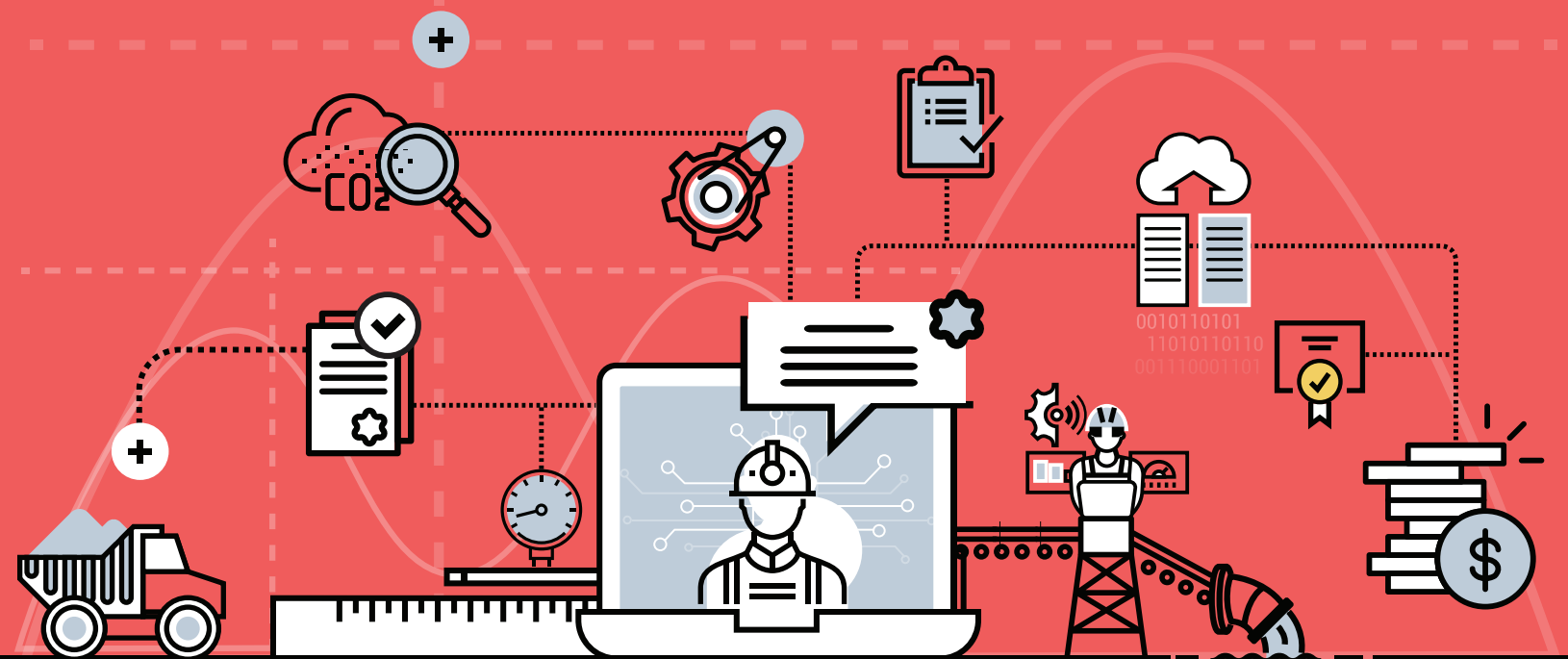


La gobernanza de las empresas estatales en la industria minera de los países andinos

Rafael Poveda Bonilla



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Documentos de Proyectos

La gobernanza de las empresas estatales en la industria minera de los países andinos

Rafael Poveda Bonilla



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Rafael Poveda Bonilla, Consultor de la División de Recursos Naturales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades de la División y de la fase III del programa Cooperación Regional para una Gestión Sustentable de los Recursos Mineros en los Países Andinos, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Se agradecen la revisión de Mauricio León y Orlando Reyes, y los comentarios de Pablo Chauvet y José Luis Lewinsohn, funcionarios de la División de Recursos Naturales, para la elaboración de este documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/40
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00200

Esta publicación debe citarse como: R. Poveda Bonilla, "La gobernanza de las empresas estatales en la industria minera de los países andinos", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/40), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	7
I. Caracterización de las empresas estatales	9
A. Chile	9
B. Ecuador	11
C. Bolivia (Estado Plurinacional de).....	12
II. Evolución del marco normativo e institucional	15
A. Chile	18
1. Constitución política	18
2. Gobierno corporativo.....	18
3. Control y fiscalización	20
4. Presupuesto e inversiones	22
5. Régimen laboral.....	23
6. Régimen tributario.....	24
B. Ecuador	24
1. Constitución política	24
2. Gobierno corporativo.....	25
3. Control y fiscalización	25
4. Presupuesto e inversiones	27
5. Régimen laboral.....	28
6. Régimen tributario.....	29
C. Bolivia (Estado Plurinacional de).....	29
1. Constitución política	29
2. Gobierno corporativo.....	30
3. Control y fiscalización	31
4. Presupuesto e inversiones	32
5. Régimen laboral.....	33
6. Régimen tributario.....	33

III.	Brechas en la gobernanza de las empresas estatales mineras	35
A.	Transparencia y desarrollo sostenible	35
IV.	Rol de las empresas estatales mineras en la innovación, agregación de valor y los encadenamientos productivos	39
A.	Chile.....	39
B.	Ecuador.....	41
C.	Bolivia (Estado Plurinacional de).....	42
V.	Reflexiones finales y desafíos de gobernanza y políticas públicas	45
	Bibliografía	51

Cuadros

Cuadro 1	Modelos institucionales de empresas mineras de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Ecuador	16
Cuadro 2	Iniciativas y estándares de sostenibilidad de los metales y minerales, y participación de las empresas estatales mineras de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Ecuador	37
Cuadro 3	Publicidad de la información corporativa de las empresas estatales mineras de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Ecuador (2020).....	37

Recuadro

Recuadro 1	Lineamientos de la OCDE sobre propiedad y gobierno corporativo para empresas públicas.....	26
------------	--	----

Acrónimos

ARM	La Alianza por la Minería Responsable
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CODELCO	Corporación Nacional del Cobre de Chile
CMF	Comisión para el Mercado Financiero
CM	Cooper Mark
CMD	Comisión Minería y Desarrollo
COCHILCO	Comisión Chilena del Cobre
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
COSEEP	Consejo Superior de la Empresa Estatal Pública
CGE	Contraloría General del Estado
CGR	Contraloría General de la República
EME	Empresas Mineras Estatales
ENAMI	Empresa Nacional de Minería
ENAMI EP	Empresa Nacional Minera
EITI	Transparencia de las Industrias Extractivas
EMCO EP	Empresa Coordinadora de Empresas Públicas
FIC	Fondo de Innovación para la Competitividad
HRT	Hoja de Ruta Tecnológica
ICMM	Consejo Internacional de Minería y Metales
I+D	Investigación y Desarrollo
LEP	Ley de Empresas Públicas
LGC	Ley de Gobierno Corporativo
LOEP	Ley Orgánica de Empresas Públicas
LSO	Licencia Social para Operar

MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OFEP	Oficina Técnica para el Fortalecimiento de la Empresa Pública
OIF	Órgano Interno de Fiscalización
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PE	Presidente Ejecutivo
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PNM	Política Nacional de Minería
PPCM	Programa de Proveedores de Clase Mundial
RMAP	Proceso de Aseguramiento de Minerales Responsables
RMI	Índice de Minería Responsable
SEP	Sistema de Empresas Públicas
YLB	Empresa Pública Nacional Estratégica Yacimientos de Litio Bolivianos

Introducción

Luego del choque externo provocado por la pandemia de la COVID-19 y los efectos de las estrategias de recuperación económica implementadas a nivel mundial, a partir de 2021 se observa un auge de la demanda de las materias primas, que ha llevado a algunas bancas de inversión internacionales a pronosticar el inicio de un nuevo super ciclo de los minerales y del petróleo. Esta recuperación de la demanda en el caso de los minerales está condicionada por las tendencias mundiales del crecimiento económico, la nueva infraestructura, la transición energética hacia las energías renovables y el almacenamiento de energía, además de la electrificación del transporte, los hogares, y las industrias. Este entorno favorable para los países productores y exportadores de minerales puede generar oportunidades para una gobernanza más efectiva de los recursos minerales.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde hace varios años ha estudiado la gobernanza de los recursos minerales. En las distintas publicaciones (Altomonte y Sánchez, 2016; Sánchez, 2019; León y otros, 2020; Almeida, 2019; De Echave Cáceres, 2020; Obaya, 2019; Obaya y Pascuini, 2020; Poveda Bonilla, 2020 y 2021), ha observado que en las políticas públicas implementadas por los países de la región en la cadena de aprovechamiento de los minerales (desde su exploración, extracción, apropiación y utilización de la renta, y el posterior cierre de la actividad extractiva) uno de los aspectos más destacados es el relacionado con el diseño institucional para la apropiación y uso de los recursos naturales. El diseño institucional es un factor decisivo si se considera el impacto que un uso efectivo del capital natural no renovable puede significar para la economía de los países y en el bienestar y prosperidad de las generaciones actuales y futuras.

En la cadena de decisiones sobre el modelo de apropiación y uso de la renta minera, la conveniencia de la existencia o no de una empresa de propiedad estatal minera ha sido un tema en el debate público mundial que ha sido abordado por los países de forma heterogénea. Algunos países han creado empresas mineras estatales (EME) con la esperanza de construir habilidades internas para gestionar de forma directa sus recursos naturales, aumentar la apropiación estatal de la renta, desarrollar capacidades locales en la prestación de servicios, propiciar la innovación y desarrollo tecnológico en la industria minera, y mejorar las capacidades de monitoreo y control de las empresas privadas del sector. De esta forma, las EME pueden tener diferentes roles, que incluyen la operación comercial en la exploración y explotación de reservas, responsabilidades regulatorias, la creación o implementación de políticas públicas, la provisión de recursos fiscales al presupuesto estatal, o incluso el financiamiento de actividades ajenas a su giro ordinario de actividad (NRGI, 2015).

En América Latina y el Caribe, el debate sobre la propiedad y la gestión de las reservas minerales y petroleras ha sido una constante desde el siglo pasado y, posiblemente, continuará en el futuro. En particular, han revestido una gran importancia las deliberaciones sobre la conveniencia o no de que exista una empresa de propiedad estatal en las industrias extractivas de un país y sobre la nacionalización o la privatización de la actividad minera o petrolera.

Una de las características particulares de las industrias del petróleo, el gas natural y la minería es el papel dominante que desempeñan las empresas estatales en la gestión del sector. De acuerdo con Tordo, Tracy y Arfaa (2018), las empresas de propiedad estatal controlan alrededor del 90% de todas las reservas mundiales de petróleo y son responsables de cerca del 75% de la producción. En la industria minera, las cifras son un poco más bajas, pero su función sigue siendo notable: cerca del 24% de la propiedad en la industria minera mundial está controlada por empresas estatales.

Muchas de las empresas de propiedad estatal gestionan carteras de inversiones y activos valoradas en miles de millones de dólares, ejecutan complejos proyectos de inversión que exigen grandes sumas de recursos, emplean a miles de trabajadores, se relacionan con cientos de empresas proveedoras y son una fuente notable de recursos fiscales. Algunas empresas de propiedad estatal se han convertido en líderes del sector en los ámbitos técnico y comercial. Sin embargo, la gestión de las empresas estatales entraña múltiples riesgos. En primer lugar, pueden ser una fuente de proyectos ineficientes y de recaudación de ingresos subóptima. Las cuantiosas sumas de ingresos que es necesario invertir en sus proyectos suponen otro riesgo considerable, ya que emplean recursos fiscales que podrían utilizarse de forma más eficiente en otras áreas. Finalmente, las empresas petroleras y mineras estatales son particularmente propensas a la corrupción, dado que controlan el acceso a grandes flujos de ingresos y se encuentran en una intersección entre la actividad comercial y la toma de decisiones públicas (EDX, 2019).

El objetivo de esta investigación es analizar la gobernanza de las empresas estatales en la industria minera en los países andinos y su rol para la creación de capacidades tecnológicas, la innovación, la agregación de valor y los encadenamientos productivos. Para el efecto, se estudiará a la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), Yacimientos de Litio Bolivianos (YLB) en el Estado Plurinacional de Bolivia; Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) y Empresa Nacional de Minería (ENAMI) en Chile; y la Empresa Nacional Minera (ENAMI EP) en Ecuador.

La creación de las EME en Chile, Bolivia y Ecuador, en contextos y épocas distintas, tuvieron como antecedente la visión nacionalista que abogaba por tomar el control de los recursos naturales, capturar sus altas rentas e impulsar los procesos de industrialización. En Chile, la estatal CODELCO es la principal productora de cobre de Chile y una de las primeras empresas a nivel mundial. CODELCO fue creada en 1976 y heredó los activos que pasaron a propiedad del estado chileno luego de su nacionalización en 1971. La ENAMI, creada en 1960, y fortalecida durante el gobierno del expresidente Ricardo Lagos, es la empresa estatal encargada del fomento de la pequeña y mediana minería de Chile. En el Estado Plurinacional de Bolivia, con las reformas implementadas por el expresidente Evo Morales, se buscó que la COMIBOL vuelva a tener un rol productivo protagónico en el sector minero de Bolivia. Así mismo, como parte de la política de nacionalización e industrialización de los recursos naturales, en 2017 se creó la empresa YLB, encargada de la exploración, explotación, industrialización y comercialización de los recursos litíferos bolivianos. En el Ecuador, en el contexto del gobierno reformista del expresidente Rafael Correa, se creó la ENAMI EP, que a diferencia de CODELCO en Chile y la COMIBOL en Bolivia, no asumió la propiedad de activos mineros en producción y está a cargo únicamente de proyectos exploratorios.

El documento se estructura en cuatro secciones. En la primera se hace una caracterización de las empresas estatales mineras de los países andinos. A continuación, se analiza el marco normativo e institucional de las empresas estatales en la industria minera en los tres países estudiados. Luego, se identifica los principales problemas y brechas de gobernanza con énfasis en los estándares e indicadores de transparencia y desarrollo sostenible en las cadenas de producción y suministro. Más adelante, se examina el papel que desempeñan las empresas estatales en la industria minera para la creación de capacidades tecnológicas, la innovación, la agregación de valor y los encadenamientos productivos. Finalmente, se concluye con una reflexión sobre las características comunes, las desemejanzas, las particularidades, y los desafíos que se observan en la gobernanza de las empresas estatales mineras.

I. Caracterización de las empresas estatales

A. Chile

Las empresas estatales mineras CODELCO y ENAMI son parte de la historia institucional que se forjó en las décadas de 1960 y 1970, en el contexto de la narrativa de esa época en América Latina, que proponía una mayor participación del Estado en la renta y en el manejo y control del proceso productivo de los recursos naturales, el impulso de nuevas inversiones para aumentar la producción, y la refinación completa de los recursos en territorios nacionales.

La creación de CODELCO se dio como parte del proceso de nacionalización de la gran minería del cobre. En un primer momento, en 1966, durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, con la aprobación de la Ley N° 16.425 en la denominada Chilenización del Cobre que permitió la participación del estado en la propiedad (51%) de la gran minería del cobre mediante la asociación con el capital extranjero. Para ejercer los derechos del estado en las sociedades mineras mixtas que se formaron, se creó la Corporación del Cobre. En un segundo momento, durante el gobierno de Salvador Allende, en julio de 1971 el Congreso aprobó la reforma constitucional (Ley N°17.450) que nacionalizó los yacimientos de la Gran Minería del Cobre. La operación de las minas nacionalizadas fue asumida por la Corporación del Cobre. Posteriormente, CODELCO fue creada en 1976, durante la dictadura militar, mediante Decreto Ley N°1350, a partir de la división de la Corporación del Cobre en dos entidades: la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) y CODELCO como empresa productiva de propiedad estatal. CODELCO heredó los activos que pasaron a propiedad del estado chileno luego de la nacionalización.

De acuerdo con el Decreto Ley N°1350, CODELCO es una empresa del Estado, minera, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que actualmente desarrolla sus actividades productivas a través de sus divisiones Chuquicamata, Radomiro Tomic, ministro Hales, Gabriela Mistral, Salvador, Andina, El Teniente y Ventanas. La empresa estatal también desarrolla similares actividades en otros yacimientos en asociación con terceros. Adicionalmente, la Corporación tiene un 49% de participación en la Minera El Abra y es propietaria del 20% de Anglo American Sur. CODELCO también participa en diversas

sociedades orientadas a la exploración e investigación y desarrollo tecnológico, tanto en Chile como en el extranjero (Ecuador y Brasil)¹.

CODELCO ha sido un motor para la economía de Chile y, actualmente, es la empresa líder a nivel mundial en reservas y producción de cobre de mina. En 2020, la empresa registraba 15.267 trabajadores directos y 35.215 trabajadores de empresas contratistas. En ese mismo año representó el 8% de la producción de cobre de mina a nivel mundial y un 30% a nivel nacional, con inversiones de 2.143 millones de dólares y excedentes de 2.078 millones de dólares² (CODELCO, 2021). De acuerdo con Jorratt (2021), CODELCO habría aportado con 46.000 millones de dólares de renta fiscal en el período 2000-2019, equivalentes al 47% del total de la renta obtenida por el Estado en ese período.

En virtud de lo dispuesto en la letra e) del artículo 10 de la Ley N° 20.392, CODELCO se rige por sus normas orgánicas consignadas en el citado D.L. N° 1.350 y por la de sus estatutos y, en lo no previsto en ellas y en cuanto fuere compatible, por las normas que rigen a las sociedades anónimas abiertas y por la legislación común en cuanto le sea aplicable. CODELCO se vincula con el gobierno a través del Ministerio de Minería.

