

CUADERNOS DE
COYUNTURA

plataforma  energética

Publicación de la Plataforma Energética • Año VIII • La Paz, febrero de 2019 • N°

23

Refundación de la Comibol:

Apertura al capital extranjero
y cambio de régimen laboral



Refundación de Comibol: Apertura al capitalismo extranjero y cambio de régimen laboral

Cuaderno de Coyuntura N° 23 / Febrero de 2019

PRESENTACIÓN

De forma coincidente, el año 2006 junto al arribo del Movimiento Al Socialismo (MAS) al gobierno, también llegó la década de precios altos de los minerales, a partir de entonces el gobierno sumó otro recurso a su discurso, la refundación de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol).

A partir de entonces diferentes fueron las propuestas para reactivar la estatal minera, desde propuestas que pasaban por recuperar la vieja y añorada Comibol que administraba más de una veintena de operaciones "relocalizada" en 1986 por el D.S. 21060, llegando a las propuestas que plateaban una Comibol que supere su rol de mero administrador de contratos y se concrete en una verdadera corporación minera, que aglutine a operaciones mineras rentables con perspectiva en largo plazo.

Transcurrieron 13 años desde estas primeras intenciones y hasta la fecha la Comibol solo tuvo reformas parciales, que no lograron cambiar su estructura orgánica y productiva. La nueva Ley Minera (Ley 535) de 28 mayo de 2014, determinó los lineamientos del

nuevo rol de la Comibol; sin embargo, la medida no fue ejecutada y los cambios requeridos para potenciar una minería estatal aún son materia pendiente.

En este trabajo, el investigador del CEDLA, Carlos Arze, nos presenta un repaso de estas fallidas gestiones entre leyes y planes, para refundar Comibol, acotando, un balance de las operaciones mineras en actual explotación, operaciones que, en la totalidad del caso minero, provienen desde antes de la nacionalización de las minas en 1952, además, de las contadas operaciones metalúrgicas.

La minería estatal aún no ha logrado diversificar su producción y continúa girando en torno a la explotación de estaño y cobre, que reciben un mínimo valor agregado a través de la fundición, sin haber llegado a la tan prometida industrialización.

Javier Gómez Aguilar
DIRECTOR EJECUTIVO
CEDLA

CUADERNO DE COYUNTURA

Director Ejecutivo
Javier Gómez Aguilar
Producción editorial
Unidad de Comunicación y
Gestión de Información

Escribe:
Carlos Arze Vargas
Cuidados de edición
Unidad de Comunicación y
Gestión de Información

Ilustración
Gonzalo Llanos, CEDLA
Fotografías de tapa e interiores:
Alfredo Zaconeta
Diseño y armado:
Milton Iñiguez

Publicación periódica de la Plataforma Energética N° 23 • febrero de 2019 • La Paz, Bolivia



Achumani, Calle 11 N° 100
entre García Lanza y Alexander
Telf: (591-2) 2794740 / 279 9848
E-mail: info@cedla.org
Casilla 8630
La Paz - Bolivia



Esta publicación fue elaborada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y cuenta con el valioso apoyo de la Embajada de Suecia, en el marco del Programa: "CEDLA, Enhanced Knowledge for Action: MPDA and the Sustainable Use of Natural resources".

Las opiniones y orientación presentadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente son compartidas por las instituciones y/o agencias que han apoyado este trabajo.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

Con el apoyo de  Suecia
Sverige

Síguenos en:  

Visita también el sitio web de la Plataforma Energética en:

<https://plataformaenergética.org>

Visítanos www.cedla.org



Refundación de la COMIBOL: apertura al capital extranjero y cambio de régimen laboral

Carlos Arze Vargas

En junio de 2017, el Ministro de Minería, César Navarro, anunciaba que el gobierno tenía un proyecto de Decreto Supremo de refundación de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol). La decisión de convertir a la Corporación Minera de Bolivia (Comibol) en una Empresa Corporativa, figura legal prevista por la Ley 4666 de la Empresa Pública promulgada en 2013 y de la Ley 535 de 2014, habría surgido del convencimiento de que su actual estructura institucional no le permitiría cumplir con su objetivo de dirigir la cadena productiva minera. En su justificación, el ministro vertía una dura evaluación de la actual Comibol, como una entidad que “vive del alquiler” y cuyo personal realiza mayoritariamente tareas administrativas y no productivas¹. Más adelante, algunas exautoridades de la empresa estatal resumieron las características de ella como una empresa cuya institucionalidad derivaba del DS 21060 y del anterior Código Minero de 1997².

Esta medida, entonces, coincidiría con la voluntad gubernamental de llevar a cabo las reformas en la Comibol, establecidas en su Plan Estratégico Corporativo 2016-2020³.

LA PROPUESTA DE REFUNDACIÓN, SU ORIENTACIÓN Y SUS PERSPECTIVAS

Por su parte, el documento titulado *Fundamentos ideológico-políticos de la refundación de la Comibol como empresa corporativa*, publicado por Comibol en junio del 2017, señala las causas de esa situación. Su análisis retrocede hasta el período de los gobiernos nacionalistas, durante los cuales, según el documento, se había ya atentado contra la Comibol despojándola de las actividades de geología y de fundición. Posteriormente, con el 21060 los gobiernos neoliberales habrían culminado esa tarea de liquidación de la empresa estatal al quitarle toda competencia en el área productiva y convirtiéndola en una institución puramente administradora de contratos de riesgo compartido y arrendamientos. Esa política era, siguiendo el mismo análisis, coincidente con el objetivo general de imponer la libre exportación de excedentes por parte de las empresas transnacionales.

Haciendo un balance de lo ocurrido después de 2006, se señala que, pese a los esfuerzos gubernamentales, Comibol no habría logrado los objetivos gubernamentales de reconstrucción de la empresa como una empresa productiva, debido al “funcionamiento organizacional, anclado en atribuciones y funciones determinadas por normativa neoliberal ya abrogada”. Es decir, los magros resultados alcanzados en los trece últimos años, como la presencia irrelevante de Comibol en la minería y metalurgia nacionales (7%, frente al 80% de las empresas privadas), es atribuido al entorpecimiento por parte de los mecanismos institucionales y de prácticas nocivas, como la pesadez de los procesos presupuestarios y la burocratización de los aspectos administrativos. Esta

1 **Gobierno anuncia decreto de refundación de Comibol para controlar cadena productiva**, Correo del Sur de 9/6/2017, en <http://correodelsur.com/politica/20170609-gobierno-anuncia-decreto-de-refundacion-de-comibol-para-controlar-cadena-minera.html>

2 **En 11 años la Comibol no pudo consolidar su rol productivo**, Página Siete de 15/9/2017, en <https://www.paginasiete.bo/economia/2017/9/15/anos-comibol-pudo-consolidar-productivo-152152.html>

3 **Plan Estratégico Corporativo 2016-2020**, Comibol, 2016, en: <http://www.comibol.gob.bo/images/planestrategicocorporativoCMB.pdf>



tarea de socavamiento en manos del personal de la empresa, iría hasta el límite de que sus políticas institucionales “no coinciden con la política económica del Supremo Gobierno”.

En otras palabras, se apunta a la existencia de una actitud de verdadero desacato por parte de la empresa las decisiones gubernamentales, poniendo como ejemplos más concretos la negativa a “suprimir unidades propias de la privatización como la Unidad de Transferencia de Activos en beneficio de la actividad privada y las cooperativas, y la Unidad de Repliegue, con una tendencia sistemática a mantenerlas y fortalecerlas” y el hecho de que “no aplica en toda su extensión las leyes y decretos supremos”⁴. En resumen, la Comibol sería ingobernable y las autoridades no tendrían la capacidad para imponer la ejecución de las disposiciones legales.

4 **Fundamentos ideológico-políticos de la refundación de la Comibol como empresa corporativa**, Bocamina Comibol, 30/6/2017, en <http://comibol.gob.bo/index.php/24-noticias-inicio/1277-fundamentos-ideologico-politicos-de-la-refundacion-de-la-comibol-como-empresa-corporativa>

Por esos motivos y amparado en las normas constitucionales y sectoriales que delegan al ministro la responsabilidad de proponer y dirigir las políticas sectoriales, así como la creación, control y administración de las empresas estratégicas, esta autoridad se dispone a refundar la Comibol “para proyectar nuestro presente hacia la industrialización... para que se convierta en uno de los pilares del socialismo”.

El documento concluye que se debe cambiar la Comibol, de lo contrario se estaría actuando de manera ilegal. Dice que refundar la Comibol significa “la ruptura con el neoliberalismo”, por ello sugiere empezar realizando auditorías para identificar a los responsables de la privatización.

Finalmente, señala que la reforma estaría fundada en: *i*) atribución de la CPE a los ministros para “proponer y coadyuvar en la formulación” de políticas sectoriales, *ii*) la responsabilidad otorgada por la CPE al gobierno para la “creación, control y administración” de empresas estatales estratégicas, *iii*) la Ley 466 establece un régimen para las empresas estatales de modo que actúen con “eficiencia, eficacia y transparencia”, *iv*) la Ley 466 señala que la Comibol tiene el derecho de realizar actividades de toda la cadena minera “en la áreas” bajo su administración y las de sus empresas filiales y subsidiarias.

UN RECUENTO DE LA IMPORTANCIA DE LA EMPRESA ESTATAL

El Plan Estratégico Corporativo 2016-2020 (PEC 2016-2020), comienza haciendo un recuento del proceso de Nacionalización de las Minas de 1952. Señala que la propuesta de política realizada por la Comisión de Nacionalización de las Minas creada en mayo de 1952, fue rechazada por la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) y la Central Obrera Boliviana (COB), entre otras cosas, porque no contemplaba la implementación del “control obrero”.

A inicios del mes de octubre se funda la Comibol, mediante el DS 3196, con la facultad de realizar las tareas de exploración, explotación y beneficio de minerales, así como la comercialización y exportación de productos mineros y la importación de equipos e insumos para toda la minería nacional. Estas facultades de características monopólicas, empero, son contrarrestadas por un artículo del mismo decreto que establece la posibilidad de que Comibol

constituya “sociedades para la mejor explotación de determinadas minas a su cargo, previa autorización del Poder Ejecutivo, mediante Resolución Suprema motivada en cada caso y reteniendo necesariamente el mínimo del cincuenta y un por ciento de las acciones emitidas”⁵.

El 31 de octubre de 1952, mediante DS 3223, se promulga la Nacionalización de las Minas que determina “la reversión al dominio del Estado en toda su plenitud de las concesiones mineras poseídas actualmente, a cualquier título, por todas y cada una de las empresas nombradas en el inciso siguiente que son los que integran los grupos Patiño, Hochschild y Aramayo”⁶.

La evaluación del proceso nacionalista, que va de 1952 a 1964, es revelador de la lógica que prima hoy en los ejecutivos de Comibol y las autoridades del sector minero. La misma destaca que a la debilidad de las minas nacionalizadas —caracterizadas por su avanzado agotamiento en términos de reservas— y a los vaivenes de la cotización internacional de los minerales, se sumaron varios hechos que dieron lugar al creciente déficit la empresa, como “la excesiva injerencia sindical a través del Control Obrero, incremento anormal de personal, corrupción y burocracia” que, afirma, “forzaron a Comibol a buscar ayuda externa”. Más aún, sostiene que el “desfase económico y financiero” de la empresa contribuyó “a la gran inflación, frenada por el Decreto Supremo 4358 del 15 de diciembre de 1956 (Hernán Siles) llamado de Estabilización Monetaria”. Consecuentemente, señala que el Plan Triangular fue la respuesta para salvar a la empresa con “ayuda externa”, el mismo que, si bien “sólo consiguió disminuir las pérdidas”, tuvo “efectos positivos” como la adquisición de equipos y repuestos y “la disminución del número de trabajadores”⁷.

