpieza con las señoras todavía existen. El *ayni* –una forma de trabajo de reciprocidad donde un grupo de comunitarios ayuda a cada uno en labores como las agrícolas– estaría siendo escasamente practicado.

Las fiestas religiosas continúan, con la devoción y la fe de los pasantes³⁹; aunque sus características han cambiado, ya que representaban un encuentro entre amigos con todos apoyando en la logística (organización, servicios de comidas, música con zampoñas, etc.) Actualmente las fiestas son más ostentosas, con conjuntos profesionales de música, y donde participan inclusive personas desconocidas.

Varios elementos –piedras y lugares– donde se realizaban rituales se perdieron ya que estaban en el antiguo pueblo. Un entrevistado comenta “adentro teníamos bonitos lugares que ni nosotros conocíamos”; por ejemplo, en una cueva había asientos de piedra tallados y una mesa que servía como aula de clases, “eso había sido llamado cabildo de los antiguos (...) nosotros inclusive hemos deteriorado”. Actualmente se han adecuado lugares para hacer los rituales, aunque ya no tendrían los mismos efectos (ver Recuadro 10).

Recuadro 10: Histórica de un Lugar de Ritos

Un lugar que todavía persiste es *Hiru Cancha* (corral o cerro de paja) donde se hacen rituales para conocer cómo será el clima a lo largo del año. En un sitio completamente seco hay un hueco en el que se hacen ofrendas de sangre de llama; chorreando ésta al hueco. La sangre es retirada una vez que está seca e inmediatamente tapada con un *awayo* (tejido) verde; después de 30 a 40 minutos se destapa y se ve el hueco: si está lleno de agua quiere decir que será buen año con abundante lluvia y si está con poca agua que habrá poca lluvia. Uno de los entrevistados comenta que fue corregidor, por lo que tenía que participar en el ritual, pero que no creía hasta que se convenció después de cuatro veces de haber participado “me quedé sorprendido (...) debe haber alguna explicación”. Los comunitarios decidieron no trasladar el lugar porque el ritual y sus resultados “no serían lo mismo”.

Por último, los nuevos jóvenes tienen otras inquietudes. Aquellos que volvieron no se identifican como comunitarios y la mayoría no está interesada en participar en reuniones ni asambleas; aunque asisten más a las fiestas. Ellos tienen más dinero pero menos orientación

³⁹ Los pasantes, o prestes, son los principales responsables de la organización de las fiestas.

familiar, y acceden a los medios de comunicación lo cual cambia los usos y costumbres de la comunidad; por ejemplo, las mujeres ya no quieren usar pollera.

V.1. Análisis Cuantitativo

La Tabla 1 presenta los indicadores *proxy* de no-inclusión social, estimados con los datos de los censos oficiales de 1992, 2001 y 2012 para San Cristóbal y las restantes comunidades de influencia.

En el año 1992 se observa que la mayor parte de los hogares (cerca al 100%) cuentan con deficientes características de vivienda y carencia de servicios básicos, mientras que los indicadores educativos de no-inclusión no son tan altos. Los porcentajes caen en 2001, principalmente para San Cristóbal: en 1992, por ejemplo, ningún hogar tenía agua potable ni alcantarillado en el hogar en la CSC, mientras que en 2001 solo el 13,4% carecía de agua potable y el 35,5% de alcantarillado. En general, con excepción de las variables educativas, estas mejoras se asocian directamente con el traslado del pueblo.

A nivel agregado la media geométrica para la CSC cae de 74,9% a 20,4% mostrando que los problemas de exclusión y pobreza disminuyen. Además, el crecimiento de la población en los dos años censales llega a 587,4% convirtiéndose en la comunidad con más habitantes comparativamente a las restantes.

Tabla 1: Indicadores de No-inclusión Social en las Cuatro Comunidades de Influencia (En porcentajes)

Indicador	Año 1992		Año 2001		Año 2012	
	San Cristóbal	Otras ⁽³⁾	San Cristóbal	Otras ⁽³⁾	San Cristóbal	Otras ⁽³⁾
Analfabetismo ⁽¹⁾	29,9	22,1	7,6	8,8	6,3	6,8
Inasistencia escolar ⁽²⁾	41,7	32,1	9,0	13,3	5,5	7,2
Con pared de adobe	94,4	77,9	30,0	98,7	45,4	81,3
Con techo de paja	94,4	90,6	13,4	66,4	0,9	11,5
Con piso de tierra	89,5	87,4	25,3	71,7	5,3	16,2
Sin agua potable	100,0	88,3	13,4	13,0	8,8	14,9
Sin alcantarillado	100,0	100,0	35,5	100,0	30,3	57,2
Sin electricidad	100,0	100,0	90,8	87,9	1,5	2,0
Media geométrica	74,9	66,6	20,4	39,8	6,4	13,7
Población Total	143	906	983	1117	1530	1708

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística para 1992, 2001 y 2012.

