

Análisis del sector y Normativa **Minera** en Bolivia



SERIE
DEBATE PÚBLICO
Nº 34

- Importancia de la minería: Contribución al PIB, exportaciones, inversiones, renta, empleo
- Estructura de la minería en Bolivia: Identificación de actores
- Normativa relacionada al sector minero
- Fortalezas y debilidades del marco normativo
- Diagnóstico del marco normativo que regula la explotación minera
- Propuesta de acciones de información, investigación y análisis

 Fundación
JUBILEO

Índice

1. Resumen Ejecutivo	5
2. Importancia de la minería en Bolivia: Contribución al PIB, exportaciones, inversiones, renta, empleo	6
3. Estructura de la minería en Bolivia: Identificación de actores	11
3.1. Normas y políticas	12
3.2. Dirección, administración, supervisión y fiscalización	13
3.3. Exploración	13
3.4. Control y Registro	13
3.5. Operador/Productor	14
3.6. Empresa Privada	15
3.7. Cooperativas Mineras	16
4. Normativa relacionada al sector minero en Bolivia	17
4.1. Constitución Política del Estado	17
4.2. Normativa socioambiental	20
5. Fortalezas y debilidades del marco normativo relacionado con el sector minero	23
6. Diagnóstico del marco normativo que regula la explotación minera en Bolivia	25
6.1. Nueva Ley de Minería N° 535	27
6.1.1. Antecedentes	27
6.1.2. Reserva fiscal	28
6.1.3. Función económica social de la minería	30
6.1.4. Interés económico social	30
6.1.5. Participación de las naciones y pueblos indígenas	31
6.1.6. Fiscalización	32
6.1.7. Papel de los municipios y de las gobernaciones	33
6.1.8. Investigación y formación del talento humano	33
6.1.9. Actores productivos de la minería	34
6.1.10. Estructura institucional y empresarial del sector	35
6.1.11. Derecho minero	36
6.1.12. Contratos	37
7. Propuesta de acciones de información, investigación y análisis	39
Referencias bibliográficas	40

Acrónimos

AJAM	Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera
CEDIB	Centro de Documentación e Información de Bolivia
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CPE	Constitución Política del Estado
FENCOMIN	Federación Nacional de Cooperativas Mineras
FOFIM	Fondo de Financiamiento de la Minería
ICM	Impuesto Complementario a la Minería
IT	Impuesto a las Transacciones
IUE	Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LF	Libra Fina
LME	London Metal Exchange
OT	Onza Troy
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SENARECOM	Servicio Nacional de Registro y Control de Comercialización de Minerales y Metales
SERGEOTECMIN	Servicio Geológico y Técnico de Minas
UMSA	Universidad Mayor de San Andrés
USD	Dólares de los Estados Unidos
UTO	Universidad Técnica de Oruro

DIRECTOR: Juan Carlos Núñez

ELABORACIÓN: Héctor Córdova

EDICIÓN: Jorge Jiménez Jemio

FOTOGRAFÍAS: Héctor Córdova

DIRECCIÓN: Edificio Esperanza,

Av. Mcal. Santa Cruz 2150, Casilla 5870

TELEFAX: (591-2) 2125177 – 2311074

E-MAIL: fundajub@entelnet.bo

CASILLA: 5870 La Paz-Bolivia

2015



1.

Resumen

Ejecutivo

El aporte del sector minero al Producto Interno Bruto (PIB), el año 2012, fue de 7,31%; el año 2013 descendió a 6,24% y el año 2014 a 6,02%. En cuanto a la exportación de minerales, éstos representan alrededor de 30% del valor total exportado¹.

Asimismo, el aporte de los sectores de hidrocarburos y minería a los ingresos públicos, tanto en el ámbito nacional como subnacional, muestra que el país tiene una alta dependencia de la explotación de sus recursos naturales.

Los tres actores productivos del sector minero reconocidos por la Constitución Política del Estado (empresas del Estado, empresas privadas y cooperativas privadas) cumplen papeles diferentes con más o menos limitaciones. Las empresas del Estado forman parte de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), salvo la Empresa Siderúrgica del Mutún, por presión de la región en la que se encuentra el yacimiento.

La eficiencia de las operaciones de las empresas de COMIBOL es variada:

- La empresa minera Colquiri ha demostrado ser más eficiente que la empresa privada que la administraba hasta el año 2012.
- La empresa minera Huanuni, por el acuerdo que permitió poner fin a la lucha entre cooperativistas y asalariados, tiene un excesivo número de trabajadores y su costo operativo es muy alto, lo que económicamente se traduce en resultados ineficientes.
- La empresa hidrometalúrgica de Corocoro, si bien entrega resultados positivos, no cumple el objetivo con que fue creada.
- La empresa metalúrgica Vinto tiene resultados muy positivos, aunque, por el estilo burocrático del país tiene una deuda alta con la empresa Huanuni.
- La empresa de recursos evaporíticos avanza en la consolidación de la explotación del litio del salar de Uyuni con una gran demora respecto a su programación.
- El complejo metalúrgico de Karachi-pampa, que comenzó sus operaciones durante la gestión 2014, por varios motivos, no tiene una operación continua.

¹ En este punto hay una imprecisión desde el año 2012, pues se registraron como producción boliviana varias toneladas de oro cuya procedencia no está perfectamente identificada. Económicamente, estas toneladas representan entre 500 y 1.500 millones de dólares, que son, aproximadamente 25% de la exportación total. Esta situación distorsiona completamente la serie estadística.

Las empresas privadas que operan en Bolivia realizan inversiones moderadas, ello debido a que sus proyectos no son de gran envergadura en comparación con países vecinos, salvo la

Minera San Cristóbal; ello no se debe precisamente a falta de potencial mineralógico en Bolivia, por el contrario, el país cuenta con interesantes reservas de mineral, sino a las contradicciones normativas que existieron hasta antes de la aprobación de la ley minera, el año 2014.

El subsector cooperativo es el que más empleos genera; sin embargo, es el que menos aporta al Estado en impuestos y regalías. Por el momento, las empresas contratadas por COMIBOL siguen registrando su producción como suya, lo que hace que las exportaciones de la corporación sólo representen el 10% del global, las de las empresas privadas 60% y las de las cooperativas 30%, descartando la exportación de oro, cuya procedencia es dudosa.

El año 2014 fue promulgada la ley minera después de un largo tratamiento que comenzó el año 2007. Siete años de incertidumbre y cinco de contradic-

ción entre la ley que estuvo vigente y la Constitución Política del Estado, promulgada en 2009, determinaron una crisis en el sector que todavía no ha sido superada.

Precisamente la Constitución Política del Estado define la línea política del sector estableciendo directrices para los operadores, el medioambiente, el plano económico y la relación entre el sector minero y los otros sectores de la economía nacional.

La ley minera intenta hacer operativos los preceptos constitucionales defendiendo intereses subsectoriales y resolviendo contradicciones que, de otra manera, conducirían a conflictos entre ellos. Sin embargo, esta nueva norma tiene también algunos puntos débiles que se mencionan en este documento.

Esta situación vivida durante siete años ha llevado a que los avasallamientos de minas sean frecuentes, ahuyentando todo tipo de iniciativa privada, grande o pequeña, en términos de inversión.

Asimismo, el sector cooperativo, que tiene mucha fuerza política, pugnó por mayor asignación de concesiones a la par de exenciones tributarias que, sin duda, desincentivaron la competitividad en el sector.

La empresa minera estatal, con limitaciones técnicas y financieras para asumir por sí misma las operaciones de grandes yacimientos que posee, se encontró sumida en la injerencia política, lo que le impidió operar como una empresa más en el sector.





2.

Importancia

de la minería en Bolivia: Contribución al PIB, exportaciones, inversiones, renta y empleo

La minería es un negocio de alto riesgo debido a la incertidumbre de encontrar mineral como resultado de la exploración, por la variación de los precios de los metales en el mercado internacional, por los avasallamientos, por las amenazas de nacionalización y por la inseguridad jurídica que hay en el país en este sector. Cuando se encara un proyecto de explotación del recurso, después de haber realizado la exploración, el riesgo no termina y el minero debe estar pendiente de los precios internacionales de los metales, del comportamiento de los vecinos, de las fechas que ha escogido el Gobierno para anunciar nacionalizaciones y de que cambien las reglas de juego de la noche a la mañana.

La cadena de producción de los metales tiene sus particularidades que se detallan a continuación para comprender mejor la economía minera. El proceso comienza con el descubrimiento de ciertas irregularidades en un terreno, esto indica que en el subsuelo puede haber un mineral valioso. Paso seguido, se desarrolla una etapa de exploración que puede durar años y que sólo consume capital, sin reportar ningún ingreso. En caso de que en esta fase se confirmase la existencia de un buen depósito, se planifica la explotación y el posterior enriquecimiento.

La etapa de extracción del mineral se da durante toda la vida de la mina y su producto es una mezcla de mineral valioso y otros acompañantes, algunos de los cuales tienen un valor comercial y otros no. Normalmente, el mineral principal representa entre 1% y 10% del peso total extraído. La fase de beneficio o concentración es ineludible si el minero no quiere pagar costos excesivos de transporte. En ésta se separa, lo más posible, el mineral valioso del resto de compuestos y se lo deja listo para la comercialización o para extraer el metal; a este producto se conoce como concentrado de mineral. Esto último se logra con procesos hidro o pirometalúrgicos y el producto es la verdadera materia prima. A partir de ésta comienza la verdadera industrialización.

El operador minero que vende concentrados de mineral enfrenta un importante descuento del valor que debería recibir. Este descuento corresponde a lo que le costaría al comprador extraer el metal desde el concentrado; o sea, el costo de la última etapa de la cadena. Este descuento depende del mineral. Para el zinc oscila entre 40 y 50% del valor del metálico; para el estaño, entre 20 y 30%; para el oro, entre 1 y 2%.

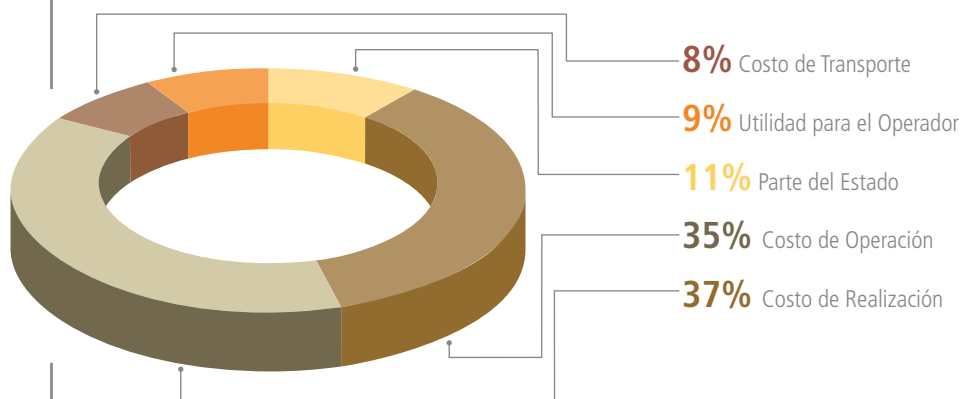


Cuando las plantas de extracción están en el extranjero, éste es el valor que se transfiere. La mayor parte de los minerales tiene acompañantes valiosos que una buena tecnología permite recuperar. En muchos casos, los comercializadores no reconocen estos

acompañantes y se convierten en ganancia pura del fundidor.

Sobre esta estructura se ha determinado una distribución de los costos, como se muestra en la siguiente ilustración:

ILUSTRACIÓN 1: Distribución del valor del mineral



Fuente: Elaboración propia con información de empresas estatales y privadas
La parte del Estado corresponde al pago de regalías e impuestos.

¿Cuál es la importancia de la minería en el país?

Sin duda, es grande; pero esto no debe ocultar la realidad de que podría ser mayor si hubiera un proceso de industrialización que agregue valor al metal. Con la exportación de concentrados de mineral se obtienen ingresos significativos para el país; pero la transferencia de riqueza no renovable al extranjero con pérdida de valor es demasiado grande como para quedarse inmóvil ante la situación.

muy cerca por el zinc y el plomo. La producción minera estará presente durante mucho tiempo, el litio, el oro, el hierro y el indio serán el relevo de los minerales que vayan agotándose.

Durante estos últimos 10 años, la minería se convirtió en uno de los sectores económicos más dinámicos del país, en el que se comprometieron importantes inversiones y que generó fuentes de empleo.

El auge de las economías emergentes y el desarrollo sostenido del mundo del norte han configurado un escenario tal que los precios de las materias primas han subido bruscamente desde el año 2006, llegando a su pico a mediados de 2011 y, aunque ahora están bajando, se mantienen en niveles altos, con una tendencia a crecer en el largo plazo, aunque con una volatilidad en el corto plazo que genera dudas a los inversores.