En resumen, el PEC 2016-2020 sostiene que la crisis de la Comibol, en ese período, estuvo determinada en sumo grado por factores asociados a la fuerza de trabajo: su excesivo número y su actividad sindical y política, y que las medidas del gobierno nacionalista, como el ajuste económico, fueron res-

puestas obligadas a una situación insostenible. Con ello, se matiza la responsabilidad de las autoridades y ejecutivos de la empresa y se esconde la orientación de la política nacionalista, que estuvo desde un principio sometida a la influencia de los Estados Unidos y era opuesta a la ideología socialista de la clase obrera protagonista de la Revolución Nacional de 1952, y la extrema presión que ejerció sobre la fuerza laboral, a la que después se acusa del fracaso de la empresa.

Posteriormente, el PEC 2016-2020 alude a las disposiciones del gobierno del presidente Evo Morales que habrían estado dirigidas a revertir el carácter limitadamente administrativo de la Comibol, impuesto por los regímenes neoliberales. Así, señala el DS 29117 de mayo de 2007, que declaró Reserva Fiscal Minera a todo el territorio nacional y otorgó a la empresa estatal la potestad de explotar y administrar los recursos mineros, con excepción de las áreas comprometidas mediante concesiones y que constituyen “derechos pre constituidos”. Asimismo, señala el DS 29164 que modifica el anterior y levanta parcialmente la Reserva Fiscal

El PEC 2016-2020 sostiene que la crisis de la Comibol, en ese período, estuvo determinada en sumo grado por factores asociados a la fuerza de trabajo: su excesivo número y su actividad sindical y política, y que las medidas del gobierno nacionalista, como el ajuste económico, fueron respuestas obligadas a una situación insostenible

justificaba la rehabilitación de la empresa porque “la causa de la anarquía y la quiebra de Comibol se debía a la injerencia de los trabajadores en la administración de la empresa, al caos salarial, a la falta de autoridad y al atraso tecnológico”, por lo que proponía una solución basada en el despido de trabajadores y la reducción de una serie de beneficios sociales, medidas a aplicarse mediante la represión violenta. Concluye que “el Plan Triangular fue un fracaso tanto en lo económico como en lo político: de tres años iniciales de ejecución se amplió a diez, de los inicialmente programados 36 millones de dólares, se invirtieron más de 63 millones: la Comibol no se rehabilitó y tuvo que pagar el préstamo con una tasa de interés de 4% anuales. En su propuesta de desnacionalización de las minas a través de la destrucción de Comibol lo único que logró fue ensangrentar los campamentos mineros. Los trabajadores mineros seguirían defendiendo la empresa estatal”.

5 En <http://www.mineria.gob.bo/juridica/19521002-9-8-5.pdf>

6 En <http://www.mineria.gob.bo/juridica/19520315-8-55-3.pdf>

7 Contradictoriamente, José Pimentel, en el Boletín Bocamina N° 71 de 2018, sostiene que el Plan Triangular fue un plan ideado por EEUU, Alemania y el BID que



para permitir la concesión de nuevas áreas a cooperativas y empresas privadas, áreas identificadas por Sergeotecmin. Con todo, la medida más importante en esa dirección fue la Ley 3720 de julio de 2007, que determinó restituir las competencias de la Comibol en toda la cadena productiva y le otorgó la posibilidad de “escoger nuevas áreas”, derecho éste último que no ejerció. También cita la Ley 466 de la Empresa Pública de 2013, que define a la Comibol como Empresa Estatal, que determina su futura constitución como Empresa Corporativa e identifica sus empresas filiales: Empresa Minera Huanuni, Empresa Metalúrgica Vinto, Empresa Minera Colquiri, Empresa Metalúrgica Karachipampa y Empresa Minera Corocoro, dejando pendiente la vinculación de la Empresa Siderúrgica del Mutún. Finalmente, destaca que la Ley 535 de Minería y Metalurgia, aprobada en

2014, le otorga la responsabilidad de dirigir y administrar la Industria Minera Estatal, es decir todas las actividades de la cadena únicamente en “las Áreas Mineras bajo su administración y las de sus Empresas Filiales y Subsidiarias”.

LOS GRANDES PROBLEMAS ACTUALES DE LA COMIBOL

Considerando la dirección de esas medidas y la gestión de la Comibol por parte del gobierno de Evo Morales durante el período 2006-2015, el PEC 2016-2020 hace un examen de la situación de la Comibol y de sus empresas filiales.

De acuerdo a la información consignada en el PEC 2016-2020, la Comibol poseería limitados ingresos debido a que sus empresas filiales no contribuyen a sus arcas y sólo tendría ingresos provenientes de los contratos de riesgo compartido y de los contratos de arrendamiento, además de la venta de productos de sus proyectos gestionados directamente. Consecuentemente, aunque los ingresos totales alcanzan montos importantes (Cuadro 1), la mayoría de ellos corresponden a los ingresos por venta de minerales de las empresas filiales que no quedan a disposición de la Comibol, por lo que su inclusión resulta puramente contable.

En efecto, como lo corroboran los datos del mismo PEC 2016-2020, los elevados niveles de ingresos totales se explican mayoritariamente por los ingresos operativos de las filiales, pues los ingresos percibidos por contratos de arrendamiento, riesgo compartido y asociación con empresas privadas y cooperativas, en áreas pertenecientes a la empresa estatal, fueron disminuyendo sostenidamente hasta ser menos del 5% (Cuadro 2).

Cuadro 1
Ingresos y egresos de la Comibol (dólares)

Gestión	Ingresos	Egresos	Resultado
2007	153.417.506	92.945.661	60.471.845
2008	169.942.988	132.313.305	37.629.683
2009	143.360.065	292.267.845	(148.907.780)
2010	201.440.434	162.931.619	38.508.815
2011	288.025.751	270.569.804	17.455.947
2012	339.401.556	273.419.775	65.981.781
2013	391.036.379	371.138.086	19.898.293
2014	362.615.746	336.699.953	25.915.793
2015	428.048.895	429.894.329	(1.845.434)
Total	2.477.289.320	2.362.180.377	115.108.944

FUENTE: Elaboración propia con base en Comibol, PEC 2016-2020.

Cuadro 2 Ingresos de Comibol (porcentajes)									
Gestión	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ingresos de filiales	70%	88%	87%	91%	86%	89%	94%	95%	97%
Ingresos por contratos*	30%	12%	13%	9%	14%	11%	6%	5%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

NOTA: (*) Contratos de riesgo compartido, de arrendamiento y de asociación.
FUENTE: Elaboración propia con base en información de Comibol, PEC 2016-2020.

Asimismo, según la información contenida en la ejecución presupuestaria del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del período 2010-2013, el ingreso anual promedio de esos cuatro años estuvo compuesto principalmente por: Ingresos de operación 75.5%, Obtención de préstamos internos 12,1%, Intereses y otras rentas de propiedad 9,2% y Disminución de otros activos financieros 1,4%.

En resumen, la Comibol dispone de menos del 10% del total de ingresos que se obtienen cada año de la actividad minera estatal, el mismo que proviene del arriendo y la asociación con privados para la explotación minera de áreas fiscales; éste es un claro rasgo heredado de las reformas neoliberales que desmembraron a la empresa estatal a través de la regionalización y descentralización operativa, pero cuya orientación prevaleció con el actual gobierno. Por lo tanto, las actividades que le cabe desarrollar son fundamentalmente administrativas, como evalúa el mismo PEC 2016-2020, debido a que no ha existido la intención gubernamental de recuperar plenamente las minas estatales operadas por empresas y cooperativas, y las actividades metalúrgicas, aunque formalmente han vuelto a ser atribución de la Comibol, no se han desarrollado.

Es en ese marco institucional, determinado por las sucesivas leyes sectoriales, que se debe leer también el comportamiento de la inversión de la Comibol. Según información de Comibol, la inversión acumulada del período 2006-2017 habría alcanzado los 1.236 millones de dólares, con un promedio anual de 57 millones de dólares; empero, los montos de inversión anual mostraron una variación extraordinaria, pasando desde un mínimo de 15 millones de dólares para el año 2006, hasta un máximo de 180 millones de dólares para el 2015. Se debe enfatizar, además, que el monto total de inversión corresponde únicamente al 55% de la inversión programada; además, esa baja capacidad de ejecución fue también irregular, pues varió desde un mínimo de 14% en 2007, hasta el 68% del año 2013.

Con todo, lo más destacable respecto a las inversiones de Comibol, además de su limitado volumen, es que han estado concentradas en pocos proyectos productivos de gran magnitud, orientados a la industrialización. Ese es el caso específico del proyecto de Industrialización de los Recursos Evaporíticos del Salar de Uyuni, que hasta el año 2017 estuvo a cargo de la Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos perteneciente a Comibol. De acuerdo a la información disponible, proveniente de la GNRE, se tiene que ese proyecto concentró alrededor del 56% de la inversión ejecutada por la Comibol en el período 2008-2016; la participación de la GNRE en la inversión total de la Comibol fue determinante en algunos años, en los que superó el 50% de misma (Cuadro 3).

En resumen, el nivel de actividad de la Comibol estuvo fuertemente determinada, en términos de ingresos por la producción de sus empresas filiales, particularmente las mineras, y, en términos de inversión, por lo que hacía la GNRE. Así, si consideramos en términos netos la información detallada, la Comibol resumió su papel, principalmente, a la administración de los contratos con empresas privadas y cooperativas, situación muy lejana a las

Cuadro 3 Inversiones de Comibol y GNRE (dólares y porcentajes)			
Gestión	Inversión Comibol (dólares)	Inversión GNRE (dólares)	GNRE / Comibol (%)
2008	26.972.182	866.294,00	3,2%
2009	29.627.755	4.275.617,00	14,4%
2010	22.270.036	6.921.662,00	31,1%
2011	81.896.569	12.493.889,00	15,3%
2012	61.132.248	32.034.787,00	52,4%
2013	100.772.704	67.521.914,00	67,0%
2014	62.211.431	19.333.096,26	31,1%
2015	179.945.660	137.721.161,21	76,5%
2016	102.455.669	89.711.075,14	87,6%

FUENTE: Elaboración propia con base en Comibol, PEC 2016-2020 y GNRE, Memorias 2010, 2014, 2015 y 2016.

atribuciones y roles asignados formalmente por las leyes promulgadas por el gobierno actual.

Por tanto, los cambios provocados por la Ley 535, en particular la migración de los derechos adquiridos y los contratos de arrendamiento y de sub-arrendamiento y riesgo compartido a contratos administrativos mineros, así como la creación de la empresa Yacimientos de Litio Boliviano Corporación mediante la Ley 928 de 2017, que implica la eliminación de la GNRE como entidad dependiente de la Comibol, ocasionarán su mayor debilitamiento sino se crean más empresas filiales y subsidiarias.

El PEC 2016-2020 revisa también la situación de sus empresas filiales, como justificación de la urgencia de la reforma institucional. La evaluación destaca la enorme debilidad de las actividades de producción, que explican la posición relegada de la Comibol en el sector minero: en el período 2006-2012, su participación promedio en la producción nacional de minerales metálicos apenas llegaba al 2% del volumen, mientras que en los últimos 5 años subió al 5%, gracias a la incorporación de la mina Colquiri como empresa filial.

Las empresas dependientes de la Comibol son: la Empresa Minera Huanuni (EMH), Empresa Minera Colquiri (EMC), Empresa Minera Corocoro (EMCR), Empresa Metalúrgica Karachipampa (EMK) y Empresa Metalúrgica Vinto (EMV). De-

bido al carácter parcial y a la mala calidad de la información del PEC 2016-2020, para el análisis de la situación actual de estas empresas se consideró, adicionalmente, otras fuentes secundarias.