Por otra parte, la creación de ENAMI tuvo como antecedentes la creación en 1927 de la Caja de Crédito y Fomento Minero CACREMI, y la Empresa Nacional de Fundiciones ENAF, creada en 1939. La primera con el objetivo de crear plantas de tratamiento de minerales de baja ley, y comprar y vender minerales, eliminando la intermediación. La segunda nació con el objetivo de crear la capacidad de beneficio, fundición y refinamiento que el país necesitaba para procesar los minerales y evitar su exportación como materias primas en lo más bajo de la cadena de valor. En abril de 1960, durante el gobierno de Jorge Alessandri, con el Decreto con Fuerza de Ley N°153 se fusiona la CACREMI y la ENAF para dar origen a la Empresa Nacional de Minería ENAMI, con la misión de apoyar el fomento y desarrollo de los productores mineros de pequeña y mediana escala. ENAMI asumió la operación de la primera fundición estatal en Paipote de la ENAF y de la planta de beneficio Osvaldo Martínez de la CACREMI (ENAMI, 2021).

Para cumplir con su objeto, ENAMI concentra su accionar en la gestión prioritaria de tres áreas: i) el fomento de la minería pequeña y mediana; ii) la actividad de producción que consiste en el procesamiento de los minerales y concentrados en sus plantas de beneficio y fundición. La concentración de maquila de minerales a terceros (maquila), productos mineros en plantas de terceros, cuando no se dispone de las capacidades de tratamiento propias; iii) la actividad comercial, que permite colocar los cátodos en los mercados globalizados, comercializar minerales, concentrados y productos intermedios en condiciones de mercado. La empresa cuenta con 17 unidades operativas y 1 en proceso de cierre (Planta Ovalle), dentro de las cuales se encuentran la fundición, las plantas de beneficio y los poderes de compra distribuidas en las diferentes regiones.

La ENAMI es una empresa que arrastra pérdidas y capital de trabajo negativo de forma permanente y recurrente. De acuerdo con información de la empresa, las pérdidas entre 2011 y 2020 ascienden a US\$ 478 (La Tercera, 2020b). En el año 2020, recibió del Fisco el aporte anual de US\$ 4.1 millones de dólares destinado a financiar el fomento directo. Además de US\$ 2.4 millones de dólares, para financiar el déficit operacional de las plantas de beneficio, de las maquilas de productos realizadas por terceros y de los poderes de compra.

¹ A diciembre de 2020, CODELCO contaba con activos consolidados por US\$ 42,2 miles de millones y con un patrimonio consolidado que ascendía a US\$ 11,6 miles de millones, ambas cifras a valor contable. Desde la nacionalización del cobre, en 1971, hasta el año 2020, los yacimientos y operaciones de CODELCO han generado excedentes consolidados por más de US\$ 115 mil millones, en moneda de 2020. Gracias a los altos precios del cobre, más del 60% de este monto fue generado en el período 2004-2020. En los últimos diecisiete años, los aportes de CODELCO al Fisco han representado un 8% de los ingresos del Gobierno Central, sus exportaciones equivalieron, aproximadamente, al 17% de las exportaciones de Chile y sus inversiones representaron del orden del 5% del total de la inversión realizada en el país. Durante el año 2020, el excedente atribuible a CODELCO Chile fue de US\$ 2.078 millones, cifra que representa un aumento de 55% con respecto al año anterior. Este aumento se explica, fundamentalmente, por los mayores valores observados en el precio del cobre, tipo de cambio, producción y ventas físicas (CODELCO, 2021).

² En el año 2021 CODELCO reportó excedentes por US\$ 7.394 millones cifra 256% superior al ejercicio anterior y la segunda más alta de los últimos 10 años (CODELCO, 2022).

La historia de CODELCO y ENAMI durante los procesos de privatización de empresas y servicios públicos, llevados a cabo por la dictadura y los gobiernos de la transición democrática en las décadas de 1980 y 1990, son disímiles.

CODELCO sobrevivió a la ola privatizadora. El respaldo a la empresa estatal vino desde las Fuerzas Armadas, gracias a los beneficios institucionales que recibían de la cuprífera a través de la denominada Ley Reservada del Cobre, que establecía una regalía del 10% de las ventas de CODELCO para las Fuerzas Armadas. Desde entonces, CODELCO ha sobrevivido y se ha destacado en el modelo de mercado de Chile. En su momento, sirvió para aplacar las voces nacionalistas respecto de la propiedad del cobre en el país, tanto en la época de su antecesora, la Corporación del Cobre, como durante la dictadura militar. Con el paso del tiempo, la permanencia y existencia de la empresa contribuyó, sobre todo desde el punto de vista político, a generar las condiciones necesarias para reprivatizar la propiedad del cobre en Chile, esta vez a través de concesiones de exploración y explotación asignadas mayoritariamente a empresas internacionales que, en la actualidad, representan aproximadamente el 70% de la producción y propiedad del cobre del país (Poveda Bonilla, 2020).

En el marco del modelo económico implementado por la dictadura militar, el rol de la ENAMI se redujo al mínimo. Las plantas de beneficio, pertenencias mineras y otros activos de la ENAMI fueron vendidos. Se mantuvo a su cargo las fundiciones y la refinería, sin realizar inversiones significativas en mejorar sus condiciones de operación (ENAMI, 2010, Meller y Meller, 2021). El rol de la ENAMI en el fomento minero fue recuperado en 2003 en la presidencia de Ricardo Lagos. En un contexto de crisis de la pequeña y mediana minería, ocasionada por desventajas estructurales que les impedía ser competitivas en los mercados internacionales, se dictó el Decreto Supremo (DS) 76 que estableció la política para la Pequeña y Mediana Minería y encargó la gestión de la política a la ENAMI, a través de herramientas como los mecanismos de precios de sustentación, financiamiento anual, y programas de fomento productivo para la PYME minera.

Para la gestión de las políticas públicas de fomento y desarrollo para la Pequeña y Mediana Minería, la ENAMI concentra su accionar en tres áreas prioritarias: i) El fomento de la minería pequeña y mediana. ii) La actividad de producción que consiste en el procesamiento de los minerales y concentrados en sus plantas de beneficio y fundición. La concentración de maquila de minerales a terceros (maquila), productos mineros en plantas de terceros, cuando no se dispone de las capacidades de tratamiento propias. iii) La actividad comercial, que permite colocar los cátodos en los mercados globalizados, comercializar minerales, concentrados y productos intermedios en condiciones de mercado. La empresa cuenta con 17 unidades operativas, dentro de las cuales se encuentran la fundición, las plantas de beneficio y los poderes de compra distribuidas en las diferentes regiones del país.

B. Ecuador

La creación de la Empresa Nacional Minera (ENAMI EP) se dio en el contexto de las reformas estructurales realizadas en el decenio 2007–2017, durante los gobiernos del expresidente Rafael Correa Delgado. En este período se produjo un momento de ruptura en el modelo económico, la distribución del poder político y la visión respecto de la gobernanza de los recursos naturales, rescatando el rol central del Estado como agente dinamizador del desarrollo. En el sector minero, las reformas se iniciaron en la Asamblea Constituyente con la expedición de una norma supraconstitucional denominada Mandato Minero³, posteriormente la nueva Constitución Política de 2008 y la nueva Ley de Minería de 2009.

³ El Mandato Minero declaró la caducidad de concesiones mineras y ordenó el dictado de una nueva ley sectorial, la creación de una empresa pública de minería, la moratoria en el otorgamiento de nuevos títulos de concesión minera y la revisión de los contratos de concesión existentes.

En el marco de las reformas del sector minero iniciadas en 2008, con la expedición de la Ley de Minería de 2009 y mediante Decreto Ejecutivo 203 de enero de 2010, con la finalidad de fortalecer la presencia del Estado y crear capacidades nacionales a largo plazo en materia de exploración y explotación minera, se creó la ENAMI EP, como una sociedad de derecho público con personalidad jurídica, patrimonio propio, dotada de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión, sujeta a la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), su reglamento y las demás disposiciones del Directorio y Gerente General. La ENAMI EP se creó con la expectativa de largo plazo de contar con una empresa estatal que tuviera proyectos de explotación de minería a gran escala, igual a lo que ocurría con la estatal PETROECUADOR, principal empresa productora de petróleo en el país.

La ENAMI EP, como afirma Almeida (2019), ha sido objeto de críticas en torno a las capacidades técnicas y de gestión, que desde su creación se ha encargado de proyectos en fase de exploración sin que, hasta la fecha, haya tenido ninguna mina en explotación a gran escala. De igual forma, se ha cuestionado la amplia facultad de asociación y de preferencias en la asignación de los títulos mineros a nivel estatal, que afecta la transparencia del sistema de permisos (IGF, 2019). Entre las alianzas estratégicas para el aprovechamiento de los títulos mineros de la ENAMI EP está la suscrita con CODELCO, que desde 2021 se encuentra sometida a un proceso de arbitraje ante la Cámara de Comercio Internacional (CCI) con sede en París, por una demanda presentada por la estatal chilena por supuestos incumplimientos de los acuerdos para la exploración y explotación del proyecto Llurimagua (Intag).

Entre 2010 y 2020, la ENAMI EP ha ejecutado un presupuesto de recursos fiscales de US\$54 millones de dólares. De forma extraordinaria ha recibido recursos por autogestión por la cesión y transferencia de concesiones a favor de terceros. A pesar de las críticas y la dependencia permanente de la asignación de recursos fiscales, la ENAMI EP ha sobrevivido a las reformas de eliminación y fusión de entidades estatales⁴ y restricción del gasto público iniciadas en 2017 en el gobierno del expresidente Lenin Moreno y continuadas en 2021 por el presidente Guillermo Lasso.

C. Bolivia (Estado Plurinacional de)

En el caso de Bolivia, la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) tiene una trayectoria más larga, con un protagonismo productivo que ha cambiado de acuerdo con los ciclos políticos por los que ha transitado Bolivia. La nacionalización de las minas en 1952 posicionó a la COMIBOL como la principal empresa minera de Bolivia hasta 1985. Posteriormente, con las reformas liberales de las décadas de 1980 y 1990, la COMIBOL redujo su participación en la industria minera boliviana y pasó a tener un rol subsidiario y administrativo (Rodríguez López y otros, 2020). Las reformas políticas, económicas y sociales del expresidente Evo Morales significaron la reasignación de competencias productivas al Estado. De esta forma, se buscaba que la COMIBOL, desde 2007, volviera a tener un rol productivo protagónico en el sector minero de Bolivia. Así mismo, como parte de la política de nacionalización e industrialización de los recursos naturales, en 2017 se creó la Empresa Pública Nacional Estratégica Yacimientos de Litio Bolivianos YLB. Antes de la creación de YLB, en 2008 se había encargado a la COMIBOL, a través de la Dirección (posteriormente Gerencia) Nacional de Recursos Evaporíticos (DNRE), la estrategia para la exploración, explotación, industrialización y comercialización de los recursos del Salar de Uyuni (Obaya, 2019).

De acuerdo con la Ley de Minería (artículo 61), la COMIBOL se encuentra bajo tuición del Ministerio de Minería y es la responsable de dirigir y administrar la industria minera estatal con excepción de las EME que no estén bajo su dependencia. Ejerce, en nombre del Estado y el pueblo boliviano, el derecho

⁴ En la institucionalidad relacionada con el sector minero se eliminaron los ministerios Coordinador de Sectores Estratégicos y de Minería en 2018, el primero creado en 2008 y el segundo en 2015. Se fusionó el Instituto de Investigación Geológico Minero Metalúrgico (INIGEMM) con su par energético y se creó el Instituto Geológico y Energético. Así mismo, la Agencia de Regulación y Control Minero (ARCOM) se integró a partir de 2018 en la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales no Renovables. En 2020, se eliminó la empresa pública Ecuador Estratégico EP.

de realizar las actividades de prospección, exploración, explotación, concentración, fundición, refinación, comercialización e industrialización de minerales, metales, piedras preciosas y semipreciosas existentes en las áreas mineras bajo su administración y las de sus empresas filiales y subsidiarias. Su objetivo es lograr el desarrollo productivo diversificado, la transformación de la matriz productiva minera, el desarrollo industrial y la generación de excedentes económicos.

A pesar de los anuncios políticos, planes, leyes, y estrategias, la COMIBOL no ha logrado los objetivos gubernamentales de reconstrucción de la empresa como una empresa productiva. Según información de la COMIBOL, la inversión acumulada del período 2006-2017 fue de 1.236 millones de dólares. En 2021, de los 415 millones de dólares del presupuesto únicamente el 13% correspondía a gastos de inversión. De este presupuesto de inversión sólo el 11% fue ejecutado por la oficina central de la COMIBOL. El restante 89% se distribuye entre las filiales Huanuni (48%) y Colquiri (42%), (COMIBOL, 2022). Además del limitado volumen de inversiones, estas han estado concentradas en pocos proyectos productivos de gran magnitud, orientados a la industrialización. El principal proyecto de inversión era la Industrialización de los Recursos Evaporíticos del Salar de Uyuni, que hasta el año 2017 estuvo a cargo de la Gerencia Nacional de Recursos Evaporíticos (GNRE) de la COMIBOL y que significó más del 50% del total del presupuesto de inversión ejecutado en el período 2007-2017. En definitiva, la COMIBOL se ha enfocado en la administración de los contratos con empresas privadas y cooperativas, sus ingresos están determinados por la producción de sus empresas filiales, particularmente las mineras, y, en términos de inversión, por lo que hacía la GNRE hasta 2017. Los magros resultados alcanzados en los quince últimos años se reflejan en la presencia reducida de la COMIBOL en la minería y metalurgia nacionales (7%, frente al 57% de la producción privada, y 36% de la producción de las cooperativas) (Rodríguez y otros, 2020; CEDLA, 2019).

En tanto que YLB, de acuerdo con la Ley de su creación N° 928, de abril de 2017, y el Decreto Supremo 3227, de junio del mismo año, está encargada de la prospección, exploración, explotación, investigación y desarrollo, beneficio o concentración, instalación, implementación, puesta en marcha, operación y administración de recursos evaporíticos, complejos de química inorgánica y orgánica, industrialización y comercialización. La empresa YLB está bajo tuición del Ministerio de Energías. La Ley N° 928 reforzó la apertura al capital privado extranjero establecida años antes en la Ley de Minería. Las reformas normativas han evolucionado con los cambios en la orientación de las políticas industriales. Las marchas y contramarchas en la ejecución de las políticas de desarrollo productivo han transitado desde la búsqueda de la generación de conocimientos y capacidades tecnológicas endógena hasta la concreción de asociaciones con empresas extranjeras para el aprovechamiento del litio desde su fase de explotación hasta los encadenamientos productivos en la cadena de producción de baterías de litio.

El proyecto más avanzado se ubica en el salar de Uyuni. Entre los logros más significativos está el inicio de operaciones, en 2018, de la Planta Industrial de Cloruro de Potasio, con capacidad de producción de 350 mil toneladas y con una inversión 100% estatal de US\$ 188 millones. En ese mismo año se inició la construcción de la planta industrial de carbonato de litio que se espera terminar en 2022 y que tendrá una capacidad de 15.000 toneladas con una inversión total de US\$ 114 millones.

En 2018, YLB creó una empresa mixta con la empresa alemana ACI Systems (ACISA) que tenía como finalidad la producción anual de 30.000 toneladas de hidróxido de litio, sin embargo, en 2019, el Decreto N.º 3738 que creaba a la empresa mixta YLB ACISA fue derogado por el expresidente Evo Morales, en el marco de un conflicto con el Comité Cívico Potosinista (COMCIPO), que consideraba que el acuerdo con la empresa alemana era desventajoso para el país, en particular para la región de Potosí. Durante el gobierno de facto presidido por Yanine Añez, la estrategia de industrialización del litio se paralizó. En el nuevo gobierno del presidente Luis Arce, en abril de 2021, se reanudó la estrategia, esta vez con la convocatoria internacional dirigida a las empresas que contaran con tecnología de extracción directa de litio (EDL) y que pudieran realizar pruebas piloto con las salmueras de los salares de Uyuni, Pastos Grandes

y Coipasa. En noviembre de 2021, se firmaron memorándums de entendimiento y de confidencialidad con ocho empresas internacionales⁵ para la realización de las pruebas piloto en los salares. De acuerdo con el nuevo cronograma del gobierno, se esperan resultados de las pruebas en abril de 2022 y la explotación industrial del litio en 2025. El Gobierno informó que la búsqueda de nuevos socios para desarrollar la industrialización del litio en los salares de Uyuni, Pastos Grandes, ambos en el departamento de Potosí, y Coipasa, en Oruro, será socializada con la ciudadanía antes de la firma de acuerdos (MHE, 2021, Ahora el Pueblo, 2021).

En Bolivia, el artículo 6 de la Ley de Empresas Públicas (LEP), establece la tipología de las empresas estatales en el nivel central del Estado⁶, tanto la COMIBOL como YLB son empresas estatales con un patrimonio 100% de propiedad del estado central.

⁵ De acuerdo con la información de las autoridades de gobierno las empresas son: CATL BRUNP & CMOC, Fusion Enertech, EnergyX, Tecpetrol, Lilac Solutions, CITIC GUOAN/CRIG, TBEA Group y Uranium One Group, de Estados Unidos, China, Rusia y Argentina.

⁶ De acuerdo con la LEP, las empresas estatales se clasifican en: a. Empresa Estatal - EE, cuyo patrimonio pertenece en un 100% (cien por ciento) al nivel central del Estado. b. Empresa Estatal Mixta - EEM, cuyo patrimonio está constituido por aportes del nivel central del Estado mayores al 70% (setenta por ciento) y menores al 100% (cien por ciento), y aportes privados de origen interno y/o aportes de empresas públicas o privadas extranjeras. c. Empresa Mixta - EM, cuyo patrimonio está constituido por aportes del nivel central del Estado desde el 51% (cincuenta y uno por ciento) y hasta el 70% (setenta por ciento), y aportes privados de origen interno y/o aportes de empresas públicas o privadas extranjeras. d. Empresa Estatal Intergubernamental - EEI, cuyo patrimonio está constituido por aportes del nivel central del Estado desde el 51% (cincuenta y uno por ciento) y menores al 100% (cien por ciento) y aportes de las ETAs.

II. Evolución del marco normativo e institucional

El modelo de gestión que se debe aplicar a las empresas estatales es una de las principales disyuntivas que afrontan los estados. Por una parte, la naturaleza pública de las empresas estatales como un órgano de la Administración del Estado sometidas al principio de legalidad, y por otra, las formas asociativas que adoptan con reglas especiales que les permite participar en mercados en competencia como agentes privados, generan varias interrogantes: ¿Cuáles son los diseños institucionales apropiados para la gestión y el control y fiscalización de las empresas estatales? ¿Cuáles son los incentivos más eficientes para asegurar la responsabilidad de los administradores? ¿Cómo compatibilizar los objetivos de las empresas estatales y del Estado?