Para ver la importancia actual de la minería, primero habrá que destacar que Bolivia siempre fue un país minero (lo que no es bueno) por lo que, durante mucho tiempo, el país vivió de la minería. En la época de la colonia, la plata de Potosí no sólo sostuvo la economía local, sino que financió gran parte del desarrollo industrial europeo. Actualmente, la plata vuelve a ser nuestro principal metal de exportación, acompañada, de

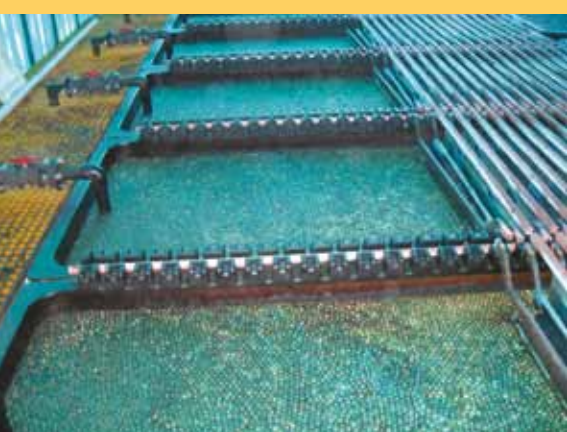
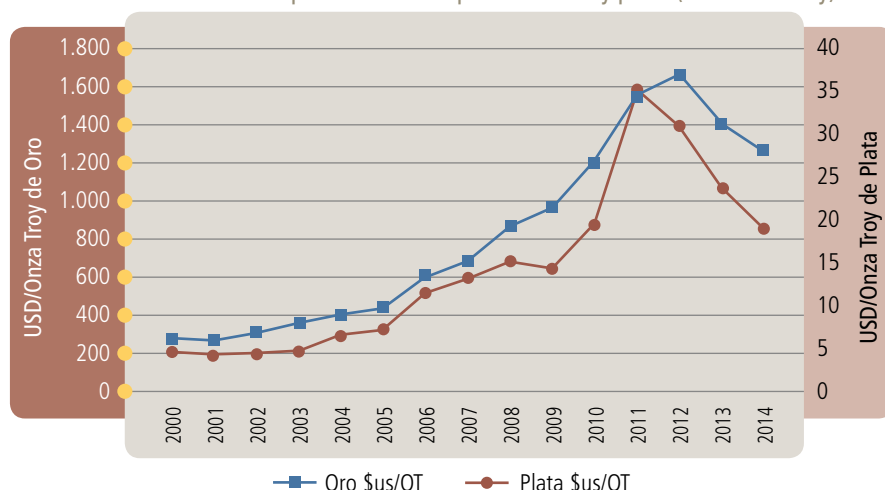
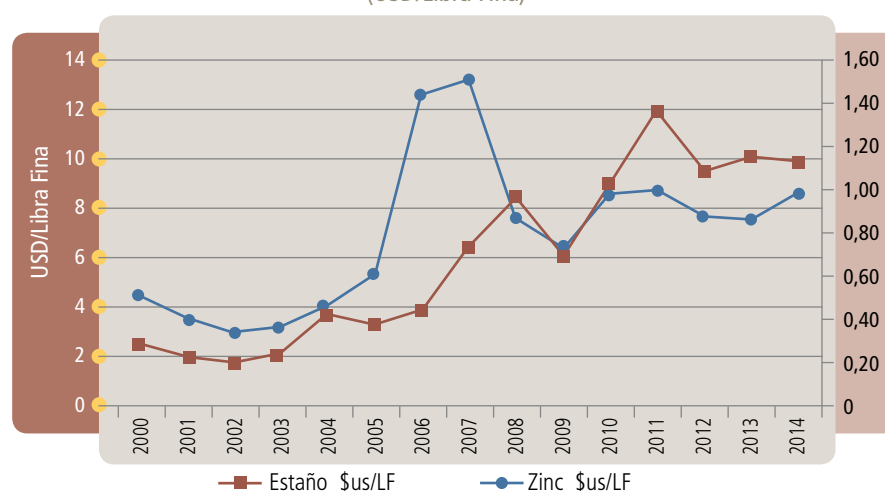


ILUSTRACIÓN 2: Comportamiento del precio del oro y plata (USD/Onza Troy)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Minería y Metalurgia a partir de datos de la LME y de la revista Metal Bulletin

ILUSTRACIÓN 3: Comportamiento del precio de otros minerales extraídos (USD/Libra Fina)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Minería y Metalurgia a partir de datos de la LME y de la revista Metal Bulletin

Como resultado de esta situación, el aporte minero a la economía nacional ha ido en crecimiento y, paralelamente, ha provocado distorsiones temporales nunca vistas en el pasado. El sector estatal y el empresarial privado no han generado una cantidad significativa de empleo; pero el sector privado cooperativo, sí.

Resulta difícil determinar cuánta gente trabaja en las cooperativas mineras. En el Ministerio de Trabajo hay un registro de los/as socios/as cooperativistas

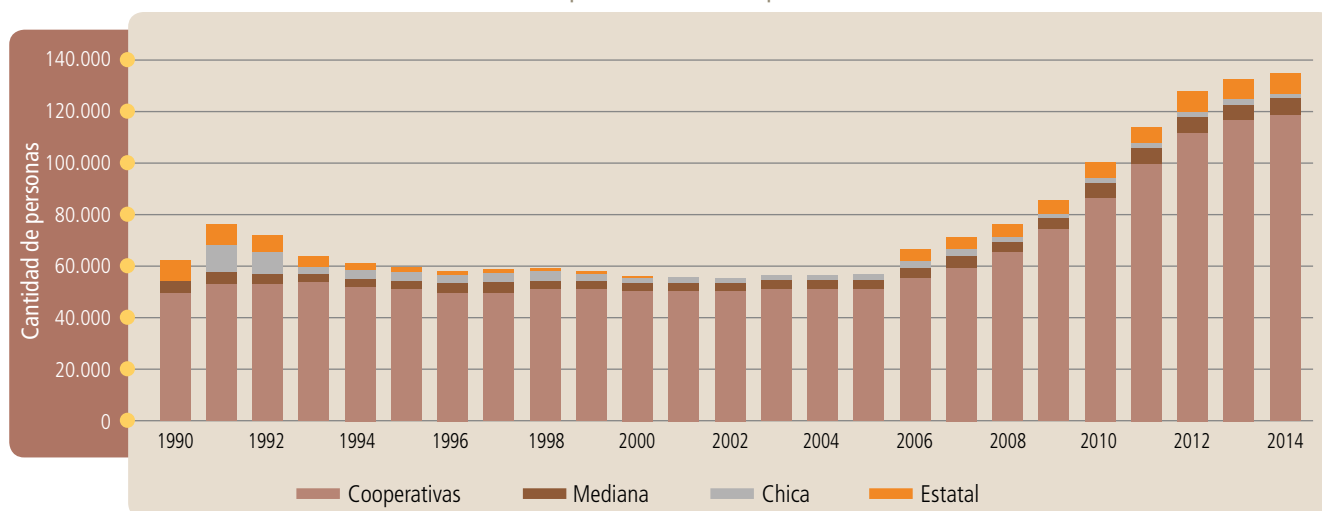
de cada una de estas organizaciones; pero, en muchos casos, hay empleados/as y peones que no lo son. Por ejemplo, la investigación de Ferrufino, Eróstegui y Gavincha² sobre el Cerro Rico muestra que, el año 2010, en el cerro trabajaron aproximadamente 20.000 personas, 40% de la Población Económicamente Activa de la ciudad, de las cuales una parte son socios cooperativistas; pero el resto son se-

gundas y terceras (de acuerdo a la nomenclatura que se usa en el Cerro y que fue rescatada por la investigación del Centro de Documentación e Información de Bolivia (CEDIB), para referirse a los peones y a los peones de los peones)³. La siguiente ilustración muestra la cantidad de personas que trabajan en el sector minero clasificado en minería estatal, minería mediana, chica y cooperativizada.

2 Ferrufino R., Eróstegui R., Gavincha M. Potosí, el Cerro nuestro de cada día. 2011. LA-BOR, La Paz, Bolivia, pg. 125 y siguientes.

3 Michard J. Cooperativas mineras en Bolivia: formas de organización, producción y comercialización. 2008. CEDIB. Cochabamba.

ILUSTRACIÓN 4: Comportamiento del empleo en el sector minero



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Minería y Metalurgia

La cantidad de trabajadores que prestan servicios en el sector minero sólo confirma la importancia del sector en los aspectos económicos y sociales del país.

El efecto multiplicador de la minería tradicional, pese a que es pequeño, es significativo. Al influjo de la minería se mueve todo un circuito logístico de proporciones difícilmente calculables: transporte, alimentación, seguridad, diversión, provisión de insumos, mano de obra y energía son algunos de los elementos más importantes que de-

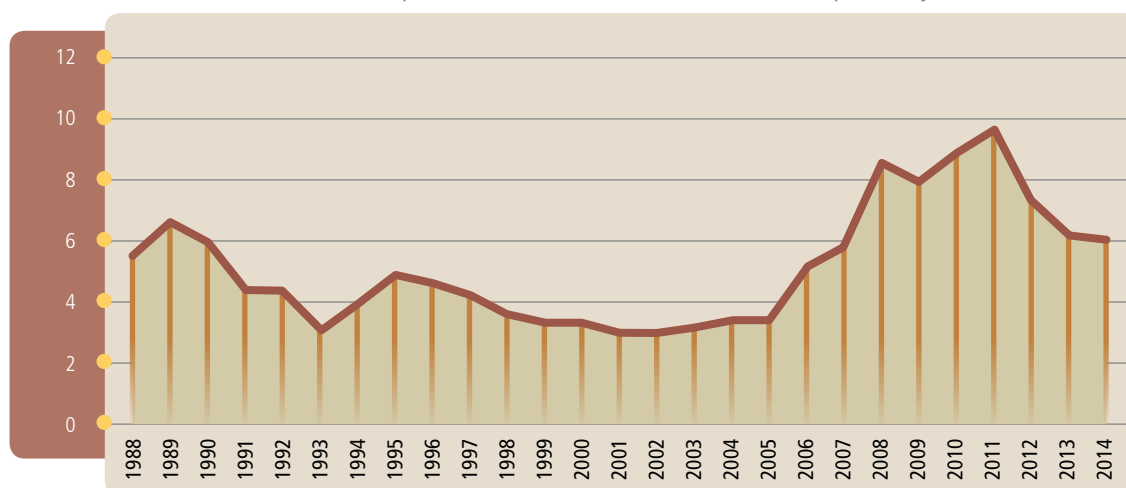
manda la minería y que son proporcionados por el contexto cercano al yacimiento. El estudio citado de Ferrufino ha estimado que 50% de la economía de la ciudad de Potosí se mueve en torno a la minería.

En Oruro no se ha hecho un estudio similar; pero el impacto de la minería es notorio. Sólo si se toma en cuenta a la empresa minera Huanuni, se puede observar que el rubro servicios personales asciende a 9 millones de dólares al mes, lo que significa que cerca de

5 millones de dólares ingresan a la economía local a través de las remuneraciones que perciben los trabajadores cada mes.

El aporte de la minería al PIB nacional es importante y, en las gestiones 2011, 2012 llegó a 9,6% y a 7,3%, respectivamente, como se aprecia en la siguiente ilustración. En el caso del año 2011, la contribución más alta desde los años 80 se debe a los extraordinarios niveles de los precios internacionales de los metales.

ILUSTRACIÓN 5: Aporte del sector minero al PIB nacional (En porcentaje)

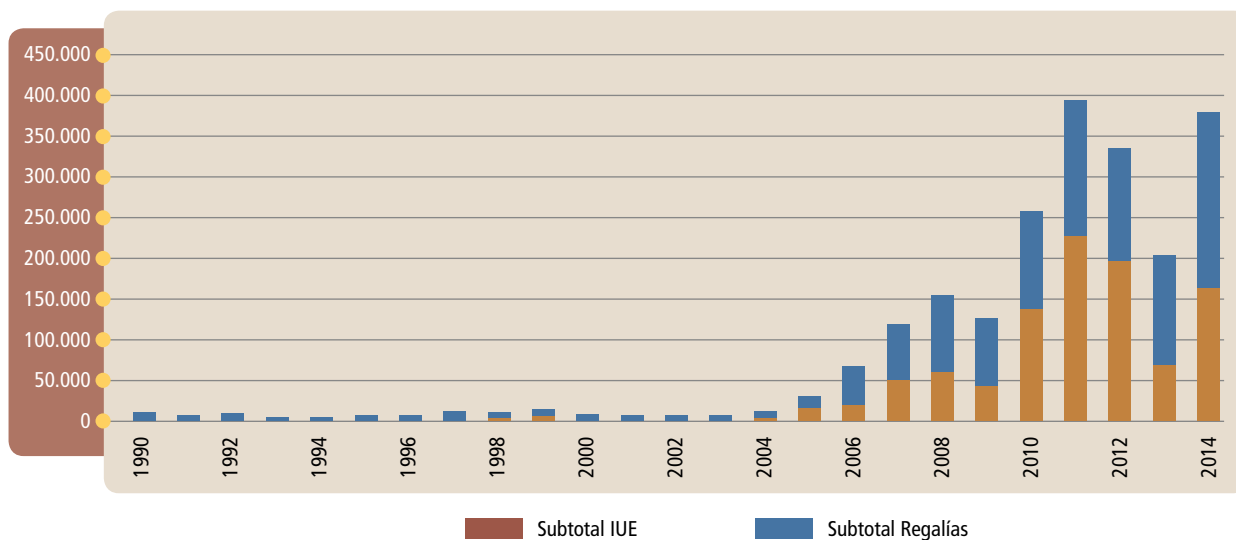


Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Asimismo, entre regalías e impuestos, el sector minero ha aportado, en los últimos años, cantidades importantes de

dinero. El año 2011 se alcanzó un nivel histórico de recaudación, como se aprecia en la siguiente ilustración.

