
INVESTIGACIÓN ORGANIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD EN LA MINERÍA A PEQUEÑA ESCALA Y ARTESANAL – BOLIVIA

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio es parte de la investigación en red sobre Organización e Institucionalidad de la Minería en Pequeña Escala y Artesanal en Latinoamérica, realizada por el IDRC/IIPM.

En Bolivia, el concepto de MPE está vinculado principalmente a la minería chica y cooperativa, que involucra una amplia gama de operadores mineros como ser las cooperativas mineras, pequeñas unidades productivas con estructura empresarial, productores familiares y productores individuales artesanales. El estudio está referido exclusivamente a las cooperativas mineras, por su importancia en la generación de empleo y su contribución al valor de la producción minera, pero también porque presenta mayores posibilidades de generalización de los resultados.

La metodología utilizada para el estudio es la investigación cualitativa, por sus ventajas para el estudio de grupos pequeños, ya que permite una exploración a profundidad de sus características. Se ha seleccionado para el efecto tres estudios de caso:

- (i) Cooperativa Minera Chorolque Ltda.,
- (ii) Cooperativa Minera Poopó Ltda. y
- (iii) Proyecto Santa Clara.

Los criterios utilizados en la selección de estudios de caso básicamente se refieren a: (i) diversidad geográfica, (ii) tamaño y (iii) diversidad productiva.

Las principales características de las zonas de estudio son las siguientes:

El Centro Minero Chorolque se encuentra ubicado en la Provincia Nor Chichas, Cantón Chorolque, Departamento de Potosí, a una altitud de 4.780 m.s.n.m. y una distancia de 26 Km. de Atocha y 907 Km. de la ciudad de La Paz. Cuenta con 4.983 habitantes y es el centro más poblado de la región.

La actividad económica y productiva está centrada en la actividad de la Cooperativa Minera Chorolque Ltda., productora de estaño, una de las más grandes del país ya que cuenta con 1.240 socios, entre activos y pasivos.

El Centro Minero Poopó se encuentra ubicado en la Provincia y Cantón del mismo nombre, en el Departamento de Oruro, a 58 Km. de la ciudad de Oruro, hacia el noreste. El acceso desde la ciudad de La Paz es a través de una carretera de 288 Km. La población total de la comunidad minera de Poopó alcanza aproximadamente a 2.100 habitantes.

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN EN RED SOBRE ORGANIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD EN LA MPE Y ARTESANAL
IDRC – IIPM
Programa de Pequeña Minería y Minería Artesanal

La Cooperativa Minera Poopó cuenta con un total de 126 socios y produce minerales complejos de plata, plomo y zinc. Al margen de la actividad minera, los pobladores de la comunidad desarrollan actividades agrícolas y pesqueras.

Por su parte, el pequeño poblado de Santa Clara se encuentra ubicado en el Municipio Tipuani del Departamento de La Paz, aproximadamente a 272 Km. de la ciudad de La Paz y a 12 Km. de Tipuani. Cuenta con una población aproximada de 600 habitantes.

El Proyecto Santa Clara es una operación minera aurífera que resulta de la fusión de dos cooperativas: la Cooperativa Minera Unificada, compuesta por 48 socios, y la Cooperativa Minera Saiguani, conformada por 42 socios; orgánicamente Santa Clara funciona en forma independiente.

Bajo el enfoque de análisis organizacional utilizado, los principales hallazgos se resumen a continuación.

El origen y proceso histórico de las cooperativas está fuertemente vinculado a hechos históricos de la vida del país. Así, la Cooperativa Minera Poopó se crea luego de la Revolución de 1952 y el establecimiento de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), por su parte, las cooperativas componentes del Proyecto Santa Clara se originan como consecuencia de la reversión de las concesiones mineras de la Compañía Aramayo, también efecto del proceso revolucionario del 52, mientras que la Cooperativa Minera Chorolque se estructura como consecuencia del cierre de operaciones de COMIBOL, en el año 1986.

El perfil cultural de los integrantes de las tres organizaciones tiene las siguientes características: (i) en el caso de Poopó, sus integrantes son de origen quechua, la mayor parte lugareños y en menor medida inmigrantes; (ii) en Chorolque sus integrantes principalmente son quechuas inmigrantes de otras provincias potosinas y (iii) en Santa Clara, sus integrantes son predominantemente inmigrantes de provincias paceñas (aymaras) y en menor medida de origen quechua. El idioma principal en los tres casos es el castellano y la religión predominante la católica.