Entender cómo han sido diseñados los modelos institucionales de las empresas mineras seleccionadas de cada uno de los países contribuirá con hallazgos y recomendaciones sobre elementos necesarios para mejorar la gobernanza de las empresas mineras en los países andinos. Como se observa en el cuadro y se explica a continuación, los regímenes constitucionales y legales de las empresas estatales mineras presentan ciertas similitudes y algunas diferencias en los modelos institucionales adoptados en Chile, Ecuador y Bolivia (Estado Plurinacional de).

⁷ El Problema de Agencia que ocurre en las empresas privadas en el caso de las estatales se acentúa. Los incentivos de cada una de las partes (principal-agente), las asimetrías de información, los costos de transacción, el grado de racionalidad de las partes, y las formas de corregir las fallas del mercado o del Estado. A esto se suma, que muchas veces la función y los fines públicos de las empresas estatales no están claramente definidos, distorsionan los incentivos de gestión y debilitan los esquemas de control de los recursos estatales. Finalmente, pueden existir conflictos de interés al interior del Poder Ejecutivo en su doble rol: ser el representante del dueño de las empresas del Estado y ser el responsable de las políticas públicas que pueden impactar en la capacidad de las empresas para cumplir tanto sus fines económicos como públicos. No siempre los objetivos de las empresas estatales: rentabilidad, participación de mercado, desarrollo de capacidades locales, pueden ser compatibles con los fines del Estado: eficiencia económica o social.

Cuadro 1
Modelos institucionales de empresas mineras de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Ecuador

Empresa Estatal	Régimen constitucional de las empresas estatales	Marco jurídico de creación	Régimen Laboral	Régimen Tributario	Gobierno Corporativo	Supervisión y control	Presupuesto y Financiamiento
CODELCO	Débil regulación de la actividad empresarial y productiva estatal - Control político del Congreso Nacional	Decreto Ley 1.350 (1976)	Régimen general del Código de Trabajo + Normas de Derecho Público de la Administración	Impuesto especial a la renta del 40% + Régimen Tributario General + Regalía de 10% vigente hasta 2030 (2,5% - por año hasta 2033)	Ley de GCC (2009) Directorio (9) - 4 independientes, 2 de Sindicatos, - 3 delegados del presidente de la República - Directorio designa al Presidente Ejecutivo	- COCHILCO - Contraloría General de la República - Congreso Nacional - Comisión de Mercados Financieros	Plan de Negocios y Desarrollo trienal aprobado por el Directorio + Decreto conjunto de Ministerios de Hacienda y Minería - Prohibición de garantía soberana
ENAMI	Débil regulación de la actividad empresarial y productiva estatal - Control político del Congreso Nacional	Decreto con Fuerza de Ley 153 (1960) Decreto Supremo 76, Política de Fomento a la PYME Minera (2003)	Régimen general del Código de Trabajo + Normas de Derecho Público de la Administración	Impuesto especial a la renta del 40% + Régimen Tributario General	Directorio: (10) - Ministro de Minería preside - 3 delegados del Presidente de la República - Vicepresidente Ejecutivo designado por el Presidente de la República	- COCHILCO - Contraloría General de la República - Congreso Nacional - Comisión de Mercados Financieros	- Presupuesto es parte de la Ley Presupuesto aprobada por el Ministerio de Hacienda y el Congreso Nacional - Endeudamiento autorizado por el Ministerio de Hacienda - Prohibición de garantía soberana
COMIBOL	Regulación fuerte de la actividad empresarial e industrial del estado - Recursos naturales estratégicos - Priorización a la industrialización	Decreto Supremo 3.196 (1952) Ley 3.720, (2007)	Régimen general de la Ley General del Trabajo + Código de Seguridad Social + Reglamento Interno	Régimen Tributario General	- Directorio (5) designado por el COSEEP - representantes del Gobierno - 1 director de trabajadores - Presidente Ejecutivo designado por Presidente de la República de una terna de la Cámara de Diputados	- COSEEP + (OFEP) - Contraloría General del Estado - Órgano Interno de Fiscalización - Auditoría Externa - Congreso Nacional	- Presupuesto y Plan Anual de Ejecución aprueba Directorio - Seguimiento del Ministerio de Economía - COSEEP autoriza endeudamiento externo - Acceso a garantía soberana

Cuadro 1 (conclusión)

Empresa Estatal	Régimen constitucional de las empresas estatales	Marco jurídico de creación	Régimen Laboral	Régimen Tributario	Gobierno Corporativo	Supervisión y control	Presupuesto y Financiamiento
YLB	Regulación fuerte de la actividad empresarial e industrial del estado - Recursos naturales estratégicos - Priorización a la industrialización	LEY 928 (2017) Decreto Supremo 3227 (2017)	Régimen del servidor público Ley 2027 Estatuto del Funcionario Público de Bolivia	Régimen Tributario General	Directorio (3) - Ministro de Energía (preside) - Ministro de Ambiente y Agua - Ministro de Minería y Metalurgia - Gerente General designado por Ministro de Energía	COSEEP + (OFEP) - Contraloría General del Estado - Órgano Interno de Fiscalización - Auditoría Externa - Congreso Nacional	- Presupuesto anual aprueba Directorio - Seguimiento del Ministerio de Economía - COSSEP autoriza endeudamiento externo - Acceso a garantía soberana
ENAMI EP	Regulación fuerte de la actividad empresarial del estado - Recursos estratégicos: minería	Ley de Minería (2009) Decreto Ejecutivo 203 (2010)	Régimen mixto entre Código de Trabajo + Ley Orgánica de Servicio Público	Exoneración tributaria igual que instituciones del sector público No está sujeta al Régimen Tributario General	Directorio (3) - EMCP (preside) - Ministerio de Energía y Minería y Recursos Naturales - Ministerio de Finanzas	-EMCO - Contraloría General del Estado - Auditoría Interna - CPCCS - Congreso Nacional	- Presupuesto anual aprueba Directorio + - Ministerio de Finanzas - Endeudamiento autoriza Comité de Deuda Pública - Acceso a garantía soberana

Fuente: Elaboración propia.

A. Chile

1. Constitución política

En la Constitución Política de Chile se garantiza el derecho a la propiedad minera. La Constitución ordena que el régimen de concesión minera se regule a través de una ley orgánica constitucional⁸ y que las concesiones se constituyan por resolución judicial. Este diseño constitucional de la propiedad minera es un rasgo característico del régimen normativo chileno⁹.

De acuerdo con la Constitución de 1980, se reconocen tres regímenes de propiedad minera: i) el general a través de concesiones a empresas privadas sobre las sustancias minerales a ser definidas en la Ley Orgánica de Concesiones Mineras, ii) la exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, directamente por el Estado o por sus empresas o a través de contratos administrativos, y, iii) las empresas estatales que habían sido nacionalizadas antes de la vigencia de la Constitución, en este caso CODELCO.

En la Constitución no existe una disposición que haga referencia expresa a las empresas estatales mineras CODELCO o ENAMI. A diferencia de las normas constitucionales de Bolivia y el Ecuador, en la Constitución chilena la regulación de la actividad empresarial y productiva del estado es limitada. Así, en el artículo 52 se regula la obligación de las autoridades de las empresas estatales a comparecer e informar ante las comisiones de investigación del Congreso Nacional. En el artículo 63, cuando se establece el principio de reserva legal¹⁰, se dispone que las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado puedan contratar empréstitos, deberán ser reguladas por una ley. Por otra parte, el artículo 115 regula la posibilidad de asociación de las empresas estatales con personas naturales o jurídicas de derecho privado para propiciar actividades e iniciativas que contribuyan con el desarrollo regional.

2. Gobierno corporativo

a) CODELCO

La estatal CODELCO está regida por la Ley de Gobierno Corporativo. La Ley 20.392 conocida como la Ley de Gobierno Corporativo (LGC) de CODELCO fue promulgada en noviembre de 2009. La discusión de la ley en el Congreso Nacional tomó casi tres años desde la propuesta presentada por la expresidenta Michelle Bachelet. El debate sobre la necesidad de un cambio en la gestión de CODELCO tuvo como antecedentes la pérdida de participación en el mercado de cobre frente al exponencial crecimiento de la producción privada. Además de los indicadores de productividad que se habían deteriorado. Finalmente, la aprobación de esta ley fue parte de las reformas planteadas a Chile como requisito previo para su inclusión en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE¹¹. Cabe agregar que la mayor parte de las reformas legales relativas a la gobernanza y supervisión de las empresas del Estado en los últimos 15 años se asocian a recomendaciones de la OCDE durante el proceso de acceso de Chile. Tal es el caso de la modificación de los gobiernos corporativos de CODELCO, en 2009 (Ley N° 20.392), y de ENAP, en 2017 (Ley N° 21.025), (Poveda Bonilla, 2020; Sáez, 2010, SUBREI, 2021).

Entre los principales cambios que introdujo la LGC estuvo la homologación de la empresa al estatuto aplicable a las sociedades anónimas abiertas. Los alcances de esta asimilación se tradujeron en que la empresa estatal cumpliera las normas contenidas en la Ley 18.046, de Sociedades Anónimas y la Ley 18.045, de Mercado de Valores, en especial en materia de responsabilidades, prohibiciones, normas relativas a la contratación con partes relacionadas, funcionamiento, deberes y atribuciones del directorio y del gerente general; obligaciones de entrega de información; confección de balances y estados financieros; auditorías y fiscalización de la Comisión de Mercados Financieros.

⁸ De acuerdo con la constitución, las leyes orgánicas tienen un quorum especial que requiere la aprobación de los 3/5 de los miembros del Congreso Nacional.

⁹ Esta cobertura jurídica constitucional está ampliamente desarrollada en la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras y el Código de Minería Ley 18.248.

¹⁰ Principio que ordena expresamente qué temas deben ser regulados a través de una ley dictada por el poder legislativo.

¹¹ La OCDE, a través de sus estudios de Principios de Gobierno Corporativo de 1999, la revisión y actualización de los Principios de Gobierno Corporativo en 2004, y posteriormente el Gobierno Corporativo de Empresas Públicas: un Estudio de Países de la OCDE de 2005, ha incidido en las regulaciones nacionales y diseños institucionales de empresas de diferentes países del mundo.

Con la aprobación de la LGC se busca: i) desacoplar la dinámica de la empresa del ciclo político, ii) establecer un directorio y administración profesional, con requisitos de designación de incompatibilidades, sin la participación de ministros o funcionarios públicos, y, iii) asegurar una estructura de toma de decisiones estratégicas de largo plazo. El Directorio está integrado por nueve directores. Todos son nominados por el presidente de la República, de acuerdo con la siguiente modalidad: i) cuatro Independientes, designados de una terna seleccionada por el Consejo de Alta Dirección Pública, ii) dos de una quina seleccionada por los sindicatos, iii) tres designados directamente por el presidente de la República¹². El período de los directores es de cuatro años con renovaciones parciales. Sus remuneraciones son fijadas sobre la base de la recomendación de una comisión de expertos que considera las condiciones salariales de mercado. El presidente de la República designa, además, de entre los nueve directores, a su presidente. Una de las principales atribuciones de los miembros del gobierno corporativo es designar al presidente ejecutivo¹³. El presidente ejecutivo tiene las facultades que el directorio le delega, y es el responsable de ejecutar sus acuerdos y de supervisar las actividades productivas, administrativas y financieras de la empresa. Dura en el cargo mientras tenga la confianza de este cuerpo colegiado.

Desde la vigencia de la LGC, se evidencian progresos alcanzados por CODELCO. Por una parte, ha recibido reconocimientos en distintos rankings de transparencia, reputación y buen gobierno corporativo, tanto en Chile como en el extranjero. En 2017, CODELCO lideró a nivel global el ranking del Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales (del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales (NRGI)), entre las 74 empresas de propiedad estatal de petróleo, gas y minería evaluadas¹⁴. De igual forma, durante 2016 y 2017 se ubicó primera entre 28 empresas públicas en el Índice de Transparencia Corporativa, *ranking* que, a través de un *benchmarking* entre empresas a nivel global y nacional, rescata las mejores prácticas de información publicadas en los sitios webs. Además, por segundo año consecutivo CODELCO obtuvo un 100% de cumplimiento en transparencia activa en la fiscalización realizada por el Consejo para la Transparencia (CODELCO, 2017).

b) ENAMI

El marco normativo base de la ENAMI es el Decreto con Fuerza de Ley N° 153 de 1960 del Ministerio de Hacienda (DFL N° 153), el Decreto Supremo N° 76 de 2003 (DS N° 76) que estableció la política para la Pequeña y Mediana Minería, y los reglamentos del Directorio de ENAMI. La ENAMI no está regida por una LGC. Durante el 2020 la empresa incorporó de forma voluntaria las recomendaciones del Consejo para la Transparencia en materia de integridad, transparencia y buen gobierno corporativo para las empresas públicas. En diciembre de 2021, el gobierno del presidente Sebastián Piñera presentó un proyecto de ley que incluye la creación del gobierno corporativo en la ENAMI. El proyecto apunta a seguir las normas de la OCDE para empresas estatales y, entre otros elementos, remover a los ministros del directorio y priorizar la independencia de los titulares. Una iniciativa similar fue preparada en el gobierno de la expresidenta Bachelet en 2017 sin que haya sido tramitada en el Congreso Nacional.

La Administración de ENAMI le corresponde a un Directorio compuesto por diez miembros: el ministro de Minería, quien lo preside (Subrogado por el Subsecretario del ramo); tres directores elegidos por el presidente de la República; dos directores designados por la Sociedad Nacional de Minería, un representante del Ministerio de Hacienda, un representante de la Corporación de Fomento de la Producción CORFO, un representante del Instituto de Ingenieros en Minas, y un representante de COCHILCO. El Vicepresidente Ejecutivo de ENAMI, quien es designado por el Presidente de la República, ejerce la representación legal de la Empresa.

¹² Antes de la LGC de CODELCO, el Directorio estaba integrado por: el ministro de Hacienda, el ministro de Minería, un representante de las Fuerzas Armadas, dos representantes del presidente de la República, y dos representantes de los sindicatos.

¹³ Para una gestión más efectiva del directorio, se conforman comités. La estructura y funciones de los comités no están normadas por la ley, salvo la del Comité de Auditoría, Compensaciones y Ética, formado por los cuatro representantes provenientes del Consejo de Alta Dirección Pública. Además, el directorio ha considerado la conformación de otros cuatro comités permanentes y en su Código de Gobierno Corporativo establece la estructura y las funciones de cada uno de ellos: Comité de Proyectos y Financiamiento de Inversiones; Comité de Gestión; Comité de Sustentabilidad; Comité de Ciencias, Tecnología e Innovación.

¹⁴ El Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales del NRGI de 2021 no incluyó entre los países comparados a Chile y por tanto CODELCO no fue parte del indicador de empresas estatales.

De acuerdo con el DFL N° 153, el objetivo de la empresa es “fomentar la explotación y beneficio de toda clase de minerales existentes en el país, producirlos, concentrarlos, fundirlos, refinarlos e industrializarlos, comerciar con ellos o con artículos o mercaderías destinados a la industria minera, como igualmente, realizar y desarrollar actividades relacionadas con la minería y prestar servicios en favor de dicha industria”.

3. Control y fiscalización

De acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ENAMI y CODELCO son parte de la Administración del Estado por ser empresas públicas creadas por ley. ENAMI y CODELCO, se vinculan con el gobierno a través del Ministerio de Minería.

En virtud del carácter de empresas estatales, CODELCO y ENAMI están sometidas al control y fiscalización por parte de COCHILCO, de forma directa; de la Contraloría General de la República, en forma indirecta y también directa; de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) (antes Superintendencia de Valores y Seguros), y de la Cámara de Diputados.

a) COCHILCO

Realiza estudios, informes y reportes de gestión de las empresas mineras del estado. Realiza recomendaciones, seguimiento y evaluaciones de proyectos de inversión. Para realizar las evaluaciones *ex ante* de los proyectos de inversión realiza un trabajo conjunto con la División de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Social. Así mismo, COCHILCO realiza informes reservados, sobre temas de inversión, resultados de gestión, análisis de costos, presupuestos y proyecciones económicas y financieras, evolución de la posición competitiva de CODELCO, incluyendo el rol de fomento de ENAMI. De acuerdo con el Decreto Ley N°1.345 de 1976 de creación de COCHILCO, entre las competencias de esta entidad están: resguardar los intereses del estado en sus empresas mineras, mediante la fiscalización y evaluación de la gestión e inversiones de éstas; y asesorar a los ministerios de Hacienda y Minería en la elaboración y seguimiento de sus presupuestos. Para el cumplimiento de sus funciones, COCHILCO realiza auditorías que son entregadas en calidad de recomendación al ministro de Minería, al presidente ejecutivo de CODELCO, al Comité de Auditoría de CODELCO y al vicepresidente ejecutivo de ENAMI, según corresponda, quienes pueden acoger o rechazar las recomendaciones.

b) Contraloría General de la República

La Contraloría fiscaliza a CODELCO y ENAMI por dos vías: la indirecta a través de COCHILCO y la directa, donde la Contraloría asume directamente la fiscalización. La vía directa es excepcional. Cuando circunstancias especiales así lo aconsejen, el Contralor puede disponer que la Contraloría asuma transitoriamente y en plenitud todas o algunas de sus facultades de fiscalización o de las que corresponden a COCHILCO. Para esto deberá fundamentar su decisión y notificar al presidente de la República.

