

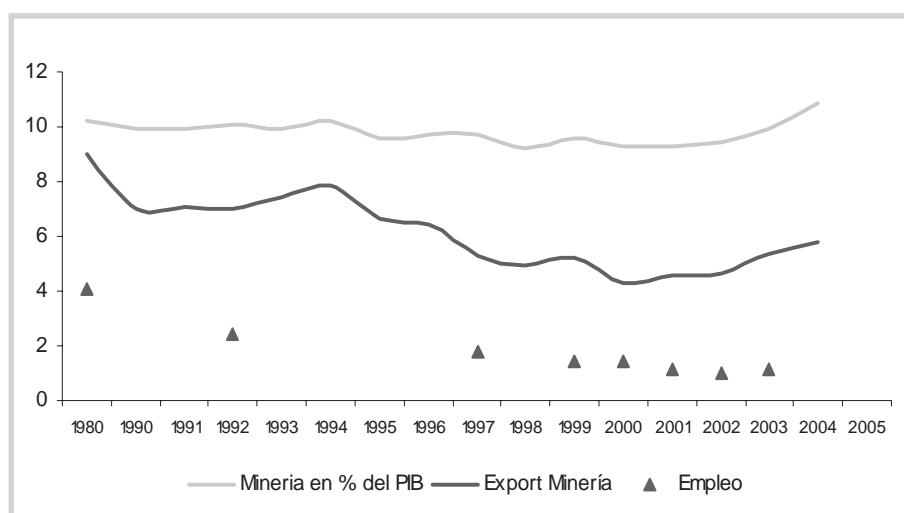
5.3.2. MINERÍA

En el último cuarto de siglo, el sector minero boliviano ingresó en una larga fase de estancamiento, que se expresó, principalmente, en la declinación de su contribución al Producto Interno Bruto (PIB), a las exportaciones y al empleo, debido a factores tanto externos como internos, que prevalecieron hasta el año 2004 (Ver gráfico).

Entre los factores externos se pueden mencionar la baja generalizada de precios de los metales en los mercados internacionales, y el cambio estructural de la actividad minera que se orientó a la explotación de yacimientos masivos, los cuales se han desarrollado en mucho menor grado en el país, dadas las características geominerológicas del territorio nacional.

Entre los factores internos, se destaca el establecimiento de una estructura normativa orientada al retiro del Estado de su rol productivo y de agente de promoción y fomento de la actividad minera que condujo a la destrucción del aparato productivo estatal. Esta se inició con las medidas de ajuste estructural impuestas por el Decreto Supremo 21060 del 29 de agosto de 1985, luego continuó con el DS 21377 del 28 de agosto de 1987 que dispuso el cierre de operaciones mineras de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), y este proceso de desmantelamiento del Estado terminó de consolidarse con la Ley 1777 de 17 de marzo de 1997 (Código de Minería).

GRÁFICO Nº 1
PRINCIPALES INDICADORES DE LA ACTIVIDAD DEL SECTOR MINERO



Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

En este período, también tuvo lugar el cierre del Banco Minero de Bolivia, entidad de fomento financiero y de comercialización de minerales; del Fondo Nacional de Exploración Minera, institución encargada de otorgar financiamiento de riesgo para actividades de prospección y exploración, y del Instituto de Investigaciones Minero Metalúrgicas, que había contribuido positivamente al mejoramiento tecnológico de la minería.

Este proceso provocó la transferencia de las operaciones productivas de COMIBOL al sector privado, con un altísimo costo social, reflejado en la relocalización de más de 30.000 trabajadores mineros y metalúrgicos a finales de la década de 1980, que dio lugar al surgimiento de la minería cooperativa y la minería chica, quienes se mantuvieron en la actividad, pero con importantes limitaciones técnicas y de gestión.

La orientación de la política minera hacia la atracción de la inversión privada -relegando el desarrollo del aparato productivo estatal-, no logró las inversiones esperadas, lo que provocó el agotamiento de reservas, rezago tecnológico, y una escasa generación de valor agregado e industrial a partir de la materia prima generada por el sector, inclusive a partir de la capacidad instalada existente en el país¹.