Empresa Minera Huanuni

La empresa minera más importante de la Comibol es Huanuni, tanto por su capacidad productiva y su sitial en la producción de estaño, como por el número de trabajadores dependientes. Debido a estas características, la Empresa Minera Huanani tiene una presencia decisiva en la política minera del actual gobierno, así como en el escenario político nacional, debido al papel activo que juegan en él sus asalariados; sin embargo, también es objeto de permanente observación y crítica por parte de la opinión pública pues, en gran medida, resume los resultados de la administración minera del gobierno del MAS.

La situación de la EMH se caracteriza principalmente por el irregular comportamiento del nivel de producción de estaño: crece desde 2007 hasta 2009, y luego desciende y se torna más irregular. Aparentemente, en 2009 se enfrenta la caída de la cotización del estaño aumentando el volumen de producción, para atenuar la reducción de los ingresos, llegándose a producir casi 10.000 TMF. Entre 2009 y 2012 se mantiene un nivel de producción superior a la 9.000

Comibol tiene una posición relegada en el sector minero: en el período 2006-2012, su participación promedio en la producción nacional de minerales metálicos apenas llegaba al 2% del volumen, mientras que en los últimos 5 años subió al 5%, gracias a la incorporación de la mina Colquiri como empresa filial

Cuadro 4 EMH: empleo, producción y resultados económicos								
Año	Nº trabajadores	Cotización libra/dólar	Producción (TMF)	Ingreso neto (MM USD)	Costo producción (MM USD)	Regalías (MM USD)	IUE (MM USD)	Utilidad neta (MM USD)
2006	818	4,19	3.850,54			0,40	2,32	6,95
2007	4.640	6,79	7.668,59	110,50	65,54	2,90	13,78	22,96
2008	4.697	8,65	7.875,08	156,80	105,72	4,20	8,66	14,44
2009	4.549	6,42	9.967,87	102,81	101,07	3,40	0,77	1,29
2010	4.526	9,54	9.750,76	154,65	114,31	5,40	15,13	25,21
2011	4.539	12,16	9.683,36	193,18	144,33	7,15	18,32	30,53
2012	4.474	9,90	9.174,63	163,22	145,32	6,00	6,71	11,19
2013	4.429	10,41	7.767,76	143,27	141,83	5,30	0,33	0,55
2014	4.311	9,72	8.508,69	150,77	141,29	5,35	0,10	0,17
2015	3.710	7,29	8.574,91	111,97	125,73	4,06		17,83
2016	3.543	8,16	6.702,00	121,78		3,65		10,00
2017	3.446	8,62	8.427,74	147,85	122,84	5,04	8,02	13,37

FUENTE: Elaboración propia con base en: La Razón 22/4/21016 citando a J. Pimentel; Comibol, Bocamina N° 59; Comibol, Memoria 2017; Comibol, Rendición de Cuentas, 2016 y 2017 (empleo 2017); Ministerio de Minería y Metalurgia, Dossier Estadísticas del sector minero metalúrgico 1980-2016 y La Patria 30/3/2018 (utilidades 2016).

TMF pero descendente, en 2013 la producción cae en un 15%, llegando a cerca de 7.000 TMF, posteriormente el nivel de producción es irregular, pero ya no se vuelve a los niveles superiores a 9.000 TMF (Cuadro 4).

Debido a que la nacionalización de esta empresa fue una medida de urgencia destinada a solucionar el conflicto provocado por las cooperativas mineras que tenían la intención de apoderarse completamente del yacimiento de Posokoni, se produjo el incremento inusitado del número de trabajadores por la incorporación de los mineros dependientes de las cooperativas involucradas, pasando de 818 trabajadores para el 2006 a 4.640 para el 2007. Consecuentemente, la productividad media por trabajador cayó drásticamente, desde 4.71 TMF en 2006 a sólo 1.65 TMF en 2007; aunque en los siguientes años mostró un incremento, ni en el mejor momento llegó a significar siquiera la mitad de la productividad del año previo a la nacionalización (Cuadro 5).

El otro aspecto destacable es el incremento del costo de producción y el deterioro de su relación con la cotización internacional del estaño. Observando la evolución del costo unitario, se puede notar que el mismo se elevó dramáticamente en 2008 respecto al año anterior; en términos relativos el incremento del costo unitario superó el incremento del precio del mineral, por lo que la relación entre ambos aumentó de 57% a 70%; es decir que, pese a la elevación de la cotización internacional, se obtuvo menos dólares por libra de estaño producida debido al incremento desproporcionado del costo. Posteriormente, se observa que, para responder a la caída de las cotizaciones mineras suscitadas en 2009, se redujo el costo unitario en una magnitud importante, aunque insuficiente para revertir la tendencia de la caída de precios. Entre 2010 y 2011, la relación costo/precio mejora, pero vuelve a incrementarse a partir de 2012 hasta 2017, encontrándose la peor relación en el año 2015, cuando el costo unitario constituye más de 90% del precio (Cuadro 6).

Con todo, la EMH logró utilidades durante todo el período 2007-2014, es decir, en ocho de los once años en manos del Estado; asimismo, contribuyó al fisco con regalías e impuestos, al margen de aportar al financiamiento del bono Juancito Pinto. En el periodo 2007 y 2012, las utilidades oscilaron entre los 11 y los 30 millones de dólares, excepto en 2009 cuando la empresa obtuvo únicamente un millón de

Cuadro 5 EMH, productividad por trabajador			
Gestión	Producción (TMF)	Nº trabajadores	TMF/ho
2006	3.859,54	818	4,71
2007	7.668,59	4.640	1,65
2008	7.875,08	4.697	1,68
2009	9.967,87	4.549	2,19
2010	9.750,76	4.526	2,15
2011	9.683,36	4.539	2,13
2012	9.174,63	4.474	2,05
2013	7.767,76	4.429	1,75
2014	8.508,69	4.311	1,97
2015	8.574,91	3.710	2,31

FUENTE: Elaboración propia basada en Comibol, PEC 2016-2020.

Cuadro 6 EMH, relación costo/precio			
Gestión	Costo unitario libra/dólar	Cotización libra/ dólar	Costo/ Cotización
2007	3,88	6,79	57,1%
2008	6,09	8,65	70,4%
2009	4,60	6,42	71,6%
2010	5,32	9,54	55,7%
2011	6,76	12,16	55,6%
2012	7,18	9,90	72,6%
2013	8,28	10,41	79,6%
2014	7,53	9,72	77,5%
2015	6,65	7,29	91,2%
2017	6,61	9,14	72,3%

FUENTE: Elaboración propia basada en Comibol, PEC 2016-2020.

dólares debido, principalmente, a la caída de la cotización del estaño. En los años 2013 y 2014, debido a la combinación de menores volúmenes de producción con costos elevados, la utilidad neta de la EMH fue nula. En 2015 y 2016, la EMH produjo pérdidas por la caída del precio y pese a la reducción de costos. Finalmente, en 2017 la empresa volvió a generar utilidades por más de 13 millones de dólares gracias a la reducción de costos, el incremento de cotización y la elevación del volumen de producción.

Aunque en muchos análisis sobre Huanuni, las tintas están cargadas en el desproporcionado crecimiento de la fuerza de trabajo empleada y, consecuentemente, el bajo nivel de productividad, se olvida que el incremento de esta última es resultado —especialmente en una industria intensiva en capital como la minería—, principalmente, de la adecuada inversión en plantas, maquinaria y equipo que permiten elevar la capacidad de explotación y tratamiento de minerales, así como la producción metalúrgica.



En ese sentido, se debe destacar la limitada y pésima gestión de las inversiones en la EMH, cuyo ejemplo paradigmático ha sido la construcción del Ingenio Lucianita, con un costo de 50 millones de dólares e inaugurado oficialmente en 2015, pero que no ha ingresado en funcionamiento, hasta la fecha, debido a la ausencia de provisión de agua y de un dique de colas apropiado⁸. Cabe, además, la duda sobre la factibilidad de su funcionamiento en el futuro en toda su capacidad —3.000 toneladas diarias—, debido al insuficiente volumen de mineral extraído: según un medio especializado, aunque la cantidad de reservas de la EMH permitiría alcanzar un volumen

8 En declaraciones recientes, el gerente de EMH, Mario Felipez, informó que el ingenio entraría en funcionamiento gradual en una semana y que el costo del mismo se incrementó hasta los 72 millones de dólares (La Patria de 18/11/2018, en: <http://lapatriaenlinea.com/?t=gerente-de-huanuni-afirma-que-ingenio-funcionara-en-praximos-das¬a=336367>)

de 3.000 toneladas diarias de mineral para ser tratadas en el nuevo ingenio, la capacidad de extracción actual basada en la técnica Shrinkage Stopping no permitiría ir más allá de las 1.200 toneladas actuales, debido a las características de los parajes y la ausencia de desarrollo de los mismos —por falta de un estudio técnico adecuado—, que permita la utilización de otros métodos, como es el caso del Sublevel Stopping asumido en algunos parajes en Colquiri⁹.

Finalmente, se debe señalar que a diferencia de la evaluación que hacen los ejecutivos de la Comibol y las autoridades gubernamentales del sector minero, respecto a la responsabilidad de los trabajadores y de sus sindicatos en la crisis de la empresa —y, en especial, de la EMH—, los trabajadores apuntan a la falta de una política minera, a la mala administración de los ejecutivos de la empresa y al incumplimiento de su obligación de dotar de las condiciones de trabajo adecuadas, como causas de la caída de la productividad y de la producción de la misma¹⁰.

Empresa Minera Colquiri

La segunda empresa minera de la Comibol, en orden de importancia económica, es Colquiri, nacionalizada en el año 2012 y que estuvo en manos de la empresa privada Comsur, posteriormente denominada Sinchi Wayra, desde principios del año 2000. Como sucedió en el caso de Huanuni, la nacionalización de Colquiri fue el resultado del conflicto protagonizado por mineros asalariados con los mineros de la Cooperativa 26 de febrero Ltda., que explota parte del yacimiento minero. El Decreto Supremo 1264 de nacionalización, determinaba también la incorporación de los trabajadores de la cooperativa que voluntariamente decidieron ingresar a la empresa estatal, bajo criterios técnicos y “parámetros permisibles”, por lo que el efecto de esta medida no fue tan grande como en el caso de Huanuni.

9 Perspectiva Minera, ¿Será posible incrementar la producción minera a 3.000 tons/día?, en La Patria de 15/05/2015 (<http://lapatriaenlinea.com/?t=sera-posible-incrementar-la-produccion-minera-a-3-000-tons-dia¬a=220305>)

10 Ver: **En ampliado mineros piden refundación de Comibol**, Comibol 9/9/2016, en: <http://www.comibol.gob.bo/index.php/24-noticias-inicio/917-en-ampliado-mineros-piden-refundacion-de-la-comibol> y **Culpan a gerente por baja producción en Huanuni**, ANF 14/11/2018, en: <https://www.paginasiete.bo/economia/2018/11/14/culpan-gerente-por-baja-produccion-en-huanuni-200062.html>.

Cuadro 7 EMC: empleo, producción y resultados económicos					
Gestión	Empleos	Producción		Regalías	Utilidades
		Zn (TMF)	Sn (TMF)	¿us	¿us
2012	1.249	4.434	1.072	559.000	2.600.000
2013	1.249	14.679	3.312	2.001.000	20.480.000
2014	1.228	12.992	3.915	4.039.000	21.714.095
2015	1.238	15.700	4.230	3.255.000	5.772.036
2016	1.228	15.856	4.231	3.648.159	16.764.177
2017	1.211	15.233	3.753	4.368.935	22.204.260
Totales		47.805	12.529	9.854.000	50.566.131

FUENTE: Comibol, PEC 20116-2020 y Rendición Pública de Cuentas 2016 y 2017.