La última vez que la CGR usó esta facultad excepcional fue en febrero de 2016. El ejercicio de esta atribución ha sido objeto de controversias entre CODELCO y la CGR. El año 2017, CODELCO interpuso una demanda de nulidad de derecho público en contra de la CGR, solicitando se declare la nulidad del Informe de Auditoría N° 900-2016 de la Contraloría¹⁵ en el que se señalaron responsabilidades administrativas del Directorio y la administración por procesos de contratación que habrían violado disposiciones legales aplicables a CODELCO. El argumento de CODELCO es que no le sería aplicable la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE). Además,

¹⁵ La discusión está referida a las actividades de control que lleva a cabo la Contraloría sobre CODELCO y el estatuto jurídico aplicable. Esta auditoría abarcó entre el 1° de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2015 y tuvo por objeto los contratos administrativos de bienes y prestación de servicios suscritos por CODELCO. En efecto, su artículo 25 indica que “Las normas legales dictadas o que se dicten para las Empresas del Sector Público, Empresas del Estado, sociedades con participación estatal u otra denominación semejante, sólo serán aplicables a la Corporación Nacional del Cobre de Chile en caso de que se haga referencia expresa a ella en la norma legal respectiva. Se exceptúan de lo anterior aquellas normas contenidas en disposiciones de carácter tributario aplicables genéricamente a las empresas o sociedades señaladas”.

que la CGR habría vulnerado el ordenamiento jurídico al ir más allá de lo que le permite el estándar del control de legalidad, invadiendo lo que es propio del quehacer del gobierno corporativo de la empresa, en circunstancias que el régimen de contratación adoptado por CODELCO corresponde a una medida de gestión que se encuentra plenamente ajustada a la regulación corporativa aplicable a la empresa.

c) Congreso Nacional

La Constitución señala en el artículo 52 N.º 1º, como atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados “Fiscalizar los actos del Gobierno”, para lo cual señala en la letra c) parte primera, que puede “crear comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio, con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno”. Por su parte, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N.º 18.918, de 1990, regula estas comisiones investigadoras. En su inciso 1º dispone que la Cámara de Diputados creará estas comisiones con el objeto de reunir informaciones relativas a determinados actos del Gobierno. En virtud de estas disposiciones constitucionales y legales, el Congreso Nacional ha solicitado información documental o la comparecencia del Presidente y los miembros del directorio de CODELCO o la ENAMI antes las Comisiones Especializadas.

d) Comisión para el Mercado Financiero

El DL 1350 señala que CODELCO está sometida a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros en los mismos términos que las sociedades anónimas abiertas (artículo 1º). Así mismo el artículo 27 del Decreto con Fuerza de Ley N.º 153 indica que ENAMI estará bajo la supervigilancia exclusiva de la Superintendencia de Bancos. Sin embargo, a partir de enero de 2018, la Superintendencia de Valores y Seguros fue reemplazada por la Comisión para el Mercado Financiero (CMF)¹⁶, y la Superintendencia de Bancos se fusionó con la CMF desde junio de 2019.

Tanto CODELCO como ENAMI se encuentran inscritas en el Registro de Valores de la CMF, y están sujetas a la fiscalización de esa entidad.

En el caso de CODELCO, según el artículo 10 de la Ley N.º 20.392 sobre nuevo Gobierno Corporativo, la fiscalización será en los mismos términos que las sociedades anónimas abiertas. La ENAMI, por su parte, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley N.º 18.196, al igual que otras empresas del Estado, debe publicar sus balances generales y demás estados financieros anuales debidamente auditados en la forma, contenido y oportunidad de publicación a los que se exigen a las sociedades anónimas abiertas.

e) Sistema de Empresas Públicas

En el caso de Chile, existe un modelo mixto de gestión para las empresas públicas. Por un lado, está el modelo centralizado en el Sistema de Empresas Públicas (SEP), como organismo técnico asesor del Estado en relación con el control de evaluación de gestión de las empresas del sector estatal. El SEP es el responsable de representar los intereses del Estado y sus organismos (CORFO) en sus empresas, designando sus directores y asesorando a los diferentes Ministerios que lo soliciten en temáticas de finanzas, control de gestión y gobierno corporativo. El SEP inicialmente nació como una iniciativa de la CORFO para separar de la institución el rol administrativo de las empresas —de la que se había hecho cargo históricamente— y de esta forma enfocarse en su rol de fomento de producción. En un primer momento se creó un comité llamado SAE (Sistema Administrador de Empresas) al cual le traspasó la administración de las empresas que era dueño. Posteriormente, durante el gobierno del expresidente Ricardo Lagos, se le otorgó el título de organismo técnico asesor del Estado con relación a las empresas del sector estatal. Finalmente, en el año 2001, se consolidó la ampliación en el marco de acción de este comité y se creó el SEP.

¹⁶ La Ley N.º 21.000, de 23 de febrero de 2017, que crea la CMF señala que le corresponde velar por el correcto funcionamiento, desarrollo y estabilidad del mercado financiero, facilitando la participación de los agentes de mercado y promoviendo el cuidado de la fe pública. Para ello deberá mantener una visión general y sistémica del mercado, considerando los intereses de los inversionistas y asegurados. Asimismo, le corresponderá velar porque las personas o entidades fiscalizadas, desde su iniciación hasta el término de su liquidación, cumplan con las leyes, reglamentos, estatutos y otras disposiciones que las rijan.

El SEP, en ejercicio de sus competencias, dictó un código en el que estableció principios de buenas prácticas de gobierno corporativo, directrices y estándares para la gestión de las empresas estatales bajo su tuición. La OCDE ha reconocido la estructura y funcionamiento del SEP como una buena práctica en tanto provee un marco regulatorio de supervisión del manejo de las empresas estatales. El código SEP ha sido consolidado y actualizado según las directrices de la OCDE sobre gobiernos corporativos de 2015 (SUBREI, 2021).

Actualmente, el SEP agrupa a 20 empresas cuyo propietario o accionista es el Estado de Chile, evaluando su gestión estratégica, que comprende rubros de transporte, portuario y servicios. Sin embargo, a pesar de este diseño institucional centralizado, las empresas CODELCO y ENAMI no están amparadas por este modelo. En su caso opera la dictación de leyes para cada empresa que hace que no estén sujetos a las políticas y directrices de la SEP (BID, 2015).

4. Presupuesto e inversiones

a) CODELCO

Según lo establece el D.L. N°1.350 y la LGC, CODELCO opera en sus actividades financieras de acuerdo con un sistema presupuestario anual que está formado por un presupuesto de operaciones, un presupuesto de inversiones y un presupuesto de amortización de créditos. Al directorio le corresponde elaborar el presupuesto anual de la empresa, el que debe ser aprobado por un decreto supremo conjunto de los ministerios de Minería y de Hacienda.

El Directorio de la empresa aprueba anualmente el Plan de Negocios y Desarrollo de la Empresa para el próximo trienio. Este plan debe incorporar los montos anuales de inversión y financiamiento y los excedentes anuales que se estima la empresa generará. Sobre la base de esta información, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Minería determinan las cantidades que la empresa destinará a la formación de fondos de capitalización y reserva. Las utilidades líquidas luego de las deducciones antes señaladas deberán ser transferidas como rentas generales del Estado.

CODELCO accede regularmente al sistema bancario y de capitales, nacional e internacional, para financiar sus inversiones y refinanciar pasivos. Realiza operaciones en los mercados financieros globales y chilenos, a través de emisiones de bonos y créditos bancarios. Durante 2020 las operaciones de financiamiento sumaron un monto agregado de US\$ 3.996 millones, que se usaron para refinanciar pasivos y pre financiar el programa de inversiones. Así mismo se emitieron un total de US\$ 3.431 millones en bonos internacionales (CODELCO, 2021).

b) ENAMI

La ENAMI en materia de planificación y ejecución presupuestaria, inversiones y créditos, se rige por las normas de administración financiera del Estado.

De acuerdo con la Ley N° 18.196, la empresa en sus actividades financieras debe ajustarse a un sistema presupuestario, que comprenderá: un presupuesto de operación, un presupuesto de inversiones y un presupuesto de contratación, desembolso y amortizaciones de créditos, los que deberán ser ejecutados a través de un presupuesto anual de caja.

Así mismo, la empresa tiene acceso a financiamientos de corto y largo plazo con instituciones financieras nacionales e internacionales, dentro de los niveles de endeudamiento aprobados por el Ministerio de Hacienda.

El artículo 24 de la Ley N° 18.482 establece que la ENAMI, al igual que otras empresas públicas, en materia de estudios y proyectos de inversiones que involucren la asignación de recursos de un monto superior a la cantidad anualmente fijada por los Ministerios de Hacienda y Economía, sólo podrán efectuarse si forman parte del Sistema Banco Integrado de Proyectos. Además, estos estudios y proyectos de inversión requerirán de un informe de evaluación del Ministerio de Desarrollo Social y de COCHILCO.

De acuerdo con lo establecido por el artículo 29 del D.L. N°1263 de 1975 y el artículo 7 de la Ley N°19.993 de 2005, por disposición del Ministerio de Hacienda, las utilidades netas obtenidas por ENAMI podrán traspasarse a rentas generales de la nación o a otras instituciones o empresas del Estado.

Anualmente, la ENAMI recibe aportes fiscales destinados a la ejecución de los programas de fomento a la pequeña minería, financiar el déficit operacional de las plantas de beneficio, de las maquilas de productos realizadas por terceros y de los poderes de compra. Los aportes mencionados anteriormente no son aportes de capital y tampoco son considerados como subsidios gubernamentales, por lo tanto, no representan incrementos en el patrimonio de la empresa¹⁷.

5. Régimen laboral

De acuerdo con el Decreto con Fuerza de Ley que creó la ENAMI y el Decreto Ley que creó CODELO, los trabajadores de estas empresas están sometidos a las disposiciones del Código del Trabajo y leyes complementarias, así como también a las normas sobre organización sindical y negociación colectiva que rigen para las empresas del sector privado. Sin embargo, de acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (artículo 1), las empresas públicas creadas por ley forman parte de la Administración del Estado. Este sometimiento de las empresas estatales a las normas de derecho público de la Administración y a las normas del derecho privado del Código del Trabajo ha generado dudas, interpretaciones y tensiones sobre la naturaleza jurídica de la relación entre la empresa estatal y los trabajadores, los límites de la autonomía en la contratación laboral, y en menor medida, sobre los derechos colectivos de los trabajadores.

En definitiva, las empresas estatales están reguladas por el derecho común y se encuentran condicionadas a principios públicos en sus relaciones laborales, lo que limita su autonomía como empleador. Los trabajadores y los derechos colectivos están también regulados por el Código del Trabajo, no obstante su calidad de funcionarios públicos. Esto permite que los trabajadores de las empresas estatales gocen de los derechos de sindicalización, negociación colectiva, y derecho a huelga, al igual que en el sector privado (Opazo de la Fuente, 2020).

En la resolución de estas controversias ha tenido un rol protagónico la CGR que, en ejercicio de su competencia de control jurídico de la legalidad¹⁸, ha emitido dictámenes que se constituyen en jurisprudencia administrativa respecto de estos conceptos normativos en disputa¹⁹. Así mismo, la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda emite instrucciones de carácter general a través de Circulares a las empresas estatales incluyendo a ENAMI y CODELCO, sobre los aspectos más relevantes que deberán observar al negociar colectivamente o establecer sistemas de remuneraciones e indemnizaciones con sus trabajadores (BCN, 2014). En ocasiones esta atribución ejercida por el Ministerio de Hacienda ha provocado controversias con los trabajadores, como lo ocurrido en 2020 en el que el Sindicato de las empresas estatales impugnó ante los tribunales de justicia la Circular emitida en ese año²⁰.

¹⁷ En el año 2020, se recibió del Fisco el aporte anual de MUS\$ 4.119 destinado a financiar el fomento directo a la pequeña minería. Además, el fisco transfirió a la ENAMI la cantidad de MUS\$ 2.471, para financiar el déficit operacional. El aporte para el año 2019 por estos dos conceptos ascendió a MUS\$ 4.701 y MUS\$ 2.820, respectivamente (ENAMI 2021b).

¹⁸ De acuerdo con la Ley de Organización y Atribuciones de la CGR, la CGR, además de las facultades tradicionales de fiscalizar la legalidad en el uso de los recursos y bienes públicos, tiene competencia para dictaminar ex ante y ex post sobre la legalidad de los actos normativos de la administración.

¹⁹ Para un mayor detalle sobre un análisis jurídico de este tema se puede revisar Opazo de la Fuente (2020).

²⁰ Para un mayor detalle véase: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/laboral-personas/sindicato-de-empresas-estatales-lleva-a-hacienda-a-la-justicia-por/2020-09-10/145009.html>.

6. Régimen tributario

De acuerdo con las Normas Complementarias de Administración Financiera e Incidencia Presupuestaria, Decreto Ley N.º 2.398 Art. N.º 2, la ENAMI como empresa autónoma del Estado, debe cancelar un impuesto especial a la renta del 40% sobre las utilidades que le correspondan al Estado. En el mismo sentido, el Decreto Ley de Creación de CODELCO, Decreto Ley N.º 1350 (artículo 26), señala que la renta que obtiene CODELCO en cada período está afecta al régimen tributario establecido en el artículo Art. N.º 2 del Decreto Ley N.º 2.398, es decir, a un impuesto a la renta del 40% sobre las utilidades. Asimismo, CODELCO está afecta a los términos establecidos en la Ley N.º 20.026, de 2005, sobre Impuesto Específico a la Minería²¹.

En el caso de CODELCO, la empresa debe cumplir con una especie de regalía impuesta en 1958 desde la vigencia de la denominada Ley Reservada del Cobre, Ley N.º 13.196, que establecía que el 10% de los ingresos de las exportaciones de cobre efectuadas por CODELCO, eran destinados y administrados por las Fuerzas Armadas, a través del Consejo Superior de Defensa Nacional, institución que administraba y contabilizaba de forma secreta y en cuentas secretas. A partir de 2019, con la promulgación de la Ley N.º 20.977, se levanta el carácter de reservado de la Ley N.º 13.196, se ordena su publicación y se elimina esta asignación presupuestaria directa a favor de las Fuerzas Armadas. En su lugar se ordena que los recursos provenientes del 10% de las exportaciones de cobre de CODELCO sean depositados por el Banco Central en la Tesorería General de la República en beneficio fiscal. La reforma prevé que desde el 2030 se irá disminuyendo la carga del 10% en 2,5% porcentuales por año hasta llegar al 0% en 2033.

B. Ecuador

1. Constitución política

De acuerdo con la Constitución Política de la República del Ecuador (artículo 313), los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deben orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social. Se consideran sectores estratégicos los recursos naturales no renovables, entre ellos los minerales, la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, y el agua. Así mismo, el artículo 408 establece que, en el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, entre estos los yacimientos de minerales e hidrocarburos, el Estado participará en los beneficios del aprovechamiento de estos recursos, en un monto que no será inferior a los de la empresa que los explota.

En el artículo 315 de la Constitución se faculta expresamente al Estado la constitución de empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sostenible de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas²². Las empresas públicas, de acuerdo con la norma constitucional, funcionan como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. Sus excedentes se pueden destinar a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se deben transferir al Presupuesto General del Estado.

En la Constitución, se establece entre las competencias exclusivas del Estado central (artículo 261), los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y forestales, y el control y

²¹ El impuesto en términos generales consiste en un valor fijado en relación con el concepto de margen operativo minero, en términos porcentuales, y una tasa única del 5% para ventas de más de 50,000 toneladas al año, con una serie de reglas contables que regulan los precios de transferencia, la depreciación acelerada, los costos y gastos de producción, los valores de exportación y la venta del mineral, entre otras variables. En 2010 se promulgó la Ley 20.469 que revisó el IEAM vigente desde el 2006. Esta vez con una tasa variable en relación con el margen de operación minero (MOM) desde un 5% para un MOM del 35% hasta un 34,5% para un MOM del 80%.

²² De acuerdo con la definición de empresa pública contenida en la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), el Ecuador cuenta con 22 empresas creadas por la función ejecutiva, alrededor de 350 empresas públicas bajo titularidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y unas 15 empresas públicas bajo la titularidad de Universidades Públicas.

administración de las empresas públicas nacionales. Sin embargo, no existen disposiciones constitucionales, como ocurre en la Constitución boliviana, en las que se determine como competencia del Estado o de las empresas estatales los procesos de desarrollo productivo e industrialización²³.

2. Gobierno corporativo

La ENAMI EP está regida por un directorio conformado por el presidente de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP), el Ministro de Economía y Finanzas, y el Ministro de Energía y Recursos Naturales No Renovables. El directorio lo Preside el presidente de la EMCO EP. El directorio designa a un Gerente General, quien ejerce la representación legal de la empresa pública. El Directorio y la Gerencia General son órganos de dirección y administración de la ENAMI EP. El Directorio, es el encargado de definir los objetivos, políticas, y metas de la empresa; y, la Gerencia General, encargada de la gestión integral de la empresa. Las atribuciones y funciones de estos órganos de dirección y administración están regulados por la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) y por el Reglamento que regula las atribuciones, deberes y responsabilidades de los Directorios y de las Gerencias Generales de las Empresas Públicas de la Función Ejecutiva.

En el diseño original de la LOEP, no existía la EMCO, y el directorio estaba integrado por el Ministro sectorial, un delegado del Presidente de la República (que podía o no ser funcionario público), y el Secretario Nacional de Planificación.

Antes de la promulgación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas en 2009, las empresas estatales existentes estaban regidas por diferentes marcos jurídicos: i) leyes especiales que habían creado una determinada empresa estatal, como el caso de la empresa petrolera PETROECUADOR; ii) Ley de Compañías y estatuto social de la empresa como sociedad anónima, herencia de diseños institucionales adoptados en la década de 1990 para los procesos de privatización que no se concretaron. Así operaban las empresas de telecomunicaciones y las del sector eléctrico. iii) normativa propia (ordenanzas) creada por los municipios y organismos seccionales para la prestación de determinados servicios públicos (recolección de basura, agua potable).

3. Control y fiscalización

De acuerdo con la Ley de Empresas Públicas, la ENAMI EP está sometida al control y auditoría de la Contraloría General del Estado (CGE); a la Unidad de Auditoría Interna de la empresa pública, que realiza el control previo y concurrente; y, al Consejo de Participación Ciudadana, en los términos de su Ley Orgánica. Además, la ENAMI EP está sometida al control de gestión de la EMPCO EP y al control político del Congreso Nacional.

a) Contraloría General del Estado

La CGE dirige el sistema de Control Administrativo en las empresas públicas, que se compone de los Sistemas de Control Externo e Interno. La CGE es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. En el caso de la ENAMI EP, la CGE ejerce sus competencias a través de la Unidad de Auditoría Interna de la empresa (que depende administrativamente de la CGE), y del control externo a través de auditorías gubernamentales y exámenes especiales de auditoría. En el caso de los exámenes especiales, la CGE puede realizar auditorías financieras, de aspectos ambientales, de obras públicas e ingeniería, e inclusive auditorías de gestión²⁴. Esta última

²³ En la Constitución Política del Ecuador se señala que es atribución del Estado planificar el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. Además de desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética, generar empleo y valor agregado.