El marco legal vigente es insuficiente. Por un lado, no permite adecuados niveles de control y fiscalización, lo cual se manifiesta en la falta de registros de inversión y producción, la existencia de concesiones mineras improductivas y retenidas con fines especulativos, y la poca transparencia e ineficacia en la comercialización. Por otro lado, el régimen impositivo da lugar a débiles recaudaciones para el Estado y su distribución no llega a las comunidades en las que se encuentran los yacimientos.

Por último, una restricción importante al desarrollo del sector son los elevados costos de transporte, el insuficiente ahorro interno, y los elevados costos de prospección y exploración. A pesar de ello, Bolivia tiene potencialidades que pueden desarrollarse si se superan los obstáculos anteriormente señalados.

La recuperación de los precios de los minerales en los mercados mundiales ha constituido un elemento fundamental para la reactivación de la actividad del sector, a partir de inversiones de magnitud en nuevos proyectos, como San

Cristóbal y Mutún, y la reapertura de minas realizada por mineros pequeños, que en los siguientes años constituirán fuentes importantes de generación de ingresos, divisas, empleo y dinamismo regional.

Asimismo, debido a la tradición de la actividad minera en el territorio nacional y los descubrimientos realizados, se prevé la existencia de un importante potencial geomíneralógico pendiente de ser probado, que podría incluir una amplia y diversa gama, desde minerales metálicos y no metálicos hasta piedras preciosas, que se encuentran en todo el territorio del país.

Así por ejemplo, la cordillera oriental y occidental cubre aproximadamente el 42 por ciento del territorio nacional, y hospeda más de 2200 prospectos en plata, estaño, antimonio, wólfram, plomo, zinc, cobre, bismuto y otros. El precámbrico, con una extensión del 18 por ciento del territorio nacional tiene una zona metalífera con más de 100 prospectos de oro, platino, níquel, tantalio, platino, hierro y otros. La llanura beniana abarca el 40 por ciento del territorio boliviano y tiene depósitos de estaño, wólfram y oro.

Bolivia todavía cuenta con un potencial importante de recursos humanos capacitados en el sector minero, que pese a la proceso de relocalización, se mantiene dentro de esta actividad.

La existencia de agrupaciones sociales mineras fuertemente cohesionadas constituye un potencial que puede permitir una aplicación más ágil y efectiva de las políticas sectoriales. Como prueba de ello, el nuevo Gobierno, en mayo de 2006, firmó un acuerdo entre la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia, la Federación Nacional de Cooperativas Mineras de Bolivia, el Ministerio de Minería y Metalurgia y COMIBOL para establecer acuerdos comunes a fin de impulsar el desarrollo integral del sector, de las regiones y las comunidades en el marco de la nueva realidad boliviana.

En ese marco, el sector minero se ha propuesto contribuir a la generación de excedentes mediante el cambio del patrón primario exportador con un nuevo modelo que, por un lado, contribuya a la industrialización de la actividad minera con agregación de valor y, por otro -con un nuevo rol del Estado donde participe directamente en proyectos estratégicos, promueva la actividad productiva de las organizaciones sociales y comunitarias-, garantice el desarrollo de la iniciativa privada, y realice un mejor uso y destino del excedente económico.

¹ Las plantas metalúrgicas de Karachipampa y La Palca están inactivas, al igual que ingenios de propiedad de COMIBOL, que se encuentran en proceso de obsolescencia.

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

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

POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

Política 1: Control Estratégico

Las políticas diseñadas para lograr el cambio propuesto son: el control estratégico de los recursos mineralógicos del país, recuperación de las concesiones mineras en las que no se haya realizado inversiones, ampliación del conocimiento del potencial geomineralógico del territorio nacional, la diversificación y aumento del valor agregado de la producción minera, y el fortalecimiento de la minería cooperativa y chica.

La elaboración de la Nueva Ley de Minería y Reingeniería de las instituciones del sector minero estatal, brindará el nuevo marco jurídico e institucional del sector que permitirá la intervención del Estado en el desarrollo minero, con facultades de control, fiscalización y promoción en todo el circuito productivo, desde la otorgación de concesiones mineras hasta la industrialización, restituyendo a COMIBOL su rol productivo y mejorando la participación del Estado en los beneficios de la actividad minera.