Los resultados económicos de la EMC son positivos a lo largo del período correspondiente a la administración estatal, contrastando con los de la EMH. Por una parte, los volúmenes de producción de estaño crecieron sostenidamente hasta 2016, con una caída en el último año del período. Asimismo, las utilidades anuales fueron positivas durante los seis años y tuvieron una tendencia al alza, excepto por la caída presentada en 2015, que fue seguida de una recuperación importante en los siguientes años, especialmente en 2017 en que las mismas superaron los 50 millones de dólares (Cuadro 7).

Como trasfondo de estos resultados, tenemos que la productividad por trabajador en la EMC también tuvo un comportamiento positivo, pues, a excepción de los años 2013 y 2017, se incrementó y se mantuvo alrededor de las 15 TMF por trabajador (Cuadro 8).

A pesar de estos resultados, persisten algunos problemas derivados de la forma en que se llevó a cabo la nacionalización. La capacidad de producción de concentrados de calidad sigue limitada por la postergación reiterada de la construcción de una nueva planta concentradora (ingenio) con capacidad de tratamiento de 2.000 toneladas de estaño y zinc

y la incertidumbre sobre la implementación de una planta hidrometalúrgica para el tratamiento de zinc, pese a que ambos proyectos se vienen anunciando desde 2012 en los sucesivos planes institucionales. A pesar de que ya en 2016 se anunciaba la firma de un contrato con la compañía estadounidense NALEX para la construcción de la planta, por un valor de 75 millones de dólares financiados por la misma empresa¹¹, recién en octubre de 2018 se realizó la apertura de sobres de tres empresas proponentes y se anunciaba que a mediados de ese mismo mes se conocería a la empresa adjudicada. Se esperaba así, la culminación de este largo proceso —merced al otorgamiento de un crédito por parte del Fondo para la Revolución Industrial Productiva (Finpro), que financiará el 80,96% del costo de la planta estimado en 503.4 millones de Bolivianos, mientras que el restante 19,04%, provendría de recursos propios de la EMC¹²—, sin embargo, en noviembre de este año volvió a postergarse la adjudicación de la obra debido al incumplimiento de parte de las empresas proponentes, de ciertos requisitos técnicos¹³.

Finalmente, se debe mencionar como un problema latente que impide el normal funcionamiento de la empresa, el enfrentamiento recurrente entre asalariados y cooperativistas. Como resultado de la otorgación de la Veta Rosario —excepto su parte sur— a

Cuadro 8 EMC, productividad por trabajador			
Gestión	Producción (TMF)	Nº trabajadores	TMF/ho
2012	5.506	1.249	4,41
2013	17.991	1.249	14,40
2014	16.907	1.228	13,77
2015	19.930	1.238	16,10
2016	20.087	1.228	16,36
2017	18.986	1.211	15,68

FUENTE: Elaboración propia basada en Comibol, PEC 2016-2020.

11 Colquiri tendrá nueva planta con ¿us 75 MM de inversión, Cambio 7/10/2016, en <http://www.cambio.bo/?q=node/14753>.

12 Colquiri impulsa nueva planta concentradora, en <http://www.cambio.bo/?q=node/50372>

13 Trabajadores de Colquiri esperan que se concrete la construcción de nueva planta, en: https://minerabo.blogspot.com/2018/11/trabajadores-de-colquiri-esperan-que-se.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+Minerabo+%28MineriaBo%29



la Cooperativa 26 de febrero Ltda., en el pasado reciente se produjo una serie de enfrentamientos entre asalariados de la EMC y de la cooperativa, alrededor de acusaciones de invasión de áreas y hasta de robo de minerales, lo que crea incertidumbre y eleva los riesgos en las labores mineras.

Empresa Minera Corocoro

La tercera empresa minera productiva de Comibol es la Empresa Minera Corocoro (EMCR) creada en 2012 mediante DS 1269. La EMCR, sin embargo,

estuvo funcionando desde 2009 como Centro Minero a cargo de la Comibol, desarrollando el proyecto hidrometalúrgico de cobre desde ese año. Mediante la Resolución 3656/2007 de la Comibol se aprobó la inversión de 8.822.841 dólares, provenientes de recursos propios, para la construcción de la planta mediante un contrato “llave en mano”; asimismo, el DS 29245 de agosto de 2007 autorizó a la Comibol adquirir, bajo la modalidad de excepción, otros equipos que no estuviesen contemplados en el referido contrato, también con recursos propios. La inversión total para la implementación del proyecto hidrometalúrgico habría llegado a poco más de 18 millones de dólares¹⁴. La planta produce cátodos de cobre de alta pureza (99.99%).

Los resultados de la EMCR revelan la caída persistente de sus utilidades, hasta hacerse negativas en 2015. Esta situación es especialmente llamativa a partir en el año 2014, cuando la disminución de sus utilidades se da a pesar de que el volumen de producción se incrementó de manera importante y de que la cotización internacional del mineral, aunque disminuyó, no lo hizo en la proporción de la caída de las utilidades. En los siguientes años, la caída de las utilidades se explica por la reducción del precio del mineral, principalmente. Con todo, el comportamiento del ingreso por ventas —esto es, el producto del volumen por el precio— no habría sido afectado tanto como para reflejarse en una caída permanente

14 **Corocoro produce 10 Tn de cobre metálico**, en <http://www.lostiempos.com/actualidad/economia/20091027/corocoro-produce-10-tn-cobre-metalico>.

Cuadro 9 EMCR: empleo, producción y resultados económicos					
	Cotización Cu LF/\$us	Empleo	Producción	Regalías	Utilidades
			Cátodos de Cu (TMF)	\$us	\$us
2009	1.249	4.434	1.072	559.000	2.600.000
2010	1.249	14.679	3.312	2.001.000	20.480.000
2011	1.228	12.992	3.915	4.039.000	21.714.095
2012	1.238	15.700	4.230	3.255.000	5.772.036
2013	1.228	15.856	4.231	3.648.159	16.764.177
2014	1.211	15.233	3.753	4.368.935	22.204.260
2015		47.805	12.529	9.854.000	50.566.131

FUENTE: Elaboración propia con base en Comibol, PEC 2016 - 2020 y Rendición de Cuentas 2016 y 2017.

de las utilidades, por lo que se puede presumir que hubo sino incremento, al menos inflexibilidad de los costos de producción. (Cuadro 9).

Por su parte, la productividad por trabajador de la EMCR muestra una evolución irregular: hasta el 2014 crece anualmente, en 2015 cae levemente, para recuperarse en el año siguiente y volver caer en 2017 (Cuadro 10).

En resumen, el comportamiento económico y productivo de esta empresa coincide con la tendencia general de las empresas mineras filiales de Comibol: su irrelevancia en términos de la producción nacional y como fuente de ingresos fiscales, debido al escaso nivel de utilidades. De manera específica, en el caso de la EMCR, esta situación se refleja en el hecho de que, siendo la capacidad instalada de la planta de tratamiento de 3.000 toneladas, la producción en ningún momento superó las 2000 toneladas, es decir alrededor de 2/3 de su capacidad.

Para cerrar este panorama, vale la pena recordar que en 2008 se había firmado un contrato de riesgo compartido con la empresa coreana Korea Resources Corporation (Kores) para la prospección y exploración, en una primera etapa, y para la implementación de una planta metalúrgica para producir cobre de alta pureza, en una segunda etapa¹⁵. El proyecto estimaba una inversión de 10 millones de dólares para la prospección y exploración y, si el estudio final de factibilidad lo recomendaba, una inversión de al menos 200 millones de dólares para la producción de cobre catódico; además incluía la otorgación de 51 concesiones mineras con un área total de 27 kilómetros cuadrados en favor de la empresa extranjera, pertenecientes a la Comibol.

A pesar de que en 2011 Kores y la Comibol anunciaron el descubrimiento de un yacimiento de 100 millones de toneladas, del que se podría recuperar 500.000 toneladas de cobre —junto a otros minerales como manganeso, plata e indio¹⁶— permitiendo pro-

15 Corporación Minera de Bolivia, **Contrato de Riesgo Compartido “Proyecto Cuprífero de Corocoro”**, 18 de junio de 2008.

16 **En Corocoro hay 10 veces más cobre de lo previsto. Las reservas alcanzan a 532 mil toneladas de metal**, en:

Cuadro 10 EMCR: productividad por trabajador			
	Producción (TMF)	Nº trabajadores	TMF/ho
2012	905	179	5,06
2013	1.271	242	5,25
2014	1.810	228	7,94
2015	1.789	235	7,61
2016	1.937	236	8,21
2017	1.769	258	6,86

FUENTE: Elaboración propia basada en Comibol, PEC 2016-2020.

ducir anualmente 30.000 toneladas de cobre catódico (diez veces más que la planta estatal), Comibol rescindió el contrato en 2015 porque “los resultados de la exploración no cubrían las expectativas de esa compañía”¹⁷ y en 2016 se anunció la reversión de las concesiones al Estado boliviano, debido al incumplimiento de las inversiones comprometidas por parte de Kores¹⁸.

Un expresidente de Comibol, señala que las razo-

La EMCR reveló la caída persistente de sus utilidades, hasta hacerse negativas en 2015. El año 2014 la disminución de sus utilidades se da a pesar de que el volumen de producción se incrementó de manera importante y de que la cotización internacional del mineral no disminuyó en la proporción de la caída de las utilidades

nes para que contrato con Kores no avanzara en la segunda fase, fueron: primero, que los diseñadores de la planta hidrometalúrgica de Kores pidieron que se realicen más tareas de exploración que aquellas que estimaron las cifras citadas en 2011 y, segundo, que los trabajadores de la planta de la Comibol demandaron la expulsión de la empresa coreana porque requerían el uso de los yacimientos que estaban en sus manos, pues la planta estatal no había podido procesar las colas de

la antigua mina, como era su propósito inicial¹⁹.

En resumen, un proyecto de gran magnitud que

<http://boliviateamo.blogspot.com/2011/10/en-corocoro-hay-10-veces-mas-cobre-de.html>

17 La Razón, **Comibol rescindió contrato con la coreana Kores**, en: http://www.la-razon.com/economia/Informacion-Comibol-rescendio-contrato-coreana-Kores_0_2343365689.html

18 Cambio, **Comibol revierte concesión de Kores por incumplido contrato**, en: <http://www.cambio.bo/?q=node/3425>.

19 Héctor Córdova, **COMIBOL ¿podrá responder a los desafíos del presente y del futuro?**, en: <http://forominerobolivia.org/documentos/institucionalidad/item/228-comibol-%C2%BFpodr%C3%A1-responder-a-los-desaf%C3%ADos-del-presente-y-del-futuro.html>



despertó esperanzas en la región y en el país por los enormes beneficios que se anunciaba traería consigo, se frustró porque no se satisficieron de los intereses de la empresa extranjera Kores y su sustitución por el proyecto de Comibol no cubre ninguna de las expectativas creadas por las metas del contrato de riesgo compartido, principalmente a partir del anuncio de las reservas identificadas en 2011.

Empresa Metalúrgica Karachipampa

La Empresa Metalúrgica Karachipampa (EMK) fue creada en enero de 2013 por el gobierno de Evo Morales, mediante Decreto Supremo 1451 de enero de ese año. En octubre de 2012, a través del Decreto Supremo 1387, había dispuesto la constitución de un fideicomiso con recursos del Tesoro General de la Nación, por 50 millones de dólares, para la compra de concentrados de plomo-plata, en el marco del proyecto de “Rehabilitación Complejo Metalúrgico Karachipampa”.

