



**Brot**  
für die Welt

Brot für die Welt –  
Evangelischer  
Entwicklungsdienst

# *INFORME SOBRE NORMATIVA MINERA EN BOLIVIA*

---

*SEPTIEMBRE DE 2013*

## Tabla de contenido

1	Resumen Ejecutivo.....	1
2	Importancia de la minería en Bolivia: Contribución al PIB, exportaciones, inversiones, renta, empleo. ....	2
3	Estructura de la minería en Bolivia: Identificación de actores.....	7
4	Código Minero.....	13
4.1	Contenido – principales aspectos.....	13
4.2	Fortalezas de la norma.....	14
4.3	Debilidades de la norma.....	14
5	Normativa relacionada al sector minero en Bolivia. ....	14
5.1	Nueva Constitución Política del Estado. ....	15
5.2	Normativa socio - ambiental. ....	20
5.3	Normativa Fiscal .....	20
6	Fortalezas y debilidades del marco normativo relacionado al sector minero.....	22
7	Diagnóstico del marco normativo que regula la explotación minera en Bolivia.....	22
8	Reformas en curso.....	25
8.1	Nueva ley de minería.....	25
9	Propuesta de acciones de información, investigación y análisis.....	27
10	Referencias bibliográficas.....	28

## **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.
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.

## **1 Resumen Ejecutivo.**

La participación del sector miento en el Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2011 fue próxima al 10%, sin embargo en el año 2012 descendió al 7,6%; en cuanto a la exportación de minerales éstos representan el 32% del valor total exportado en el año 2012. Asimismo el aporte de los sectores de hidrocarburos y minería a los ingresos públicos tanto a nivel nacional como sub nacional muestra que el país no puede sobrevivir sin acudir a la explotación de sus recursos naturales.

Los tres actores productivos del sector minero reconocidos por la Constitución Política del Estado son las empresas del Estado, las empresas privadas y cooperativas privadas; los tres cumplen papeles diferentes con más o menos limitaciones. La empresas del Estado se encuentran bajo el control del Ministerio de Minería y Metalurgia, el cual tiene un pesado y burocrático aparato administrativo que hace ineficiente, tanto técnica como financieramente, a las empresas estatales que no llegan a tener la capacidad para competir con empresas privadas. Las empresas privadas que operan en Bolivia realizan inversiones moderadas, ello debido a que sus proyectos no son de gran envergadura en relación a países vecinos como Perú; ello no se debe precisamente a falta de potencial mineralógico en Bolivia, por el contrario el país cuenta con interesantes reservas de mineral, sino se debe a un marco legal débil que no da seguridad jurídica a las empresas. El sector cooperativo es el que más empleos genera sin embargo el que menos aporta al Estado.

El marco normativo dentro del que se mueve la minería nacional está pasando por un momento de incertidumbre mientras no se apruebe la nueva ley minera. Esto por las profundas contradicciones que existe entre la Constitución Política del Estado aprobada el año 2009 y el código minero del año 1997 vigente todavía.

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.

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

Esta situación 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, pugna por mayor asignación de concesiones a la par de exenciones tributarias que sin duda desincentivan la competitividad en el sector. La empresa minera estatal no tiene capacidad técnica y financiera para sumir por sí misma las operaciones de grandes yacimientos que posee y se encuentra sumida en la injerencia política que le impide operar como una empresa más en el sector.

## **2 Importancia de la minería en Bolivia: Contribución al PIB, exportaciones, inversiones, renta, 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 al minero que en el subsuelo puede haber un mineral valioso. A continuación 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.

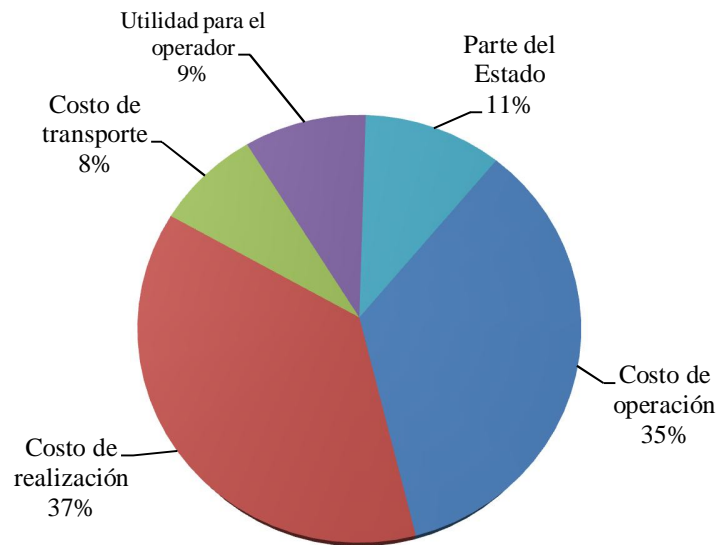
La etapa de extracción del mineral se da durante toda la vida de la mina y su producto es una mezcla de mineral valioso y otros acompañantes, algunos de los cuales tienen un valor comercial y otros no. Normalmente, el mineral principal representa entre el 1% y el 10% del peso total extraído. La fase 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 lo conoce como concentrado de mineral. Esto último se hace 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, este 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 a partir de información de empresas estatales y privadas  
La parte del Estado corresponde al pago de regalías e impuestos.