²⁴ La Auditoría de Gestión es la acción fiscalizadora dirigida a examinar y evaluar el control interno y la gestión, el desempeño de una institución, ente contable, o la ejecución de programas y proyectos, con el fin de determinar si dicho desempeño o ejecución se está realizando, o se ha realizado, de acuerdo con principios y criterios de economía, efectividad y eficiencia. Este tipo de auditoría examinará y evaluará los resultados originalmente esperados y medidos de acuerdo con los indicadores institucionales y de desempeño pertinentes.

atribución ha sido objeto de controversia entre las empresas públicas y el órgano de control, lo que llevó a que temporalmente sea eliminada de la constitución a través de una enmienda constitucional en 2015²⁵.

La Ley Orgánica de la CGE dispone que las empresas públicas deberán contratar con sus propios recursos auditorías financieras externas e independientes a través de compañías privadas especializadas de auditoría, debidamente acreditadas y registradas en la CGE, sin perjuicio de las auditorías externas que pueda efectuar la CGE. El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (artículo 176), ordena que las empresas públicas deben publicar los estados financieros debidamente auditados. A pesar de estos mandatos legales, la CGE no ha cumplido con la contratación oportuna de las empresas de auditoría externas e independientes para las principales empresas estatales. Esta ha sido una deficiencia permanente de las empresas estatales²⁶. Los estándares de transparencia de las empresas estatales están alejados de las mejores prácticas internacionales, incluyendo la no publicación de sus estados financieros auditados con normas contables internacionales.

En 2019, el gobierno del Ecuador, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, diseñó una estrategia de reforma a las empresas públicas. Para el efecto, definió como marco evaluador los lineamientos de la OCDE sobre Propiedad y Gobierno Corporativo para empresas públicas (OCDE, 2016; véase el recuadro 1), como meta a seguir para mejorar la gestión de las empresas del Estado (MEF, 2019). Entre los principales componentes del proyecto de reformas se planificó: i) implementación del diseño de la nueva entidad de gestión propietaria de las EE que sustituiría a EMCO, ii) revisión y reforma de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), iii) promulgación del Reglamento a la LOEP, iv) capacitación/transferencia de conocimiento sobre lineamientos de gobernanza corporativa de la OCDE, v) diseño de un régimen tributario para las EE, vi) fusión de empresas estatales petroleras, vii) desvinculación de personal de las empresas estatales.

Recuadro 1

Lineamientos de la OCDE sobre propiedad y gobierno corporativo para empresas públicas

Los lineamientos OECD corresponden a siete principios generales expresados a través de una serie de definiciones que se deben aplicar a las empresas estatales (EE):

- Las razones que justifican la propiedad pública: la necesidad de establecer un régimen que faculte y facilite el cuestionamiento periódico de las razones que justifican la presencia del estado bajo la forma de empresa.
- El papel del Estado como propietario: la necesidad de separar las funciones de diseño, implementación y financiamiento de las políticas públicas del gobierno de la gestión y dirección de EE. Esto incide en los beneficios de tener directorios profesionalizados y no controlados por los representantes políticos.
- La actuación de empresas públicas en el mercado: observar prácticas que garanticen la igualdad de condiciones y competencia leal en el mercado en el que operan. Bajo este principio, es esencial la definición de regímenes fiscales a las EE que eliminen ventajas competitivas de estas en el mercado.
- El tratamiento equitativo de los accionistas y otros inversores: en el cuarto principio, se subraya la necesidad de reconocer los derechos de todos los accionistas (incluyendo privados minoritarios) en empresas públicas.
- Las relaciones con los actores interesados y responsabilidad empresarial: la propiedad pública debe reconocer las responsabilidades de las EE frente a actores interesados.
- Aspectos de publicidad y transparencia: las EE deben mantener altos estándares de transparencia, idealmente asimilables a los de empresas privadas que coticen en bolsa.
- Las responsabilidades de los directorios de las empresas: subraya la necesidad de que los directorios de las empresas cuenten con suficiente autoridad para ejercitar sus competencias de manera eficiente.

Fuente: Elaboración propia con base en MEF (2019); OCDE (2016).

²⁵ La auditoría de gestión fue eliminada como atribución de la CGE mediante enmiendas a la Constitución aprobadas por el Congreso Nacional en diciembre de 2015. Sin embargo, en sentencia de la Corte Constitucional publicada en abril de 2019 se declaró la inconstitucionalidad de las referidas enmiendas.

²⁶ En 2019, el 90% de las empresas estatales no tenían estados financieros auditados (El Universo, 2019).

b) Empresa Coordinadora de Empresas Públicas

La EMPCO EP es una empresa pública creada mediante Decreto Ejecutivo N°842 de diciembre de 2015. La creación de la EMPCO se dio como una fórmula de solución a la institucionalidad de las políticas y el control de la gestión de las empresas estatales. Antes de su creación, estas competencias eran asumidas por la Secretaría Nacional de Planificación, el Ministerio Coordinador, el Ministerio Sectorial, dependiendo de la empresa, su fortaleza institucional o la incidencia política del Ministerio.

La EMPCO EP tiene por objeto planificar, articular, coordinar y controlar las políticas y acciones de todas las empresas públicas, sus subsidiarias, filiales, agencias y unidades de negocio, constituidas por la Función Ejecutiva, con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión técnica, administrativa y financiera. Para el cumplimiento de sus competencias, la EMPCO EP emite políticas, lineamientos, herramientas y metodologías que tengan por objeto la estandarización de la gestión de las empresas públicas en lo relativo a: prácticas de gobierno corporativo; desarrollo organizacional; talento humano; planes estratégicos y de negocio; innovación tecnológica; gestión de la información; desarrollo financiero; expansión e inversión; procedimientos de creación, fusión, escisión o liquidación, y demás temas que involucren la gestión contable y financiera; así como evaluar su implementación.

c) Consejo de Participación Ciudadana

En relación con el control del Consejo de Participación Ciudadana, la ENAMI EP está obligada a la rendición de cuentas en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y en la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La rendición de cuentas es un proceso participativo que se realiza al menos una vez al año. En la rendición de cuentas se debe presentar el cumplimiento de políticas, planes, programas y proyectos, la ejecución del presupuesto institucional, el cumplimiento de los objetivos y el plan estratégico de la empresa y los balances anuales y niveles de cumplimiento de obligaciones laborales, y tributarias.

d) Congreso Nacional

El Congreso Nacional, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, entre sus competencias tiene la de fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias. En el caso de la ENAMI EP, al estar su directorio integrado por el ministro de Energía y Recursos Naturales no Renovables, el Congreso Nacional ejerce el control político generalmente a través del ministro.

4. Presupuesto e inversiones

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas prevé que las empresas estatales como la ENAMI EP formen parte del sector público no financiero y como tales estén sujetas a las políticas y directrices que dicte el Ministerio de Economía y Finanzas, y al seguimiento y evaluación de la planificación presupuestaria que este ministerio realice.

De conformidad con la LOEP y el Reglamento que regula las atribuciones de los Directorios de las Empresas Públicas (RADEP), la ENAMI EP debe elaborar el Presupuesto General anualmente, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo²⁷, el Plan Estratégico Empresarial²⁸ y el Plan General de Negocios, Expansión e Inversión²⁹. El Directorio, en el tercer trimestre de cada año, prioriza los programas

²⁷ El Plan Nacional de Desarrollo es la máxima directriz política y administrativa para el diseño y aplicación de la política pública. El Plan articula la acción pública de corto y mediano plazo con una visión de largo plazo, en el marco del Régimen de Desarrollo y del Régimen del Buen Vivir previstos en la Constitución de la República.

²⁸ El Plan contendrá las estrategias operativas, comerciales, de inversión, desinversión, enajenaciones, políticas asociativas, políticas para la creación de subsidiarias, filiales y agencias, y otras estrategias orientadas a alcanzar los objetivos y metas del Plan Estratégico Empresarial.

²⁹ El Plan General de Negocios, Expansión e Inversiones debe ajustarse a la estructura correspondiente al giro de negocio específico de cada empresa. Siempre contendrá indicadores y metas de gestión para que el Directorio realice su seguimiento y evaluación.

y proyectos de inversión presentados por el Gerente General, respecto de lo proyectado a ejecutar y contratar el año inmediato siguiente. El Directorio aprueba el Presupuesto General de la empresa pública hasta el 31 de diciembre de cada año anterior al del ejercicio fiscal, observando que el/la Gerente General haya cumplido las normas emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas. En la práctica, para que el Directorio apruebe el Presupuesto, se debe contar con la revisión previa del Ministerio de Economía y Finanzas.

La ENAMI EP, desde su creación, recibe anualmente recursos fiscales destinados a su operación y a la inversión en los proyectos exploratorios en los que realiza actividades, sin que se generen utilidades o excedentes. De existir estos, le correspondería al Directorio establecer el porcentaje de las utilidades que se generen anualmente destinado a las inversiones. De acuerdo con la LOEP, los excedentes que no fueran invertidos se deben transferir al Presupuesto General del Estado.

Según la LOEP (artículo 42), la ENAMI puede utilizar las distintas opciones de mercado para acceder a financiamiento, a través de emisión de obligaciones, titularizaciones, contratación de créditos; y ser beneficiaria de garantía soberana. Además, puede emitir certificados de contenido crediticio, respaldados con flujos de caja futuros derivados de la actividad de la empresa, de acuerdo con las normas de la Ley de Mercado de Valores.

5. Régimen laboral

El marco jurídico constitucional y legal establece un régimen laboral mixto para los empleados y trabajadores de las empresas públicas, en el que confluyen normas del derecho privado y público. La Constitución Política (artículo 229) señala que todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público, son servidores públicos. Además, que los obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo. Por su parte, la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) hace referencia expresa (artículo 3) a la competencia de la LOEP para regular a los servidores públicos que pertenecen a las empresas públicas. Por su parte, la LOEP (artículo 18), en concordancia con la Constitución, detalla que los servidores públicos de las empresas públicas se someterán de forma exclusiva a las normas contenidas en la LOEP, a las leyes que regulan la administración pública (LOSEP), al Código del Trabajo y a las normas internas de administración del talento humano dictadas por el Directorio. La LOEP hace además una distinción entre: a) Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción (funciones de dirección, representación, asesoría y funciones de confianza); b) Servidores Públicos de Carrera (funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades; y, c) Obreros (clasificados por la autoridad de trabajo como trabajadores que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y de especialización industrial de cada empresa pública).

Este régimen de aplicación concurrente en la regulación del talento humano de las empresas públicas, entre ellos, la LOEP, la LOSEP, el Código del Trabajo y las resoluciones emitidas por el Directorio de cada empresa, ha generado consultas, controversias, disputa de competencias, que han sido sometidas a la resolución de la Corte Constitucional, los tribunales de justicia, de la Procuraduría General del Estado, y del Ministerio de Trabajo (González, 2017; Villavicencio, 2020).

La LOEP expresamente reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores de las empresas públicas, con las limitaciones generales previstas en el artículo 326 de la Constitución de la República³⁰. Así mismo, reconoce el derecho a la contratación colectiva de los obreros de las empresas públicas. En relación con el derecho a la participación en las utilidades y excedentes que generen anualmente las empresas públicas, se prohíbe su reparto entre los servidores y obreros.

³⁰ La norma constitucional prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarbúfera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones.

6. Régimen tributario

La ENAMI EP, en su calidad de empresa pública, se beneficia de las exenciones tributarias que gozan las entidades y organismos del sector público. De acuerdo con la LOEP (artículo 41) y el Código Tributario (artículo 35), las empresas públicas están exentas del pago de todo tipo de impuestos (entre estos el impuesto a la renta, a la salida de divisas, los tributos al comercio exterior) y regalías. En estas exenciones generales no están el impuesto al valor agregado (IVA) e impuesto a los consumos especiales (ICE). Este trato atípico de la legislación ecuatoriana y aparentemente preferencial a favor de las empresas públicas no ha sido formalmente recurrido o impugnado ante la Corte Constitucional, tribunales de justicia, o autoridades de control de la competencia.

C. Bolivia (Estado Plurinacional de)

1. Constitución política

La Constitución Política del Estado, que entró en vigor en 2009, luego de un largo proceso constituyente, redefinió el régimen de propiedad y gestión de la actividad minera. Estos cambios otorgaron un carácter estratégico a los recursos naturales, entre ellos los minerales, dieron un rol protagónico al Estado en el desarrollo productivo a través de las empresas estatales, y revisaron las condiciones de participación en la explotación de los recursos naturales de las empresas privadas.

La Constitución (artículo 298) señala como parte de las competencias exclusivas del nivel central del Estado a los recursos naturales estratégicos, que comprenden los minerales, el espectro electromagnético, los recursos genéticos y biogénicos y las fuentes de agua. Así mismo, la creación, control y administración de las empresas públicas estratégicas del nivel central del Estado. En el artículo 350 se da potestad al Estado Nacional sobre todas las reservas fiscales y el control y la dirección sobre la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales estratégicos. En el artículo 369 de la Constitución se establece que el Estado es responsable de las riquezas mineralógicas que se encuentren en el suelo y subsuelo cualquiera sea su origen, y se declara estratégicos los recursos naturales no metálicos existentes en los salares, salmueras, evaporíticos, azufres y otros. Y, en el artículo 368 se reconoce como actores productivos a la industria minera estatal, la industria minera privada y a las sociedades cooperativas.

Por otra parte, en el artículo 311 de la Constitución se garantiza la igualdad jurídica de todas las formas de organización económica, y se definen varios principios del modelo económico: primero, el Estado ejerce la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación; segundo, “los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano y serán administrados por el Estado”; tercero, el Estado puede intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos; finalmente, se declara el respeto a la iniciativa empresarial y la seguridad jurídica.

Así mismo, el artículo 355 establece como prioridad en las políticas estatales la industrialización y comercialización de los recursos naturales y ordena que las utilidades obtenidas por la explotación e industrialización de los recursos naturales deben ser distribuidas y reinvertidas para promover la diversificación económica en los diferentes niveles territoriales del Estado.

Es decir, la Constitución, por una parte, declara recurso natural estratégico a los minerales, resalta el rol central del Estado en el aprovechamiento de los recursos minerales, y define que una de las formas de aprovechar estos recursos será a través de la creación de empresas públicas con una priorización de las políticas de industrialización. Y, por otra, garantiza la participación del sector privado y cooperativo en el sector minero.

2. Gobierno corporativo

a) COMIBOL

La Ley de Minería y Metalurgia establece la estructura de la COMIBOL (artículo 64). El Directorio es la máxima instancia de dirección, control y fiscalización de las políticas de gestión corporativa y estratégica. El presidente ejecutivo (PE) es la máxima autoridad ejecutiva y ejerce la representación legal de la estatal. El Directorio está conformado por cinco miembros designados por el Consejo Superior de la Empresa Estatal Pública (COSEEP)³¹. En el Directorio está garantizada la participación de un trabajador de la COMIBOL. El PE es designado por el Presidente de la República de una terna propuesta por la Cámara de Diputados.

El Directorio tiene entre sus funciones aprobar el plan estratégico empresarial de la COMIBOL, que deberá ser elaborado en el marco de la planificación del desarrollo económico y social del país y las políticas del sector minero. Asimismo, debe aprobar las políticas, normas internas y planes necesarios para la gestión de la empresa, enmarcados en el plan estratégico empresarial. El PE, de acuerdo con la Ley de Empresas Públicas (LEP), propone al directorio el plan estratégico empresarial, el plan anual de ejecución y presupuesto de la empresa; además la modificación de estatutos de la empresa. Al PE le corresponde administrar, coordinar, vigilar, controlar y evaluar la ejecución y cumplimiento de los planes, programas, proyectos y actividades en el marco de las políticas y objetivos estratégicos de la empresa pública.

La COMIBOL opera como empresa estatal corporativa, es decir como una forma de organización empresarial que agrupa a varias empresas públicas, orientadas al logro de un objetivo común, bajo el liderazgo de una empresa matriz que ejerce la dirección y control de sus empresas filiales y subsidiarias. La COMIBOL tiene las siguientes empresas filiales: Empresa Minera Huanuni – EMH³², Empresa Minera Colquiri³³ – EMC, Empresa Minera Coro Coro³⁴ – EMCC, Empresa Metalúrgica Vinto³⁵ – EMV, Empresa Metalúrgica Karachipampa³⁶ - EMK.

De acuerdo con el artículo 21 de la LEP, la COMIBOL, con relación a sus empresas filiales y subsidiarias, tiene las siguientes atribuciones principales: a) Estandarizar las normas y procedimientos de las empresas filiales y subsidiarias sobre los regímenes de planificación empresarial, presupuesto, laboral, de administración de bienes y servicios, y de financiamiento, en el marco de los lineamientos definidos por el COSEEP; b) Supervisar y realizar el seguimiento a las actividades de las empresas filiales y subsidiarias; c) Decidir sobre la distribución de las utilidades de sus empresas filiales y subsidiarias; d) Determinar la necesidad del aumento o disminución de capital o de aplicar procesos de reorganización en sus empresas filiales o subsidiarias.

b) YLB

En el caso de YLB, el Directorio también es el órgano superior de definición de lineamientos estratégicos institucionales, y de control y fiscalización. De acuerdo con el Decreto Supremo N° 3227 de junio de 2017, que reglamenta los aspectos relativos al funcionamiento de YLB³⁷, el Directorio está integrado

³¹ El COSEEP es la máxima instancia de OFE y está conformado por el Ministro de la Presidencia, quien preside el Consejo, el Ministro de Planificación del Desarrollo, y el Ministro de Economía y Finanzas Públicas.

³² La Empresa Minera Huanuni, creada en 1883 como Sociedad Sociedad Mineralógica Tellez Huanuni, es una empresa boliviana con sede en Oruro, que tiene como objetivo desarrollar concentrados de estaño.