En Poopó y Chorolque, como en la mayoría de las cooperativas tradicionales, la remuneración del trabajo se basa en la producción colectiva de la unidad básica denominada cuadrilla, aunque internamente la distribución está vinculada al aporte individual de cada uno de los miembros de la cuadrilla. En general no existe la relación a través de salario, salvo el caso de miembros del nivel administrativo.

En el caso del Proyecto Santa Clara, la remuneración del factor trabajo se basa exclusivamente en el salario; sin embargo este resultado no se puede generalizar al resto de cooperativas auríferas donde se presenta dominante una sui géneris forma de remuneración denominada “bolsada”, que consiste en una retribución en especie que el trabajador logra tomando para su propio beneficio una parte del producto diario de su trabajo.

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN EN RED SOBRE ORGANIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD EN LA MPE Y ARTESANAL
IDRC – IIPM
Programa de Pequeña Minería y Minería Artesanal

Para el análisis de la estructura y funcionamiento de las cooperativas mineras en Bolivia se ha seguido la estructura de organización propuesta por Mintzberg y Quinn (1993), que consta de seis partes:

- (i) En el **ápice estratégico**, lugar desde donde se vigila la totalidad del sistema, se sitúan la Asamblea y los Consejos de Administración y Vigilancia; la existencia de una Gerencia no es práctica difundida en las cooperativas mineras;
- (ii) El **núcleo de operaciones**, parte de la organización donde se elabora los productos, está conformado principalmente por la cuadrilla, y según el tamaño de la cooperativa también por las diferentes secciones y niveles;
- (iii) En la **línea intermedia**, definida como la jerarquía de autoridad entre el ápice estratégico y el núcleo de operaciones, se sitúan los jefes de nivel, los jefes de cuadrilla y los asistentes laborales;
- (iv) La **tecnoestructura** o grupo de analistas de planificación y control del trabajo fuera de la línea de autoridad, está conformada por los departamentos técnicos de las cooperativas mineras, integrados normalmente por un reducido grupo de profesionales, apoyados por asistentes laborales y encargados de ingenio;
- (v) Las **unidades de apoyo administrativo** frecuentes son el departamento de contabilidad y el de comercialización;
- (vi) La **ideología/cultura** en las cooperativas se expresa en la existencia de normas socialmente establecidas, pactadas mediante otras formas rituales y cotidianas más allá de las formas legales.

Sobre el ejercicio del poder, la autoridad y las formas de resolución de conflictos, es posible generalizar el hecho de que en las cooperativas mineras el poder emana de la autoridad y está representado principalmente en el Consejo de Administración, aunque como poder delegado por parte de la Asamblea. Los mecanismos de participación en la toma de decisiones en las cooperativas mineras se asientan fundamentalmente en la Asamblea, órgano máximo de decisión, donde es posible una participación irrestricta de los miembros de la organización.

Los conflictos internos se resuelven en un sistema escalonado de prevención y resolución de conflictos, donde en primera instancia se recurre al jefe de cuadrilla o jefe de punta, si es necesario se llega al jefe de nivel, al Gerente (si existe), al Consejo de Administración o de Vigilancia, y en última instancia a la Asamblea.

Sobre el ejercicio de ciudadanía, en general los actores mineros perciben que no han alcanzado el suficiente reconocimiento de sus derechos; esto se puede advertir de modo particular respecto a la provisión de servicios básicos por parte del Estado, que se considera totalmente insuficiente. Empero, cuando se indaga sobre otros derechos ciudadanos, tales como la participación en las decisiones de la comunidad o el ejercicio del derecho democrático a elegir o ser elegido, el criterio de la mayoría es que en este aspecto se ha producido un significativo avance.

Con relación a las obligaciones ciudadanas, no existe una percepción demasiado clara en los integrantes de las organizaciones; sin embargo, existe un reconocimiento

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN EN RED SOBRE ORGANIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD EN LA MPE Y ARTESANAL
IDRC – IIPM
Programa de Pequeña Minería y Minería Artesanal

del incumplimiento de obligaciones, principalmente impositivas, sociales y ambientales.

En las relaciones de género los avances son todavía imperceptibles. La participación de la mujer en las decisiones de la organización es muy limitada o casi nula, consecuencia de fuertes tendencias discriminatorias. Por otra parte, el trabajo femenino aún es subvaluado y no logra niveles de reconocimiento proporcionales al esfuerzo.