ILUSTRACIÓN 5: Evolución del pago de impuestos y regalías del sector minero



Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia





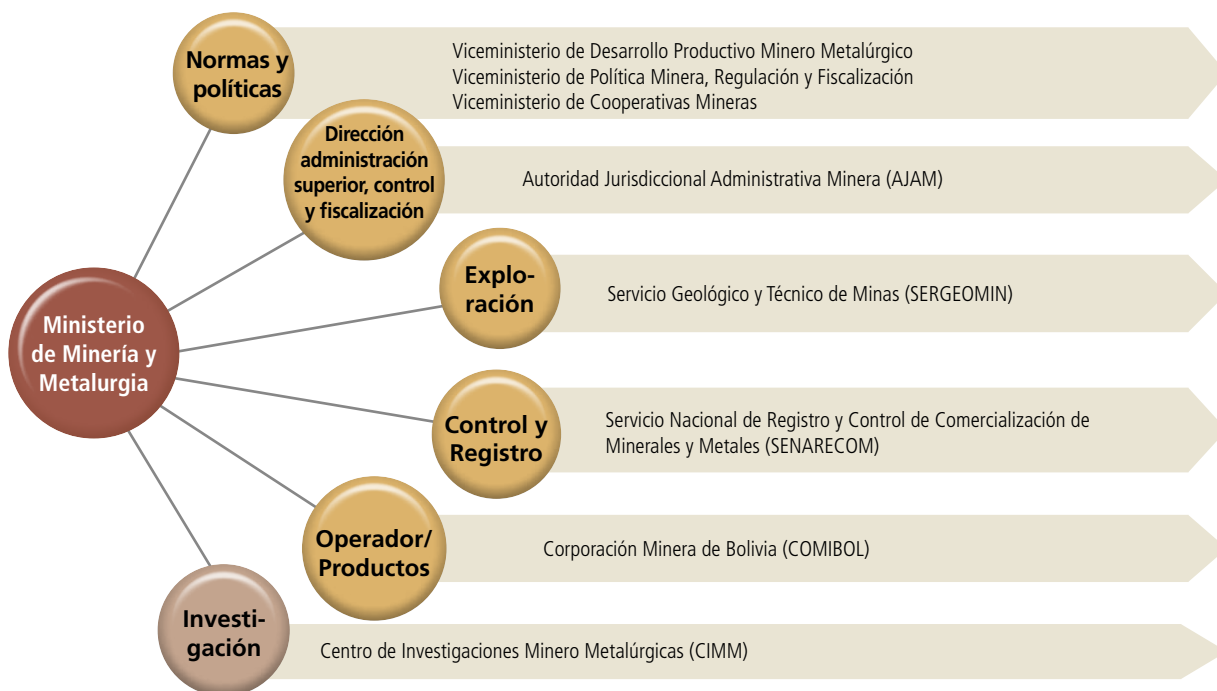
Estructura

de la minería en Bolivia: Identificación de actores



De acuerdo con la Constitución Política del Estado (CPE), los actores productivos del sector minero son tres: las empresas del Estado, las empresas privadas y las cooperativas privadas.

En el marco institucional boliviano, el Estado tiene un papel múltiple y, por lo mismo, está representado por diferentes instituciones:



3.1. Normas y políticas

Las principales atribuciones del Vice-ministerio de Política Minera, Regulación y Fiscalización⁴, en el marco de las competencias asignadas al nivel central por la Constitución Política del Estado y establecidas en el Decreto 29894, son:

- a) Formular políticas que permitan el control estratégico de los recursos mineralógicos, promoviendo la actividad minera con valor agregado e industrialización.
- b) Proponer políticas, normas, reglamentos e instructivos para el desarrollo minero metalúrgico, en coordinación con entidades públicas competentes en materia de inversión, financiamiento, tributos, comercialización de minerales, gestión social, gestión ambiental y desarrollo institucional.
- c) Controlar la aplicación de la legislación y regulaciones vigentes para el sector, en el ámbito de su competencia.
- d) Realizar seguimiento a la gestión de las empresas e instituciones bajo tuición y dependencia, en el ámbito de sus políticas institucionales.
- e) Procesar, analizar y difundir información estadística sobre la producción y exportación de minerales y metales, así como otros indicadores de comportamiento sectorial.
- f) Promocionar el potencial minero del país y conocer y resolver en sede administrativa las controversias mineras.

Las principales atribuciones del Viceministerio de Desarrollo Productivo Minero Metalúrgico son las siguientes:

- a) Proponer planes, programas y proyectos para el desarrollo del sector minero metalúrgico en temas de geología, minería, metalurgia no ferrosa, siderurgia y la cadena de recursos evaporíticos.
- b) Promover la actividad minera planificada, racional, sistematizada y socialmente participativa en los diferentes sectores de la minería.
- c) Promover el desarrollo de la inversión y producción en el sector minero metalúrgico, con proyectos minero metalúrgicos estatales, privados, comunitarios y de economía mixta, aplicando principios de prevención y control ambiental.
- d) Precautelar el estricto cumplimiento de las normas de preservación del medio ambiente para la explotación minero metalúrgica; promover el incremento de la producción y productividad, a partir de la innovación tecnológica y aplicación de economías de escala creciente.
- e) Proponer políticas que fomenten la participación indígena en los beneficios de la industria minera.
- f) Aplicar los procedimientos y reglamentos de consulta y participación ciudadana que permitan establecer acuerdos para la explotación minera sostenible.
- g) Establecer periódicamente las cotizaciones oficiales de los minerales para su comercialización.

Las atribuciones del Viceministerio de Cooperativas Mineras son las siguientes:

- a) Establecer programas y proyectos de fortalecimiento de las cooperativas mineras, en los ámbitos técnico, administrativo, de seguridad industrial y salud ocupacional.
- b) Incentivar el desarrollo y transformación productiva, económica y social de las cooperativas mineras y mine-

ría chica, generando acciones que permitan introducir mejoras en su gestión técnica y administrativa.

3.2. Dirección, administración, supervisión y fiscalización

De acuerdo con la Ley de Minería, las principales atribuciones de la autoridad administrativa jurisdiccional minera son:

- a) Administrar el registro minero, catastro y cuadrículado minero, a través de una dirección especializada.
- b) Gestionar los contratos administrativos mineros de las áreas mineras con contratos de arrendamiento con la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) que corresponde a las cooperativas mineras de acuerdo al Parágrafo V del Artículo 61 de la ley minera.
- c) Gestionar la adecuación a contratos administrativos mineros respecto de áreas mineras.
- d) Gestionar (i) licencias de prospección y exploración, y (ii) nuevos contratos administrativos mineros, en cada caso sobre áreas libres.
- e) Suscribir a nombre del Estado los contratos administrativos mineros.
- f) Gestionar las Licencias de Operación y de Licencias de Comercialización, otorgarlas y, en su caso, suspenderlas o revocarlas de acuerdo con la ley minera.
- g) Convocar y llevar adelante la consulta previa.
- h) aa) Determinar la suspensión temporal de las actividades mineras según lo establecido en el Artículo 103 de la ley minera.

La AJAM se financia con recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) y un porcentaje del pago por la patente minera establecido en el Artículo 238 de la ley minera, así como donaciones y otros derechos por tramitación.

⁴ D.S. 29894 de estructura organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional. 07/02/09.

3.3. Exploración

El SERGEOMIN tiene la misión de elaborar la carta geológica nacional; realizar investigación científica y tecnológica en los campos de la geología, minería e hidrología, así como en lo relativo al impacto ambiental de las actividades minero-metalúrgicas; además, coadyuvar al desarrollo de la actividad minera mediante el apoyo técnico a los trámites mineros, el levantamiento y actualización del catastro minero nacional, el manejo del registro minero y el control del pago de patentes mineras.

3.4. Control y Registro

El SENARECOM está encargado de regular y controlar las actividades de comercialización interna y externa de minerales y metales; registrar y verificar la información de las exportaciones mineras y de la comercialización interna de minerales y metales; registrar e informar sobre los aportes de cooperativas mineras y mineros chicos a las entidades estatales, de acuerdo con disposiciones legales; apoyar la elaboración de estadísticas sobre producción y comercialización de minerales y metales en el territorio nacional.

El SENARECOM, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 29165, coordina sus operaciones con los gobiernos departamentales y municipales donde esta entidad se establezca.

3.5. Operador/ Productor

La COMIBOL está constituida por varias empresas y proyectos ubicados en varios lugares del territorio nacional, gran cantidad de yacimientos repartidos en los nueve departamentos, propiedades tangibles e intangi-

bles sobre toda la geografía nacional, una oficina central ubicada en la ciudad de La Paz y algunas oficinas regionales en lugares estratégicos.

Aunque su constitución es la de una corporación, en realidad, sus empresas constitutivas administradas por ella misma no le aportan económicamente, en cambio, las que están operadas por terceros, sí. De esta manera, sus ingresos están fuertemente desestructurados hasta el punto en que no puede hablarse de una economía integral. Mientras sus proyectos se desarrollan, la COMIBOL aporta lo necesario hasta lograr su materialización. En ese momento, adquieren categoría de empresas y se desmiembran de la Corporación y generan su propia economía.

Los ingresos de la COMIBOL provienen de las siguientes fuentes:

- Ventas de los minerales producidos en las empresas administradas por ella.
- Alquileres de sus yacimientos arrendados a terceros.
- Alquileres de sus empresas a terceros.
- Repartición de utilidades de sus empresas operadas por terceros.
- Alquileres de yacimientos del Estado arrendados a terceros.
- Alquileres de sus equipos y maquinarias arrendados a terceros.
- Venta de sus equipos y maquinarias a terceros.

La mayor proporción corresponde a la venta de minerales de sus minas, en segundo lugar está el reparto de utilidades y el alquiler de sus minas. La venta y alquiler de sus equipos está casi siempre con pagos en mora y genera costos administrativos muy altos.

El año 2011 ha concretado un crédito del Banco Central para ejecutar el proyecto



de industrialización de los recursos evaporíticos del salar de Uyuni, este crédito ha sido confirmado en octubre de 2015.

Salvando la oscilación de precios internacionales de los minerales, la situación económica de la COMIBOL no ha variado en las últimas gestiones. Ningún contrato significativo nuevo, ninguna mina nueva, ningún ingenio nuevo, ningún yacimiento importante recién descubierto. Pero, se podría mencionar la puesta en marcha de las plantas de bismuto en Telamayu y de cobre en Corocoro; aunque el caso de la primera es muy irregular por diversos factores y el de la segunda, por lo menos extraño ya que no cumple el objetivo de su creación y sólo usa el 75% de su capacidad instalada.

La empresa metalúrgica Vinto, como parte de la COMIBOL, ha iniciado las operaciones de su nuevo y moderno horno Ausmelt para fundir toda la producción de concentrados de estaño del país. La planta de Karachipampa, después de muchos problemas y dificultades, está fundiendo concentrados de plomo-plata.

En Huanuni se producen concentrados de alta y baja ley de estaño y ha concluido la construcción de su nuevo ingenio que podrá tratar 3000 toneladas de mineral por día, en Corocoro el producto es cobre catódico de alta pureza, en Telamayu se produce bismuto de calidad farmacéutica.

En las otras empresas de COMIBOL operadas por privados se tiene: Bolívar con producción de complejos de plomo, plata y zinc; en Porco, complejos de plomo, plata y zinc y en San Vicente, complejos similares; pero que incluyen cobre. Las cooperativas que operan minas propias de COMIBOL producen toda la variedad de minerales del país.

La COMIBOL participa en todos los eslabones de la cadena minero – metalúrgica; pero no en todos los minerales. La COMIBOL explora en varios departamentos, destinando montos, considerados por todos, pequeños (4 millones de dólares el año 2012). Los resultados de las exploraciones de los últimos años no han arrojado resultados interesantes en magnitud. El prospecto más interesante de la COMIBOL, en este momento, es el de Malku Khota, producto de la nacionalización del año 2012.