³³ La Empresa Minera Colquiri se dedica a la explotación, extracción, procesamiento y comercialización de zinc y estaño en concentrados en la mina Colquiri.

³⁴ La Empresa Minera Corocoro (EMC) fue constituida el 2010 como la primera planta hidrometalúrgica productora de cátodos de cobre del país, emplazada en el municipio de Corocoro. La empresa es responsable de la operación del proyecto de cobre Corocoro.

³⁵ La Empresa Metalúrgica Vinto fue creada en 1966, privatizada en 1999 y nacionalizada nuevamente en 2007. Se dedica a la fundición y refinamiento de concentrados de estaño y produce estaño metálico en lingotes.

³⁶ La Empresa Metalúrgica Karachipampa es una empresa creada en 2013, encargada de la transformación de los concentrados de plomo y plata, mediante la fundición, refinación y comercialización.

³⁷ En el Decreto Supremo que regula el funcionamiento de YLB se aclara que la empresa pública se encuentra en una etapa de implementación y que la estructura organizacional se aplicará de manera gradual, en tanto se superen las etapas de implementación de los proyectos de inversión y se ingrese en la etapa de operación, acorde a la necesidad y oportunidad empresariales.

por tres miembros: un representante del Ministerio de Energías, quien lo preside; un representante del Ministerio de Medio Ambiente y Agua; y un representante del Ministerio de Minería y Metalurgia. En este caso no se cumple lo ordenado por la LEP (artículo 36) respecto de la competencia del EMCO en la designación de los miembros del Directorio de las empresas públicas. Tampoco se incluye en el Decreto Supremo la posibilidad de que en el Directorio participe un representante de los trabajadores. El Gerente Ejecutivo de YLB es la máxima autoridad ejecutiva de la empresa, y es designado por Resolución Suprema del Ministerio de Energías. En esto también difiere de la COMIBOL. En ese caso participa el Presidente de la República y el Congreso Nacional en la designación del Presidente Ejecutivo.

De acuerdo con la LEP (artículo 37), las atribuciones del Directorio de YLB son similares a las del Directorio de la COMIBOL antes descritas. El Gerente Ejecutivo de YLB ejerce la representación legal de la empresa, y propone al directorio el plan estratégico empresarial, plan anual de ejecución y presupuesto de la empresa, y administra, coordina, vigila, controla y evalúa la ejecución y cumplimiento de los planes, programas, proyectos y actividades en el marco de las políticas y objetivos estratégicos de la empresa pública.

3. Control y fiscalización

De acuerdo con la LEP, la COMIBOL y YLB, en su calidad de empresas estatales, están sometidas al control y fiscalización de la Contraloría General del Estado (CGE); al Órgano Interno de Fiscalización (OIF) de la empresa pública, que realiza el control concurrente; a la Auditoría Externa de los estados financieros y planes corporativos y empresariales; y, al Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional. Además, las estatales COMIBOL y YLB están sometidas al control de gestión del COSEEP, y al control político del Congreso Nacional.

a) Contraloría General del Estado

La CGE es la entidad responsable de la supervisión y del control externo posterior de las entidades públicas y de aquellas en las que tenga participación o interés económico el Estado. En ese marco ejerce sus competencias de control sobre las empresas públicas. Para la ejecución de sus competencias, la CGE debe observar el régimen legal de la empresa pública y no la normativa común que rige al sector público.

De acuerdo con la LEP, el OIF es designado por el directorio de la empresa estatal y realiza el control y la fiscalización interna de la empresa. Entre las atribuciones de este órgano están fiscalizar la administración de la empresa sin intervenir en la gestión de esta; revisar los estados financieros y presentar informes al directorio; asistir con voz y sin voto a las reuniones de directorio; y convocar a este cuerpo colegiado cuando a su criterio sea necesario. En el caso de COMIBOL, esta corporación nombra a los responsables del órgano interno de fiscalización en las empresas filiales y subsidiarias.

Las empresas públicas anualmente deben sujetarse a una auditoría externa realizada por una firma auditora independiente. Esta auditoría, de acuerdo con la LEP, se debe realizar aplicando el régimen legal de las empresas públicas y no la normativa común que rige al sector público. La auditoría externa debe dictaminar sobre los estados financieros de la empresa estatal, y además deberá incluir un pronunciamiento sobre el cumplimiento de los objetivos en la planificación anual y el plan estratégico de acuerdo con los indicadores establecidos en los instrumentos de planificación empresarial. La contratación de la firma auditora se sujeta a la reglamentación específica emitida por la CGE.

b) Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional

En el marco de las políticas de transparencia, acceso a la información, participación y control social, las empresas públicas deben realizar procesos de rendición pública de cuentas al menos dos veces al año. Así lo prevé la Ley de Participación y Control Social (artículo 33) y la Ley de Unidades de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. De igual forma, la LEP dispone que las empresas públicas están obligadas a publicar información referida a su gestión en medios de comunicación escrita, electrónica y audiencias de rendición pública de cuentas, así como implementar otros mecanismos que permitan transparentar su gestión empresarial.

c) COSEEP

En el diseño institucional de las empresas estatales bolivianas en la LEP se crea el COSEEP como la máxima instancia de definición de políticas, estrategias y lineamientos generales para la gestión empresarial pública. El COSEEP está conformado por la Ministra o Ministro de la Presidencia, quien preside el Consejo, la Ministra o Ministro de Planificación del Desarrollo, y por la Ministra o Ministro de Economía y Finanzas Públicas. Dentro de sus competencias están establecer políticas, estrategias y lineamientos para la constitución y fortalecimiento de empresas públicas, en el marco de la planificación del desarrollo económico y social del país. Además, definir lineamientos generales para la gestión empresarial pública sobre: régimen de financiamiento, administración de bienes y servicios, planificación pública empresarial, distribución de utilidades, régimen laboral y política salarial; y, aprobar los planes estratégicos corporativos y empresariales de las empresas estatales remitidos por el Directorio.

Con la finalidad de apoyar técnicamente al COSEEP en el cumplimiento de sus potestades, además existe la Oficina Técnica para el Fortalecimiento de la Empresa Pública – OFEP, una entidad descentralizada bajo la rectoría del Ministerio de la Presidencia. Entre las atribuciones de la OFEP están realizar diagnósticos sobre el estado de situación de las empresas estatales, en forma directa o a través de firmas consultoras especializadas; y, diseñar e implementar un sistema de seguimiento a los planes estratégicos corporativos, empresariales y anuales de ejecución de las empresas estatales. Si bien la OFEP se creó con la promulgación de la LEP en 2013, recién en 2017 inició sus actividades con las empresas públicas, orientadas principalmente al monitoreo del desempeño, propuesta de normativa, fortalecimiento de las capacidades, y migración de las empresas estatales al régimen previsto en la LEP.

d) Asamblea Legislativa Plurinacional

De acuerdo con la Constitución Política (artículo 158), la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia tiene la potestad de controlar y fiscalizar las empresas públicas, las de capital mixto y toda entidad en la que tenga participación económica el Estado. En la LEP (artículo 55), como parte del régimen de control de administración de las empresas estatales, la Asamblea Legislativa Plurinacional puede requerir a la CGE y a los ministerios de Estado, a través del Ministerio de la Presidencia, la remisión de los informes de auditoría realizadas a las empresas públicas.

4. Presupuesto e inversiones

De acuerdo con la LEP, los directorios de la COMIBOL y de YLB aprueban el presupuesto de sus respectivas empresas. En el caso de la COMIBOL, esta es responsable de elaborar el plan estratégico corporativo, los objetivos estratégicos, inversiones, financiamiento, expansión, diversificación, y demás aspectos relativos a la planificación de largo plazo. Este plan incluye los planes anuales de ejecución y presupuesto de sus operaciones y de sus empresas filiales y subsidiarias.

Las empresas estatales deben remitir su presupuesto y su plan anual de ejecución al COSEEP, éste envía el presupuesto al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) a efectos de sistematizar la información y su envío a la Asamblea Legislativa para su conocimiento. El MEFP en este proceso no puede modificar el presupuesto de las empresas públicas. En el caso de la COMIBOL, la Corporación estandariza los procedimientos presupuestarios y contables, consolida los presupuestos de sus empresas filiales y subsidiarias, y los remite al COSEEP. Para efectos de realizar el seguimiento a la gestión presupuestaria de las empresas estatales, el MEFP cuenta con una unidad de empresas públicas dentro de la Dirección General de Programación y Gestión Presupuestaria del Viceministerio de Presupuestos y Contabilidad Fiscal.

Tanto la COMIBOL como YLB están facultadas por la LEP (artículo 50) para acceder a financiamiento interno a través de créditos de la banca privada o pública, o a través de la emisión de títulos valores crediticios, así como también a fuentes de financiamiento externo. Así mismo, las empresas estatales pueden garantizar sus créditos a través del Tesoro General de la Nación (TGN), o mediante fondos de garantía. Dentro del proceso de endeudamiento, las empresas estatales necesitan autorización del COSEEP.

El MEFP, con carácter previo a la contratación de deuda, deberá evaluar la capacidad de endeudamiento de la empresa. Una vez obtenida la autorización, el Ministerio de Planificación del Desarrollo, a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, gestiona el respectivo financiamiento para las empresas públicas.

5. Régimen laboral

La LEP, la Ley de Minería y el Decreto Supremo 3227 de creación de YLP establecen un régimen laboral para los servidores de las empresas estatales regido por La Ley General del Trabajo, el Código de Seguridad Social, y el Reglamento Interno de Administración de Recursos Humanos aprobado por el Directorio de cada empresa pública. Este reglamento debe regular los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones, así como el régimen disciplinario para el personal de la empresa. El Directorio también aprueba la estructura orgánica y la escala salarial del personal de la empresa, en el marco de la política salarial para las empresas públicas. De acuerdo con la LEP (artículo 13), la determinación de las políticas y lineamientos generales del régimen laboral y política salarial de las estatales es atribución del COSEEP. En el caso de la COMIBOL, la Corporación tiene a su cargo la estandarización de los procedimientos de administración de recursos humanos de las empresas filiales y subsidiarias.

El derecho a huelga de los trabajadores está consagrado en la Constitución Política. A pesar de que la LEP asimila las actividades que las empresas públicas desarrollan con la categoría de servicios públicos para la aplicación de Ley General del Trabajo (LGT), es decir para prohibir la suspensión del trabajo en el ejercicio del derecho a la huelga, en la práctica, las empresas estatales como la COMIBOL o sus filiales y subsidiarias han realizado paralizaciones de sus actividades en huelgas que han sido convocadas por los gremios sindicales. Así mismo, la Constitución (artículo 49) reconoce el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores en general sin que exista una distinción expresa de los trabajadores de empresas públicas. En relación con el derecho a la participación en las utilidades que generen anualmente las empresas públicas, la LEP (artículo 47) hace una exclusión al señalar que los miembros del directorio, síndicos y responsables de los órganos internos de fiscalización de las empresas públicas no percibirán el pago de la prima anual³⁸. Es decir, el resto de los servidores de las empresas públicas tienen el derecho a recibir este beneficio.

Los procesos de transformación por los que han transitado las empresas estatales bolivianas son percibidos por los trabajadores de YLB y la COMIBOL como riesgos adicionales respecto de una posible exclusión del régimen de la LGT y su asimilación como funcionarios públicos sujetos al régimen especial del Estatuto del Funcionario Público.

6. Régimen tributario

Las empresas públicas bolivianas, de acuerdo con lo previsto en la LEP (artículos 53 y 54), están sujetas al régimen tributario general y a las normas generales de comercio exterior vigentes en el país. Es decir, no existe un tratamiento preferencial en materia impositiva.

³⁸ De acuerdo con la Ley General del Trabajo, las empresas que hubieren obtenido utilidades al finalizar el año otorgarán a sus empleados y obreros, una prima anual de un mes de sueldo o salario.

III. Brechas en la gobernanza de las empresas estatales mineras

A. Transparencia y desarrollo sostenible

La preocupación por los conflictos sociales y ambientales relacionados con el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables se instaló crecientemente en la agenda política y en el debate público. Si bien para las empresas, los conflictos siempre han existido, en los últimos años su gestión y mitigación se ha vuelto cada vez más compleja. Las empresas a nivel individual y en consorcio movilizaron una serie de recursos con el objetivo principal de obtener la Licencia Social para Operar (LSO). Entre estos, la difusión de información a través de los medios de comunicación, la participación en iniciativas público-privadas, la propuesta de reformas normativas, la innovación en los mecanismos de participación ciudadana, la creación y adhesión de iniciativas y estándares internacionales, y el impulso de herramientas de acceso a la información y rendición de cuentas (Poveda Bonilla, 2021a).

En la actualidad, la LSO es considerada como uno de los principales riesgos para el desarrollo de un proyecto minero. Entre los factores que inciden en los riesgos en la industria minera están los aspectos ambientales, sociales y de gobernanza (ESG por sus siglas en inglés). Entre estos, los criterios que concentran cada vez más el interés entre los distintos *stakeholders* son los impactos en las comunidades locales, la biodiversidad, y la gestión del agua y la energía (EY, 2021). En este contexto, el conocer cómo los minerales son extraídos se ha posicionado como uno de los principales temas de interés de los fabricantes de productos intermedios y finales en las industrias de las tecnologías limpias, del sector de financiamiento e inversión internacionales, y de algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) dedicadas a los temas ambientales y de derechos humanos.

El nuevo ciclo de expansión de la demanda de minerales como el cobalto, aluminio, zinc, cobre y litio, entre otros, impulsado por la transición hacia una economía baja en carbono probablemente traerá mayor presión sobre los flujos de extracción y exportación de minerales. Este aumento de la demanda hace más urgente para los Estados y las empresas asegurar el abastecimiento sostenible de estos minerales.

Dufey (2020), al estudiar las tendencias globales para visibilizar los aspectos sociales y ambientales en las cadenas de abastecimiento de la minería, asegura que es imperativo para la industria minera fomentar una mayor transparencia, visibilizando la trazabilidad de la cadena de suministros y sus impactos, “a través de estándares creíbles, documentando información para demostrar su cumplimiento, y divulgando información sobre sus políticas, procesos y transacciones”.

A escala internacional, ante el llamado de atención internacional desde los grandes centros de fabricación, el aumento de los conflictos ambientales, y la necesidad de transparentar las credenciales de sostenibilidad a largo plazo de las cadenas de abastecimiento, han proliferado una diversidad de iniciativas de estándares, principios y certificaciones. A decir de Dufey (2020), existen al menos 160 estándares voluntarios, impulsados principalmente desde el sector empresarial. La industria minera ha creado un conglomerado de asociaciones empresariales denominado Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM), con el mandato de mejorar el rendimiento social y ambiental de las empresas mineras. Asimismo, ha impulsado iniciativas internacionales como:

- La Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), creada en 2003;
- Los Estándares de Informes de Sostenibilidad de la Iniciativa de Reporte Global (GRI por sus siglas en inglés) implementados a partir de 2016 y utilizados por las empresas de distintos sectores para presentar sus informes anuales de sustentabilidad (ambiental y social);
- El Código de Prácticas del RJC creado en 2005 como un estándar obligatorio en la cadena de suministro de joyas.
- La Alianza por la Minería Responsable (ARM, por sus siglas en inglés) que en 2013 creó el Estándar Fairmined que busca impulsar un sistema de certificación de un sistema de trazabilidad del oro durante su cadena productiva.
- La Iniciativa de Minerales Responsables (RMI por sus siglas en inglés) fundada en 2008 y que en el año 2017 lanzó el Proceso de Aseguramiento de Minerales Responsables (RMAP por sus siglas en inglés), enfocado en la debida diligencia de las cadenas de suministro de las refinerías y fundidoras.
- La *Responsible Mining Foundation* (RMF), que en el año 2018 dio a conocer el primer “Índice de Minería Responsable” (RMI, por sus siglas en inglés), busca promover una mejora continua de la minería responsable en toda la industria mediante una evaluación de las políticas y prácticas de las principales empresas mineras del mundo y destacar las mejores prácticas y aprendizajes.
- La iniciativa Cooper Mark (CM) de la Asociación Internacional de Cobre (ICA, por sus siglas en inglés) lanzada en 2019 y que busca establecer una certificación voluntaria de producción responsable de cobre, a través de la verificación de las prácticas realizadas en las minas, fundiciones y refinerías.

Las consecuencias sociales y ambientales de las operaciones mineras, las prácticas de abastecimiento responsable que aseguren cadenas de suministro de minerales sostenibles, y la necesidad de atenuar los conflictos sociales asociados a la minería, son problemas que afectan a la actividad de las empresas estatales mineras. Sin embargo, como se observa en el siguiente cuadro, en el caso de las EME de Ecuador, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile que son parte de este estudio, el nivel de adhesión a estas iniciativas y estándares voluntarios ha sido escaso. CODELCO, la empresa con más relevancia a nivel productivo, es la única que es parte en más de una de las iniciativas.

Al igual que ocurre con la escasa participación de las empresas estatales en las iniciativas y estándares internacionales de sostenibilidad y transparencia, la información financiera, operativa y de gestión de las EME (cuadro 3) no se encuentra debidamente procesada y publicada en los sitios web institucionales. La ausencia de información (presupuestos, balances, estados financieros, e informes de gestión) de las empresas estatales mineras no permite la elaboración de indicadores cualitativos y cuantitativos de la gestión y el impacto de las mineras estatales. La chilena CODELCO es la excepción. Los datos sobre los principales indicadores de gestión, financieros, operativos y de sostenibilidad ambiental y social se encuentran publicados en los reportes de sustentabilidad e informes de gestión anuales. En la publicidad de la información ha sido relevante la Ley de Gobierno Corporativo de CODELCO aprobada en 2009. A pesar de que CODELCO no cotiza en bolsa, al estar autorizada para emitir bonos corporativos de financiamiento debe forzosamente cumplir con los principios de contabilidad generalmente aceptados (GAAP, por sus siglas en inglés), y sus estados financieros deben ser sometidos a la revisión de agencias financieras y de riesgo (Musacchio y otros, 2015).