Notas: (1) El porcentaje de analfabetos corresponde a la población de 15 o más años edad; (2) el porcentaje de inasistencia escolar corresponde a la población de 6 a 18 años; (3) incluye Vila Vila, Culpina K y Rio Grande.

Los problemas de exclusión y pobreza disminuyen aún más en 2012. En este año, por ejemplo, apenas el 0,9% de los hogares de la CSC tiene techo de paja, el 1,5% carece de electricidad, el 5,3% cuenta con piso de tierra y el 8,8% no tiene agua potable dentro de la casa

(aunque sí la obtiene mediante piletas públicas y cisternas). Además, la media geométrica llega a valores bajos de no-inclusión social: el 6,4% en la CSC y 13,7% en el resto de las comunidades. En ambos casos el crecimiento poblacional también es importante entre 2001-2012.

Las mejoras en el último periodo inter-censal pueden reflejar varios aspectos, entre ellos, las acciones del Estado, la mayor dinámica económica en la región asociada a las operaciones de la MSC, y algunos proyectos privados específicos de apoyo a las comunidades, incluyendo los de la MSC.

VI. Reflexiones sobre el Caso e Implicaciones para Políticas Públicas

El estudio ha sido desarrollado usando el método de casos (e.g., Kennedy y Scott, 1985; Yacuzzi, 2005). Bajo este marco, la historia sugiere que es posible generar sinergias positivas entre empresas mineras y comunidades afectadas por éstas; donde ambas partes habrían obtenido beneficios netos positivos y mantenido relacionamientos hasta la fecha. Sin embargo, el proceso de negociación, hasta la firma del convenio madre, fue arduo e implicó meses de intensas negociaciones; una vez que las partes debían renunciar a algún interés para llegar a una mayor utilidad. Al final, la comunidad asumió los costos asociados al traslado del pueblo y otras afectaciones a fin de contar con mejores condiciones socioeconómicas, y la empresa se comprometió a trabajar en reasentamiento, mitigación de impactos y otras actividades de apoyo para poder sustraer minerales, venderlos y generar beneficios.

Figura 1: Esquema del Juego Cooperativo



El resultado señalado sienta sus bases en la teoría descrita: ambos jugadores son racionales y objetivos y se enfrentan a un escenario donde sus utilidades se hacen interdependientes, así que buscan un convenio que satisfaga de mejor manera sus intereses (siendo mejor a la opción de ningún acuerdo) a partir del “consumo” de ciertos factores. Además, cabe destacar que la información dada por la empresa a la CSC sobre las ventajas del proyecto habría sido fundamental para comenzar el mismo proceso de negociación. La Figura 1 resume el juego cooperativo entre las partes, donde el poder de negociación –desde un punto de vista objetivo– radica en las bases legales establecidas por el Estado, descritas anteriormente, así como en las formas de hacer prevalecer sus intereses.

Con todo, los comportamientos socioculturales (y aparentemente psicológicos) de las partes también han sido importantes para llevar adelante las negociaciones y los acuerdos. En el caso de la CSC destacan los siguientes aspectos. Primero, la cohesión social, asociada a una forma de organización donde los intereses y las decisiones colectivas primaron sobre las individuales⁴⁰; y que aún habrían sido salvaguardadas con la exclusión de terceros ajenos a la comunidad –que habrían participado como jugadores adicionales con objetivos propios haciendo mucho más complejas las conciliaciones y probablemente imposibilitando algún acuerdo–⁴¹. Así, esta pequeña comunidad muestra un tipo de gobernanza sólida, con códigos de conducta y jerarquías respetadas. En este contexto resalta también el empuje de las personas de la tercera edad que habrían tenido una posición altruista (e.g., al preocuparse por la población activa y no por su bienestar individual), a pesar de que eran los más afectados con el traslado del pueblo. Además, cabe resaltar los factores culturales en la toma de decisiones, como las ceremonias tradicionales y religiosas practicadas, que darían una mayor unidad a la comunidad.