Sobre las relaciones con el entorno se puede afirmar lo siguiente: (i) las relaciones con el Estado están basadas en obligaciones formales y la percepción de los integrantes de las organizaciones de MPE sobre estas relaciones es insatisfactoria, pese a que se reconoce algunos esfuerzos de políticas de apoyo al sector; (ii) las relaciones entre las organizaciones de MPE y el sector privado se perciben como necesarias y favorables aunque en algunos casos se reconoce la imposición de precios y la falta de transparencia en el proceso transaccional; (iii) las relaciones entre las organizaciones de MPE y la sociedad civil se perciben como basadas en una gran comunidad de objetivos, aunque se reconoce la necesidad de una mayor complementación; (iv) las relaciones con ONGs y cooperación externa se perciben como carentes de una orientación adecuada hacia resultados más concretos, esta percepción probablemente se deba a que estas organizaciones desarrollan actividades de menor visibilidad.

Sobre las percepciones de los integrantes de las cooperativas mineras respecto al marco regulatorio se ha encontrado que: (i) en el ámbito minero ambiental, la percepción de los MPE es que, si bien la legislación ambiental vigente otorga un tratamiento específico a las operaciones mineras de pequeña escala, las condiciones económicas en que estas se desenvuelven son determinantes para su incumplimiento; (ii) en el ámbito laboral, se acepta que el marco regulatorio no es desfavorable para este sector; (iii) en el ámbito tributario, las percepciones difieren por sector. En las cooperativas tradicionales perciben que el régimen del Impuesto Complementario de la Minería no permite la mínima evasión; en cambio, los integrantes de las cooperativas auríferas admiten que el régimen vigente permite un alto grado de evasión de tributos y que la única manera de superar esta situación es volver al monopolio estatal en la comercialización de minerales y metales vigente en décadas pasadas.

En lo referente a políticas públicas, es evidente que el Estado ha desarrollado varias medidas de apoyo al sector, aunque estas resultan todavía insuficientes. Entre estas medidas se puede mencionar la creación del Fondo Minero de Inversión, destinado exclusivamente a las cooperativas mineras, el Programa de Empleo Minero Productivo y el Programa de Asistencia Técnica.

Finalmente, y como conclusión, se puede señalar que la minería de pequeña escala en Bolivia se ha convertido en una realidad social insoslayable y en un referente obligado en la definición actual de las políticas públicas.

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN EN RED SOBRE ORGANIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD EN LA MPE Y ARTESANAL
IDRC – IIPM
Programa de Pequeña Minería y Minería Artesanal

El segmento más importante de la MPE de Bolivia, las cooperativas mineras, ha logrado desarrollar organizaciones gremiales muy fuertes, con una importante capacidad de movilización social que ha determinado una creciente e incluso decisiva influencia política en la esfera estatal. Las demandas sectoriales han pasado a constituir en los últimos años temas de la agenda de políticas públicas y es frecuente que sean discutidas en las más altas esferas del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, el destacable grado de organización demostrado a nivel nacional no muestra necesariamente concordancia con el alcanzado en el plano interno por las organizaciones integrantes. A este nivel, más allá del establecimiento formal de organizaciones cooperativas, incluyendo el funcionamiento de sus principales órganos, las principales falencias se reflejan en (i) la ausencia de mecanismos colectivos de generación y distribución del producto social, (ii) altos grados de informalidad respecto a sus vínculos con el Estado y (iii) baja capacidad de gestión técnica y administrativa.

Entre las fortalezas organizacionales de las cooperativas mineras se puede señalar: (i) el alto grado de cohesión interna, (ii) fuerte control social sobre sus miembros, (iii) fuerte arraigo en la comunidad.

Finalmente, es importante señalar que las cooperativas mineras coadyuvan de manera importante a generar procesos de desarrollo local en las poblaciones mineras donde se instalan. La influencia de estas organizaciones es significativa en las decisiones locales y en promover la institucionalidad local, ya que las normas socialmente aceptadas constituyen una importante guía y son el referente del comportamiento de sus pobladores, reforzando significativamente la valoración de su ciudadanía.

EQUIPO DE LA INVESTIGACIÓN

Coordinador Nacional
Investigador Principal

Lic. Ana María Aranibar
Lic. Elidoro Sandi Bernal

Abril, 2004

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN EN RED SOBRE ORGANIZACIÓN E
INSTITUCIONALIDAD EN LA MPE Y ARTESANAL
IDRC – IIPM
Programa de Pequeña Minería y Minería Artesanal**