La nueva Ley de Minería considerará las siguientes temáticas:

- Reforma del régimen de concesiones mineras, para evitar el uso ineficiente de éstas, se reducirá la cantidad máxima de concesiones con un límite de hasta 1.000 cuadrículas. Asimismo, se adicionan causalidades para la caducidad y la falta de pago de patente.
- Nuevo régimen impositivo que incremente las recaudaciones para el Estado y permita la participación de las

comunidades. La acreditabilidad del Impuesto Complementario Minero (ICM) sobre el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) estará en función al nivel de precios. Adicionalmente, se incorporará nuevas alícuotas específicas a otros minerales y se creará instrumentos para la estabilidad tributaria.

- Reforma del régimen de comercialización, que transparente el mercado y mejore su eficiencia, otorgándole roles a instituciones estatales como agentes públicos para la comercialización y exportación de minerales y metales.
- El nuevo régimen minero reconocerá como agentes de desarrollo que interviene en toda la cadena productiva a la minería cooperativizada, la minería estatal (COMIBOL), la minería chica y la industria minera privada, mediana y grande.
- Se crearán unidades especializadas en prevención y solución de conflictos en áreas mineras.
- La Reingeniería del sector minero estatal considerará el fortalecimiento de COMIBOL con nuevos roles productivos en todas las fases del ciclo minero, permitiendo la integración de CIRESU.
- Fortalecimiento de SERGEOTECMIN, dotándole de capacidad operativa para realizar actividades de prospección y exploración minera.
- Conformar una estructura institucional para la administración del régimen de concesiones mineras, con base en la actual Superintendencia de Minas.
- COMIBOL intervendrá de manera competitiva y con eficacia en toda la cadena productiva tanto en áreas nuevas como concesiones no comprometidas. Concluida la intervención de la mina Huanuni, el Estado reactivará de forma dinámica la actividad minera estañífera, conciliando los intereses de los cooperativistas mineros y de los trabajadores de la minería estatal.

Desarrollo de la siderurgia del depósito de hierro que se ubica en el Cerro El Mutún, en la Provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz. El yacimiento se comunica con la capital del departamento cuya distancia es de 677 km vía carretera. La ciudad próxima al yacimiento es Puerto Suárez y se comunica por un camino de tierra de 29 km, mientras que la estación portuaria cercana es Puerto Busch que se encuentra a 133 km del centro minero. La ventaja es su ubicación a 12 km de distancia del gasoducto de exportación al Brasil.

Este yacimiento contiene tres tipos de minerales: primario, eluvial y coluvial. Sus depósitos cuentan con un área mineralizada de 60 km y contiene una reserva aproximada de 40.000 millones de toneladas, aproximadamente el 11 por ciento de las reservas mundiales de hierro mineral. El metal de hierro de Mutún es de una ley de 55 a 65 por ciento.

El gobierno de Bolivia ha establecido como necesidad nacional la explotación e industrialización de los yacimientos mineralógicos de este centro minero. Para este fin se llevó a cabo un proceso de licitación pública internacional que tuvo como objetivo el desarrollo del yacimiento.

El adjudicatario es la empresa india Naveen Jindal. Esta empresa realizará una inversión de 1.500 millones de dólares en los primeros cinco años para llegar a 2.300 millones de dólares el décimo año. Se espera que el Estado boliviano reciba, aproximadamente, el 50 por ciento de los ingresos por concepto de regalías e impuestos. Asimismo, se espera que el proyecto genere dos mil empleos directos y 10 mil indirectos, que favorece especialmente a la población de Puerto Suárez.

Durante el período 2006-2011, los principales aportes del sector a la economía nacional se reflejarán en una inversión de alrededor de 2.000 millones de dólares. A su vez, el sector se constituirá en un importante generador de divisas e ingresos para el Estado.

Política 2: Control de los recursos

En el marco de la política de control estratégico de los recursos mineralógicos del país, el Estado participará en la cadena productiva y fiscalizará las actividades mineras, ello permitirá lograr mayores ingresos fiscales. Para tal efecto, la estrategia que se propone es modificar el marco jurídico, regulatorio, institucional y productivo del sector minero, que comprende la reposición del rol productivo del Estado en todo el ciclo de la minería, y el potenciamiento de COMIBOL, como una entidad autárquica, descentralizada regionalmente y auto sustentable.