Segundo, el contacto que han tenido con otras regiones, principalmente por las emigraciones, lo que les habría dado una visión más amplia y mejor entendimiento de su situación socioeconómica, así como una posición más emprendedora para generar su propia inclusión social. Tercero, la experiencia en actividades mineras les habría permitido entender mejor el proyecto y sus posibles retornos, aunque también habría generado cierta desconfianza en

⁴⁰ Además cabe recordar que eran solamente 200 comunitarios.

⁴¹ Este comportamiento puede ser entendido en la teoría de juegos cooperativos siguiendo la analogía sobre la división de una torta: dos jugadores podrán tener mayores porciones que tres o más sobre la misma torta.

sus inicios por explotaciones mineras pasadas⁴². Por último, las habilidades sindicales de algunos miembros que, a pesar de ser empíricas, posicionaban mejor a la comunidad en las negociaciones.

En el caso de la empresa resaltan las aproximaciones a las poblaciones afectadas desde la etapa de exploración (reforzadas con empleos para los comunitarios); las que parecen ser fundamentales para establecer un proceso de familiaridad y confianza entre las partes. Además, la contratación de negociadores que, si bien no eran expertos, tenían apertura para entender y adecuarse a las culturas afectadas y generar desde aquí acercamientos más horizontales y amigables –como el conocimiento del idioma nativo–.

Así, el proceso de negociaciones hasta la firma del convenio madre habría sido posible por las ventajas socioeconómicas percibidas por las partes, pero también por favorables bases socioculturales (y psicológicas). A este escenario se agregaría el respeto mutuo entre las partes, que habría primado hasta la fecha a pesar de ciertos desentendimientos.

En el avance del relacionamiento y nuevos acuerdos ambas partes aprendieron a conocerse, entenderse y adaptarse –cambiando probablemente ciertas convenciones– generando empatía, lo que habría sido fundamental para que las relaciones no se quiebren y que el proyecto continúe para beneficio de los actores; llevando inclusive a que la MSC forme parte de la red social de la región. Al respecto resaltan los comentarios de la empresa “si queremos entender (...) hay que desoccidentalizarnos” y “el secreto es saber escuchar”. Además, este proceso ha implicado la construcción de confianza y su mantenimiento (licencia social) pese a sus altas y bajas; donde la MSC ha promovido una interesante relación con las comunidades con la presencia de los enlaces y un sofisticado manejo de información diaria sobre éstas.

Con todo, cabe notar que la CSC ha utilizado activamente diversos medios de presión (protestas, marchas y otros) como formas de poder para hacer prevalecer sus derechos y requerimientos; lo que es muy común en la sociedad boliviana, y muestra en este caso también la conducta de cohesión de la comunidad. Resaltan las movilizaciones para las contrataciones de los comunitarios, lo que mostró explícitamente su poder no solamente para llegar a un convenio sino también para que sus intereses establecidos en éste sean cumplidos en el periodo de vigencia⁴³. Además, aparentemente la manera más efectiva de presionar a la empresa es bloquear la línea férrea y con ello paralizar sus exportaciones.

⁴² Cabe notar que estos dos aspectos también se asocian con las bondades de una mayor información (fundamental en la teoría de juegos).

⁴³ En este caso la función de utilidad sería la sumatoria (al valor presente descontado) de las utilidades para cada año.

Por último, es importante resaltar el recelo por parte de los comunitarios sobre una inclusión más activa del gobierno (además de las bases normativas ya mencionadas); lo cual frente a “fallas de Estado”⁴⁴ limita el beneficio de su intervención, además que –bajo la teoría de juegos cooperativos– queda sin sentido incluirlo como un tercer jugador⁴⁵.

Por otro lado, a lo largo del caso se observan importantes transformaciones sociales, económicas y culturales. La Tabla 1 revela progresos sustantivos en términos de inclusión social antes y después del proyecto minero, 1992-2001, para la CSC; y las mejoras posteriores pueden asociarse, en alguna medida, a éste en todas las comunidades. Los avances se sustentan con la información obtenida por los participantes de los grupos focales, que señalan que los servicios de saneamiento básico, agua potable, telecomunicaciones y electricidad han mejorado en términos de acceso y calidad, y las condiciones habitacionales son, en general, más óptimas –aunque algunos extrañan las paredes de adobe–. Ellos comentan también que el acceso a salud ha mejorado, en parte porque la empresa provee estos servicios al pueblo, y que la educación escolar ya no se la imparte con profesores interinos.