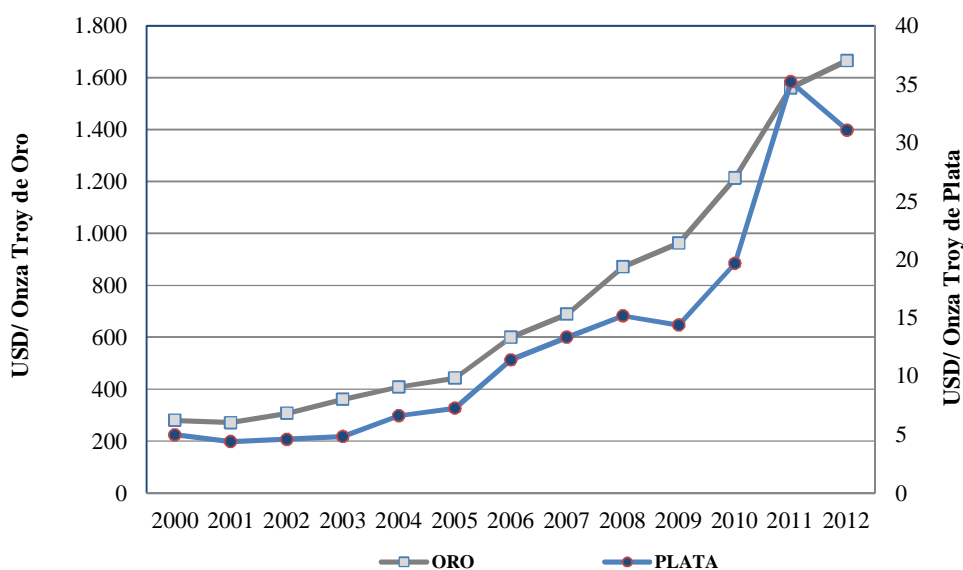
#### ¿Cuál es la importancia de la minería en el país?

Primero habrá que destacar que Bolivia siempre fue un país minero 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 muy cerca por el zinc y el plomo. Pero la producción minera tiene presencia para mucho tiempo, el litio, el oro, el hierro y el indio serán el relevo de los minerales que vayan agotándose.

Actualmente, la minería es uno de los sectores económicos más dinámicos del país, en el que se comprometen importantes inversiones y que genera fuentes de empleo.

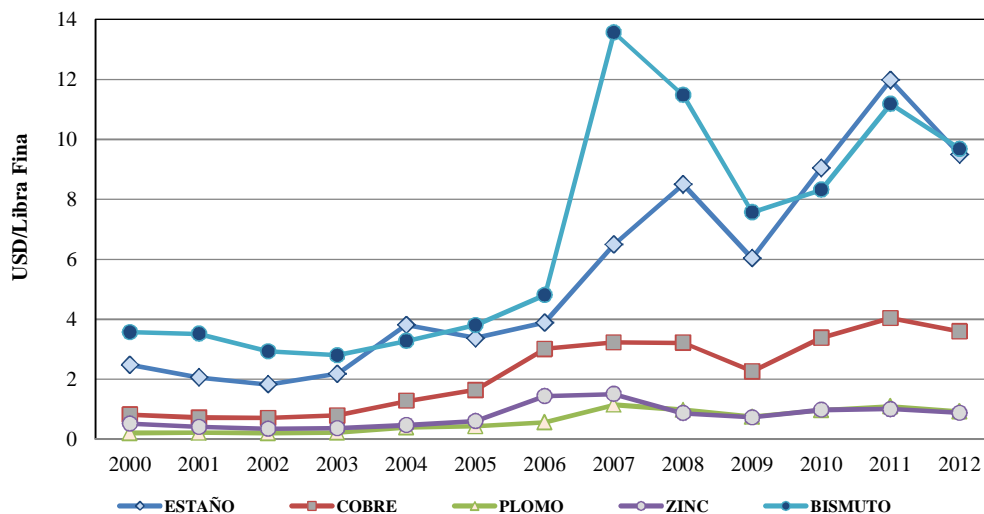
El auge de las economías emergentes y el desarrollo sostenido del mundo del norte han configurado un escenario tal que los precios de las materias primas han subido bruscamente desde el año 2006 y se mantienen en niveles altos, con la tendencia a crecer, aunque con una volatilidad en el corto plazo que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

**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)**

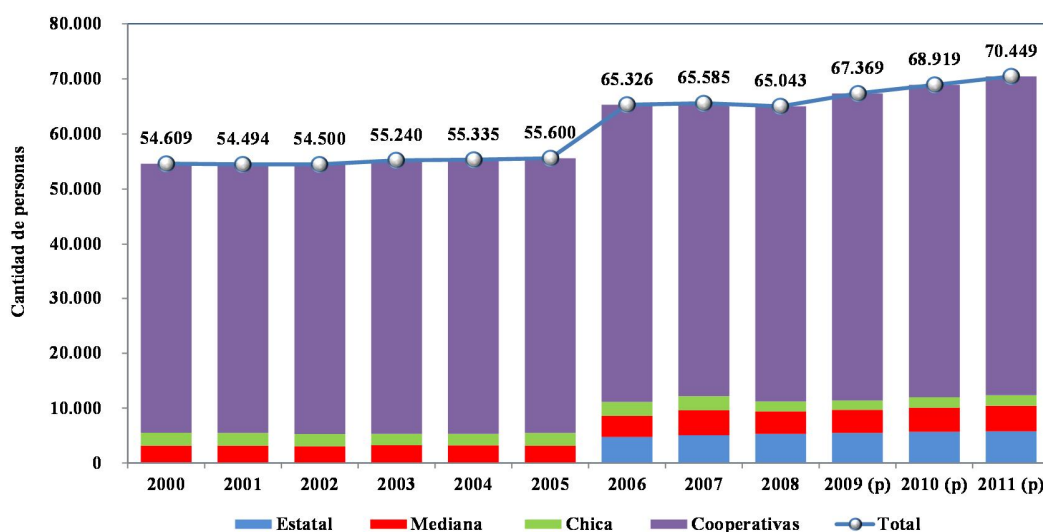


Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Minería y Metalurgia a partir de datos de la LME y de la revista Metal Bulletin