En cuanto a la minería, las únicas minas trabajadas por la COMIBOL son las de Huanuni y Colquiri, en este momento, de manera irregular se hace minería en Corocoro. Sus otras minas son operadas por terceros.

3.6. Empresa privada

Existe una amplia gama de operadores de diverso tamaño, los hay pequeños, medianos y grandes, aunque, todavía se mantiene la nomenclatura del siglo pasado que sólo habla de mineros chicos y medianos.

La empresa más grande del país es la Minera San Cristóbal que opera un yacimiento que se encuentra a su nombre, otra empresa con yacimiento “propio” es Inti Raymi; Sinchi Wayra o Illapa, una subsidiaria de Glencore tiene también buenos yacimientos a su nombre y opera dos de las minas más importantes de COMIBOL (Bolívar y Porco) para esta empresa del Estado, recibiendo como retribución a este servicio el 45% de las utilidades obtenidas en la operación.

Otra empresa que opera para la COMIBOL es Panamerican Silver, a cargo de San Vicente, y otra es Manquiri, subsidiaria de Coeur d’Alene que opera para la COMIBOL en el Cerro Rico de Potosí.

Dentro de este subsector se destaca que la mayor parte de las últimas iniciativas que se plasmaron en el país provienen de Canadá y de países asiáticos.

Las empresas Panamerican Silver, Coeur d’Alene, Orvana, Castillian, Apogee y Mineralex son canadienses, así como la empresa que exploró y pretendió explotar el yacimiento de Malku Khota. Las asiáticas son Sumitomo, Kores, Citic Guoang y varias empresas chinas que están asociándose con cooperativas locales. Excepcionalmente, se tuvo la presencia de una empresa australiana asociada a una sudafricana para explotar oro de Amayapampa.

Las empresas privadas tienen a la Cámara Nacional de Minería y a la Asociación de Mineros Medianos como entidades que las representan en sus negociaciones con el Estado; para acuerdos entre ellas o con cooperativas se mueven independientemente.

No generan un elevado número de empleos; pero aportan con tecnología y capital. Los impuestos y regalías los pagan íntegramente y, aunque han sufrido avasallamientos de parte de cooperativas, comunidades y otras personas, continúan con sus emprendimientos. Se subraya también que varias entidades que anunciaron su llegada al país, por diversos factores, dieron marcha atrás. Se citan en este rubro a las empresas que se presentaron a las convocatorias para montar y poner en funcionamiento las refinerías de zinc; pero después de la adjudicación se retiraron.

3.7. Cooperativas mineras

El subsector cooperativo ha crecido vertiginosamente, tanto en número como en áreas de trabajo y en producción. Por estos factores ha desarrollado una presencia política llamativa en

el país, tiene una fuerte participación en el ministerio de minería, tiene un viceministerio específico, una dirección general, varios asambleístas, entre senadores y diputados, controla algunas secretarías de minas en gobernaciones y los representantes de su federación nacional tienen una llegada ágil a la presidencia del Estado. Está presente en el directorio de COMIBOL, pese a la prohibición de la ley minera.

Por distintos mecanismos de presión han logrado varias concesiones del Gobierno: reducción del canon de las regalías, Impuesto al Valor Agregado (IVA) cero en sus transacciones, donaciones de equipos y maquinarias, contratos de minas en conflicto (Caracoles, Himalaya, Colquiri), campos deportivos, comercializadora de minerales, ingenios de concentración, colas y desmontes que debía operar COMIBOL y otras menores que fueron solicitadas al Estado.

FOFIM es una entidad de financiamiento para las cooperativas que, por norma de creación se sustentó en un apoyo económico de COMIBOL de 8 millones de dólares (parte de la deuda del subsector a la entidad del Estado por la transferencia, a diversos títulos, de equipos, maquinarias y yacimientos de su propiedad).

Las cooperativas han recibido un apoyo permanente del Estado porque, cuando los precios de los metales en el mercado internacional estaban muy bajos, las cooperativas mantuvieron viva la llama de la minería en todo el territorio. Para lograrlo, el Estado les dio apoyo técnico y económico mediante varios programas y proyectos (APEMIN, COMIBOL).

El número de cooperativistas afiliados al sistema de salud nacional crece permanentemente, así como el número de cooperativas que cuentan con su licen-

cia ambiental. En este rubro se destaca que todas las nuevas cooperativas que deseaban acceder a áreas de la reserva fiscal debían tramitar su licencia ambiental antes de firmar el contrato con COMIBOL; sin embargo, el viceministro del subsector informó en octubre 2015 que sólo el 15 % de las cooperativas tenían licencia ambiental.

La evolución de las cooperativas en estos últimos cuatro años es significativa. El Gobierno les donó ingenios de concentración de minerales y varios equipos y maquinarias; pero las cooperativas más organizadas han dado pasos gigantes alejándose de la explotación artesanal. En este punto son ejemplos notables las cooperativas del sur: Chorolque y Ánimas (donde se instaló una fundición para minerales de plata) que cuentan con plantas de procesamiento de minerales, financiadas con sus propios recursos.



4. Normativa

relacionada con el sector minero en Bolivia

El marco normativo del sector minero en Bolivia está constituido por los siguientes instrumentos: CPE, Código Minero y sus reglamentaciones, ley de la empresa pública, decreto de estructura del Órgano Ejecutivo, ley de IVA cero para las cooperativas, ley contra los avasallamientos, decretos de creación o declaración de empresas estratégicas, resolución del Tribunal Constitucional y resoluciones ministeriales con procedimientos administrativos del sector.

Este marco normativo establece la política minera del país redefiniendo

el derecho minero, restableciendo las competencias productivas del Estado, anulando las concesiones, redefiniendo la condición para mantener la vigencia del derecho, estableciendo la forma de distribuir la regalía y otros detalles que se describirán a continuación.

4.1. Constitución Política del Estado

La Constitución del país define la política minera nacional estableciendo una serie de elementos en varias categorías. La siguiente tabla resume esta estructura:



TABLA 2

Categoría	Definición en la Constitución Política del Estado
Medio ambiente	<p>Es deber del Estado y de la población conservar, proteger y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y mantener el equilibrio del medio ambiente.</p> <p>Las políticas de gestión ambiental son:</p> <p>Tanto la planificación como la gestión deben ser participativas, con control social.</p> <p>Deben aplicarse sistemas de evaluación de impacto ambiental y control de calidad ambiental</p> <p>El Estado y la sociedad promoverán la mitigación de los efectos nocivos al medio ambiente, y de los pasivos ambientales que afectan al país.</p> <p>Se determina la imprescriptibilidad de los delitos ambientales.</p> <p>Se deberá evitar, minimizar, mitigar, remediar, reparar y resarcir los daños que se ocasionen al medio ambiente.</p> <p>Deberán establecerse las medidas de seguridad necesarias para neutralizar los efectos posibles de los pasivos ambientales.</p>
Investigación	<p>El Estado desarrollará y promoverá la investigación relativa al manejo, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales.</p>
Aspectos económicos	<p>La explotación de recursos naturales en determinado territorio estará sujeta a un proceso de consulta a la población afectada respetando sus normas y procedimientos propios.</p> <p>Hay respeto a la iniciativa empresarial y seguridad jurídica.</p> <p>No se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la soberanía económica del Estado.</p> <p>Todas las formas de organización económica tienen la obligación de generar trabajo digno y contribuir a la reducción de las desigualdades y a la erradicación de la pobreza.</p>

Categoría	Definición en la Constitución Política del Estado
Aspectos económicos	<p>Se prohíbe el monopolio y el oligopolio privado, así como cualquier otra forma de asociación o acuerdo de personas naturales o jurídicas privadas, bolivianas o extranjeras, que pretendan el control y la exclusividad en la producción y comercialización de bienes y servicios.</p> <p>El Estado ejercerá la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía.</p> <p>Se promoverá prioritariamente la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables, en el marco del respeto y protección del medio ambiente, para garantizar la generación de empleo y de insumos económicos y sociales para la población.</p> <p>Se determina el monopolio estatal de las actividades productivas y comerciales que se consideren imprescindibles en caso de necesidad pública.</p> <p>La industrialización de los recursos naturales será prioridad en las políticas económicas, en el marco del respeto y protección del medio ambiente y de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y sus territorios. La articulación de la explotación de los recursos naturales con el aparato productivo interno será prioritaria en las políticas económicas del Estado.</p> <p>Toda inversión extranjera estará sometida a la jurisdicción, a las leyes y a las autoridades bolivianas, y nadie podrá invocar situación de excepción, ni apelar a reclamaciones diplomáticas para obtener un tratamiento más favorable.</p> <p>Las relaciones económicas con estados o empresas extranjeras se realizarán en condiciones de independencia, respeto mutuo y equidad. No se podrá otorgar a Estados o empresas extranjeras condiciones más beneficiosas que las establecidas para los bolivianos.</p> <p>El Estado es independiente en todas las decisiones de política económica interna, y no aceptará imposiciones ni condicionamientos sobre esta política por parte de estados, bancos o instituciones financieras bolivianas o extranjeras, entidades multilaterales ni empresas transnacionales.</p>
Recursos naturales	<p>Será responsabilidad del Estado la dirección de la política minera y metalúrgica, así como el fomento, promoción y control de la actividad minera.</p> <p>Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.</p> <p>Los recursos naturales no metálicos existentes en los salares, salmueras, evaporíticos, azufres y otros son de carácter estratégico para el país.</p> <p>El Estado reconocerá, respetará y otorgará derechos de uso y aprovechamiento sobre los recursos naturales.</p> <p>El Estado será responsable de las riquezas mineralógicas que se encuentren en el suelo y subsuelo, cualquiera sea su origen, y su aplicación será regulada por la ley.</p> <p>Se reconoce como actores productivos a la industria minera estatal, industria minera privada y sociedades cooperativas.</p> <p>El Estado asumirá el control y la dirección sobre la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales estratégicos a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias, las que podrán, a su vez, contratar a empresas privadas y constituir empresas mixtas.</p> <p>El Estado ejercerá control y fiscalización en toda la cadena productiva minera y sobre las actividades que desarrollen los titulares de derechos mineros, contratos mineros o derechos preconstituidos.</p> <p>La gestión y administración de los recursos naturales se realizará garantizando el control y la participación social en el diseño de las políticas sectoriales.</p> <p>En la gestión y administración podrán establecerse entidades mixtas, con representación estatal y de la sociedad, y se precautelará el bienestar colectivo.</p> <p>El Estado podrá suscribir contratos de asociación con personas jurídicas, bolivianas o extranjeras, para el aprovechamiento de los recursos naturales, debiendo asegurarse la reinversión de las utilidades económicas en el país.</p> <p>El Estado otorgará derechos mineros en toda la cadena productiva, suscribirá contratos mineros con personas individuales y colectivas previo cumplimiento de las normas establecidas en la ley.</p> <p>El derecho minero en toda la cadena productiva así como los contratos mineros tienen que cumplir una función económica social ejercida directamente por sus titulares. El contrato minero obligará a los beneficiarios a desarrollar la actividad minera para satisfacer el interés económico social. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a su resolución inmediata.</p> <p>El derecho minero que comprende las inversiones y trabajo en la prospección, exploración, explotación, concentración, industrialización o comercialización de los minerales o metales es de dominio de los titulares. La ley definirá los alcances de este derecho.</p> <p>Las áreas de explotación minera otorgadas por contrato son intransferibles, inembargables e intransmisibles por sucesión hereditaria.</p> <p>En el plazo de un año desde la elección del Órgano Ejecutivo y del Órgano Legislativo, las concesiones sobre recursos naturales deberán adecuarse al nuevo ordenamiento jurídico.</p>

Categoría	Definición en la Constitución Política del Estado
Recursos naturales	<p>La migración de las concesiones a un nuevo régimen jurídico en ningún caso supondrá desconocimiento de derechos adquiridos. En el mismo plazo, se dejarán sin efecto las concesiones mineras de minerales metálicos y no metálicos, evaporíticos, salares, azufreras y otros, concedidas en las reservas fiscales del territorio boliviano.</p> <p>Las concesiones mineras otorgadas a las empresas nacionales y extranjeras con anterioridad a la promulgación de la presente Constitución, en el plazo de un año, deberán adecuarse a ésta, a través de los contratos mineros.</p> <p>El Estado reconoce y respeta los derechos preconstituidos de las sociedades cooperativas mineras, por su carácter productivo social.</p> <p>Las empresas privadas, bolivianas o extranjeras, pagarán impuestos y regalías cuando intervengan en la explotación de los recursos naturales, y los cobros a que den lugar no serán reembolsables. Las regalías por el aprovechamiento de los recursos naturales son un derecho y una compensación por su explotación, y se regularán por la Constitución y la ley.</p> <p>Las utilidades obtenidas por la explotación e industrialización de los recursos naturales serán distribuidas y reinvertidas para promover la diversificación económica en los diferentes niveles territoriales del Estado. La distribución porcentual de los beneficios será sancionada por la ley.</p>
Contratos	<p>El Estado, a través de sus entidades autárquicas, promoverá y desarrollará políticas de administración, prospección, exploración, explotación, industrialización, comercialización, evaluación e información técnica, geológica y científica de los recursos naturales no renovables para el desarrollo minero.</p> <p>El domicilio legal de las empresas mineras se establecerá en la jurisdicción local donde se realice la mayor explotación minera.</p>
Industrialización	<p>La industrialización y comercialización de los recursos naturales será prioridad del Estado.</p> <p>Los procesos de industrialización se realizarán con preferencia en el lugar de origen de la producción y crearán condiciones que favorezcan la competitividad en el mercado interno e internacional.</p> <p>Las actividades de exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales no renovables tendrán el carácter de necesidad estatal y utilidad pública.</p>

La Constitución define la base de lo que será la explotación minera en el país. Algunos de los elementos más relevantes de este texto son:

La redefinición del derecho minero es muy importante. Antes el minero se consideraba propietario del mineral cuando lo extraía del yacimiento y podía hacer con él lo que le pareciese más conveniente a sus intereses. Con la nueva estructura del derecho minero, el operador no es propietario del mineral y está limitado a usarlo y aprovecharlo. Además, para mantener vigente este derecho, el operador está obligado a responder al interés económico social. Estos dos aspectos exigen que la ley minera aclare los alcances de este derecho y defina lo que se entiende por interés económico social.