Adicionalmente, las fuentes de trabajo aumentaron, con significativos avances en las condiciones laborales (en términos de ingresos y derechos establecidos por ley); donde la población activa ha dejado de emigrar y retornado a la comunidad; lo que se sustenta, en alguna medida, con el fuerte crecimiento de la población (de 143 en 1992 a 1.530 en 2012).

Las mejoras socioeconómicas a nivel individual parecieran ser más importantes para los miembros de las comunidades que trabajan en la MSC y especialmente para sus hijos y los jóvenes que viven una realidad distinta comparativamente a generaciones anteriores. Ellos –siguiendo a Sen (2000)– tendrían más libertades para emprender hacia una inclusión social, con oportunidades que antes eran inaccesibles: por ejemplo, estudiar sin necesidad de trabajar y acceder a varios tipos de bienes y servicios.

Con todo, esta inclusión ha tenido ciertos costos socioculturales; como la necesidad de adaptarse a un nuevo pueblo, principalmente para las personas de la tercera edad, y la pérdida de lugares sagrados. Además, los jóvenes están experimentando cambios socioculturales asociados a

⁴⁴ Las “fallas de Estado” corresponden a limitaciones que enfrentan los Estados frente a uno ideal; como la toma de decisión para satisfacer determinados grupos y no a la sociedad en su conjunto, la burocracia, los problemas de agente-principal, corrupción, abuso de poder, clientelismo, etc. (e.g., Stiglitz, 2002).

⁴⁵ Cabe mencionar que la partición gubernamental en las áreas rurales era marginal por lo que en 1994 se promulgó la Ley de Participación Popular descentralizando competencias y recursos a nivel Municipal (327 Municipios); aunque con problemas de gobernabilidad que todavía persisten, y que además no son ajenos al gobierno central (ver, e.g., los Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, etc.).

este “desarrollo moderno”, con un aparente menor involucramiento de los padres en su educación así como un menor interés en participar en las organizaciones comunitarias.

Por último, cabe señalar que las mejoras socioeconómicas parecieran ser más sostenibles a nivel familiar/individual⁴⁶ que a nivel comunidad. El proyecto, en su finalización, dejará como legado la acumulación de riqueza y las mayores capacidades laborales. La CSC podrá continuar creciendo en la medida que las diferentes actividades no-mineras que se están realizando se fortalezcan y se busquen también nuevos emprendimientos rentables. Al respecto, cabe destacar el esfuerzo de la Fundación San Cristóbal que hasta la fecha ha logrado consolidar algunas empresas.

El caso deja varias enseñanzas para políticas públicas. El Estado no solamente debería proveer normas en los temas usuales –inversiones privadas, concesiones, tributos, tierra/territorio, regulaciones medioambientales, etc.– como los explicitados para el caso de Bolivia; sino también mejorar las reglas de juego sobre: i) las bases de negociaciones y compromisos entre las partes involucradas; y ii) las políticas de reasentamiento y mitigación de impactos sociales, económicos y culturales, aprovechando las orientaciones de las directrices operativas del Banco Mundial.

En este marco, los procesos de conciliación deberían involucrar solamente a las poblaciones directamente afectadas (por tierra/territorio, uso de recursos naturales, etc.), evitando negociaciones colectivas cuando los intereses, y costos asociados, de las localidades sean diferentes. El Estado debería entonces actuar como árbitro y mediador en los procesos de conciliación (y no como un tercer jugador); proveyendo información, reglas y apoyo necesario a las partes de manera que permita generar conocimiento mutuo y equilibrios en las negociaciones (y poderes relativos), y evite posibles problemas de abusos de poder, clientelismo, burocracia y otros asociados a las “fallas de Estado”. Además, como ente regulador debe velar porque los compromisos asumidos formalmente sean cumplidos y actuar como conciliador en periodos de posibles conflictos.