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 Gavincha<sup>1</sup> sobre el Cerro Rico muestra que, en 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 segundas 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)<sup>2</sup>. La siguiente ilustración muestra la cantidad de personas que trabajan en el sector minero clasificado en minería estatal, minería mediana, chica y cooperativizada.

**Ilustración 4: Comportamiento del empleo en el sector minero**



Fuente: Elaboración propia a partir de 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 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 demanda la minería y que son proporcionados por el contexto cercano al yacimiento. El estudio citado de Ferrufino ha estimado que el 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.

<sup>1</sup> Ferrufino R., Eróstegui R., Gavincha M. Potosí, el Cerro nuestro de cada día. 2011. LABOR, La Paz, Bolivia, pg. 125 y siguientes.

<sup>2</sup> Michard J. Cooperativas mineras en Bolivia: formas de organización, producción y comercialización. 2008. CEDIB. Cochabamba.



El aporte de la minería al PIB nacional es importante y, en las dos últimas gestiones llegó a ser de 9.6% y de 7.3% como se aprecia en la siguiente ilustración, respectivamente. 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.

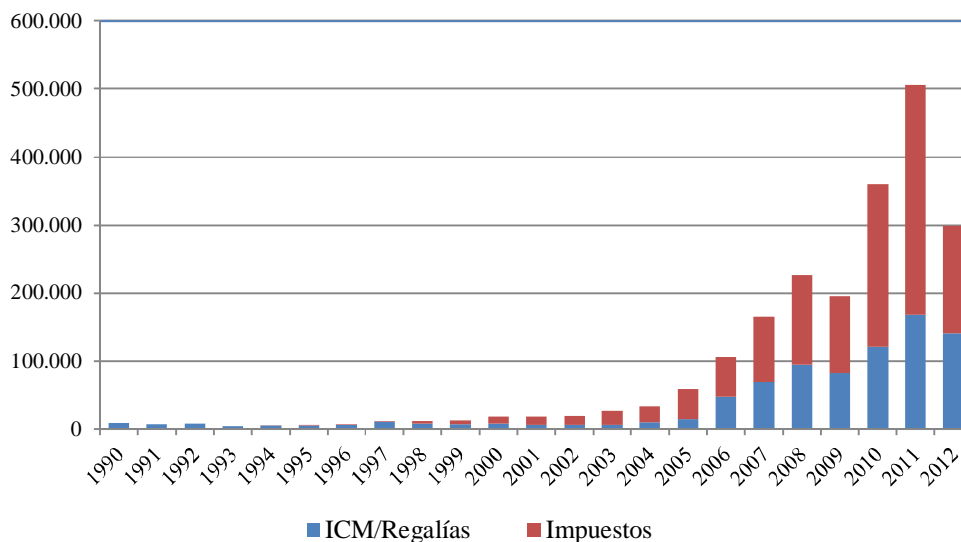
**Tabla 1 Producto Interno Bruto Nacional y del Sector Minero (En porcentajes)**

Año	Crecimiento del PIB	Crecimiento PIB Minero	Participación en el PIB
2000	2,5%	1,5%	3,4%
2001	1,7%	-3,1%	3,1%
2002	2,5%	0,1%	3,1%
2003	2,7%	0,6%	3,2%
2004	4,2%	-8,4%	3,4%
2005	4,4%	10,6%	3,5%
2006	4,8%	6,7%	5,2%
2007	4,6%	10,0%	5,8%
2008	6,2%	56,3%	8,6%
2009	3,4%	9,9%	7,9%
2010	4,1%	-4,1%	8,9%
2011	5,2%	3,4%	9,6%
2012	5,2%	-5,0%	7,3%