Sin embargo, su historia parte de mediados de los años 70 del pasado siglo, con el proyecto de un complejo metalúrgico a cargo de la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF). Una versión histórica sugiere que la implementación de este proyecto en los años 70 del pasado siglo fue prácticamente una imposición por parte de funcionarios interesados en la enorme inversión, a pesar de que los más altos funcionarios del Banco Central de Bolivia, de la Subsecretaría de Planificación y de la estatal Empresa Siderúrgica Boliviana S. A (Sidersa), habían demostrado que, debido a la elevada inversión, la insuficiencia de producción y reservas de plomo, el flujo financiero proyectado a 20 años sólo arrojaba pérdidas; más aún, se señala que a pesar de existir una propuesta de

una empresa estadounidense para instalar una planta similar por un tercio del precio de la empresa Klochner, se persistió desde el gobierno con la firma del contrato con ella²⁰. La planta se termina de construir recién en 1984, pero en 1986 se suspende sus operaciones debido a la inexistencia de provisión de materia prima.

En 2005 se estableció un contrato de riesgo compartido con Atlas Precious Metals Inc., que contemplaba la puesta en marcha de la planta de fundición de plomo plata y la instalación de una refinería de zinc, proyecto que fracasó por incumplimiento de la empresa adjudicataria. En 2011 la Comibol recupera la planta de manos de la Atlas Precious Metals Inc. reconociéndole una indemnización de 750.000 dólares y se hace cargo de Karachipampa. Posteriormente realiza una serie de contratos destinados a la rehabilitación de la planta, con empresas como Zincobre Ingeniería, Therconsult y Tergas.

En enero de 2013, la recién creada EMK encendió el horno Kivcet anunciando su puesta en marcha, pero dejó de operar a los pocos días. Prácticamente dos años después, en septiembre de 2014 la EMK empieza a producir los primeros lingotes de plomo y plata. El nivel de producción en los primeros meses es exiguo, comparado con la capacidad de producción de la planta: entre julio y octubre de 2014 un promedio de 40 TMF mensuales, frente a la capacidad potencial de procesamiento de 4.250 TMF mensuales de concentrados de plomo y plata.

Debido a otro incidente que inhabilitó la planta en octubre de 2014, ésta detuvo su actividad hasta julio de 2015. Nuevamente, una explosión en el horno Kivcet en noviembre de 2015 detuvo las operaciones de la planta. Con la inversión de 30 millones de Bolivianos para su refacción, el horno Kivcet volvió a encenderse en diciembre de 2016²¹. Finalmente, en enero de 2018, las autoridades del Ministerio de Minería y Metalurgia informaron que la producción de la EMK era mínima y que se había decidido la construcción de un nuevo horno Kivcet, debido a que distintos estudios contratados habrían llegado a la conclusión de que el horno construido en los años ochenta adolecía de errores desde su concepción

20 Jorge Espinoza, **Karachipampa, tríada de errores**, El Diario de 23/4/2016.

21 Cambio, **Karachipampa reactiva su horno desde el lunes**, en: <http://www.cambio.bo/?q=node/18658>

e, inclusive, se señaló que su construcción fue una “estafa”²². Por su parte, desde Comibol, se anunció que se promulgaría un decreto para convertir a la EMK en un proyecto de Comibol, para impulsar el diseño e implementación de un nuevo horno²³.

De acuerdo a la información oficial publicada por Comibol, la EMK habría producido más de 1.500 TMF de plomo metálico y poco más de una tonelada de plata metálica desde su inauguración en 2013, o sea, muy lejos de cualquier meta proyectada y menos de la supuesta capacidad potencial (Cuadro 11). En la actualidad, desde esferas oficiales se sostiene, después de más de una década de intentos forzados para hacerla funcionar y de miles de dólares de gasto, que la planta no cumple los requisitos técnicos, que fue un “elefante blanco” y responsabilidad de otros gobiernos, etc. Lamentablemente, en ausencia de una política minera seria y coherente, este proyecto fue presentado como uno de los principales proyectos de industrialización del actual gobierno.

Según algunos especialistas, la planta de Karachipampa mostraba desde un principio grandes inconvenientes que determinarían su inviabilidad. Por ejemplo, el exministro de Minería y Metalurgia, ingeniero Jorge Espinoza, sostiene que, en el momento de su concepción el volumen de materia prima previsto para alimentar la fundición fue estimado erróneamente, debido a que se consideraba a la mina Bolívar como un yacimiento de plomo, cuando se conoce, en la actualidad que, es un centro de producción de concentrados de zinc-plata. Así, se creía que las 51.000 toneladas de concentrados de plomo-plata, con una ley de 47% de plomo, permitirían contar con las 24.000 toneladas necesarias para que funcione la planta; contrariamente, las estadísticas mostrarían que ese volumen de producción de plomo no se alcanzaría nunca durante la década de los años setenta, sino sólo a partir de 2008, cuando entró en producción plena la mina San Cristóbal. Con todo, el experto apunta, además, que el tamaño de la planta también es un factor en su contra, pues la hace poco

Cuadro 11 EMK: empleo, producción, regalías y utilidades				
Gestión	Empleos	Producción		Regalías
		Pb (TN)	Ag (TN)	\$us
2013	268			
2014	310			952.250
2015	318	459	1,20	
2017		1.112	9,00	
Totales		1.571	1,20	

FUENTE: Comibol, PEC 2016-2020 y Rendición de Cuentas 2017.

competitiva frente a otras del exterior²⁴.

Desde una perspectiva parecida, el ingeniero Javier Salinas, sostiene que la producción de plomo está determinada por la producción del zinc, mineral con el que viene asociado aquél; más aún, dice que no existe, propiamente, minas que produzcan “solamente” plomo. Aunque ya a principios de la década de los 90 del siglo pasado la producción nacional de plomo había alcanzado las 20.000 toneladas —suficientes para permitir el funcionamiento de Karachipampa—, existía incertidumbre sobre la sostenibilidad de la oferta, debido a factores como los costos de transporte por la dispersión de los yacimientos, la existencia de contratos de largo plazo de exportación de concentrados y el desconocimiento acerca de la evolución de los precios del zinc. Aquí, identifica un fenómeno importante: aunque la producción de plomo aumenta con la producción de zinc, en algunos períodos de elevación de precios del zinc se verificó la disminución y hasta el abandono de actividades de minas que son principalmente productoras de plomo. Se suma a esta situación, según el autor, la inexistencia de información sistematizada de largo plazo sobre la cantidad y calidad de yacimientos de complejos zinc-plomo y de complejos zinc-plomo-otros, lo que incrementa la incertidumbre acerca de la viabilidad de una fundición que tiene una vida útil de entre 15 y 20 años, lo que implica una alta vulnerabilidad al vaivén de las cotizaciones del zinc. Finalmente, este experto, señala un problema adicional derivado del diseño de Karachipampa: la ausencia de un proceso de captura del Dióxido de Azufre emitido por la planta, que constituiría un riesgo de contaminación elevada, superior a los cánones internacionales permitidos.

Como se puede observar, todas las condiciones

22 Perspectiva Minera, **Karachipampa adolece de un problema original**, en: <https://mineriabo.blogspot.com/2018/03/karachipampa-adolece-de-un-problema.html>

23 ABI, **Gobierno alista decreto para que Karachipampa pase como proyecto a la Comibol**, en: <https://mineriabo.blogspot.com/2018/01/gobierno-alista-decreto-para-que.html>

24 Jorge Espinoza, Op. cit.

parecen apuntar a la imposibilidad de rehabilitar la planta de Karachipampa, por lo que se justificaría su abandono como prioridad de la Comibol, antes de que los costos de su paralización se sigan acumulando como pérdidas irreparables²⁵. En la actualidad, las declaraciones del ministro de minería, sugieren que desde el gobierno también se habría llegado —aunque tardía y costosamente— a esa conclusión²⁶.

Empresa Metalúrgica Vinto

La creación de la EMV en 1966, mediante Ley 7695, durante el gobierno militar de Alfredo Ovando, marca un hito en los esfuerzos por la industrialización del país. Su puesta en marcha en 1971 significó un paso crucial en la liberación de la minería nacional de la dependencia de plantas metalúrgicas extranjeras y en la obtención de una parte mayor de los excedentes por parte del Estado, a través del procesamiento industrial de materias primas. Después de más de cuarenta años de esta gesta, lamentablemente, la EMV aparece como una empresa aislada y solitaria, en el cuadro general de desarrollo de la minería; su producción es la única relevante en el ámbito de la metalurgia nacional.

Durante el período 2011-2015, la EMV implementó la modernización tecnológica mediante la construcción del Horno Ausmelt. Este nuevo horno tendría una capacidad de producción de 12.000 toneladas de estaño metálico y de tratamiento de entre 30.000 y 38.000 toneladas de concentrados. De ese modo, desde esferas oficiales se informó que la capacidad productiva de la EMV se elevaría de 12.000 TMF a 18.000 TMF anuales. En consecuencia, con la incorporación de este nuevo horno, la EMV tendría una capacidad total de 22.000 TMF, considerando que la antigua fundición tenía una capacidad de 10.000 TMF²⁷.

Considerando que el funcionamiento del nuevo horno Ausmelt recién se produjo en el mes de septiembre de 2015, el incremento en el nivel de producción está todavía lejos de su nivel potencial y también de las 14.000 TMF esperadas para 2016 y 2017²⁸: mientras que en 2015, antes de implementarse plenamente el nuevo horno, se produjo 12.103 TMF, en 2016 se llegó a producir 13.111 TMF y en 2017 se bajó a 12.637 TMF de estaño metálico, provenientes del procesamiento de 29.337, 31.571 y 29.818 toneladas de concentrados, respectivamente (Cuadro 12).

La EMV se provee principalmente de concentrados provenientes de las dos empresas estatales, Huanuni y Colquiri, y en menor medida de las cooperativas y empresas mineras chicas. Por ejemplo, en 2011, la compra de concentrados alcanzó las 27.700 toneladas (23.000 de Alta Ley y 4.700 de Baja Ley), provenientes de Huanuni en un 66%, de las cooperativas en 18% y de comercializadores 16%; en 2017, de las 13.800 TMF compradas (compra parcial), el 61% provino de Huanuni, el 26% de Colquiri y sólo 12% de las cooperativas²⁹.

La disminución en la producción se debería, probablemente, a la caída de la ley de los concentrados:

Cuadro 12 EMV, productividad, regalías y utilidades			
	Producción sn metálico TMF	Regalías \$ua	Utilidad \$us
2007	9.448	2.024.184	5.751.320
2008	9.544	5.499.767	21.650.186
2009	11.805	4.866.249	3.613.302
2010	11.516	7.078.237	9.686.556
2011	10.965	9.523.310	13.920.805
2012	11.358	7.835.562	4.616.717
2013	11.402	8.155.481	4.891.251
2014	11.805	8.951.016	4.878.584
2015	12.103	6.920.201	8.611.000
2016	13.111	5.170.366	5.111.000
2017	12.637	9.137.531	3.375.000
	125.694	75.161.904	42.705.349

FUENTE: Comibol, PEC 2016-2020; EMV, Impuestos y retenciones mineras; EMV, Rendición de Cuentas 2017.

25 Jorge Espinoza suma a los costos de la rehabilitación, 62 millones de dólares, otros 17,9 millones de dólares como costos por su dilatada paralización (El Diario de 7/4/2016).

26 Minería admite problemas para volver a operar Karachipampa, en <https://mineriabo.blogspot.com/2018/01/mineria-admite-problemas-para-volver.html>.

27 En MINERÍA: Horno Ausmelt pasa a ser una unidad de producción en la metalúrgica de Vinto, en : <http://recursosnaturales-ceadl.blogspot.com/2017/02/mineria-horno-ausmelt-pasa-ser-una.html>

28 Declaraciones del gerente de EMV, en: <http://comibol.gob.bo/index.php/24-noticias-inicio/199-horno-ausmelt-incremento-en-25-la-productividad-de-vinto> y en <http://recursosnaturales-ceadl.blogspot.com/2017/02/mineria-horno-ausmelt-pasa-ser-una.html>.