Por otro lado, el caso se desarrolla en un marco institucional que deja muchas alertas para el beneficio efectivo de una explotación minera a algún país. Primero, el derecho a la propiedad de la tierra/territorio para concesiones versus poblaciones debe ser muy clara, y no como en el caso de Bolivia donde, y como se comentó anteriormente, éstas se superponen. Aún más, la aplicabilidad de la norma derivada estaría sujeta a la efectividad de la gestión gubernamental. En

⁴⁶ Las familias deciden de manera más directa el uso de su relativa holgura de recursos.

Bolivia, por ejemplo, la toma y explotación minera al margen de las leyes ha sido común, donde no solamente el derecho a la propiedad de la tierra/territorio ha sido mellado (con muchas poblaciones afectadas) sino también a la propiedad privada. En este contexto, el proyecto minero tratado parece continuar tanto por la forma de explotación a cielo abierto, que requiere alta inversión, tecnología y conocimiento, como por el apoyo de las comunidades.

Segundo, el Estado debería establecer una política tributaria –tomando en cuenta además todos los costos directos e indirectos de la actividad– que conduzca a que la explotación minera privada tenga un beneficio neto para el país, y velar porque una parte de estos recursos lleguen efectivamente a programas y proyectos que permitan el desarrollo de las regiones afectadas; además de transparentar estas recaudaciones y gastos derivados a la sociedad. En Bolivia, las reglas de juego apuntan a un buen accionar del Estado; por ejemplo, la carga tributaria es alta comparativamente con los estándares internacionales (e.g., Machicado y Saravia, 2013), y las transferencias a las regiones ya se encuentran normadas (Muriel, 2011). No obstante, la eficacia del gasto está menos clara.

En resumen, el caso muestra que los procesos de negociaciones, acuerdos y trabajo conjunto entre las partes se han basado en códigos de conducta y de respeto, algunos de los cuales deberían ser formalizados a partir de bases legales claramente establecidas, para hacer sostenibles estas relaciones. Además, el grado de intervención del Estado debería focalizarse en una regulación adecuada y beneficiosa para las partes, y sociedad en su conjunto; velando por su cumplimiento y evitando en la medida de lo posible escenarios donde las diversas “fallas de Estado” sean factibles.

Bibliografía

- Alfredson, T. y Cungu, A. (2008). *Negotiation Theory and Practice: A Review of the Literature*. Policy Learning Programme, Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Bessis F., Larquier, G. y Latsis, J. (2009). *Are Conventions Solutions? Contrasting Visions of the Relationship Between Convention and Uncertainty*. Documento de Trabajo #12. Paris: Université Paris X Nanterre.
- Boutilier, R. (2009). *Informe de Evaluación de la Licencia Social de la Minera San Cristóbal y sus Relaciones con Partes de Interés*. Potosí: Boutilier & Associates.
- Calla, R. (1988). *Introducción Preliminar al Territorio de San Cristóbal de Nor Lipez* (Manuscrito no publicado). La Paz: Reunión Anual de Etnología.

- Chevalier, M. y Buckles, J. D. (2011), *Guía para la Investigación, la Evaluación y la Planificación Participativas*. Ottawa: SAS2 Dialogue.
- EaBolivia (2012). *Cooperativas Mineras de Bolivia ya Suman 1,200 Gracias a los Altos Precios*. Disponible en: <http://www.eabolivia.com/economia/10148-cooperativas-mineras-de-bolivia-ya-suman-1200-gracias-a-los-altos-precios.html>.
- Jilamita, L. J. y Soto, Q. V. (2005). *Los Ayllus en el Actual Departamento de Potosí: Una Aproximación a la comprensión de su Historia y su Situación Contemporánea*. Lima: OXFAM América, Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí ISALP.
- La Razón (2012, 9 de Febrero). *Crece la Toma de Minas por Altos Precios de Minerales*. La Paz: Autor.
- Lozano, M. J. (1581). *Carta del Factor de Potosí Juan Lozano Machuca (al Virrey del Perú Don Martín Enríquez) en que da Cuenta de Cosas de Aquella Villa y de las Minas de los Lipas* (transcripción de J. M. Casassas (1992). *Estudios Atacameños*, 10, 30-34).
- Kennedy, D. M., y Scott E. (1985). *Preparing Cases in Public Policy*. John F. Kennedy School of Government. Cambridge: Harvard University.
- Machicado, S. C. G y Saravia, A. (2013). *El Desarrollo de la Minería en Bolivia desde una Perspectiva Institucional* (Manuscrito no publicado). La Paz, Bolivia.
- Madrid, L. E. (1999). *Del Abrigo de los Mallkus al Frio del Cemento: Negociaciones entre la Apex Silver Limited y la Comunidad San Cristóbal de Nor Lípez*. Santiago: Centro de Ecología y Pueblos Andinos.
- Mas-Colell, A., Whinston, D. M. y Green, R. J. (1995). *Microeconomic Theory*. New York: Oxford University Press.
- Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (2009). *Atlas de Territorios Indígenas Originarios en Bolivia*. La Paz: Autor.
- Morales, J. A. y Evia, V. J. L. (1995). *Minería y Crecimiento Económico en Bolivia*. Documento de Trabajo #03. La Paz: Instituto de Investigaciones Socio Económicas.
- Muñoz-Reyes, R. (2007a). *Estudio de Línea de Base Socio Económico Cultural de la Comunidad San Cristóbal, Nor Lípez, Potosí* (Manuscrito no publicado). Potosí: Minera San Cristóbal S. A.
- Muñoz-Reyes, R. (2007b). *Estudio de Línea de Base Socio Económico Cultural de la Comunidad Culpina K, Nor Lípez, Potosí* (Manuscrito no publicado). Potosí: Minera San Cristóbal S. A.