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**



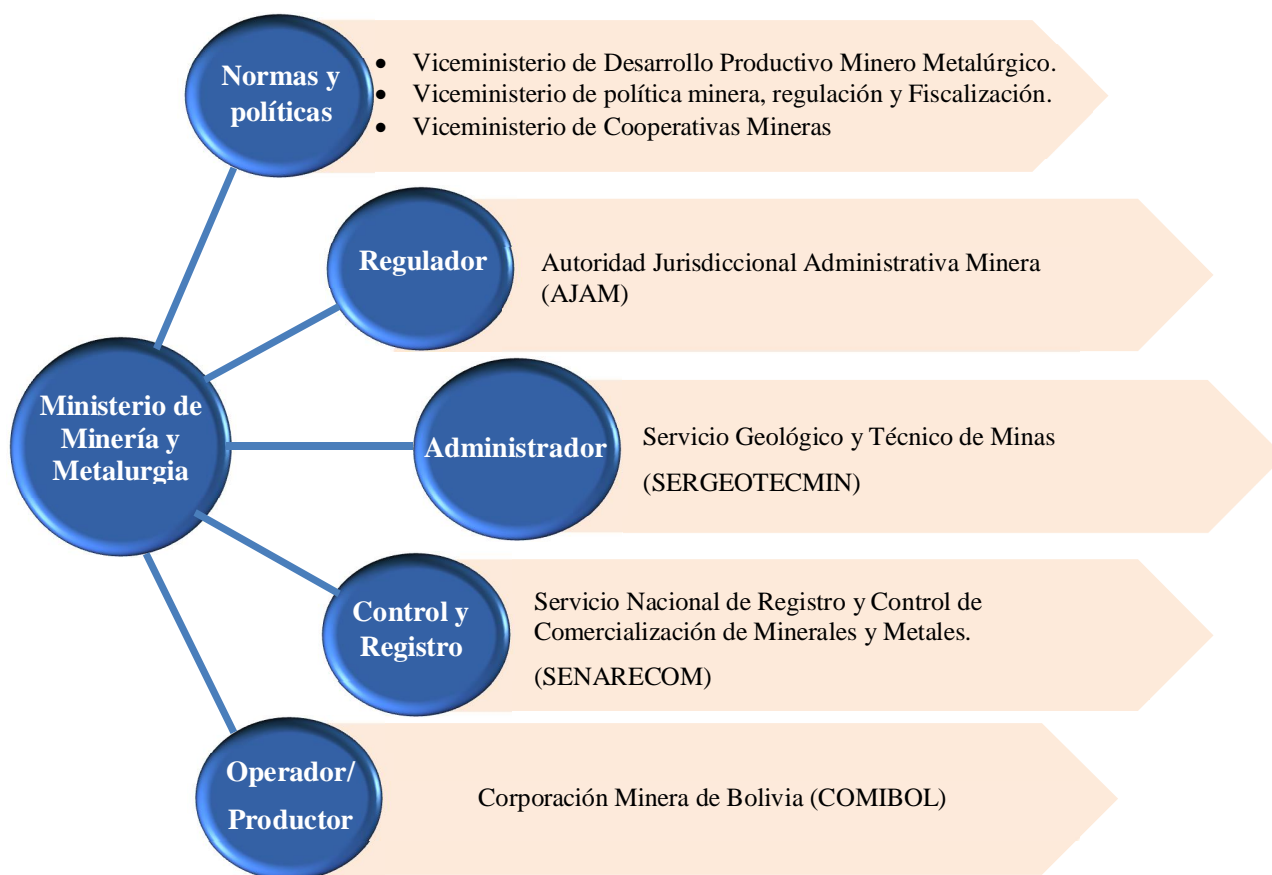
Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia

### 3 Estructura de la minería en Bolivia: Identificación de actores.



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

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



## **Normas y Políticas**

Las atribuciones del Viceministerio de Política Minera, Regulación y Fiscalización<sup>3</sup>, en el marco de las competencias asignadas al nivel central por la Constitución Política del Estado y establecidas en el Decreto 29894, son las siguientes:

- a) Formular políticas que permitan el control estratégico de nuestros 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) Supervisar y fiscalizar el buen desempeño en proyectos, entidades bajo tuición del Ministerio de Minería y Metalurgia, y contratos mineros; p
- g) Promocionar el potencial minero del país y conocer y resolver en sede administrativa las controversias mineras.

Las 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;

---

<sup>3</sup> D.S. 29894 de estructura organizativa del poder ejecutivo del Estado plurinacional. 07/02/09.

- f) Aplicar los procedimientos y reglamentos de consulta y participación ciudadana que permitan establecer acuerdos para la explotación minera sostenible;
- g) Promover y controlar el cumplimiento de la normativa ambiental, como medio para garantizar el desarrollo sostenible de las actividades mineras y establecer periódicamente las cotizaciones oficiales de los minerales para su comercialización.

Las atribuciones del Viceministerio de Cooperativas Mineras son las siguientes:

- a) Diseñar planes dirigidos a las cooperativas mineras, cuya ejecución se realizará en coordinación con Federación Nacional de Cooperativas Mineras – FENCOMIN a nivel nacional y con las representaciones sub nacionales en el interior del país;
- b) Establecer programas y proyectos de fortalecimiento de las cooperativas mineras, en los ámbitos técnico, administrativo, de seguridad industrial y salud ocupacional;
- c) Establecer políticas específicas para realizar programas y proyectos dirigidos a los grupos vulnerables de la minería cooperativizada;
- d) Establecer mecanismos de coordinación entre el Fondo Minero de Inversión – FOMIN y los beneficiarios del Fondo a fin de garantizar su sostenibilidad y rentabilidad;
- e) Establecer políticas especializadas y diferenciadas para la minería cooperativizada aurífera y para la minería cooperativizada tradicional.
- f) Establecer y ejecutar políticas y planes de fortalecimiento institucional Incentivar el desarrollo y transformación productiva, económica y social de las cooperativas mineras y minería chica, generando acciones que permitan introducir mejoras en su gestión técnica y administrativa;
- g) Incentivar el desarrollo y transformación productiva, económica y social de las cooperativas mineras y minería chica, generando acciones que permitan introducir mejoras en su gestión técnica y administrativa.

### **Regulador**

La AJAM, por su parte, cumple las funciones que tradicionalmente había cumplido la Superintendencia de minas, aunque la evolución de la política minera del actual gobierno le privó de su competencia más importante, la de conceder las áreas de trabajo a los operadores mineros.