A diferencia de lo que ocurre con el sector petrolero, la Constitución no menciona el nombre de la COMIBOL. De esta situación se pueden extraer varias conclusiones, la más evidente es que no se pensaba o no se deseaba el resurgimiento de esta entidad y por eso se habla de instituciones autárquicas.

Siguiendo esta línea de análisis, en general, la Constitución define cuatro actores en el terreno económico del país, en el caso minero, sólo hay tres, quedando al margen la organización social comunitaria. También corresponde formularse algunas preguntas y sacar algunas conclusiones. ¿A quién no le interesa que las comunidades puedan ser operadoras mineras? ¿Por qué? En minería es esencial el derecho prioritario que adquiere el que descubre un yacimiento en un área sin propietario del derecho de explotación. Es eviden-

te que se temió que este derecho no fuere respetado por los propietarios de los territorios donde se realizaría un proceso prospectivo exitoso; entonces, lo más seguro era excluir a estos operadores del medio. Sin embargo, en la realidad, los avasallamientos y conflictos por esta causa se sucedieron inevitablemente.

La regalía está definida como una compensación al territorio de donde se extrajo el mineral que es de todos los bolivianos. Esta situación constitucionaliza el concepto y, por tanto, hay un reconocimiento enérgico al derecho de las regiones a beneficiarse prioritariamente con la explotación de los recursos naturales.

Otro aspecto destacable es que las operaciones mineras son consideradas como necesidad estatal y de utilidad pública. Estos dos conceptos deben ser vueltos operativos en la ley minera para evitar conflictos y problemas porque la utilidad pública tiene que ser definida con claridad, sobre todo para aquellos casos en los que pueda haber enfrentamiento entre las posiciones de dos grupos sociales distintos sobre la explotación de un recurso mineral.

Se reitera que las áreas otorgadas para realizar actividades mineras no son transferibles; pero no así el derecho de uso y aprovechamiento.

Se prioriza la industrialización de los recursos naturales, lo que supone un esfuerzo del Estado por lograr este objetivo porque es la única vía de sacar todo el provecho que puede ofrecer la explotación de recursos naturales no

renovables. También, y asociado a este aspecto, está el fomento a la investigación, dado que al aplicarse el modelo de ajuste estructural, el Instituto de investigaciones minero-metalúrgicas de Oruro cerró sus operaciones de generación y adaptación de tecnología.

Las concesiones desaparecen al haberse modificado el derecho minero y, al cumplirse el plazo constitucional de un año, el Ejecutivo emitió un decreto confirmando el hecho y transformándolas en autorizaciones temporales. Esta fue una salida evidente a la imposibilidad de contar con los marcos normativos necesarios que exigía la Constitución. La prueba de este último punto es que la ley minera, tres años después, todavía tiene dificultades para su aprobación.

4.2. Normativa socioambiental

En lo que se refiere al medioambiente, las normas nacionales han evolucionado drásticamente en los últimos años y, además de la ley, se cuenta con procedimientos y otros elementos que se han constituido en obligatorios para los operadores mineros.

En cuanto a lo social, la Constitución ha marcado una línea de relacionamiento del minero con su entorno que parte de un proceso de consulta y culmina con el cumplimiento de las responsabilidades económicas y sociales bajo un control social específico.

No hay todavía normas que hagan operativa la Constitución en este rubro y las leyes y decretos tendrán que reflejar lo que se establece en esta norma mayor. Uno de los puntos más importantes de este capítulo es la consulta a que tiene derecho la comunidad donde se desea efectuar actividades mineras. En esto es



clara la posición del Estado al afirmar que esta consulta no es vinculante sobre si se hace o no minería en un determinado lugar. El Estado se reserva el derecho de decidir sobre este aspecto. Lo que se consulta es sobre temas laborales, medioambientales, de provisión de insumos, de compartir beneficios y otros que atañen a las partes.

La compensación regalitaria reflejada en la Ley 535 es un salto fundamental en el reconocimiento de las necesidades de las regiones mineras. En el pasado, ha sido escaso, si no nulo, el cambio sostenible hacia mejores condiciones de vida en las zonas mineras, por el influjo de esta actividad

extractivista. Lo que establece esta norma es que 100% de la regalía va al departamento de donde se extrajo el mineral y de este monto, 15% va al municipio donde está asentada la actividad.

La Ley 367 contra los avasallamientos tipifica el delito de usurpación de derechos como un delito penal. Su intención es frenar esta práctica que se volvió muy frecuente en los años 2010–2012.

La Ley 403 de reversión de las áreas improductivas tiene la finalidad de evitar que buenos yacimientos estén improductivos.

TABLA 3: Tabla pago de regalía de los principales minerales

MINERAL	PRECIO	ALÍCUOTA %
Oro	P >700 USD/OT	7%
	P <700 USD/OT	4%
Zinc	P >0,94 USD/LF	5%
	P <0,94 USD/LF	1%
Plata	P >8 USD/OT	6%
	P <8 USD/OT	3%
Plomo	P >5 USD/LF	5%
	P <5 USD/LF	1%

Según el Código Minero, la minería se rige por el Régimen General de Impuestos, paga el Impuesto a las Transacciones (IT), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) y otros.

Entre impuestos y regalías, el Estado toma para sí hasta 11% del valor del mineral vendido. La parte del minero depende del mineral porque hay metales, como el zinc, en los que los compradores aplican descuentos que pueden llegar a representar 50% del valor del metálico u otros en los que este descuento significa 20%.

Adicionalmente se considera la relación que existe entre los operadores mineros y los compradores locales de mineral. En esta operación, el minero debe emitir una factura que genera un crédito fiscal (salvo en el caso de las cooperativas) que lo recupera cuando el Estado le devuelve el monto en forma de certificados de devolución de impuestos, CEDEIM⁵ como producto de la exportación del mineral.

La aplicación de esta norma no es lo suficientemente ágil y los mineros se consideran permanentemente perjudicados.

5 D.S. 25465 del 23/08/99





5. Fortalezas y debilidades del marco normativo relacionado al sector minero

La normativa minera ha cubierto, prácticamente, todos los aspectos y escenarios que podrían presentarse en el sector; sin embargo, esto no significa que haya coherencia total y una sola línea de tratamiento para todos.

En el aspecto impositivo, hay una desestructuración en el sector minero provocada por un trato fuertemente diferenciado entre las empresas y las cooperativas. Las cooperativas que cumplieron un rol notable en la época de los bajos precios de los metales continúan con un régimen de entidades sin fines de lucro cuando es evidente que perciben utilidades significativas por el nivel de precios del mercado internacional.

Los tipos de contratos y lo que debe percibir el Estado por la explotación minera no tiene un respaldo técnico y se pone en riesgo la actividad del sector. Los precios altos disimulan las ineficiencias y las irregularidades que se producen durante las operaciones extractivas y si se regula durante esta época, sin percibir lo que podría ocurrir cuando bajen los precios, se puede poner en peligro la continuidad minera.

6. Diagnóstico

del marco normativo que regula la explotación minera en Bolivia

Actualmente, el marco normativo del sector minero está estructurado en varias leyes, decretos, resoluciones ministeriales, y resoluciones de directorios.

Se cubre todo el abanico de actividades que se ejecutan en la cadena minero-metalúrgica; pero la relación de la minería con el contexto, sobre todo indígena, no incluye el punto de vista de los pueblos originarios. Incluso en la elaboración del proyecto de ley que fue presentado en julio de 2013, la comisión estuvo conformada sólo por representantes de los operadores mineros. También se destaca que cuando se realizó el primer taller participativo,

del 7 al 10 de junio de 2010, fueron invitadas las organizaciones campesinas y originarias. Participaron sólo el primer día; pero se reservaron el derecho de observar el proyecto cuando estuviese terminado.

En otra ocasión, en febrero de 2011, las organizaciones originarias tuvieron un taller al que invitaron a participar al Viceministro de Desarrollo Productivo Minero Metalúrgico. En esa oportunidad mostraron su preocupación sobre temas ambientales, el uso del agua, el derecho a la consulta y otros factores que tienen que ver con su visión de desarrollo.



Hay aspectos que han sido normados en el nivel macro; pero que todavía esperan las reglamentaciones correspondientes para ser operativos. Tal el caso de la consulta previa, o el caso del IVA cero para las cooperativas.

Hablando sobre el fondo del tema, la pregunta evaluativa es ¿el marco normativo permite al Estado lograr sus objetivos en el sector minero? Entonces surge la pregunta preliminar obligatoria: ¿cuáles son esos objetivos?

El Plan Nacional de Desarrollo establece los siguientes aspectos para el sector minero: “El Estado descolonizado controla el excedente económico para el desarrollo ampliado de la vida humana, esto implica que asume el rol productor y distribuidor de la riqueza nacional, al mismo tiempo que cumple con su papel director de la actividad económica. El Estado recupera las funciones, las atribuciones y las com-

petencias que el neoliberalismo le cercenó progresivamente hasta convertirlo en un aparato subsidiario.

Así, el Estado restablece sus funciones económicas en la producción, en las infraestructuras, en la comercialización y en el financiamiento generando la construcción de un nuevo sector público y una nueva empresa pública con gestión transparente y sustentable. La generación de rentas estatales de los sectores estratégicos de hidrocarburos, minería, energía eléctrica y ambiental contribuirá a la acumulación

interna como soporte del desarrollo de los sectores generadores de empleo e ingresos, en concordancia con la construcción de un país digno, soberano y productivo.

Al interior de este sector estratégico están los dos pilares para financiar el desarrollo: los hidrocarburos y la minería. Ambos sectores corresponden a la actividad extractiva basada en recursos no renovables, que, por lo tanto, generan una renta por su aprovechamiento, tanto para continuar su exploración y explotación como fundamentalmente para su industrialización. Estos generadores de excedentes son altamente rentables, razón por la cual atraen al capital extranjero, por lo que es necesaria una política de tratamiento a la inversión extranjera que otorgue seguridad jurídica, reglas sobre su aporte al Estado y la sociedad.

Sin embargo, tanto los hidrocarburos como la minería son intensivos en capital, requieren grandes inversiones a largo plazo, tecnología y mano de obra especializada, por el momento, tienen pocos encadenamientos con el resto del aparato productivo nacional. Por estas razones el país requiere, por un lado, de alianzas estratégicas con el sector privado nacional e internacional, como con otros países y, por otro lado, criterios de desempeño para generar circuitos virtuosos entre el Estado y las empresas transnacionales.

En ese marco, el sector minero se ha propuesto contribuir a la generación de excedentes mediante el cambio del patrón primario exportador con un nuevo modelo que, por un lado, contribuya a la industrialización de la actividad minera con agregación de valor y, por otro -con un nuevo rol del Estado donde participe directamente en proyectos estratégicos, promueva la acti-



vidad productiva de las organizaciones sociales y comunitarias-, garantice el desarrollo de la iniciativa privada, y realice un mejor uso y destino del excedente económico.

Pese a esta política, clara y concreta, ha fracasado la alianza con la Jindal, de la misma manera parte de los contratos con Glencore; se fue South American Silver y está liquidándose el contrato con Kores.

En lo que se refiere a la reestructuración del marco jurídico para favorecer la industrialización, esto tampoco se ha logrado porque, pese a grandes esfuerzos, todavía hay normas que rigen el funcionamiento de un Estado pequeño y al margen de lo productivo. Leyes como la 1178 están hechas para un formato de Estado que está en contracorriente con la producción y la industrialización en manos estatales.