Cuadro 2
Iniciativas y estándares de sostenibilidad de los metales y minerales, y participación de las empresas estatales mineras de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Ecuador

Empresa estatal	EITI	ICMM	RJC	ARM	GRI	RMAP	RMI	Cooper Mark
CODELCO	No	Sí	No	No	Sí, reportes de sustentabilidad desde 2001	No	Sí	Sí
ENAMI	No	No	No	No	Sí, reportes de sustentabilidad desde 2011 hasta 2017	No	No	No
COMIBOL	No	No	No	No	No	No	No	No
YLB	No	No	No	No	No	No	No	No
ENAMI EP	Ecuador se unió en 2020 ENAMI EP está reportada en el micrositio EITI Ecuador	No	No	No	No	No	No	No

Fuente: Elaboración propia.

La falta de transparencia en el acceso a la información limita los procesos de rendición de cuentas y responsabilidad de los administradores de las empresas estatales frente a los órganos de control institucional y ciudadanos. Esta opacidad en los datos de las EME acentúa los problemas de gobernanza fiscal. Todas las EME reciben recursos estatales desde el presupuesto del Estado. A pesar de que los procedimientos de aprobación presupuestaria requieren generalmente la autorización del directorio de la empresa y del ministerio de Hacienda o Finanzas Públicas, no existen reglas claras para la asignación y el control de ejecución de las transferencias. Esta relación discrecional entre el Estado y las EME puede generar problemas presupuestarios que afecten las finanzas fiscales o la operación e inversiones de las empresas.

Cuadro 3
Publicidad de la información corporativa de las empresas estatales mineras de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Ecuador (2020)

Empresa estatal	Balance	Estado de Pérdidas y Ganancias	Auditoría externa	Opinión favorable de Auditoría	Excedentes	Utilidades transferidas al fisco	Recibe aportes fiscales	Reporte de Sustentabilidad
CODELCO	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí ^a	Sí
ENAMI	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No ^b
COMIBOL	No	No	No ^c	No	Sí	No	Sí	No
YLB	No	No	No ^c	No	No	No	Sí	No
ENAMI EP	No	No	No	No	No	No	Sí	No

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información disponible en las páginas web institucionales de las EME y de los ministerios encargados de las finanzas públicas.

^a CODELCO ha recibido aportes del fisco para capitalización y financiamiento de los principales proyectos de inversión.

^b ENAMI presentó reporte de sustentabilidad entre 2011 y 2017. A partir de ese año únicamente a publicado su memoria anual.

^c YLB y COMIBOL presentan informes de auditoría interna con opinión desfavorable. No existen informes de auditores externos ni se publican los estados financieros.

IV. Rol de las empresas estatales mineras en la innovación, agregación de valor y los encadenamientos productivos

En Bolivia, Chile y el Ecuador, con mayor o menor intensidad, y dependiendo de los ciclos económicos y políticos, se posicionan en el debate público los problemas asociados a la alta dependencia de las exportaciones de productos básicos agrícolas, mineros e hidrocarburíferos. Entre estos, la vulnerabilidad del crecimiento económico, de las exportaciones, y de los ingresos fiscales asociada a los impactos externos generalmente no previsible. Además de la preocupación por la escasa agregación de valor y diversificación hacia nuevos productos y servicios con mayor contenido de conocimiento y tecnología. En general, los países de América Latina y el Caribe han tenido dificultades para lograr el imperativo de largo plazo aconsejado desde la CEPAL de convertir el capital natural no renovable en otras formas de capital perdurable: capital humano, infraestructura, diversificación de la base productiva y exportadora que sostengan el proceso de desarrollo más allá del ciclo de vida de esos recursos naturales (Padilla, 2014; Altomonte y Sánchez, 2016, CEPAL, 2018).

En los tres países estudiados, en la definición y ejecución de políticas públicas y estrategias orientadas a transitar de la especialización primaria exportadora hacia una economía basada en el talento humano: conocimiento, innovación, y desarrollo tecnológico, el rol de las empresas estatales mineras, como se describe a continuación, ha sido heterogéneo e inestable.

A. Chile

En el caso de Chile, desde inicios de la década de 2000, de forma paralela al crecimiento de la producción de cobre y litio, se configuran las políticas y estrategias de desarrollo productivo vinculadas a la extracción de recursos minerales. En un primer momento, durante la administración del expresidente Lagos, con el incremento de los recursos públicos dedicados a la innovación, el respaldo a nuevas iniciativas como los programas de Emprendimiento Innovador o de Atracción y Promoción de Inversiones de Alta Tecnología y, con la creación del Fondo para la Innovación y la Competitividad (FIC) (Álvarez y Sutin, 2017). Posteriormente, en 2014, al inicio del segundo Gobierno de la ex-Presidenta Bachelet, con la institucionalización

en tres comisiones: i) la Comisión Asesora Presidencial para discutir el modelo de desarrollo basado en la explotación de los recursos naturales, y los desafíos de sostenibilidad que debían enfrentarse; ii) la Comisión Nacional del Litio (CNL), con el objetivo de crear una visión estratégica en torno a una política nacional integral y de largo plazo para el litio; iii) en 2015, la denominada Comisión FURE, esta vez para discutir una política sobre las fundiciones y refinerías.

En este período, dentro de un esquema colaborativo entre lo público y privado, se incorporan esfuerzos sectoriales en materia de encadenamientos en la minería del cobre, a través de estrategias, programas y proyectos, entre los que destacan el Programa Clúster Minero, el Programa de Proveedores de Clase Mundial (PPCM) y la Hoja de Ruta Tecnológica (HRT) 2035 del Programa Alta Ley. A estas iniciativas se suma la negociación de los contratos con Albemarle (2016) y SQM (2018) que realizó la CORFO, en la que se incluyen las cláusulas de incentivos al valor agregado y de investigación y desarrollo; y las licitaciones internacionales que impulsa la CORFO desde 2018 para atraer fabricantes especializados en la cadena de producción de baterías de ion litio y para implementar los centros de investigación e institutos vinculados a la energía solar, la minería de bajas emisiones y los materiales avanzados de litio y otros minerales (Poveda Bonilla, 2021b).

En la implementación de las políticas vinculadas a la innovación, agregación de valor y los encadenamientos productivos del cobre y del litio, las empresas estatales CODELCO y ENAMI no tienen un rol protagónico previamente definido, sino que se consideraron agentes productivos dentro del ecosistema en desarrollo.

En la industria de la fundición y refinamiento del cobre mundial, a pesar del liderazgo histórico de Chile³⁹, y la relevancia de la capacidad instalada de las estatales CODELCO y ENAMI⁴⁰, en las últimas tres décadas no se han generado las inversiones para aumentar la capacidad de fundición y refinamiento del cobre. Esto a pesar de que tanto CODELCO —en 2003— como ENAMI —en 2016— realizaron proyectos tendientes a construir una nueva refinería, sin que hayan logrado contar con los recursos financieros o la decisión política de sus órganos de dirección para avanzar más allá de las etapas de planificación y estudios.

El rol protagónico de CODELCO en la industria del cobre tampoco ha sido suficiente para lograr que en los segmentos anteriores a la extracción de mineral de cobre se desarrolle un mercado de proveedores de clase mundial que tenga un impacto significativo en la matriz productiva y exportadora chilena. En este sentido, a decir de algunos estudios (Meller y Parodi, 2017; Castillo, y otros, 2018; Katz, 2020; CESCO, 2020), los resultados de la Corporación Alta Ley y el Programa de Proveedores de Clase Mundial, actualmente convertido en la Plataforma de Innovación Abierta de la Minería (PIAM), y la HRT 2035, no han sido los esperados.

En el mercado del litio, las políticas de desarrollo productivo orientadas hacia el desarrollo de un clúster ligado al mineral blanco, implementadas por el Estado chileno a través de las convocatorias a fabricantes especializados y a centros de investigación y desarrollo tecnológico, no tienen a las estatales mineras como actores relevantes. Tanto CODELCO como ENAMI (ambas especializadas en minería cuprífera) únicamente y de forma individual han manifestado su interés por buscar socios estratégicos con quienes llevar adelante la explotación del litio⁴¹, sin que hasta el primer trimestre de 2022 hayan iniciado actividades de explotación.

³⁹ Chile dejó de ser el principal productor de cobre refinado y redujo su participación en el mercado global del 18% al 10% entre 2000 y 2019.

⁴⁰ Chile tiene actualmente siete fundiciones de cobre, cuatro pertenecientes a CODELCO (Chuquicamata, Potrerillos, Ventanas y Caletones), una a ENAMI (Hernán Videla Lira, HVL), y dos privadas, Altonorte, perteneciente a Glencore, y Chagres de propiedad de Anglo American. De estas, tres tienen refinerías (Chuquicamata, Potrerillos y Ventanas).

⁴¹ En ambas empresas, el principal recurso es la posesión de las tenencias en salares, un activo preciado en un contexto regulatorio que restringe el otorgamiento de nuevas tenencias. En noviembre de 2018 CODELCO anunció que iniciaba actividades exploratorias en el salar de Maricunga, dotadas con un presupuesto de 57 millones de dólares, con vistas a concretar la construcción de un proyecto de explotación en 2023. En cambio, ENAMI en marzo de 2018 anunció la firma de una alianza estratégica con la empresa Wealth Minerals, con una inversión estimada en US\$500 millones y el inicio de operaciones en 2022.

Desde la elección del presidente Gabriel Boric ha tomado fuerza el debate sobre la creación de una empresa estatal del litio, que desarrolle una nueva industria nacional y agregue valor a la producción. La ilusión movilizadora tecnológica del litio ha despertado igual interés en países como México que discute la nacionalización de la explotación de este recurso.

Las dos empresas mineras estatales han implementado estrategias en el área de innovación y desarrollo tecnológico de manera independiente. CODELCO ha concentrado sus esfuerzos en la creación de empresas filiales (IM2, Biosigma, Kairos, Micomo), inicialmente con el foco en el desarrollo interno, y más recientemente a través de plataformas de innovación abierta (Codelco Tech) en colaboración con empresas mineras, proveedoras, universidades, y centros de investigación (CODELCO, 2022). Entre 1975 y 2020, CODELCO ha obtenido el registro de 189 patentes a nivel nacional y 51 a nivel internacional. De acuerdo con información de CODELCO, durante el año 2020, se implementaron diez proyectos de innovación, con una estimación de Valor Actual Neto (VAN) calculado a cinco años que alcanza los US\$ 100 millones (CODELCO, 2021).

Así mismo, CODELCO, desde inicios de la década de 2010, lideró junto con la empresa minera australiana BHP el PPCM⁴². El objetivo del programa era desarrollar un sector de proveedores mineros con un alto potencial exportador. Bajo la lógica de un *win-win*, se buscaba mejorar las capacidades de los proveedores locales y encontrar soluciones innovadoras a los problemas productivos que enfrentan las empresas en sus faenas. Como meta inicial se esperaba desarrollar y fortalecer a más de 250 proveedores de clase mundial hacia el 2020. Con la construcción de la HRT con una visión al 2035, del Programa Alta Ley, el PPCM se incorporó dentro de uno de los ejes de la HRT, y en 2017 se transformó en el Programa de Innovación Abierta de la Minería (PIAM), que opera bajo el nombre de Expande⁴³ (Meller y Parodi, 2017; Castillo y otros, 2018, Poveda Bonilla, 2021b).

Por su parte, ENAMI tiene también firmados una serie de alianzas con la academia universitaria de I+D aplicada, para potenciar el desarrollo y la innovación en la pequeña y mediana minería. Así mismo, ENAMI promueve diversos estudios, proyectos e iniciativas, de manera conjunta con organismos vinculados a la investigación y proveedores de tecnología, para optimizar los procesos productivos⁴⁴ (Meller y Meller, 2021).

B. Ecuador

En el Ecuador, en el decenio 2007-2017, con una estrategia que definió a la inversión como motor de crecimiento y recuperó el rol del Estado como agente dinamizador de la economía, a pesar de los buenos resultados alcanzados en la renovada infraestructura energética y de conectividad, el fortalecimiento del talento humano y las capacidades científico tecnológicas, y los logros en materias macroeconómica y sociales de educación y salud, las agendas propuestas de cambio de la matriz productiva, enfocadas en las industrias básicas, la agroindustria y las industrias intermedias y finales, así como el incremento de las capacidades productivas de los proveedores locales y las políticas de compras nacionales, no lograron los avances esperados en la planificación estatal. Tampoco superaron la frontera de un nuevo ciclo político. A partir de 2017, en los gobiernos del expresidente Lenin Moreno y del actual presidente

⁴² El PPCM nació en 2008 como una iniciativa privada de la empresa australiana BHP, a la que se unió en 2010 la empresa pública CODELCO, ampliando la escala de la iniciativa y el potencial impacto en la base productiva nacional. Posteriormente, desde el lado del Estado se incorporaron el Ministerio de Minería y la CORFO, y desde la industria se sumaron otras empresas mineras y asociaciones gremiales.

⁴³ El programa pretende articular y fomentar la generación de redes de colaboración; facilitando el intercambio, escalamiento y transferencia tecnológica; transfiriendo conocimiento y herramientas al ecosistema; y apoyando a empresas proveedoras que habiliten el desarrollo de una industria de bienes y servicios en torno a la minería con potencial exportador.

⁴⁴ Un acuerdo con la CChEN³⁴ les permite la obtención de concentrados desde elementos de tierras raras. También un acuerdo con CChEN ha logrado evaluar alternativas de explotación del litio, y con la PUV³⁵ un apoyo para la estabilización de depósitos de relaves. ENAMI ha firmado acuerdos con desarrolladores tecnología en China para prueba piloto industrial de tecnología de conversión y refinación continua. En el año 2019, ENAMI firmó un contrato con Acciona Energía, para que el consumo eléctrico de las plantas de beneficio de ENAMI sea con energía renovable.

Guillermo Lasso, se ratifica la importancia del aprovechamiento de los recursos minerales, sin embargo, se deja de impulsar los proyectos de transformación industrial que tenían al Estado como protagonista (Poveda Bonilla, 2021b; Andrade y Nicholls, 2017; Calderón y otros, 2016).

En el diseño e implementación de la estrategia de cambio de la matriz productiva no se contó con la participación de la incipiente ENAMI EP, a pesar de que uno de los planes a ser ejecutados era el Plan de Industrias Básicas que entre los proyectos preveía la construcción de una refinería de petróleo, una refinería de cobre, una planta de aluminio, y una siderúrgica, entre otros proyectos. En su lugar, la empresa petrolera estatal PETROECUADOR cumplió un rol protagónico en la conformación de la Unidad de Industrias Básicas que, con el apoyo de una empresa consultora internacional, diseñó el Plan de Industrias Básicas, y asignó los recursos financieros para los estudios de prefactibilidad de los proyectos industriales.

Así mismo, la estatal ENAMI EP no fue parte de la estrategia de compras nacionales que buscada conformar una alianza a largo plazo entre las empresas estatales (petrolera, telecomunicaciones, y eléctrica) y los proveedores locales con la finalidad de mejorar las condiciones de competitividad de la manufactura nacional e incorporar la innovación tecnológica en sus productos.

La ENAMI EP ante la falta de capacidades de gestión y experiencia en la minería a gran escala, las necesidades permanentes de financiamiento para las campañas exploratorias, y la ausencia de ingresos propios de su operación, ha enfocado sus esfuerzos en la búsqueda de socios estratégicos para el desarrollo de sus propiedades mineras.

C. Bolivia (Estado Plurinacional de)

En Bolivia, al igual que en Ecuador, a partir de 2006 con el inicio del gobierno del expresidente Evo Morales, se dio lugar a un momento de ruptura en el modelo económico, la distribución del poder político y la visión de la gobernanza de los recursos naturales. Con la aprobación de la nueva Constitución Política en 2009, se establece la centralidad del Estado en la definición e implementación de la política económica. Además, se fija claramente la necesidad de avanzar en la industrialización del país a través de la inversión pública; y se define los sectores estratégicos para el Estado boliviano: los hidrocarburos, la minería, el agua, y la energía. A partir de la orientación política de la carta magna, Bolivia implementó un régimen normativo convergente entre las actividades extractivas y aquellas de tipo productivo, orientado a generar las condiciones para la localización de actividades de innovación e industriales.

Para este propósito, Bolivia apuesta a la creación y el fortalecimiento de empresas estatales en distintos sectores de la economía. Según un análisis del CEDLA (2018), en el año 2016, en Bolivia existían 52 empresas públicas, frente a las 18 que se identificaban en 2007. La estatal minera COMIBOL es la encargada de la ejecución de la estrategia de aprovechamiento de los recursos minerales y de agregación de valor en las cadenas productivas. Como señalan Carmona y Aranda (2014), la estrategia de industrialización de la minería en Bolivia se centró en tres ejes: i) nacionalizaciones, como las Fundiciones de Estaño en manos de Glencore y la Fundición de Antimonio en Vinto; ii) rehabilitación de complejos metalúrgicos, como el de Karachipampa de plomo y plata o la Fundición de Bismuto en Telamayu; y iii) impulso de nuevos emprendimientos industriales con capital público, como el del Mutún o la creación de la estatal YLB, para la explotación de los recursos evaporíticos y el desarrollo de las plantas de baterías de litio y cátodos.

A pesar de los múltiples anuncios durante los gobiernos del expresidente Evo Morales y la importante asignación de recursos fiscales, los resultados alcanzados por las estatales YLB y COMIBOL (con sus filiales) en la implementación de los proyectos de desarrollo productivo minero no han cumplido con las expectativas planteadas.

Entre los proyectos previstos en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025, presentado por el Presidente Luis Arce Catorá, en el eje de profundización del proceso de industrialización con valor agregado de los recursos naturales, se insiste con la ejecución de: i) 2 plantas de refinamiento de zinc con una capacidad de producción de 130.000 toneladas de zinc metálico que procese el 39% de los concentrados de zinc que se explotan; ii) 1 planta siderúrgica para la industrialización del hierro que permita la sustitución del 78% de las importaciones de acero laminado; iii) la explotación de carbonato e hidróxido de litio, la producción de 64.000 toneladas de materiales catódicos, y 88.000 unidades de baterías de litio, todo esto hasta el 2025 (PDES, 2021).

En la actualidad solo el estaño es procesado por la estatal Empresa Metalúrgica Vinto, filial de COMIBOL, y es exportado como metálico de alta calidad a los mercados de Estados Unidos, Asia y Europa. El resto de los minerales se exporta como concentrados. En el caso del litio, la producción de carbonato es a nivel experimental, al igual que los materiales catódicos y las unidades de baterías de litio.