Este hecho se dio porque al restituirse las competencias productivas a la COMIBOL, salió a la luz que la corporación no contaba con yacimientos bajo su administración directa ya que todos habían sido transferidos, arrendados o subcontratados al sector privado. Entonces el gobierno concedió a COMIBOL la posibilidad de escoger cualquier área en el territorio nacional para realizar sus operaciones productivas. El Decreto Supremo (DS) N°. 29117 dio un plazo de seis meses a la corporación y a SERTGEOTECMIN para realizar esta selección, declarando para ello, reserva fiscal a todo el territorio nacional durante ese periodo. Por tanto se dejó de conceder espacios de trabajo a todos los privados que los solicitaran, ya fueren cooperativas o empresas.

La imposibilidad técnica de cumplir ese plazo obligó al gobierno a modificar el decreto para, finalmente, decidir que, mientras la COMIBOL escogía sus áreas de trabajo, esta

entidad podría conceder espacios de exploración y explotación a los privados, mediante la firma de un contrato, siempre que no tuviera interés en ellos. La Resolución Ministerial R.M. 014 del 22/02/2008 reglamenta esta situación. Desde ese momento, la COMIBOL, entidad que había sido puesta en liquidación, se dedicó a administrar la reserva fiscal concediendo, mediante cientos de contratos, áreas de trabajo a los privados, en representación del Estado.

De esta manera, la AJAM dejó de cumplir una de sus principales funciones y fue la COMIBOL la que se hizo cargo del tema obstaculizando sus funciones productivas y de gestión por la gran demanda de tiempo que suponía atender las solicitudes de cientos de operadores privados. Verificar documentación, determinar si el área solicitada no era interesante para la explotación del Estado y arreglar conflictos con las comunidades generó un terreno de conflicto de intereses que despertó susceptibilidades en los operadores e impidió que la COMIBOL pudiese cumplir sus funciones originales.

### **Administrador**

El SERGEOTECMIN 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. **Control y Registro**

El SENARECOM está encargado de la regulación y control de las actividades de comercialización interna y externa de minerales y metales, registro y verificación de 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 a disposiciones legales, apoyar la elaboración de estadísticas sobre producción y comercialización de minerales y metales en el territorio nacional.

El SENARECOM de acuerdo al Decreto Supremo N° 29165 coordina sus operaciones con las prefecturas de Departamento y Municipios donde esta entidad se establezca.

### **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 intangibles 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 desmembran 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 al 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 logrado un ingreso extraordinario proveniente del Banco Central en forma de crédito para ejecutar el proyecto de industrialización de los recursos evaporíticos del salar de Uyuni.

Salvando la oscilación de los 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. Sólo se podría mencionar las plantas de bismuto en Telamayu y de cobre en Corocoro; pero 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 30% de su capacidad instalada.

En Huanuni se producen concentrados de alta y baja ley de estaño, 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. 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.

### **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 operando San Vicente, 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 el 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. Cabe mencionar 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 que, después de la adjudicación se retiraron.

### **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: tuvo un ministro 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 y tiene, dentro de esta corporación, una dirección de cooperativas controlada por él.

Por distintos mecanismos de presión han logrado varias concesiones del Órgano ejecutivo 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 asociados afiliados al sistema de salud nacional crece permanentemente, así como el número de cooperativas que cuentan con su licencia 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. Hasta el año 2012, eran 727 <sup>4</sup> cooperativas que habían solicitado firmar contratos con la entidad del Estado.

La evolución de las cooperativas en estos últimos 4 años es significativa. El Presidente E. Morales 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 Código Minero**

El código minero es la norma que rige el funcionamiento de las operaciones mineras en todo el territorio nacional, define los roles, obligaciones y derechos de los operadores y su relación entre ellos y con el Estado. El código, que está vigente a la fecha, ha controlado la minería boliviana durante el periodo de menor producción del sector, de la historia. Fue elaborado en un determinado contexto político y por eso parecen más evidentes sus contradicciones con el momento político y social que vive ahora el país.

La Constitución Política del Estado muestra la línea en la que se moverá esta actividad económica durante los próximos años. Esta dirección está en contracorriente con el código vigente. De ahí surge la expresión corriente de falta de seguridad jurídica que aducen inversores y operadores.

A continuación se describen ciertos aspectos que pueden tener importancia en el contexto actual:

##### **4.1 Contenido – principales aspectos.**

Es evidente el intento de ordenar la operación del sector, así como la minimización del papel productivo del Estado y la generación de condiciones favorables para las operaciones privadas. El establecimiento de un régimen regalitario y otro impositivo pone las cosas claras en esta actividad productiva.

La definición del derecho minero como un derecho real con todas las prerrogativas que esto implica fue causa de una decisión fuerte del Tribunal Constitucional anulando varios artículos de la norma que permitían la hipoteca<sup>5</sup>, la transferencia o herencia de los

<sup>4</sup> Fuente: Informe de COMIBOL al Ministerio de Minería y Metalurgia elaborado por la Dirección de Reserva fiscal de esa entidad en septiembre de 2012.

<sup>5</sup> Mediante la resolución Constitucional 0032/2006 de 10/05/2006, se anulan o modifican los artículos 4, 68, 69, 72, 74 y 75 del código minero. Adicionalmente, el artículo 91 había sido sustituido por el artículo único de la ley 2400 del 24 de julio de 2002.



yacimientos. Se determina también que para mantener vigente el derecho es suficiente pagar una patente anual.

El establecer la cuadrícula como unidad mínima de explotación en el sector minero pretendía organizar la actividad que hasta esa fecha había estado sujeta a la orientación del yacimiento más que a las necesidades de control del Estado.