29 EMV, Audiencia Pública de Rendición de Cuentas. Gestión 2017, en: <http://www.vinto.gob.bo/wp-content/uploads/2018/01/rendicion2017.pdf>

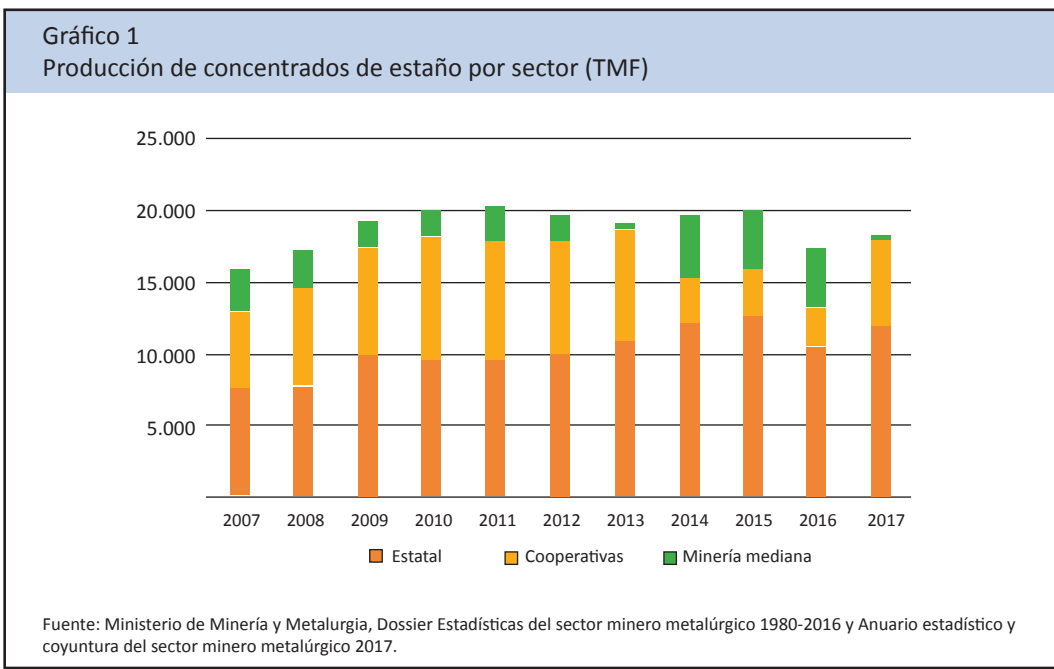
47,16%, 46,06% y 44,84%, respectivamente; con todo, el rendimiento de la nueva tecnología alcanzaría el 94,5%. Con todo, la EMV habría superado la meta de ventas de estaño metálico de 12.500 TMF en un 2%³⁰. Además, es destacable el grado de pureza del estaño metálico, que alcanzaría el 99,96% y un contenido de plomo de apenas un tercio del nivel establecido por los clientes de la compañía³¹.

El costo de implementación de la tecnología Ausmelt superó los 274 millones de Bolivianos, equivalentes a 39,5 millones de dólares, financiados por el TGN a través de tres préstamos bajo la modalidad de fideicomisos, correspondientes a los años 2012, 2015 y 2018. Según la EMV, estos préstamos se pagaron totalmente en mayo de la gestión pasada. El costo total de los préstamos fue de 295.105.518,46 Bolivianos, pues se pagó 20.268.494,51 por concepto de intereses y comisiones.

Un escollo central para el incremento de la producción de estaño metálico, que impide alcanzar el potencial productivo de la nueva tecnología Ausmelt, es la insuficiente provisión de concentrados de estaño producidos nacionalmente, denunciada por el propio Ministro de Minería, César Navarro³².

En efecto, la producción de concentrados de estaño por parte de los diferentes actores no ha mejorado, estancándose durante los últimos seis años alrededor de las 19.000 toneladas anuales; en su interior, la minería estatal aumentó su participación relativa, pasando de 57% en 2013 a 66% en 2017. En consecuencia, la producción nacional no se acerca a las 30.000 o 38.000 toneladas de concentrados de estaño, que sería la capacidad potencial del nuevo horno Ausmelt de la EMV (Gráfico 1).

Por ello, resulta necesaria una aclaración oficial acerca de la contradicción entre el volumen anual de concentrados de estaño que la EMV ha procesado y la producción nacional de concentrados de estaño: en el período 2007-2017 la EMV procesó 305.513 toneladas de concentrados y la producción nacional registrada por el Ministerio de Minería y Metalurgia par el mismo período sólo alcanza a 207.841 toneladas; aun presumiendo que la EMV fuese la única empresa compradora y que los diferentes productores le hubiesen vendido la totalidad de su producción³³ —como determina la Ley Minera 535 del año 2104—, la diferencia alcanza a 97.762 toneladas para la década, y sólo podría explicarse por la existencia



30 EMV 2017, Op. cit.

31 EMV, **EMV presenta resultados de inversión pública realizada con la nacionalización**, en: <http://www.vinto.gob.bo/wp-content/uploads/2018/01/rendi1.pdf>

32 **Falta de minerales impide alcanzar metas en Vinto**, El Diario de 10/02/2017.

33 En 2017, de la producción de estaño metálico, 16% correspondió a productores privados, y en las exportaciones de minerales, figuran 100 toneladas de concentrados de estaño que se habrían vendido al exterior.

de otros proveedores, como los comercializadores y otros³⁴. La posibilidad de que la EMV haya acumulado concentrados, parece muy débil, a la luz de los problemas de capital de operaciones que enfrenta: en los conflictos sobre el retraso en el pago de minerales de la EMV a las empresas estatales, se informó que el diferimiento del pago suplía la falta de capital de operaciones³⁵.

Finalmente, la participación de la empresa estatal en la producción nacional de estaño metálico a lo largo del período 2007-2017 fue, como promedio anual, de 77%, excepto para el año 2017, cuando habría alcanzado el 84% (Cuadro 13).

Se debe mencionar que en las estadísticas oficiales existen contradicciones no explicadas respecto a la producción de estaño metálico. En particular, existe discrepancia en la información sobre el volumen de producción del año 2017 entre las estadísticas de la Comibol y de la EMV, con las del Anuario Estadístico del Ministerio de Minería y Metalurgia (MMM): en las primeras, la EMV habría producido ese año 12.637 toneladas finas, en cambio, en el documento del MMM se consigna una producción estatal de 21.290 toneladas finas, es decir, un volumen mayor en 8.653 toneladas³⁶.

De todo lo anterior, podemos colegir que es im-

probable que veamos en el mediano plazo un incremento de la producción de estaño metálico por parte de la EMV, sino se incrementa la producción de las empresas mineras filiales de Comibol. Sin embargo, ellas deberán primero superar las limitaciones impuestas por el retraso y la mala gestión de sus proyectos, tales como la instalación de nuevas plantas para elevar la capacidad de concentración: en el caso de Colquiri la instalación de una nueva planta para tratar 2.000 toneladas de mineral de estaño y zinc y en el caso de Huanuni, la puesta en marcha del ingenio Lucianita, una vez complementadas las obras omitidas en su construcción que data desde hace varios años. Además, la garantía de la elevación del volumen de producción por las empresas mineras mencionadas, depende también del nivel de reservas mineras y de la ley de los minerales, que puedan garantizar un nivel adecuado de sostenibilidad futura.

LOS OBJETIVOS DEL PEC 2016-2020 PARA EL DESARROLLO DE LA MINERÍA

Basándose en la Agenda 2025 del gobierno, el PEC 2016-2020 establece como suyos los Lineamientos Estratégicos, señalando las dos Metas principales (Tabla 1).

La Refundación de la Comibol, forma parte de los resultados orientados a la meta de “Administración de los recursos naturales estratégicos nacionalizados”. Junto a la reorganización de la Comibol,

34 Empero, EMV informaba en 2011 que los comercializadores le vendieron 3.681 toneladas y en 2017, un volumen de sólo 130 toneladas.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Estatal	9.448	9.544	11.801	11.580	10.960	11.241	11.253	11.734	12.039	13.038	21.290
Privado	2.803	3.122	3.195	3.395	3.557	3.039	3.609	3.704	3.425	3.772	4.048
Total	12.251	12.666	14.955	14.975	14.518	14.280	14.863	15.464	15.464	16.810	25.337

Fuente: Elaboración propia con base en MMM, Dossier Estadísticas del sector minero metalúrgico 1980-2016 y Anuario Estadístico 2017.

35 En declaraciones a la Radio Pío XII, el Gerente de la EMV, Ing. Ramiro Villavicencio, decía: “Hay que reconocer y esto sabe nuestro ministro (Cesar Navarro) que Huanuni y Colquiri nos proveen un capital de operación importante para nosotros y ese capital de operación que nos genera Huanuni y Colquiri es como concentrados” (<http://www.radiopio12.com.bo/index.php/en-la-mira/1702-la-empresa-metal%C3%B3gica-vinto,-su-realidad-contada-por-su-gerente,-ramiro-villavicencio>)

36 En el detalle de la producción trimestral de minerales metálicos del Anuario Estadístico 2017 del MMM, destaca el salto en la producción estatal de estaño metálico en el segundo trimestre: de 2.861 toneladas para el trimestre anterior, la producción sube hasta las 12.073 toneladas.



Tabla 1

Meta	Resultados	Acciones
1. Administración de los recursos naturales estratégicos nacionalizados.	<p>Empresas públicas generan utilidades.</p> <p>Empresas públicas con un nuevo régimen legal y fortalecidas mediante alianzas estratégicas público – privadas.</p> <p>Se ha refundado Comibol.</p>	<p>Adecuar empresas a <i>nuevo régimen legal</i> para implementar <i>gestión empresarial</i> en un ámbito <i>público-privado</i>.</p> <p>Garantizar sostenibilidad financiera y precautelar <i>generación de rentabilidad</i>.</p> <p>Promover <i>inversión conjunta</i> mediante <i>alianzas estratégicas público-privadas</i> y <i>creación de empresas mixtas</i>.</p> <p>Promover <i>inversión</i> con transferencia tecnológica, formación e investigación aplicada en empresas públicas.</p> <p>Aplicar procesos de <i>reorganización empresarial</i>.</p>
Fortalecimiento de la Industrialización en equilibrio con la Madre Tierra.	<p>Reservas de minerales incrementadas. Reservas ampliadas mediante prospección y exploración.</p> <p>Industrialización del 80% de los minerales exportados.</p> <p>Nuevas plantas de industrialización y transformación (Cloruro de Potasio, Carbonato de Litio, Planta Siderúrgica del Mutún, Plantas de fundición de Zinc en Oruro y Potosí, Planta piloto en Salar de Coipasa y Planta de Alambrón).</p> <p>Se ha incrementado capacidad de la plantas existentes (Vinto, Karachipampa) y producción de minerales (Colquiri, Huanuni y Coro Coro).</p>	<p>Refundar la Comibol como entidad eficiente, enfocada a <i>activar exploración</i> y a <i>desarrollar la metalurgia básica</i> de minerales altamente rentables.</p> <p>Promover participación de Entidades Territoriales Autónomas en <i>exploración minera</i>.</p> <p>Incrementar reservas con participación de <i>sector privado</i> y empresas estatales.</p> <p>Construir <i>empresas mixtas como subsidiarias</i> de Comibol.</p> <p>Realizar <i>prospección</i> y <i>exploración</i> en proyectos conocidos, nuevos y ampliados.</p> <p>Ampliar capacidad productiva de Huanuni, Colquiri y Corocoro.</p> <p><i>Atraer capitales extranjeros</i> para desarrollo de procesos selectivos de <i>industrialización</i>.</p> <p>Ampliar metalúrgicas de Karachipampa y Vinto.</p> <p>Implementar plantas de <i>transformación</i> (cloruro de potasio, carbonato de litio y sulfato de potasio; fundición de zinc, acero de construcción y hierro esponja; planta de alambrón).</p> <p><i>Apoyar a cooperativas</i> para su diversificación, industrialización y desarrollo de manufacturas.</p>

se encuentran el resultado de contar con empresas públicas rentables y el resultado de fortalecimiento de las mismas mediante alianzas público-privadas.