En cuanto al marco tributario, éste no funciona con agilidad. El problema de los CEDEIMs, entre Huanuni y Vinto es muy serio y se intentó resolverlo haciendo que la Empresa metalúrgica Vinto fuese parte de la COMIBOL, de esa manera los movimientos de concentrados serían internos; pero se dio una oposición técnica aduciendo violación de algunas normas. Finalmente, la Ley de Minería logró la unificación; pero todavía hay cuentas pendientes.

De la misma manera, el sector minero sufre porque el precio base en el mercado internacional no es el de los concentrados, sino de los metales y, recién desde este punto se considera que se añade valor, por tanto, concentrar el mineral no añade valor al producto, ni siquiera fundirlo para obtener el metal. Por esto, en varios foros, se plantea la necesidad de definir el IVA 0 en toda la cadena minero – metalúrgica.

Otro aspecto que es muy discutido en esta línea es que la producción que hacen operadores contratados por COMIBOL sea atribuida a los operadores, siendo que la dueña del yacimiento, de las instalaciones y de todos los otros factores es la COMIBOL. Normalmente se compara esta situación con la de una panadería que contrata operadores para hacer el pan y en las estadísticas apareciera que la producción es de estos operadores y no de la panadería.

El Gobierno emitió las leyes 367 y 403 contra los avasallamientos y de reversión de áreas improductivas con la intención de evitar la violación de los derechos de los operadores y para poner a disposición de cooperativas y mineros chicos áreas que estarían abandonadas o en “proceso de engorde” por parte de empresarios más grandes.

En síntesis, todavía falta mucho por hacer en la estructura normativa para hacer viable lo que pedía el PND a la minería.

6.1. Nueva Ley de Minería N° 535

6.1.1. Antecedentes

La ley minera fue una demanda de los actores del sector, prácticamente desde el día de inicio del Gobierno, el año 2006. Esto por el cambio radical en el contexto que rodea las actividades mineras desde la fecha de emisión del código 1777. El neoliberalismo imperante en ese momento descartó la participación del Estado en la producción y explotación de metales y minerales, y pretendía saltar por encima de principios constitucionales para transferir riquezas estatales a privados.

La Constitución Política del Estado, vigente cuando se promulgó el código 1777, establecía la prohibición de entregar a privados, a cualquier título, los

yacimientos y bienes de la COMIBOL registrados en los documentos de la nacionalización del año 1952. Adicionalmente, determinaba que los minerales eran de propiedad del Estado. Estos aspectos fueron un obstáculo para concretar las exigencias neoliberales; por eso, y violando la constitución, el código minero incorporó artículos que permitían transferir los depósitos minerales, hipotecarlos o heredarlos.

En el caso de la COMIBOL, sus yacimientos fueron transferidos de manera sutil, mediante contratos de arrendamiento, de riesgo compartido y de servicio. Los más grandes, mediante acuerdos de riesgo compartido y arriendo y los más pequeños, arriendo. Se afirmaba que no había una transferencia verdadera; pero la realidad contradice esta aseveración, ya que la producción minera de las minas de la COMIBOL, operadas por privadas, era y es registrada a nombre de esas privadas y no de la corporación.

El año 2006, el Gobierno había determinado restituir a la COMIBOL sus competencias productivas y, simultáneamente, la demanda de áreas de trabajo creció vertiginosamente al influjo de la subida de los precios internacionales de los metales. Estos factores pusieron en obsolescencia al código minero 1777 y promovieron la elaboración de una nueva norma.

Los mineros chicos y las cooperativas prepararon, rápidamente, sus propuestas que fueron analizadas por el ejecutivo y, a partir de ellas y de la nueva línea política, se preparó un primer borrador oficial de la ley minera el año 2007. Éste fue rechazado sin análisis por el subsector cooperativo y mostró una primera discrepancia entre las posiciones cooperativas y la política minera del cambio. La construcción de una nueva Cons-

titución frenó la elaboración de una nueva ley minera. Sólo después de su promulgación, a comienzos de 2009, habilitó nuevamente las ansias de contar con un nuevo código.

El año 2010 marca un hito en la nueva ley. El Ministerio de Minería convocó a todos los actores involucrados, directa e indirectamente, en el sector minero (Federaciones de Cooperativas mineras, Federación de mineros, Cámara de minería, asociación de mineros medianos, COMIBOL, Superintendencia de minas, Sergeotecmin, SENARECOM, Universidades, Prefecturas, CONAMAQ, CSUTCB) para que, en un taller de 4 días presenten sus planteamientos.

El taller se llevó a cabo en junio de 2010. Todos asistieron. Las organizaciones campesinas y originarias sólo participaron el primer día. En este evento, no se plantearon discusiones. Se decidió que se recogieran todos los insumos para que una comisión pequeña redacte el proyecto de ley y, recién con el texto elaborado, se analicen las discrepancias.

El presente análisis revisa los puntos centrales de la ley que pueden determinar el comportamiento, no sólo del sector, sino del camino del desarrollo local. Se estudia el tema de reserva fiscal, la función económica social, la relación de la minería con las comunidades, las regalías, los contratos y lo relacionado con talento humano, investigación e industrialización.

6.1.2. Reserva fiscal

La declaratoria de reserva fiscal de un determinado territorio cierra éste a intereses privados y permite al Estado realizar trabajos en él que le ayuden a sustentar decisiones sobre su administración. En minería, esto quiere decir que el Estado prevé encontrar depósitos mi-

nerales interesantes en él, que convendría explotarlos sin intermediarios.

El Decreto 29117 fue emitido para que la COMIBOL pudiese determinar áreas de trabajo que le permitieran realizar operaciones mineras directamente. Esto podría parecer extraño, dado que, desde su creación, la corporación fue dotada de amplios espacios con reservas minerales abundantes que estaban bajo administración de las empresas de los “barones del estaño”. Durante los 30 años que duró la historia de COMIBOL, los yacimientos mencionados no fueron agotados, aunque sí intensivamente explotados.

Desde el comienzo del siglo 20, la minería organizada, alimentada extensamente con capitales chilenos, exploró y explotó grandes áreas del territorio nacional. Se descubrieron yacimientos ricos de varios minerales, estaño, zinc, plomo, plata, cobre, bismuto, antimonio, wólfam. Al ser recuperados para el estado boliviano, la mayor parte de los depósitos minerales habían perdido lo más rico de su estructura; pero todavía albergaban grandes cantidades de mineral.

Al cerrarse las operaciones de la COMIBOL, buena parte de estos yacimientos estaban cercanos a su agotamiento. Para el estilo de trabajo de la corporación o de una empresa grande, muchos ya eran antieconómicos, aunque podrían haber sido explotados por operadores con técnicas más artesanales. Pero también había minas que tenían un buen nivel de reservas y una vida útil de varios años.

El proceso de privatización de COMIBOL hizo que se entregaran los grandes yacimientos a empresas privadas grandes y los casi agotados, a cooperativas de ex trabajadores.

El análisis revisa los puntos centrales de la ley que pueden determinar el comportamiento, no sólo del sector, sino del camino del desarrollo local.

De esta manera, cuando la COMIBOL recuperó su competencia productiva, se encontró sin yacimientos donde operar. El Gobierno, entonces, declaró reserva fiscal a todo el territorio nacional para dar oportunidad a la corporación de encontrar áreas de trabajo interesantes; sin embargo, la medida no fue efectiva porque el plazo otorgado era muy corto. Seis meses es un periodo pequeño en minería para encontrar un yacimiento interesante. Normalmente, los trabajos de exploración van por fases y pueden durar 10 años o más.

En función de una política minera, el Estado, como administrador de la riqueza mineral, tiene la obligación de determinar la presencia o no de yacimientos en ciertos espacios de su territorio, no hacerlo pone en riesgo la sostenibilidad del empleo, de la economía y del desarrollo. Para hacerlo sin presiones, la declaratoria de reserva fiscal es fundamental.

La ley minera levanta la declaratoria de reserva fiscal de todo el territorio sin condicionar esta decisión a un plan de desarrollo nacional y sectorial⁶. Esto tiene varias connotaciones: la primera y más compleja, es que el Estado cede al sector privado su potestad de decidir dónde, cuándo y con qué minerales hacer minería; la segunda es que el Estado corre el riesgo de que buenos yacimientos sean encontrados por privados y, por tanto, su explotación rinda menos beneficios que cuando los explota por sí mismo.

Esta ley establece, más adelante, que el Gobierno puede decretar que un determinado territorio se convierta en reserva fiscal; pero sólo por cinco años. Esto muestra una clara tendencia liberal, pues intereses privados son antepuestos a los intereses de Estado.



6.1.3. Función económica social de la minería

Un punto importante de la ley minera es la definición de la función económica y social de la minería⁷. La norma determina que un operador minero cumple esta función con el desarrollo de las actividades mineras, precautelando su sostenibilidad y generando empleo digno. Este punto es importante porque la Constitución Política del Estado condiciona la vigencia de los derechos mineros al cumplimiento de esta función.

Lo estipulado en la ley simplifica significativamente la responsabilidad del minero porque no se le pide eficiencia, respeto a los dueños del territorio, reconocer que el mineral es de todo el pueblo y que las utilidades que reporta la explotación deben ser, sobre todo, para todo el pueblo y que el operador no debe aprovecharlas para su beneficio personal.

El punto de la eficiencia es particularmente importante porque al hacer aceptable una operación en la que se gana cinco cuando se podía ganar 10, se provoca un daño económico al Estado y, además, se perjudica a otros operadores mineros que podrían haber

explotado ese yacimiento con mejores resultados. La eficiencia está directamente relacionada con un término propio del sector que es la recuperación, es decir, cuánto de mineral extraído del subsuelo es recuperado para su comercialización y cuánto es descartado en las colas y desmontes. Si la recuperación es baja, se está desperdiciando mineral valioso y la mina es desaprovechada. Por eso, en la definición de la función social se siente la falta de la exigencia de una buena recuperación.

En el aspecto social también queda corta la definición porque sólo se enfoca la misma desde el punto de vista del operador minero y no así del entorno y de las comunidades que ansían un desarrollo a partir de la explotación de estos recursos. Es cierto que el minero paga unas regalías por la extracción de la riqueza; pero es evidente que éstas son insuficientes para colmar las expectativas locales y que las limitaciones del Estado deben ser absorbidas, parcialmente, por los operadores mineros para asegurar la buena relación y la sostenibilidad de las actividades mineras.

La misma Constitución establece que el minero debe acortar las brechas entre las comunidades y las entidades mineras compartiendo algunos aspectos

6 Ley 535, art. 16, Parágrafo V

7 Ley 535, art. 17

tos que aporta la operación minera: electricidad, agua potable, internet, telefonía móvil, atención de salud, educación, entretenimiento. Todos éstos deberían ser obligatoriamente compartidos para no ahondar las diferencias y no provocar reacciones contrarias a la operación minera de parte de los dueños del territorio donde se encuentra la mina. Por eso, la definición de la función resulta pequeña.

En el aspecto económico, la minería tiene un efecto multiplicador que debe reflejarse en el contexto cercano. Es decir, el operador minero debe utilizar y aprovechar al máximo las capacidades del medio en que se encuentra la operación: mano de obra local, insumos locales, producción local (comida, herramientas, equipos...).

En resumen, la función económica social debería estar ligada a una evaluación de calidad, calidad entendida en términos de eficiencia, pertinencia y relevancia de la operación minera, desde los puntos de vista del operador, de la comunidad y del Estado.

6.1.4. Interés económico social

En la Constitución Política del Estado se condiciona la realización de las actividades mineras a la satisfacción del interés económico social⁸. Una obligación de la ley minera es definir este interés porque si la ejecución de las operaciones mineras está condicionada a esta satisfacción, lo menos que puede esperarse es que el operador minero y el pueblo en general tengan clara la definición de esta satisfacción.

El artículo 18 de la Ley 535 dice que este interés se cumple⁹ (no satisface) con el pago de la patente minera y la ejecución continua de las actividades mineras. Nuevamente, la ley se queda corta porque simplifica radicalmente la responsabilidad del operador minero.

La determinación de la Constitución es amplia y ambigua porque, en pri-

8 Constitución Política del Estado: V. El contrato minero obligará a los beneficiarios a desarrollar la actividad minera para satisfacer el interés económico social. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a su resolución inmediata.

9 Ley 535, art.18, art. 144



mer término, no indica quién será el beneficiario de ese interés económico social ni dice cuán fuerte tiene que ser el incumplimiento para que se dé la resolución del contrato. Estos detalles tienen que ser precisados en la ley.

Lo que se encuentra en la norma es que se cumple este aspecto; pero de una manera muy simple, de modo que el interés económico social del pueblo boliviano queda satisfecho con el pago de las patentes y con que el operador trabaje la mina de manera continua según su plan de trabajo.