Por otra parte, manteniendo el origen minero del país, se establece la prevalencia del derecho minero sobre otros derechos, autorizando, a los operadores a expropiar áreas de trabajo en caso de oposición a la actividad minera en un determinado territorio.

#### **4.2 Fortalezas de la norma**

La transformación de pertenencia a cuadrícula con el fin de ordenar las áreas de trabajo ha sido un paso trascendental en la organización minera del país. Esto dado el hecho que en el contexto moderno es muy difícil imaginar una operación en un área tan pequeña como una hectárea.

En general, esta norma ordena los procedimientos mineros y establece, por primera vez, una escala variable y actualizable para el pago del impuesto complementario a la actividad minera, hoy denominado regalía.

#### **4.3 Debilidades de la norma.**

Una debilidad de la norma es que no se habla del cumplimiento de la responsabilidad social de la actividad minera para mantener vigente el derecho minero, pues sólo el pago de una patente da lugar a la continuidad de esa vigencia, permitiéndose que operadores poderosos adquieran espacios de trabajo para “engordarlos” y transferirlos luego.

Es también una limitación que no se priorice las regiones donde se realicen las operaciones mineras para potenciar un desarrollo local. El Impuesto Complementario a la Minería estaba bajo la administración del ministerio de economía y las regiones no estaban beneficiadas directamente.

También es una debilidad, que luego fue corregida por el Tribunal Constitucional, el considerar la transferencia de yacimientos a terceros sin autorización del Estado.

Otra gran limitación de este código es la anulación de la participación estatal en operaciones productivas, limitando a la COMIBOL aun rol rentista y de administradora de contratos. Esto tenía el fin evidente de fortalecer la actividad privada y no pudo ir más lejos (con la entrega total de los yacimientos) porque la Constitución Política del Estado (CPE) la prohíbe.

### **5 Normativa relacionada al sector minero en Bolivia.**

El marco normativo dentro del que se mueve el sector minero en Bolivia está constituido por los siguientes instrumentos: CPE, Código minero (que está siendo sustituido por otro), ley de regalías y sus reglamentaciones, ley de restitución de competencias a la COMIBOL, decreto de estructura del Órgano ejecutivo, decretos de creación de la reserva fiscal, ley de IVA cero para las cooperativas, 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.

### 5.1 Nueva Constitución Política del Estado.

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

**Tabla 2**

<b>Categoría</b>	<b>Definición en la Constitución Política del Estado</b>
<b>Medio ambiente</b>	<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>
<b>Investigación</b>	<p>El Estado desarrollará y promoverá la investigación relativa al manejo, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales</p>
<b>Aspectos económicos</b>	<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 la 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> <p>Se prohíbe el monopolio y el oligopolio privado, así como cualquier otra</p>

Categoría	Definición en la Constitución Política del Estado
	<p>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>
<b>Recursos naturales</b>	<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>

Categoría	Definición en la Constitución Política del Estado
	<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 pre - constituidos.</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 precautelaré 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</p>

Categoría	Definición en la Constitución Política del Estado
	<p>adecuarse al nuevo ordenamiento jurídico.</p> <p>La migración de las concesiones a un nuevo régimen jurídico en ningún caso supondrá desconocimiento de derechos adquiridos.</p> <p>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 pre-constituidos 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>
<b>Contratos</b>	<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>
<b>Industrialización</b>	<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. A continuación se destacan algunos de los elementos considerados más importantes de este texto:

La redefinición del derecho minero es muy fuerte. 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 acá 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 evidente 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, cerró sus operaciones de generación y adaptación de tecnología, el Instituto de investigaciones minero metalúrgicas de Oruro.

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.

## **5.2 Normativa socio - ambiental.**

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 3787 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 el 100% de la regalía va al departamento de donde se extrajo el mineral y de este monto, el 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.

## **5.3 Normativa Fiscal**

Desde el punto de vista económico, la Ley N° 3787 es la norma de mayor relevancia toda vez que define una regalía y tres impuestos para la actividad minera, ya se ésta realizada por privados o por el Estado. Las cooperativas tienen un régimen especial.

Las regalías se pagan sobre el valor bruto de las ventas y son un porcentaje que depende del mineral y del precio internacional de los metales. Los mineros consideran que éste es un impuesto ciego porque no considera el costo de operación. Para las empresas mineras, estatales o privadas, la regalía oscila entre 5 y 7%, dependiendo del mineral.<sup>6</sup> Para las cooperativas hay una regalía menor en el caso del oro.

---

<sup>6</sup> La escala está definida en la ley 3787



**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 1777, 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. Además existe un impuesto especial o regalía denominado Impuesto Complementario a la Minería (ICM).

El IT no se cobra a la venta de productos de exportación mineros, como incentivo general a las exportaciones; el IVA es un impuesto que lo termina pagando el consumidor final del producto, las empresas participan como agentes de retención y no pagan el impuesto; el IUE, es el más importante, grava al 25% del 50% de la utilidad después de costos, además es acreditable contra el Impuesto Complementario a la Minería (ICM), ambos impuestos constituyen el principal ingreso del Estado aportado por el sector. Si el precio de los metales en el mercado internacional es superior a parámetros determinados por la ley y 12.5% sobre montos de capital enviados al extranjero. Estos impuestos no alcanzan a las cooperativas.

En cuanto a la distribución del ICM que en 100% iba a las prefecturas, se modifica la distribución, otorgándose 85% a las prefecturas y 15% a los municipios.