Esto significa que las expectativas del gobierno están puestas en la posibilidad de que la inversión o “iniciativa privada” incorporada al desarrollo de la minería estatal permitirá contar con empresas rentables y dotadas de una administración “empresarial” eficiente. La asociación con la empresa privada, además, se realizaría mediante la adecuación a un nuevo régimen legal que está prescrito en la Constitución Política del Estado, la Ley de Empresas Públicas y la Ley de Minería y Metalurgia.

Las acciones necesarias para alcanzar estos resultados, por lo tanto, tienen un sello dominante: la incorporación de inversiones privadas (principalmente extranjeras) en el sector minero estatal mediante alianzas estratégicas o, directamente, la creación de empresas mixtas. Como una condición para las in-

versiones privadas, se señala que debe promoverse las que impliquen transferencia tecnológica e investigación.

La segunda meta, “Fortalecimiento de la industrialización en equilibrio con la Madre Tierra”, sería alcanzada incrementando las reservas mineras a través de la exploración, estableciendo nuevas plantas metalúrgicas y ampliando la capacidad de las existentes, de modo de que el 80% de los minerales serían exportados como productos industriales o, como entiende el plan gubernamental, con “valor agregado”.

Las acciones necesarias, en este caso, tienen la misma tónica de las anteriores: la participación protagónica de las empresas privadas extranjeras. A pesar de que se postula la participación de entidades territoriales autónomas en la exploración minera —lo que haría pensar en una ampliación de la participación estatal—, el plan espera que el incremento de

las reservas mineras se dé gracias a la participación privada en alianza con empresas estatales. Más aún, se proyecta la constitución de empresas mixtas como subsidiarias de la Comibol. En la misma dirección, se plantea la atracción de capitales extranjeros para el desarrollo de nuevos proyectos de industrialización, al margen de la ampliación de las plantas de Vinto y de Karachipampa y la conclusión de proyectos de industrialización de las salmueras que, a partir de la separación de la GNRE y sobre el mismo esquema que se encuentra en la Ley 928 de creación de la empresa Yacimientos de Litio Bolivianos, ya contemplan la asociación con capitales extranjeros.

LA NORMA QUE ORIENTARÍA LA REFORMA DE COMIBOL

En un principio, el gobierno pretendió organizar la Corporación Minera de Bolivia-Empresa Corporativa (Comibol EC), cerrar la actual Comibol y establecer una Entidad Liquidadora, a través de un Decreto Supremo. Ante la oposición del sector laboral de la empresa, el gobierno acabó, en 2018, proponiendo un nuevo Decreto Supremo, con carácter preliminar y de urgencia, que dispone el funcionamiento inmediato de Comibol EC mediante la creación de su Directorio, encargado de la reforma de la empresa.

Según el proyecto de Decreto Supremo para disponer el funcionamiento de la Corporación Minera de Bolivia Empresa Corporativa³⁷, las normas en las que se basa la legalidad de esta medida, son la Constitución Política del Estado y la Ley 535 de Minería y Metalurgia. La primera dispone que el Estado tiene la potestad de dirigir, fomentar, promocionar y controlar la actividad minera en el país y la segunda determina que la Comibol es la responsable de dirigir y administrar la industria minera estatal, ejerciendo las actividades de la cadena productiva minera. Sin embargo, el proyecto también alude a la Ley 466 de la Empresa Pública, que determina los tipos de organización de las empresas públicas, entre las cuales se halla la de Empresa Corporativa.

37 “Versión Inicial” de fecha 9 de enero de 2018.

El decreto se orientaría a poner en funcionamiento a la Comibol EC en el marco de lo dispuesto para dicha empresa en la Ley 535. Dicha ley en su artículo 61 determina que la Comibol tiene como objetivos generales “el desarrollo productivo diversificado, la transformación de la matriz productiva minera, el desarrollo industrial y la generación de excedentes económicos”. Para cumplirlos desarrollará todas las actividades de la cadena “de manera directa o a través de empresas filiales o subsidiarias “creadas o por crearse”, pudiendo suscribir contratos con otros actores mineros

La ley señala, además, que su financiamiento provendrá de sus operaciones mineras o de créditos obtenidos de la Banca Privada o Pública, mediante títulos valores o de fuentes externas. Asimismo, señala que sus derechos se ejercen en las áreas nacionalizadas en 1952 (bocaminas, niveles, desmontes,

colas, escorias, relaves, pallacos y residuos minero-metalúrgicos), en concesiones adquiridas por Comibol, en áreas de uso exclusivo establecidas en 2012, en nuevas áreas bajo contrato minero con la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM) y en áreas, cuadrículas y parajes otorgados en contrato a las cooperativas³⁸. Finalmente, identifica como sus propiedades los “campamentos, plantas metalúrgicas, hidrometalúrgicas, industriales, ingenios, bienes muebles, inmuebles e instalaciones adquiridos u obtenidos por Comibol a cual-

quier título”, exceptuándose los transferidos con anterioridad a esta ley.

Debido al retraso del proceso de adecuación de las empresas públicas a la Ley 466, en particular, la emisión de los Lineamientos Generales —el nuevo tipo de empresa a la que se adecuaría la Comibol—, por parte del Consejo Superior Estratégico de las Empresas Públicas (Coseep)³⁹, el proyecto de De-

38 Modificación a la Ley 535, introducida por la Ley 845 de octubre de 2016, que revierte concesiones otorgadas a cooperativas y en las que se desarrollaban contratos con empresas privadas.

39 Responsable de definir las políticas, estrategias y lineamientos generales de la gestión de las empresas públicas y

En el caso de la fuerza de trabajo —considerada la principal causante de la crisis de la empresa estatal—, esas reformas podrían expresarse tanto en la reasignación de funciones del personal, como en el despido masivo para reducir los costos de algunas empresas, con el objeto de garantizarles una gestión empresarial eficiente y rentable.

creto Supremo de creación de la Comibol EC, determina la designación de su Presidente Ejecutivo y la conformación de su Directorio mediante Resolución Suprema; es decir, una medida de carácter excepcional.

Las atribuciones del Directorio abarcan no sólo la aprobación del Plan Estratégico Empresarial —que corresponde al COSEEP—, sino la aprobación: de las políticas y normas internas, del Plan Operativo Anual, de los Estados Financieros, de la Escala Salarial, de los precios de contratos de la corporación, de sus filiales y de sus subsidiarias y del Estatuto de la Comibol EC. También se extienden a todo lo concerniente a la definición de la estructura organizativa y la gestión, —no sólo de la Corporación, sino de sus empresas filiales y subsidiarias— como el nombramiento de sus gerentes.

El Directorio tendría amplia potestad sobre aspectos determinantes que hacen a la propia existencia de la Comibol EC y sus empresas:

- i) proponer al ministro del área la reorganización y liquidación de la empresa, así como la creación de filiales y subsidiarias,
- ii) autorizar al Presidente Ejecutivo la firma de alianzas estratégicas, contratos de asociación y contratos de producción con terceros,
- iii) autorizar al Presidente Ejecutivo la presentación de solicitudes de contratos administrativos a la AJAM,
- iv) evaluar la gestión de la Comibol EC y sus filiales y subsidiarias y adoptar medidas preventivas y/o correctivas,
- v) aprobar procesos de reorganización y autorizaciones de aumento o disminución de capital de las empresas filiales y subsidiarias.

En otras palabras, el Directorio y el Presidente Ejecutivo, tendrían la potestad de ejecutar una reorganización completa de la Comibol y sus filiales y subsidiarias, que comprendería no sólo el diseño de sus normas internas, sino, inclusive, la creación y liquidación de empresas, incluida la Comibol EC.

La dirección de estas reformas en manos del Directorio y del Presidente Ejecutivo, serían —como

reza un documento anexo al proyecto⁴⁰— el “cierre” y la “reestructuración” de la empresa con una “visión de empresa pública que debe considerar la disminución de costos, el mejoramiento de su productividad, obtención de sistemas de Gestión, mejoramiento de la competitividad, introducción de tecnologías, proyección industrial, etc.”, objetivo cuya realización se espera provenga de la asociación con el capital extranjero a través de alianzas estratégicas, lo que supone no sólo la reorganización de la Comibol y de sus empresas, sino la posibilidad de su cierre. Asimismo, en el caso de la fuerza de trabajo —considerada la principal causante de la crisis de la empresa estatal—, esas reformas podrían expresarse tanto en la reasignación de funciones del personal, como en el despido masivo para reducir los costos de algunas empresas, con el objeto de garantizarles una gestión empresarial eficiente y rentable.

Esas perspectivas son, precisamente, las que prevé la Ley 466 cuando define el perfil de las nuevas empresas públicas y los aspectos más importantes relativos al régimen laboral:

- Determina que el COSEEP es el encargado de definir los lineamientos generales del régimen laboral, elaborados por el Ministerio del Trabajo, y de la política salarial.
- Establece que la Empresa Corporativa “estandarizará” las normas y procedimientos sobre el régimen laboral de sus filiales y subsidiarias.
- Dispone que en las EP del nivel central —o sea las EE, entre las que están las corporaciones— el régimen laboral se sujeta a: la LGT, los lineamientos establecidos para el efecto y la “leyes especiales” que las rigen.
- Determina también que, las empresas elaborarán su Reglamento Interno con base en la normativa referida y en la presente ley, el mismo que regulará los “derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones” así como “el régimen disciplinario”.
- Establece que, para efectos de la aplicación de la LGT, las actividades de las EP son consideradas “servicios públicos”.
- Adicionalmente dispone que, los trabajadores que, al momento de aprobarse esta ley, se en-

de aprobar los planes estratégicos corporativos, así como la designación de los miembros de los directorios de las empresas.

40 Informe Legal N° 097-DJ 10/2018 dirigido por la Unidad de Análisis Jurídico al Ministro de Minería y Metalurgia, César Navarro, en fecha 8 de enero de 2018.

cuentran sujetos a la LGT “se mantendrán bajo este régimen”; los que están sujetos al Estatuto del Funcionario Público, “se mantendrán bajo esta regulación”. Además, “la aplicación de un régimen laboral distinto se sujetará a las evaluaciones técnico económicas determinadas por el COSEEP”.

De estas disposiciones, se puede colegir que el COSEEP sería el ente superior que definiría el régimen laboral de las EP, con participación del Ministerio de Trabajo, y también con atribuciones para cambiar el régimen laboral de los trabajadores. Empero, más importante aún es que, el régimen laboral de las empresas se sometería a “leyes especiales”, lo que podría significar que se apliquen éstas con preferencia a la ley general —la LGT—, como señala la Ley del Órgano Judicial⁴¹. En el mismo sentido y de manera específica, la consideración de las actividades de las EP como “servicios públicos” a efectos de aplicar la LGT, conlleva la prohibición del derecho a la huelga para estos trabajadores, como dispone la propia LGT en su artículo 118.

Como la reciente conversión de la empresa estatal Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB), mediante el Decreto Supremo 3627 de julio del año pasado, es la culminación de la adecuación de las empresas públicas a lo dispuesto por la Ley 466, parece conveniente analizar los cambios impuestos en el ámbito laboral en dicha empresa.