Asimismo, el programa reformará el marco legal e institucional del sector minero, con el que se pretende modificar los regímenes de concesiones mineras, tributario y de comercialización.

En la parte institucional se pretende readecuar y reasignar roles y competencias a las instituciones estatales de la minería. Para ambos aspectos es prioritaria la elaboración y aprobación de la nueva Ley Minera y la Reingeniería de

las instituciones del sector minero estatal, los que permitirán que COMIBOL participe en las actividades productivas, se integre CIRESU a su estructura organizacional, se fortalezca a SERGEOTECMIN y se consolide una institución para administrar el régimen de concesiones.

Política 3: Ampliar el Potencial Geomineralógico

En el marco de la política de ampliar el conocimiento del potencial geomineralógico del territorio nacional para sustentar las actividades mineras del país, la estrategia plantea la creación de las condiciones necesarias para incrementar las inversiones en prospección y exploración minera.

Primero, se desarrollará el programa de prospección y exploración minera básica, con el objeto de promover las investigaciones geomineralógicas a mayor detalle. El segundo programa consistirá en difundir las oportunidades de inversión en prospección, exploración y explotación minera en Bolivia.

Política 4: Diversificación de la Producción

En el contexto de la política de diversificación de la minería e incorporación de mayor valor agregado, se crearán las condiciones para aumentar la producción minera e impulsar los proyectos de industrialización.

La estrategia propuesta consolidará los proyectos mineros en curso, la puesta en marcha de la infraestructura metalúrgica inactiva, el impulso a la instalación de nuevas plantas y el desarrollo de proyectos de industrialización. Los programas propuestos para alcanzar dicho objetivo son cuatro: reactivación de las plantas metalúrgicas actualmente inactivas, desarrollo de nuevas industrias en el sector minero, reactivación minero metalúrgica y aprovechamiento de colas y desmontes.

Entre las implicancias más importantes de estos programas se encuentran: la reactivación de la planta de volatilización de La Palca (Potosí) y la puesta en marcha del complejo metalúrgico Karachipampa, y nuevos emprendimientos que contarán con incentivos fiscales y de infraestructura.

Otros proyectos prioritarios

Asimismo, se lanzará la licitación para el aprovechamiento de los recursos evaporíticos del Salar de Uyuni y se desarrollará la siderurgia en el Mutún.

Otro proyecto prioritario, concretará las inversiones en los proyectos mineros en curso (San Bartolomé, San Cristóbal,

San Vicente), la ejecución de 17 proyectos en áreas de propiedad de COMIBOL, así como el aprovechamiento de colas y desmontes.

Asimismo, en la medida en que se reactiven estas plantas y se instalen nuevas, se prevé la fundición y refinación de los minerales que se producen en nuestro país.

Se promocionará la producción de los minerales no tradicionales tanto en el Occidente como en el Oriente.

Política 5: Apoyo para la Minería Chica y Cooperativizada

Fortalecimiento de la minería cooperativa y chica que las permitirá desarrollar sus actividades de forma eficiente, generando mayores excedentes y contribución al fisco. En este sentido, la estrategia planteada es la transformación productiva, económica y social de la minería cooperativa y chica con participación del Estado y los propios actores, a partir de lograr incrementos en la producción y productividad de este subsector, con la intro-

ducción de mejoras tecnológicas y de gestión administrativa, social y ambiental.

Para ello, se llevarán a cabo dos programas. El primero, conocido como "Programa Integrado de Asistencia Técnica y Financiera para la Minería Cooperativa y Chica", implicará que la cooperación externa otorgue capacitación en técnicas productivas y gestión empresarial y ambiental, y está ligada a financiamiento a ser otorgado por el FOMIN, FAREMIN, y otras iniciativas.

Mientras que el segundo programa, hará énfasis en la gestión ambiental en la minería cooperativa y chica que consiste en introducir y consolidar la gestión ambiental en estos subsectores, mediante proyectos de promoción, difusión y adecuación a la normativa ambiental de las cooperativas mineras y mineros chicos a través de la mitigación de operaciones mineras en curso y la remediación de los pasivos ambientales generados.

Las políticas selectivas a implementarse para la promoción y el desarrollo de la minería cooperativa y la minería chica permitirán mejorar las condiciones de empleo y de la calidad de vida de los trabajadores y sus familias.