Entre impuestos y regalías, el Estado toma para sí hasta el 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 el 50% del valor del metálico u otros en los que este descuento significa el 20%.

Desde que la COMIBOL administró la reserva fiscal, se firmaron dos tipos de contratos entre el Estado y los operadores, los de arrendamiento y los de riesgo compartido. En los primeros se dieron dos categorías, los firmados con cooperativas y los firmados con mineros pequeños. Los firmados con cooperativas fijaban un canon de arrendamiento equivalente al 1% del valor bruto de venta de los productos, en el caso de los mineros chicos este canon dependía del mineral y podía llegar a ser del 10%; en los contratos de riesgo compartido, con empresas medianas o grandes, se utilizó el criterio que establece



que el Estado debe recibir más del 50% de las utilidades o del flujo neto de caja. En general se apuntó al 55% para el Estado.<sup>7</sup>

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, CEDEIM<sup>8</sup> como producto de la exportación del mineral.

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

## **6 Fortalezas y debilidades del marco normativo relacionado al sector minero.**

Mientras no se ponga en vigencia el nuevo código minero, la principal debilidad del marco normativo es la contradicción entre la CPE y el código 1777.

Al margen de esta situación coyuntural, se puede decir que 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.

## **7 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. Hay duplicidad de determinaciones y contradicción entre instrumentos.

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. Inclusive 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.

---

<sup>7</sup>Esto lo corroboran varias resoluciones de directorio de COMIBOL aprobando los contratos sobre la base de la R.M. 014 del Ministerio de Minería y metalurgia del 22 de febrero de 2008

<sup>8</sup> D.S. 25465 del 23/08/99

En otra ocasión, en febrero de 2011, las organizaciones originarias tuvieron un taller al que invitaron a participar el viceministro de desarrollo productivo minero metalúrgico. En esa ocasión 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 competencias 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 de nuestro 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 necesario 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, 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 actividad productiva de las organizaciones sociales y comunitarias-, garantice el desarrollo de la iniciativa privada, y realice un mejor uso y destino del excedente económico.

A partir de una reingeniería institucional y jurídica del sector, el Estado controlará y fiscalizará las concesiones mineras y participará activamente en las actividades de prospección, exploración y generación de valor agregado. También ejercerá el control de la comercialización de minerales y metales, y centralizará el acopio y comercialización de la producción de las cooperativas y mineros chicos. Finalmente, participará de los excedentes mineros de forma directa en las empresas dependientes de COMIBOL o en asociación con el sector privado, e implementará un nuevo régimen tributario que permita mayores ingresos fiscales.

En este nuevo marco, los principales actores serán: COMIBOL, que a nombre del Estado participará en toda la cadena productiva; las entidades normativas y reguladoras, encargadas de la Política Nacional Minera; y las iniciativas privadas tanto nacionales como extranjeras.”

A partir de estas definiciones del Estado se analizará si el marco normativo actual permitirá o no conseguir lo que se propone.

En lo referente a la recuperación de la capacidad productiva, la ley 3720 establece este aspecto, por esto se puede afirmar que esto está conseguido. Aunque, también, se destaca que, a pesar de esta situación normativa, la COMIBOL no ha podido conseguir el objetivo propuesto porque no tenía yacimientos, recursos humanos, tecnología ni capital.

Sobre la seguridad jurídica necesaria para atraer capitales extranjeros puede decirse que se reprobó. No hay la seguridad jurídica y los capitales externos no llegan para potenciar la minería como se esperaba. Las alianzas estratégicas, necesarias según el Plan Nacional de Desarrollo (PND), con empresas transnacionales han funcionado en un nivel muy limitado. Se ha fracasado con la Jindal, en parte con Glencore, con South American Silver y está en riesgo el acuerdo 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 1778 están hechas para un formato de Estado que está en contracorriente con la producción y la industrialización en manos estatales.

En cuanto al nuevo marco tributario, éste todavía no funciona y no toca aquellos elementos que son esenciales. 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.

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.

En síntesis, todavía falta mucho por hacer en la estructura normativa para hacer viable la propuesta del PND.

## **8 Reformas en curso.**

Desde que el equipo de E. Morales entró al gobierno en enero de 2006 comenzó la batalla por reformar las normas para hacer de este Estado un Estado protagonista en el sector productivo. En minería, el más importante de los instrumentos está todavía en el tintero. Después de tres intentos oficiales parece que se tendrá humo blanco, aunque la elaboración del proyecto pasó por circunstancias anómalas. Por ejemplo, durante toda la primera fase del trabajo de la última comisión, el Ministro de Minería fue excluido del debate y de la propuesta por decisión del Presidente del Estado a petición del subsector cooperativo, delegándose la responsabilidad de la conducción del trabajo al Ministro de Trabajo.

A pesar de estas y otras limitaciones, el proyecto fue elaborado y ya tuvo su primer freno desde el ejecutivo que hizo excluir del texto el capítulo dedicado a impuestos.

### **8.1 Nueva ley de minería**

Varios han sido los intentos de elaborar un proyecto de ley minera, desde el año 2007. Finalmente, la comisión constituida por representantes de los diferentes subsectores ha puesto a consideración del ejecutivo un proyecto consensuado.

Por tratarse sólo de un proyecto, se analizarán sólo algunos de los elementos considerados importantes por su impacto en la concreción de la política minera nacional.