- Muñoz-Reyes, R. (2007c). *Estudio de Línea de Base Socio Económico Cultural de la Comunidad Vila Vila, Nor Lipez, Potosí* (Manuscrito no publicado). Potosí: Minera San Cristóbal S. A.
- Muñoz-Reyes, R. (2008). *Estudio de Línea de Base Socio Económico Cultural de la Comunidad Rio Grande, Nor Lipez, Potosí* (Manuscrito no publicado). Potosí: Minera San Cristóbal S. A.
- Muriel, H. B. (2011). *Bolivian Sub-National Revenues: A Review*. Documento de Trabajo #04. La Paz: Fundación INESAD.
- Muriel, H. B., y Ferrufino, R. (2012). *Regulación Laboral y Mercado de Trabajo: Principales Desafíos para Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio y Embajada de Dinamarca.
- Murra, J. V. (1975). *Formaciones Económicas y Políticas del Mundo Andino*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Nash, F. J. (1950). The Bargaining Problem. *Econometrica* 18(2): 155-162.
- Nash, F. J. (1953). Two-Person Cooperative Games. *Econometrica* 21(1): 128-140.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, USA: Cambridge University Press.
- Oswald, J. A. (1985). The Economic Theory of Trade Unions: An introductory Survey. *Scandinavian Journal of Economics* 87(2):160-193.
- Peñaranda, J. (1996). *Who is Who? En la Minería Boliviana*. Documento de Trabajo #01. La Paz: Instituto de Investigaciones Socio Económicas.
- Young, P. H. (1996). The Economics of Conventions. *Journal of Economic Perspectives* 10(2), 105-122.
- Rasnake, R. (1987). *Modelos Emergentes de Acción Política y Sindicalismo Campesino. en Potosí: Los Casos de Yuras y Nor Lipez*. Baltimore: Goucher College.
- Rivera, C. S. (1990). Democracia Liberal y Democracia de Ayllu: El caso del Norte de Potosí. En C. Toranzo (Ed), *El difícil Camino Hacia la Democracia* (pp. 9–51). La Paz: ILDIS.
- Sanabria, R. M. (2009). *El Sector Minero*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.
- Sen, A. (2000). *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny*. Social Development Paper #1. Manila: Asian Development Bank.
- Silver, H. (2007). *The process of Social Exclusion: The Dynamics of an Evolving Concept*, Department of Sociology. Chronic Poverty Research Centre Working Paper #95. Rhode Island: Department of Sociology, Brown University.

- Stiglitz, J. E. (2002), *La Economía del Sector Público*. 3^o Ed. España: Antoni Bosch.
- Superintendencia de Desarrollo Sostenible y Relaciones Comunitarias (2012). *Plan de Gestión Social: Informe Anual* (Manuscrito no publicado). Potosí: Minera San Cristóbal S.A.
- Thomson, I. y Boutilier, R. (s.f). *The Social Licence to Operate*. Disponible en <http://sociallicense.com/>.
- Yacuzzi, E. (2005). El Estudio de Caso como Metodología de Investigación: Teoría, Mecanismos Causales, Validación. Documento de Trabajo #296. Córdoba: Universidad del CEMA.