Nuevamente, la norma no toma en cuenta la posición del pueblo ni, específicamente, de las comunidades afectadas. El interés económico social de las comunidades, difícilmente, podría ser satisfecho con el pago de las patentes mineras o con la realización de las operaciones mineras sin condiciones. El respeto ambiental, el respeto a las culturas, usos y costumbres de las comunidades, el compartir bienes, el no disminuir la disponibilidad de agua potable para la gente y las actividades agropecuarias son parte de las exigencias con las que los operadores mineros se encuentran cuando hacen minería en Bolivia.

Todo esto podría resumirse en que se satisfará el interés económico social si se logra o promueve el desarrollo local. Una lectura del artículo 370 de la Constitución y del capítulo referido a la explotación de los recursos naturales lleva a pensar que el espíritu con el que se determinó esas condiciones para las operaciones mineras estaba orientado a lograr el desarrollo local y no el beneficio de pocas personas.

6.1.5. Participación de las naciones y pueblos indígenas

La Constitución Política del Estado establece¹⁰ que las naciones indígenas y los pueblos indígena – originario – campesinos deban gozar de los beneficios de la explotación de los recursos minerales en sus territorios y participar en la gestión de la explotación de esos recursos naturales¹¹. La ley minera debe hacer operativa esta participación y establecer los mecanismos para que las comunidades puedan gozar de los beneficios. Para esto la norma establece dos puntos: la distribución de las regalías y la consulta previa.

La ley dice que el mecanismo que se determina para que las naciones y pueblos indígenas gocen de los beneficios de la explotación de los recursos naturales es la regalía¹². Esta regalía se distribuye entre la gobernación y el municipio en el que se realizan las operaciones mineras en la proporción 85 – 15; la gobernación es la encargada de hacer llegar a las organizaciones indígenas originarias y campesinas la parte de regalía que les ayudaría a financiar su desarrollo¹³. En el caso de los minerales que se explotan en Bolivia, por el zinc, el plomo y el estaño se paga una regalía de 5% del valor bruto de venta. Es decir, 4,25% del valor del metal se queda en la gobernación y éste debe ser distribuido entre varios rubros. De éstos uno es el de desarrollo de las comunidades. En síntesis, el tamaño de la torta que toca a los indígenas originarios campesinos parece ser pequeño.

La ley también menciona que la compensación, que podría surgir como producto de la negociación durante la

consulta previa, es parte del beneficio que establece la Constitución. Tanto la regalía como esta compensación no se ajustan a la definición de beneficio en el sentido económico. La regalía, constitucionalmente, es una compensación por la explotación de los recursos naturales no renovables. Entonces, la norma no estaría cumpliendo el mandato constitucional de que los pueblos y naciones indígenas originarios y campesinos gocen del beneficio de la explotación.

El beneficio de una operación minera es la utilidad y la forma en que el Estado participa de ésta es mediante el impuesto (37,5% según las normas vigentes); pero la ley minera dice que “Las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos gozan del derecho a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos minerales en sus territorios, conforme al régimen regalitario minero”. Esto muestra que las naciones y pueblos mencionados no participan del beneficio o utilidad de la explotación.

Por otra parte, en lo que se refiere a la obligación constitucional de hacer participar a los propietarios de los territorios afectados en la gestión y administración de los recursos naturales. “La gestión y administración de los recursos naturales se realizará garantizando el control y la participación social en el diseño de las políticas sectoriales”, la ley establece que esto se logra mediante el proceso de consulta previa. Sin embargo, la Constitución determina que la consulta previa corresponde sólo a la explotación de minerales en un territorio y no a la definición de políticas sectoriales; además, la Constitución exige que la consulta previa sea a la población afectada¹⁴ de donde se pretende realizar operaciones mineras y no sólo si fueran indígenas, origina-

10 Constitución Política del Estado, art. 351, art. 352.

11 Ley 535, art. 19

12 Ley 535, art. 19

13 Ley 535, art. 229

14 Constitución Política del Estado, art. 352.

“La gestión y administración de los recursos naturales se realizará garantizando el control y la participación social en el diseño de las políticas sectoriales”

rios o campesinos, mientras que la ley instruye aplicar este proceso sólo en caso de naciones y pueblos indígenas, originarios o campesinos¹⁵.

Por otra parte, cuando la consulta se realiza a poblaciones indígenas, originarias o campesinas se la debe realizar respetando sus usos y costumbres y, para garantizar que esto sea así, el Tribunal Supremo Electoral debe supervisarla; pero la Ley 535 no menciona, en ningún momento, esta participación establecida por ley¹⁶ desde sus principios¹⁷.

La ley minera determina que la consulta previa sea convocada y dirigida por la AJAM y que los acuerdos a los que se lleguen en ella sean vinculantes para los firmantes¹⁸, incluido el Estado.

Lo normal en los procesos de consulta ya realizados es que las comunidades planteen requerimiento de desarrollo que incluyen aspectos de inversión pública, salud, educación, riego, comunicaciones y otros. ¿Puede la AJAM asumir compromisos en nombre de varios sectores del Estado? En caso positivo, ¿podrá hacerlos cumplir?

Resulta evidente que la entidad que debería convocar y dirigir la consulta es el Ministerio de Planificación del Desarrollo por ser la única instancia del Estado con potestades multisectoriales y subnacionales en temas de desarrollo.

6.1.6. Fiscalización

La ley minera determina un proceso de fiscalización mediante revisiones periódicas a todas las operaciones mineras. El encargado de llevar a cabo este

mandato es el Viceministerio de Política Minera, Regulación y Fiscalización, sobre la base de los planes de trabajo de los operadores.¹⁹

Esta disposición legal es importante para que se cumplan los compromisos asumidos por los operadores; sin embargo, el costo en desplazamientos y en mano de obra puede ser muy elevado. Si el número de contratos administrativos puede llegar a 10.000, y si las visitas deben realizarse anualmente, se tendrían que hacer 30 desplazamientos diarios y un equipo debería evaluar los informes a esta velocidad. Parece, entonces, una tarea gigantesca difícil de cumplir sin acudir a presupuestos significativamente superiores a los actuales de ese viceministerio.

6.1.7. Papel de los municipios y de las gobernaciones

Las gobernaciones pretendían constituir empresas estatales mineras; pero la ley les prohíbe cualquier tipo de participación (directa o indirecta) en los diferentes eslabones de la cadena minero metalúrgica²⁰. Las gobernaciones sólo pueden intervenir en las etapas de industrialización posteriores a la obtención de los metales²¹.

Las regalías, como compensación a la extracción de recursos no renovables de un territorio, son depositadas directamente en las cuentas de las gobernaciones²² y de los municipios en los que se desarrollan las operaciones mineras. Las gobernaciones tienen la obligación de administrar esos recursos de manera tal que una parte sirva para financiar el desarrollo de las comunidades indígenas, originarias y/o campesinas.

15 Ley 535, art. 207

16 Ley 018. Art. 6, art. 23

17 Ley 018, art. 4

18 Ley 535, art. 208, Parágrafos I, II

19 Ley 535, art. 22, Parágrafo VI

20 Ley 535, art. 23, Parágrafo I

21 Ley 535, art. 23, Parágrafo II

22 Ley 535, art. 23, Parágrafo III, IV



6.1.8. Investigación y formación del talento humano

Desde el año 1985, la cantidad de estudiantes de las carreras de minas, metalurgia y geología disminuyó ostensiblemente y, en el caso de la universidad de Siglo XX, esto obligó a cerrar la oferta en el sector. Esta disminución tuvo sus consecuencias 20 años más tarde, cuando el Estado precisó de personal calificado para poner en marcha sus proyectos de desarrollo minero-metalúrgicos.

Lo que hasta el año 1985 era una de las principales ventajas del país, 20 años después fue su más grande debilidad. Las minas privadas acudieron a personal extranjero y el sector minero del Estado, donde el profesional es el peor remunerado de todos los sectores, no puede acceder a profesionales de prestigio porque no puede competir con las empresas privadas en este aspecto.

Por otra parte, debido al extraordinario crecimiento de la cantidad de personas que trabajan en el sector minero, la

capacidad de autoformación típica del sector, ha colapsado y hay muchos/as trabajadores/as nuevos/as que ignoran aspectos elementales de seguridad industrial o protección ambiental u otros ligados específicamente al trabajo técnico del sector.

Este problema fue abordado el año 2010 por el Ministerio de Minería y Metalurgia con la FENCOMIN y la FSTMB para que el programa de EMPLEOMIN inserte en sus planes la Escuela de Minería. Las mayores dificultades de ese proyecto fueron la sostenibilidad y el cumplimiento de la normativa del sector educativo.

La ley propone que el Estado y los actores promuevan la capacitación²³ y, más tarde, proyecta la creación del CEIMM con competencias de investigación y capacitación²⁴, y financiado con recursos que provengan de la venta de servicios, un porcentaje de las recaudaciones por licencias de funciona-

miento y de comercialización y apoyo de la cooperación internacional.²⁵

La ley minera, con la creación de este centro, pone fin al proyecto de la escuela minera y allana muchas dificultades de ésta. Sin embargo, el problema de la sostenibilidad no está dilucidado porque no se establece el origen de los recursos que permitirán el funcionamiento del centro de capacitación.

Esta medida, salvadas las cuestiones técnicas, es importante para resolver grandes problemas de la nueva minería debidas a la carencia de personal calificado.

En cuanto a la investigación, es esencial que en la reglamentación de la ley se establezcan niveles de coordinación, a partir del Ministerio, entre el CEIMM, el CIMM²⁶ y las universidades especializadas para no dilapidar recursos y hacer trabajos convergentes.

²³ Ley 535, art. 21

²⁴ Ley 535. Art. 84

²⁵ Ley 535, art. 83

²⁶ CIMM es el Centro de Investigaciones Minero Metalúrgicas de COMIBOL, con sede en Oruro.

El financiamiento para las investigaciones parece ser insuficiente para responder al desafío que tiene el país al frente. Sería interesante que el centro pudiera acceder a recursos concursables en función de las necesidades nacionales.

6.1.9. Actores productivos de la minería

La ley reconoce como actores productivos del sector minero al Estado, a las empresas privadas, a las cooperativas (privadas) y a las asociaciones que pudieren conformarse entre ellos²⁷.

En este punto es destacable la reclasificación que se hace de los operadores mineros, pues la minería chica ahora aparece unida a las empresas priva-

das. Hasta antes de esta ley, la minería chica estaba clasificada junto a las cooperativas para constituir el subsector de la pequeña minería; la empresa privada era reconocida como minería mediana y la gran minería correspondía al Estado.

Este cambio afectará al seguimiento estadístico del sector; pero, por otra parte, refleja mejor la nueva realidad del sector minero en Bolivia.

En cuanto a las asociaciones entre actores, la ley, después de varias negociaciones, ha dejado en claro la prohibición a las cooperativas de unirse a empresas privadas para mejorar su rendimiento sin perder su naturaleza jurídica.²⁸

Esta prohibición es un cambio respecto al anterior código minero que permitía a las cooperativas asociarse con privados para mejorar sus ingresos, sin perder su naturaleza. Esa situación fue observada por las autoridades de gobierno, y abrieron expedientes de investigación en contra de autoridades del Estado que habrían propiciado ese tipo de acuerdos, sin tomar en cuenta que la Ley 1777 los autorizaba²⁹.

Este controvertido punto de la ley defiende los intereses del Estado que habían sido puestos en riesgo por la anterior normativa.

27 Ley 535, art. 31, 32, 33, 34, 35

28 Ley 535, art. 151

29 Ley 1777, art. 21

6.1.10. Estructura institucional y empresarial del sector

Nivel de Definición de Políticas, Fiscalización y Supervisión Generales

- Ministerio de Minería y Metalurgia.
- Elaborar y aprobar el Plan Estratégico de Desarrollo del Sector Minero Metalúrgico
- Ejercer tuición sobre la AJAM y entidades públicas del sector minero.
- Requerir información técnica y legal a las entidades privadas y actores productivos no estatales.
- Controlar y fiscalizar las actividades mineras y cumplimiento de Planes de Trabajo y Desarrollo, y Planes de Trabajo e Inversión, según corresponda.
- Verificar el inicio y continuidad de actividades mineras.