La CPE habla de la obligación de cumplir con el interés económico y social. Este proyecto define el cumplimiento de esta obligación de manera bastante simple: "... se cumple con el pago del derecho de vigencia y la obligación de inicio y continuidad de la actividad minera. No se menciona ningún aspecto relacionado con el desarrollo local o nacional que se persigue con la operación minera.

Un punto controversial y que puede llegar a ser delicado, dado el interés demostrado por las gobernaciones de Santa Cruz y Potosí, es la prohibición a estas instancias de participar en la actividad minera: "Por ser los recursos minerales de carácter estratégico y la creación de empresas públicas mineras competencia privativa y exclusiva del nivel central del Estado, de acuerdo a la Constitución Política del Estado, los Gobiernos Autónomos Departamentales y Municipales, no podrán constituir unidades o empresas mineras departamentales, regionales y/o municipales, ni participar en la cadena productiva minera directa o indirectamente."

Este proyecto anula los derechos de COMIBOL sobre los arriendos de sus propiedades a las cooperativas, concretándose un proceso privatizador que va en contra de la línea del PND:

*"I. Las concesiones mineras de COMIBOL por pertenencias o cuadrículas y los parajes de explotación por niveles, bocaminas; así como, las colas, desmontes, relaves, pallacos, sucus y escorias, otorgadas en contrato de arrendamiento en favor de las Cooperativas Mineras, quedan bajo el Régimen de Contrato Administrativo Minero Cooperativo de acuerdo a la presente Ley.*

*II. Las concesiones y parajes a los que se refiere el párrafo anterior, comprende tanto a los grupos mineros nacionalizados como a las otras concesiones adquiridas por COMIBOL y parajes otorgados en arrendamiento.*

*III. Como consecuencia de lo dispuesto en el párrafo I del presente Artículo, se extinguen las obligaciones recíprocas entre la COMIBOL y las Cooperativas resultantes de los arrendamientos.*

*IV. La fiscalización y control de los contratos previstos en el párrafo I del presente Artículo, serán ejercidos por la AJAM.*

*V. Los bienes inmuebles, equipos, maquinaria y herramientas de la COMIBOL otorgados en contrato de arrendamiento a las cooperativas mineras, les serán transferidos de acuerdo a procedimiento a establecerse mediante Decreto Supremo.*

*VI. Las deudas de las cooperativas mineras con COMIBOL por contratos de arrendamiento de concesiones, bienes inmuebles, muebles, equipos, maquinarias y vehículos, contratos de venta de equipos, maquinarias y otros anteriores a la vigencia de la presente ley, quedan cedidos en favor del FOFIM.”*

Antes de dar paso a estas medidas, el Ejecutivo debería cuantificar lo que significa esta serie de concesiones a privados para establecer medidas de compensación porque, de otra manera se estaría ocasionando daños al Estado. Por el momento, se presenta en el texto un elemento de equilibrio de gestión al decidir que “Las Cooperativas Mineras no participan en el Directorio de COMIBOL.”

Un aspecto que puede conducir a discusión es el que establece que el operador minero el propietario del mineral extraído, contrariamente a lo que define la CPE: “*El titular de derechos mineros goza del derecho de propiedad, libre disposición y gravamen sobre: la producción minera, ...*”

Una medida interesante que aclara la prohibición de anotar los yacimientos en las bolsas de valores es la siguiente: “*Los actores productivos mineros que tengan derechos de prospección, exploración o de uso y aprovechamiento como titular sobre áreas mineras conforme a la presente Ley, podrán utilizar la información cuantitativa o cualitativa, obtenida mediante estudios u otros medios, sobre los recursos o reservas minerales, con fines de financiamiento para el desarrollo de sus actividades mineras por los medios autorizados por ley, incluyendo los medios disponibles en bolsas de valores autorizadas nacionales o extranjeras.*” Esto, sumado a la posibilidad de que la COMIBOL constituya empresas públicas internacionales para captar capitales, muestra más claridad sobre la línea que orienta este proyecto.

En cuanto a la consulta previa, no se nota una definición clara sobre qué es lo que se consulta y qué se espera de este proceso; por otra parte, se cae en el error de atribuir al sector minero la responsabilidad de cargar con la organización del desarrollo de las comunidades donde se lleven a cabo las operaciones mineras, cuando ésta debe recaer sobre el Ministerio de Planificación del Desarrollo ya que aspectos de infraestructura, agropecuaria, dotación de servicios, educación, salud, turismo y otros, difícilmente puede atender el sector minero. “Con carácter previo a la ejecución de una determinada actividad o proyecto de explotación de recursos minerales, bajo cualquiera de las formas de previstas

en la presente Ley, la AJAM actuando a nombre del Estado convocará obligatoriamente a consulta previa libre e informada.”

En cuanto a la licencia ambiental, el proyecto propone un cambio que debe ser estudiado con detenimiento: *“El Ministerio de Minería y Metalurgia como organismo sectorial competente del sector minero, otorgará la Licencia Ambiental teniendo en cuenta el alcance previsto en el Artículo 193 de la presente Ley.”*

Las propuestas de carácter económico no se las comenta en este documento por haber sido retiradas por el Poder Ejecutivo.

## **9 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 en el año 2012 es de 32% del total, detrás del sector de hidrocarburos, principal rubro que concentra el 50% el mismo año. Por otra parte, se constata que existen bajas participaciones del Estado en la renta minera, 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 sub nacional, 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 al 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, se considera a la RLIE como un espacio apropiado.

## **10 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