La Ley 928 de abril de 2017, creó la YLB como Empresa Nacional Estratégica en sustitución de la Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos dependiente de la Comibol; además, disponía que en el plazo de dos meses el Ministerio de Energías reglamentaría mediante decreto supremo la naturaleza y todo lo relacionado a la organización y funcionamiento de la nueva empresa, incluido el “régimen laboral aplicable”. Consecuentemente, el Decreto Supremo 3227 de junio del mismo año, estableció que, durante el período de implementación de la empresa, el régimen laboral aplicable sería el del Estatuto del Funcionario Público aprobado en 1999. Es decir, los trabajadores dependientes de la antigua GNRE dejaron de estar cubiertos por la LGT y se transformaron en funcionarios públicos, perdiendo los derechos reconocidos por aquella, tanto derechos individuales como colectivos⁴². Esta transformación

abrupta y arbitraria, se habría amparado en la disposición de la Ley 466, que sujeta el régimen laboral a “leyes especiales” de las empresas públicas, obviando las disposiciones relativas a la elaboración de los lineamientos del Régimen Laboral por parte del Ministerio del Trabajo y al mantenimiento de los trabajadores bajo el mismo régimen al que estuvieron sujetos antes de crearse la YLB. Así, las acciones gubernamentales confirmaron algunos de los temores expresados por los trabajadores del país respecto a su exclusión de la LGT⁴³.

CONCLUSIONES

La estrategia gubernamental de refundación de la Comibol como Empresa Corporativa, apunta a la participación del capital privado extranjero para superar los problemas estructurales de su funcionamiento y a la modificación del régimen laboral, para adecuar el uso de la fuerza de trabajo a una organización de tipo empresarial.

En el primer ámbito se espera superar fenómenos como: la ausencia de exploración que impide tener una carpeta de nuevos proyectos rentables, la limitada existencia de reservas mineras, la insuficiencia de la producción que alimenta la producción metalúrgica y la exportación de concentrados, la dificultad de establecer plantas de refinación y fundición para los principales minerales que se producen en el país (zinc)⁴⁴ y la falta de incorporación de tecnología para la recuperación de minerales raros que se castigan actualmente en la venta de materias primas, mediante la asociación con empresas privadas extranjeras que aporten capital, tecnología y capacidad gerencial.

Muchos de estos problemas se pueden atribuir a la ausencia de un plan del sector minero coherente y oportuno⁴⁵, también a la mala gestión de las empresas y

Litio Bolivianos cuyo sindicato quedó en statu quo desde que pasó la YLB a ser parte de la Empresa Pública del Estado que toma en cuenta a sus trabajadores como servidores públicos sin estar sujetos a la Ley General del Trabajo” (<http://www.comibol.gob.bo/index.php/24-noticias-inicio/1966-sindicatos-mineros-afiliados-a-la-fstmb-en-plena-eleccion-de-dirigentes>).

43 Ver: COB “alerta” que refundación de Comibol afectaría la libertad sindical y a la huelga, en <https://oxigeno.bo/pol%C3%ADtica/24175>.

44 Pese a que la Ley 625 de diciembre de 2014 declaró de “prioridad y necesidad del Estado” la construcción de dos refinерías de zinc en los departamentos de Oruro y Potosí.

45 Según el documento de la Audiencia Pública de Rendición de Cuentas de 2011 del Ministerio de Minería y Metalurgia,

41 Artículo 15 de la Ley 025 de 24 de junio de 2010.

42 Una nota de prensa de la Comibol, del 12 de diciembre de 2018, da cuenta de que: “en la FSTMB se mira con expectativa lo que pasó con la empresa Yacimientos del

entidades del sector, a la ausencia de capacidad de planificación e implementación (proyectos sin previsiones correctas sobre mercados, provisión de materias primas, costos y precios), etc., pero fundamentalmente a la política rentista del gobierno y a su convicción de que el capital privado extranjero es el único agente capaz de garantizar elevadas tasas de inversión y crecimiento en el sector.

En efecto, desde un principio, en el “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. 2006-2011”, pese a postularse que debido a la capacidad de los sectores estratégicos —entre ellos Hidrocarburos y Minería— de generar ex-

cedentes “el Estado sea protagonista del desarrollo mediante la creación o refundación de empresas estatales que promuevan el desarrollo de estos sectores, maximice el excedente económico, su apropiación, uso y distribución”, seguidamente se concluye que “los generadores de excedente son de alta rentabilidad y por lo tanto son atractivos para el capital extranjero. En este sentido, se propone una política de tratamiento a la inversión extranjera que otorgue seguridad jurídica y reglas claras sobre su aporte al Estado y a la sociedad.”. Más aun, debido a que para la explotación de recursos naturales no renovables se “requieren grandes in-

versiones a largo plazo, tecnología y mano de obra especializada”, se “necesita alianzas estratégicas con el sector privado nacional e internacional y con otras naciones a objeto de establecer criterios de desempeño para generar circuitos virtuosos entre el Estado y las empresas transnacionales”⁴⁶.

Entonces, la justificación de que la existencia de una inadecuada institucionalidad (normas e instituciones), resistencia al cambio, burocratismo, indisciplina, injerencia sindical, elevados costos laborales, actividad ilícita (robo de minerales y actividad minera ilegal), impidieron en estos doce años fortalecer la presencia del Estado en la minería y que, por lo tanto, es necesaria la

reforma de Comibol, no guarda relación con la magnitud de los problemas estructurales —amén de que incluso los problemas de productividad, costos laborales e indisciplina, tienen que ver con la forma de la implementación y administración posterior de la “nacionalización” bajo objetivos político electorales—, en los que destaca la ausencia de exploración minera, que se traduce en la ausencia de nuevos prospectos mineros rentables de importancia.

La gestión ineficiente de la Comibol y sus empresas tiene en la extendida presencia del robo de minerales o “jukeo”, una de sus mayores consecuencias, pues afecta no sólo a los ingresos de las empresas mineras estata-

les, sino que agudiza los problemas sociales en las regiones mineras⁴⁷. Tan extendido está este fenómeno y tan graves son sus implicaciones, que el gobierno tuvo que incorporar en 2018 el hurto, el robo y la receptación de minerales robados, como nuevas figuras delictivas sujetas a penas de presidio en el Código Penal⁴⁸.

Esta actividad de robo de minerales revela la desinstitucionalización de las empresas que, como en el caso de Hunauni, se expresa en la ausencia de control de los parajes y en la salida de minerales del distrito; asimismo, varios reportes de prensa han demostrado que

miembros de la policía estarían implicados en esos hechos delincuenciales, lo que convierte a este fenómeno en un problema de seguridad pública. Empero, desde otra perspectiva, el jukeo es una expresión palpable y dramática —es una actividad esforzada y peligrosa, en la que se involucran jóvenes desocupados provenientes de comunidades y del ámbito cooperativo—, de problemas relacionados con la pobreza y la falta de fuentes de trabajo en muchas comunidades aledañas a las minas, por eso, es un fenómeno que se dio en muchos períodos de la historia de la minería boliviana.

Por tanto, la constitución de la Comibol como una Corporación, es la aplicación de la estrategia de “privatización parcial” del gobierno del MAS, en el caso

La estrategia gubernamental de refundación de la Comibol como Empresa Corporativa, apunta a la participación del capital privado extranjero, para superar los problemas estructurales de su funcionamiento, y a la modificación del régimen laboral, para adecuar el uso de la fuerza de trabajo a una organización de tipo empresarial

el Plan Sectorial de Minería recién se acabó de redactar en diciembre de ese año, es decir, en la segunda gestión gubernamental del MAS.

46 Decreto Supremo 29272, Gaceta Oficial de Bolivia, septiembre de 2007.

47 En el caso de Huanuni, fuentes sindicales señalan que el jukeo afectaría hasta al 30% de la producción de dicha empresa (Página Siete de 12 de febrero de 2017).

48 Ley 1093 de 29 de agosto de 2018.

específico de la minería. Dicha estrategia consiste en establecer corporaciones dependientes del nivel central del gobierno, que controlen empresas filiales y subsidiarias no necesariamente de propiedad estatal —es decir, que sus acciones no pertenezcan en un 100% al Estado—, sino que pueden ser empresas estatales mixtas (desde el 70% y menos del 100% son acciones del nivel central y el resto de privados locales o empresas extranjeras públicas o privadas) y hasta empresas mixtas (del 51% al 70% pertenecientes al nivel central del Estado y el resto de privados internos o privados y públicos externos, inclusive de las Entidades Territoriales Autónomas), según la tipología que establece la Ley 466.

Así, la Corporación, puede ser estatal o estatal mixta (entre el 97% y menor a 100% de las acciones), es decir abrir las puertas al capital privado a través de sus filiales, de las que la Corporación puede ser, asimismo, socia accionista. Es una forma de disfrazar con un supuesto carácter estatista, su inclinación por favorecer el ingreso y desarrollo libre de los capitales privados. Pasó ya con YLB, empresa del litio, que, con el DS 3627 de julio de ese año, puede crear filiales y subsidiarias, tanto en territorio boliviano como en el extranjero, modificando su tipo de organización inicial y —en este caso lo más importante— abandonando el discurso gubernamental sobre el proyecto 100% estatal en sus dos fases iniciales. Consecuentemente, en fecha reciente, se firmó un contrato *joint venture* entre la YLB y la empresa alemana ACI Systems que constituyó la empresa mixta YLB ACISA-E.M., respaldada en el DS 3738, para la producción de hidróxido de litio y la posterior producción de materiales catódicos y baterías, para lo que se crearían dos empresas subsidiarias⁴⁹.

Finalmente, el inconveniente del retraso en la aprobación del decreto de creación de la Comibol EC, por lo menos en lo que respecta a la firma de contratos con capitales privados, habría sido superado por la aproba-

En el ámbito laboral, se pretende modificar el régimen laboral de los trabajadores de las empresas públicas basado —mayoritariamente— en la Ley General del Trabajo, de modo de reducir los costos laborales —por lo que se hace necesaria la flexibilización— e imponer un régimen disciplinario que impida el ejercicio de los derechos colectivos

ción, en la Ley de Modificaciones al Presupuesto General del Estado Gestión 2018, de una norma que autoriza a las empresas públicas del nivel central del Estado la suscripción de Contratos de Alianzas Estratégicas de Inversión Conjunta, previa autorización del COSEEP⁵⁰. Esto quiere decir que la Comibol, a pesar de no haberse aprobado el decreto de “refundación”, podría ya firmar contratos de asociación o *joint venture* con empresas privadas extranjeras.

En el ámbito laboral, se pretende modificar el régimen laboral de los trabajadores de las empresas públicas basado —mayoritariamente—

en la Ley General del Trabajo, de modo de reducir los costos laborales —por lo que se hace necesaria la flexibilización de las normas de despido— e imponer un régimen disciplinario que impida el ejercicio de los derechos colectivos —especialmente el derecho a la huelga—, toda vez que se considera que las causas principales del descalabro de la Comibol son la excesiva injerencia sindical y la indisciplina de los obreros⁵¹.

Reiteramos que, existe la posibilidad —abierta por la Ley 466— de que, como sucedió en el caso de la YLB donde los trabajadores pasaron a considerarse funcionarios públicos regidos por el Estatuto del Funcionario Público, el régimen laboral en Comibol EC sea distinto al de la Ley General del Trabajo. Por lo tanto, un objetivo central de la refundación de la Comibol sería el cambio del régimen laboral, afectando los derechos de los trabajadores y sus condiciones de trabajo.

49 Ministerio de Energías, **Bolivia y Alemania suscriben acuerdo entre Empresa Pública YLB-y ACI Systems para la industrialización del litio**, en <https://www.minenergias.gob.bo/noticia/noticiacompleta/173>.

50 Ley 1103 de 25 de septiembre de 2018, disposición transitoria Tercera.

51 Esa es la orientación de algunos comentarios del ex gerente de Huanuni, Guillermo Dalence, cuando se refiere a la caída de la producción e inclusive a la corrupción en ese distrito minero. En: <https://www.noticiasfides.com/economia/minera-huanuni-cuenta-con-al-menos-500-obreros-indisciplinados-que-fomentan-la-corrupcion-389808> y <https://www.noticiasfides.com/economia/afirman-que-la-produccion-en-huanuni-no-obedece-a-la-planificacion-sino-a-la-voluntad-de-los-obreros-392411>.