Nivel de Administración Superior, Fiscalización y Control de las Actividades Mineras y Registro Minero

- Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera - AJAM
- Administrar el Registro Minero, Catastro y Cuadrícula Minero, a través de una dirección especializada.
- Recibir y procesar las solicitudes de adecuación de las Autorizaciones Transitorias Especiales - ATE's , a contratos administrativos mineros.
- Recibir y procesar las solicitudes para contratos administrativos mineros de las áreas mineras con contratos de arrendamiento con la Corporación Minera de Bolivia – COMIBOL , que corresponde a las cooperativas mineras de acuerdo al Parágrafo I del Artículo 63 de la presente Ley.
- Recibir y procesar las solicitudes de registro de los derechos de la Corporación Minera de Bolivia - COMIBOL en áreas y parajes de la

Nivel de Empresas Públicas Mineras

- Corporación Minera de Bolivia - COMIBOL y empresas filiales y subsidiarias; Empresa Siderúrgica del Mutún (ESM)

Nivel de Entidades de Servicios, Investigación y Control

- Servicio Geológico Minero – SERGEOMIN; Centro de Investigaciones Minero Metalúrgicas – CEIMM; Servicio Nacional de Registro y Control de la comercialización de minerales y Metales - SENARECOM

Nivel de Entidades de Fomento

- Fondo de Apoyo a la Reactivación de la Minería Chica – FAREMIN; Fondo de Financiamiento para la Minería Cooperativa - FOFIM

La ley minera determina el papel de la COMIBOL como entidad corporativa; pero no define una política de priorización para las actividades estatales. Esto significa que, tanto el subsector cooperativo como el empresarial, se sienten en competencia con el Estado. Esta actitud muestra la posición neoliberal de la norma que no coincide con el discurso gubernamental de explotar los recursos minerales para generar excedentes³⁰ para financiar el desarrollo nacional.

Un punto notable de la norma, es la posibilidad que se otorga a la COMIBOL de buscar financiamiento en las bolsas de valores³¹. Esto puede abrir una nueva era en la posición internacional de la COMIBOL.

Cuando se declaró a la empresa minera Huanuni como estratégica se definió que el presidente del directorio sería el Ministro de Minería. Este hecho fue negativo para la gestión de la empresa dependiente de COMIBOL porque, de facto, se descartó la posibilidad de control por parte de las instancias naturales de COMIBOL (Presidencia y Directorio) al hacer que el Ministro participe en las decisiones operativas y estratégicas de la empresa.

Algo parecido puede ocurrir con la estructura de la corporación porque la norma determina que sea el Presidente del Estado el que designe a los gerentes de las empresas que son parte de la COMIBOL. Esto, por ejemplo, impedirá que la Presidencia de COMIBOL pueda despedir a un gerente ineficiente. Se vislumbran complicaciones como consecuencia de estas disposiciones.

La instancia que debe realizar la exploración de minerales en el país es

el SERGEOMIN. En este punto no se observa un cambio de enfoque de la minería, parece que la administración del sector será igual que con el código anterior³².

Por otra parte, la entidad encargada de controlar el movimiento comercial de minerales y metales en el país es el SENARECOM. Recibe financiamiento del Estado; pero también se sustenta en los aportes que hacen los operadores mineros.

Para apoyar el desarrollo de la minería chica o cooperativa se dispone de dos entes: FAREMIN y FOFIM; el primero presta asistencia técnica y económica a la minería pequeña y el otro a las cooperativas.

6.1.11. Derecho minero

La Constitución Política del Estado utiliza varios términos fundamentales para referirse a la explotación de los recursos naturales no renovables. Lamentablemente, la Ley 535 no los recoge ni los define para clarificar la política minera nacional. Estos términos complejos son: “carácter estratégico”, “interés público”, “interés colectivo”, “derecho de uso y aprovechamiento”, “necesidad estatal”, “utilidad pública”, “función económica social”, “interés económico social”.

El hecho de que los minerales tengan un carácter estratégico les otorga ciertos privilegios, prioridades y franquicias de los que otros recursos no gozan. ¿Cuáles son estas ventajas? En primer término, que las decisiones sobre su explotación, comercialización, uso y aprovechamiento deben corresponder a los niveles más altos de administración del Estado y que, por tanto, ningún particular podría



30 Ley 535, art. 61, Parágrafo II

31 Ley 535, art. 61, Parágrafo IV

32 Ley 535, art. 80, incisos c y d



La función económica social tiene implicaciones complejas en el tema minero porque la minería, por el desarrollo tecnológico, no es una actividad que genere empleo; pero sí excedentes; por tanto, su principal aporte es financiar el desarrollo local y nacional de la mejor manera posible, es decir, respetando el medioambiente, valorando el trabajo de las personas, obteniendo el mayor ingreso posible para que sea distribuido entre todos los bolivianos.

atribuirse la competencia de decidir si se hace o no minería en cierto lugar o con ciertos minerales. En segundo término, que la operativización de aquellas decisiones debe estar acompañada de una celeridad en trámites y gestiones que permita su ejecución en tiempos muy cortos. En tercer término, aquellas decisiones deben estar arropadas por los presupuestos suficientes y adecuados que viabilicen su ejecución.

Al indicarse que la explotación de los minerales responde al interés público, se afirma que, en caso de confrontación con cualquier interés privado, ésta tendrá prioridad y preferencia. De la misma manera, si esta explotación es de interés colectivo, entonces, en caso de controversia con intereses individuales, tiene preferencia.

El derecho de uso y aprovechamiento se contrapone al derecho propietario que otorgaba antes la concesión. Ahora los minerales no son de quien los extrae de la tierra sino del pueblo boliviano. Si embargo, el Estado, en su papel de administrador de esta riqueza, puede otorgar derechos de uso y aprovechamiento sobre estos minerales a operadores públicos o privados.

Este derecho es muy claro, el dueño del derecho no es dueño del mineral, por tanto, no lo puede comercializar como suyo. El hacerlo implica un delito de estelionato. El Estado, como administrador de la riqueza, tampoco puede otorgar a un particular el derecho de vender el mineral. Sólo el pueblo boliviano puede delegar ese derecho.

Lo lógico, como consecuencia de esa disposición constitucional, es que el operador minero, luego de extraído el mineral, lo entregue a la empresa del Estado para que ésta lo administre. Por el hecho de haberlo extraído, el operador debe recibir una recompensa económica.

En este sentido, es evidente el mensaje constitucional de que nadie puede enriquecerse con los minerales bolivianos.

Si la explotación de los recursos minerales es de necesidad estatal, esto implica que nadie puede interponerse a la decisión del Estado de extraer un mineral.

Si una actividad es de utilidad pública, además de las ventajas del carácter estratégico mencionadas arriba, goza del privilegio de protección del Estado y de la subordinación de disposiciones para su cumplimiento exitoso.

Por tanto, la función económica social, además de ejecutar determinadas acciones, debe cumplir ciertos factores de calidad (eficiencia, pertinencia y relevancia). Dicho de manera no formal, el operador minero no puede no recuperar lo máximo posible de cada yacimiento, con la menor contaminación ambiental, el mínimo impacto negativo a la vida del contexto en el que trabaja y el máximo beneficio para el pueblo boliviano, dueño del recurso mineral.

6.1.12. Contratos

La Constitución Política del Estado ha redefinido la forma de relacionamiento del Estado con los operadores mineros. Hasta antes de la puesta en vigencia de esta norma, el Estado concedía a la empresa o cooperativa solicitante un área de trabajo de donde podía extraer el mineral y utilizarlo a su conveniencia como si fuera suyo. Este amplio poder del que gozaba el operador fue recortado por el Tribunal Constitucional anulando las transferencias, hipotecas, herencias de las áreas de trabajo concedidas.

Posteriormente, la Constitución fue más lejos y sustituyó ese derecho por otro de uso y aprovechamiento que es otorgado mediante la firma de un contrato que tiene condiciones para su vigencia.

Los contratos (administrativos) entre el Estado y los operadores son firmados por la Autoridad Jurisdiccional o por COMIBOL. En el primer caso, se trata de contratos administrativos y, en el segundo, de asociación. Para la firma del contrato se debe presentar un plan de trabajo, cuyo cumplimiento se vuelve condición de vigencia del derecho.

La COMIBOL sólo puede firmar contratos (de asociación) en áreas propias y, en todos los casos, la distribución de utilidades debe asignar a la empresa estatal, por lo menos, el 55% de éstas. Dependiendo del metal que se vaya a explotar, la calidad del yacimiento y los precios internacionales, esta cláusula puede ser muy dura o muy blanda.

Con el fin de fomentar la exploración del territorio, se establece que el Estado puede firmar contratos de exploración con empresas especializadas que arriesguen un capital para llevar a cabo la operación. La inversión de esta etapa puede ser recuperada durante la explotación incluyéndola como parte del costo operativo.

En este punto se analizan tres elementos de las normas relacionados con los contratos: 1) Qué contratos deben pasar a conocimiento de la Asamblea Legislativa, 2) la prohibición a las cooperativas de firmar contratos con empresas y 3) la exigencia de 55% de las utilidades para COMIBOL.

El primer caso. La CPE establece que todos los contratos de interés público sobre recursos naturales y áreas estratégicas, y firmados por el Órgano Ejecutivo, deben ser aprobados por la Asamblea Legislativa. La Ley 535 establece que los contratos administrativos que corresponden a la adecuación de las Autorizaciones Transitorias Espe-

ciales (ATE) no pasarán a la Asamblea Legislativa porque se trata de respetar derechos preconstituidos.

Sin embargo, la misma CPE da el camino para decidir qué contratos deben pasar y cuáles no por la Asamblea. Lo que corresponde es identificar qué contratos sobre recursos naturales son de interés público y qué contratos no lo son. Se había sugerido a la comisión que redactó la ley minera que elaborase una estructura que permita identificar contratos de interés público, rápidamente. En el caso minero, serían de interés público todos los contratos que tengan que ver con metales estratégicos y aquellos en los que la utilidad es muy grande o aquellos que cubren grandes extensiones de territorio.

El segundo caso. Después de un conflicto en el que fallecieron dos personas, las cooperativas aceptaron no desvirtuar su naturaleza con alianzas temporales con empresas privadas. Estas alianzas permiten mejorar rendimientos y utilidades de

la operación minera; pero el estilo de trabajo deja de ser cooperativo y las ganancias sobrepasan lo que correspondería a una explotación cooperativa, por tanto, el Estado quedaría perjudicado al no percibir impuestos adecuadamente. Sin embargo, esta situación pone en relieve el hecho de que algunas cooperativas están explotando yacimientos que corresponderían a otro tipo de operador y que, por tanto, se estaría provocando un perjuicio económico al Estado.

El tercer caso. Es lógico y constitucional que el Estado obtenga la mayor parte de los excedentes por la explotación de sus recursos no renovables; pero, cuando los precios de los metales están bajos en el mercado internacional, esta distribución de utilidades 55-45 puede poner en riesgo la estabilidad de la operación. En esos casos, debería quedar claro que al Estado no le interesa la continuidad de esas actividades y que si la rentabilidad no es interesante deberían paralizarse las operaciones.





Propuesta

de acciones de información, investigación y análisis

El diagnóstico realizado revela la enorme importancia del sector minero para la economía, así por ejemplo, su contribución a las exportaciones, el año 2012, fue de 32% del total, detrás del sector de hidrocarburos, principal rubro que concentra el 50%, el mismo año. Por otra parte, se constata que las participaciones del Estado en la renta minera son bajas, principalmente en las instancias locales, y se desconoce el destino de esa renta.

En este sentido, resulta de suma importancia que desde instituciones de sociedad civil se realice un permanente monitoreo y vigilancia al comportamiento del sector minero basado en las siguientes líneas de acción:

- Investigación y producción de conocimiento mediante la generación de evidencia escrita de la situación de la minería en Bolivia considerando la cadena de valor del sector minero.
- Difusión y generación de opinión pública respecto a las problemáticas del sector minero, mediante

la elaboración de documentos, generación de espacios de debate público con los distintos actores involucrados.

- Incidencia política, ya sea desde el ámbito nacional o subnacional, focalizada en tres ámbitos:
 - Diseño normativo para el sector minero.
 - Diseño de políticas públicas orientadas a priorizar el mercado interno a fin de desarrollar procesos de industrialización de los minerales.
 - Marco institucional, fortalecimiento de la gobernanza del sector minero.
- Monitoreo, incidencia, capacitación, control social y transparencia en la cadena de toma de decisiones en las diferentes actividades relacionadas con el sector minero.
- Articulación a nivel nacional y regional con organizaciones que trabajen en el sector minero y promover una articulación regional a fin de generar espacios de debate en torno a este tema. La Red Latinoamericana de Industrias Extractivas (RLIE) es un espacio apropiado.



Referencias bibliográficas

- Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz 2009.
- Ferrufino R., Eróstegui R., Gavincha M. Potosí, el Cerro nuestro de cada día. 2011. LABOR, La Paz, Bolivia
- Plan Nacional de Desarrollo:
<http://www.planificacion.gob.bo/sites/folders/documentos/plan.pdf>. Consultado el 20/08/2013
- Michard J. Cooperativas mineras en Bolivia: formas de organización, producción y comercialización. 2008. CEDIB. Cochabamba
- Leyes 535, 3720, 3787.



ESTA PUBLICACIÓN SE REALIZÓ CON PAPEL RECICLADO



www.jubileobolivia.org.bo