Diferentes estudios (Arze, 2014; Carmona y Aranda, 2014; León y otros, 2020; Obaya y Céspedes, 2021; Calla Ortega, 2014; De la Cruz Prego F, 2021) buscan una explicación a la demora en los resultados de las políticas de agregación de valor, innovación y encadenamientos productivos en el sector minero boliviano. Entre las causas más comentadas están: i) dinámicas históricas de burocratización e ineficiencia en la ejecución de presupuestos de inversión de la COMIBOL; ii) marco institucional con barreras administrativas en la toma de decisiones que no favorece este tipo de emprendimientos en el ámbito público; iii) marco normativo, que incluye múltiples leyes, reglamentos y decretos, con solapamientos o contradicciones que generan inseguridad jurídica, tanto a los funcionarios como a los posibles socios; iv) dificultades en el acceso a la financiación pública; v) saturación de procedimientos de control desde distintas instituciones de fiscalización estatales; vi) enfoque concentrado en el financiamiento a empresas estatales sin considerar posibles inversiones privadas; y, vii) esfuerzos muy limitados en materia de I+D.

V. Reflexiones finales y desafíos de gobernanza y políticas públicas

La narrativa política común en la creación de las empresas estatales mineras en Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador, en contextos y épocas distintas, ha sido el ejercicio de la soberanía del Estado y la recuperación de los recursos naturales a favor de los ciudadanos. El relato dicta que los recursos minerales que han sido históricamente explotados por empresas transnacionales deben ser aprovechados directamente por el Estado, garantizando de esta forma un uso del patrimonio natural más sostenible.

CODELCO, en Chile, y la COMIBOL, en Bolivia, son resultado de procesos de nacionalización que forzaron la transferencia de los activos y las operaciones mineras a cargo de empresas privadas a favor de las empresas estatales. Esta procedencia común hace que en el origen de aquellas existan ciertas ventajas respecto de las otras empresas estatales: YLB y ENAMI EP. El principal atributo, en cada caso, son los activos en explotación, que generan ingresos, utilidades y recursos fiscales. La cultura empresarial, los conocimientos y los procesos de producción también son parte del legado privado. Sin embargo, con la transición hacia lo público no se asegura la estabilidad y mejora de los indicadores de gestión, operativos y financieros, ni tampoco la provisión de fuentes de financiamiento para futuros proyectos de inversión en un mercado mundial dinámico. Retos que debe enfrentar la administración estatal.

En el caso de la ENAMI EP de Ecuador o YLB en Bolivia, la creación de las empresas estatales responde a la voluntad política de desarrollar nuevas capacidades locales desde cero. Esta característica hace que no existan expectativas de ingresos ni recursos para el fisco en el mediano plazo. Por el contrario, se necesita de cantidades importantes de recursos provenientes del presupuesto estatal para financiar las operaciones e inversiones de las EME. A la ausencia de ingresos propios, se suma las deficiencias en las estrategias de adopción o desarrollo de capacidades de gestión, comerciales y técnicas que han prolongado la curva de aprendizaje. En Bolivia, en su intención de desarrollar las capacidades tecno-productivas en toda la cadena de valor de litio y las baterías, los tiempos y los resultados no han sido los planificados. La apuesta inicial a través de una unidad de negocios de la COMIBOL migró hacia una nueva empresa esta vez del sector energético: YLB. En un primer momento, sin contar con la participación de capitales privados y en los últimos años a través de alianzas estratégicas con empresas internacionales que tampoco prosperaron. En Ecuador, la estrategia de asociaciones con empresas transnacionales para la exploración y posterior explotación de las áreas asignadas a la estatal tampoco ha tenido hasta el momento los frutos esperados. Por el contrario, la capacidad asociativa amplia con la que cuenta la ENAMI EP ha sido cuestionada.

Las experiencias de nacionalización o de creación y fortalecimiento de empresas estatales encontraron su justificación en la necesidad de acelerar los procesos de industrialización y agregación de valor de los recursos naturales. Tanto la ENAMI de Chile como YLB y la COMIBOL de Bolivia, fueron creadas como parte de las estrategias para garantizar: i) la capacidad tecnológica local para el procesamiento, fundición y refinamiento de los minerales dentro del territorio nacional; ii) los posibles encadenamientos productivos hacia adelante que puedan aparecer; iii) y la posterior exportación de productos con mayor valor agregado. En el caso de Chile, a partir de la década de 1990 las políticas públicas e incentivos no han creado las condiciones necesarias para impulsar nuevas inversiones en ampliar la capacidad de refinamiento del concentrado de cobre, principal producto de exportación del país. En Bolivia, a pesar de la firme voluntad política y los esfuerzos estatales iniciados hace más de una década para construir capacidad productiva para el procesamiento del zinc y del hierro liderados por la COMIBOL, y del litio a cargo de YLB, no han conseguido cambios significativos en las matrices exportadora y productiva bolivianas.

Los nuevos ciclos políticos en cada uno de los países, en épocas distintas, suscitaron el debate sobre la presencia del estado en actividades empresariales y productivas, e impulsaron reformas liberales para reducir la presencia estatal en los distintos sectores económicos. En Chile, a pesar del amplio proceso de privatización de las empresas y servicios públicos realizado entre las décadas de 1980 y 1990, la empresa CODELCO sigue siendo 100% propiedad del estado chileno, sin embargo, su participación relativa en el mercado de producción de cobre a nivel nacional ha disminuido significativamente desde esa época. En el caso de la ENAMI, si bien en un primer momento, durante la dictadura militar parte de sus activos productivos fueron vendidos, a partir de la década de 2000 durante el gobierno del expresidente Ricardo Lagos se recuperó su rol en la industria minera de pequeña y mediana escala. En Bolivia, durante las décadas de 1980 y 1990 los principales activos productivos de la COMIBOL fueron privatizados y su rol en el sector minero se redujo al mínimo. Con las reformas impulsadas desde el 2006 por el expresidente Evo Morales, se buscó, todavía sin éxito, que la COMIBOL tenga un rol protagónico. Para esto se encargó a la estatal las minas nacionalizadas y los proyectos bandera de industrialización minera. En Ecuador, a partir de 2017, con la implementación del programa económico liberal del expresidente Lenin Moreno y desde 2021 del presidente Guillermo Lasso, se ajustaron los presupuestos públicos, y se eliminaron varias entidades estatales, entre ellas varias empresas públicas. Sin embargo, la ENAMI EP, no ha sido suprimida.

Estos resultados disímiles se explicarían por el grado de incidencia de ciertos actores locales. En Chile, las Fuerzas Armadas, que recibían por ley una regalía del 10% de las exportaciones de CODELCO, tuvieron un rol determinante para bloquear las intenciones de privatización de la estatal minera. Así mismo, la significación en el empleo y el impacto en la economía doméstica del sector de la mediana y pequeña minería influyó en la recuperación y el fortalecimiento del rol de la ENAMI para dirigir con éxito la política de fomento de la PYME minera. En Bolivia, el fortalecimiento de la COMIBOL y el primer encargo para liderar la estrategia de industrialización de los recursos del litio en el salar de Uyuni se dio por la incidencia de los grupos campesinos, entre estos, la Federación Regional Única de Trabajadores Campesinos del Altiplano Sud (FRUTCAS), y de los sindicatos de los trabajadores mineros. En Ecuador, la subsistencia de la ENAMI EP, a pesar de los importantes ajustes fiscales, respondería a las expectativas altas generadas por las alianzas estratégicas suscritas por la estatal, en las autoridades de gobierno y los directivos de las empresas asociadas.

Paradójicamente, a pesar de que, en la Constitución de Chile, vigente desde 1980, se busca reducir al mínimo la actividad empresarial del estado, y garantizar la propiedad minera privada, las empresas estatales chilenas CODELCO y ENAMI han sido actores fundamentales en la ejecución de las políticas públicas de exploración y explotación del cobre a gran escala, la capacidad de fundición y refinamiento local, y el fomento de la pequeña y mediana minería del cobre. Por el contrario, en Bolivia (a partir de 2009) y el Ecuador (desde 2008), con marcos constitucionales y legales diseñados para recuperar el rol protagónico del Estado en el desarrollo productivo e industrial, las empresas COMIBOL, YLB, y ENAMI EP, no han logrado los grados de avance institucional de sus pares chilenas, ni han conseguido hasta el momento ocupar posiciones destacadas en las actividades productivas e industriales de minerales como el cobre, zinc, hierro, y litio.

En la institucionalidad de CODELCO destaca la aplicación de la Ley de Gobierno Corporativo vigente desde 2009, que cede un espacio de discrecionalidad política en la designación de los integrantes del Directorio, e impulsa un proceso permanente de mejoramiento continuo en los estándares, las regulaciones, los protocolos de gobierno, la administración y el control de la empresa. Sin embargo, todavía quedan retos pendientes. Entre ellos la separación definitiva del ciclo político de los nombramientos de los directores de CODELCO, limitando las facultades del presidente de la República en el nombramiento de presidente del directorio y presidente ejecutivo. De esta forma se podrá conseguir mayor estabilidad de los órganos de administración de la estatal e independencia de los intereses de los partidos políticos que gobiernan. Este tipo de políticas, que buscan la profesionalización de los órganos de dirección y administración de las empresas estatales y que implican la renuncia a una parte del poder político de los gobiernos, no ha sido implementado en las otras empresas estatales mineras analizadas. En aquellas, la conformación de los directorios depende directamente de cada gobierno de turno, y son posiciones asumidas por ministros de estado o por otros funcionarios públicos.

Uno de los temas centrales en la gestión de las empresas estatales es el marco institucional que se adopta para hacer más eficiente la definición de políticas, estrategias y lineamientos generales para la gestión empresarial pública, y fijar mecanismos estandarizados y eficaces de evaluación y control de la administración. En este sentido, las respuestas en cada uno de los países ha sido particular. En Bolivia, a través de un consejo integrado por ministros de estado (COSEEP) y una oficina técnica adjunta (OFEP), se ensaya una institucionalidad que permita normar los procesos de designación de directores y monitorear el desempeño de las empresas estatales. En el Ecuador, mediante la creación de una empresa estatal coordinadora (EMCO), se pretende ejercer la rectoría en la planificación, coordinación y control de las políticas y acciones de las empresas públicas, y, además, evaluar la gestión y la idoneidad de los administradores. En Chile, con un organismo técnico (SEP) que representa los intereses del Estado en las empresas estatales y asesora en la designación de directores en las empresas estatales y en el control de evaluación de gestión de las empresas del sector estatal. En este último caso, tanto la ENAMI como CODELCO no se encuentran comprendidas dentro del ámbito de competencia de la SEP. Tanto en la adopción del Gobierno Corporativo de CODELCO como en las normas y principios que rigen al SEP fue determinante el proceso de incorporación de Chile a la OCDE ocurrido en 2010.

En este sistema mixto de control de la gestión de las empresas estatales que opera en Chile, CODELCO y ENAMI están regidas por sus propias leyes y decretos de creación. En este caso, sobresale la fortaleza institucional de COCHILCO, que asume el resguardo de los intereses del Estado en las EME, mediante la fiscalización y evaluación de la gestión e inversiones de éstas. Además del asesoramiento a los ministerios de Hacienda y Minería en la elaboración y seguimiento de sus presupuestos. A estas funciones se agrega la producción de datos que se constituyen en fuentes de información estratégica para la industria minera nacional e internacional.

En la aplicación de los sistemas de control de las empresas estatales de Bolivia, Chile y el Ecuador, el alcance de las competencias de la Contraloría General en la fiscalización de la utilización de los recursos estatales, y en la gestión de las empresas estatales, ha sido motivo de controversia entre el organismo de control y la empresa auditada. Un desafío permanente en el diseño institucional de control y de gestión de las empresas estatales estará en los límites regulatorios que exigen, por un lado, una actuación rápida, eficiente, y en las condiciones de los mercados en los que actúan las empresas estatales; y por otro, la rigidez, seguridad, y posible obsolescencia de las normas y criterios de control público.

De igual forma, en materia laboral, la intención de buscar marcos normativos diferenciados del régimen general de los trabajadores y de los funcionarios públicos, ha llevado, en las empresas estatales de los tres países estudiados a tensiones y controversias sobre la naturaleza jurídica de los trabajadores de las EME. Para un mejor desempeño de la fuerza laboral se requiere de esfuerzos interpretativos legales que zanjen las diferencias y aclaren el marco regulatorio que rige a los trabajadores de las empresas del estado. En el mismo ámbito, se necesita una discusión más profunda sobre la codeterminación y la participación de los trabajadores en los directorios de las empresas estatales. En los tres países, la

regulación ha sido heterogénea incluso dentro del mismo país, como sucede en Bolivia con la YLB y la COMIBOL. Sobre este tema hay experiencia en algunos países europeos⁴⁵ y también en varias de las empresas estatales de Chile, Ecuador y Bolivia.

Las EME de los tres países analizados, desde su creación, reciben anualmente recursos del Presupuesto del Estado destinados a su operación, a la inversión en los proyectos, o al fomento de políticas públicas que tienen a su cargo, sin reportar utilidades a favor del fisco. La excepción es CODELCO, que anualmente produce excedentes y utilidades que son en parte reinvertidas y en otra transferidas al presupuesto estatal. De manera general, los presupuestos de las EME son aprobados por el directorio de la empresa en estricta coordinación con el Ministerio encargado de las finanzas públicas. Entidad que realiza un monitoreo permanente de la ejecución presupuestaria. Así mismo, el marco normativo faculta a las EME puedan utilizar las distintas opciones de mercado para acceder a financiamiento. En esto CODELCO se destaca como una empresa activa en el mercado de capitales, nacional e internacional. Tanto en Bolivia como en el Ecuador las EME en los procesos de endeudamiento pueden ser beneficiarias del aval soberano. No así, las estatales chilenas, que por disposición constitucional no gozan de esta cobertura.

En materia tributaria, el criterio acogido por las legislaciones de Chile y Bolivia es que las EME estén sujetas al régimen tributario general y a las normas generales de comercio exterior. Sin embargo, en el Ecuador, las empresas públicas están exentas del pago de todo tipo de impuestos y regalías. Este régimen particular se aleja de las prácticas internacionales y puede profundizar los problemas de falta de información, y evaluación de la gestión y responsabilidad de los administradores públicos.

A pesar de los esfuerzos constitucionales y legales de Bolivia y el Ecuador, y las innumerables iniciativas de la industria minera a nivel mundial, las brechas entre la normativa y la realidad son amplias. La rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información de las empresas estatales mineras no cumplen con los estándares deseados. La opacidad en la información dificulta los procesos de evaluación de la gestión y de impacto de las mineras estatales. De esta forma, la responsabilidad de los gestores por el manejo y uso de recursos públicos, y el control ciudadano, se diluyen. En este aspecto CODELCO es la excepción. El cumplimiento de la normativa de publicidad de la información a la que está obligada de acuerdo con las normas y procesos internos de gobierno corporativo, con las exigencias de los mercados financieros nacionales e internacionales en los que participa, y los estándares internacionales que se adhiere, permiten un nivel de transparencia y acceso a la información adecuados.

Así mismo, si se considera que los Estados se han comprometido con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, estos deberían ser pioneros en la industria exigiendo a las empresas estatales que cumplan, por ejemplo, con los diferentes estándares relevantes para los pilares sociales y ambientales. Una decisión aislada encontrará muchas barreras internas o voces contrarias de distintos frentes. De esta forma, la cooperación entre los países de América Latina y el Caribe puede ser el camino para llevar adelante esta exigencia y encontrar ventajas competitivas en la producción más sustentable de minerales y metales.

Las empresas estatales mineras han tenido roles disímiles en las estrategias de encadenamientos y diversificación productiva que han adoptado Bolivia, Chile y el Ecuador. En Chile, bajo la lógica del libre mercado, CODELCO y ENAMI no han tenido un rol central en las políticas públicas de innovación y desarrollo tecno-productivo en la cadena de valor del litio, el cobre y las energías renovables que ha impulsado el Estado chileno en los últimos años. En el Ecuador, en el decenio 2007-2017 en el que prevaleció un modelo que privilegió la participación de la inversión pública y de las empresas estatales, ante la ausencia de

⁴⁵ La participación de los trabajadores en el directorio o junta directiva de las empresas es parte de la institucionalidad denominada codeterminación o coadministración que ha sido ampliamente desarrollada en Alemania desde la década de 1950 y posteriormente en varios países europeos. Esta institución está relacionada con otros elementos de la relación empresa-trabajador, entre ellos, la consulta, la negociación colectiva, las políticas de acceso a la información y la composición de la administración. En Chile, la participación de los trabajadores en los directorios de las empresas estatales ha estado regulada desde hace varias décadas. Televisión Nacional, BancoEstado, Ferrocarriles del Estado y las empresas portuarias estatales tienen representación de trabajadores en sus directorios. Así mismo, la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) y CODELCO cuentan con su propia ley de Gobierno Corporativo que conserva la participación de los trabajadores en sus directorios. En Bolivia, los trabajadores participan en el directorio de la COMIBOL no así en el de YLB.

capacidades, experiencia y recursos propios, la ENAMI EP no tuvo un rol protagónico en la estrategia de desarrollo productivo que se trató de implementar. En el caso de Bolivia, las empresas estatales YLB y la COMIBOL son las entidades estatales encargadas de impulsar los principales proyectos de agregación de valor e industrialización de las materias primas minerales impulsados desde el gobierno central.

La discusión sobre la diversificación productiva y la necesidad estratégica de avanzar en los siguientes eslabones productivos de los minerales que se explotan en Bolivia, Chile y el Ecuador debe considerar el rol de las empresas estatales. El debate no debe concentrarse en épocas de descenso de la actividad económica —vinculada a la caída de los precios de las materias primas o a choques externos mundiales—, como ha ocurrido hasta ahora, sino que debe ser parte del debate político sobre todo en épocas de auge de los precios de las materias primas y bonanza económica. De esta forma se podrá contar con los recursos financieros suficientes que permitan apalancar este tipo de iniciativas de largo plazo.

Las empresas estatales mineras pueden ser herramientas de políticas públicas que incentiven la investigación y el desarrollo de tecnologías más eficientes y de menor impacto ambiental en los procesos de extracción de los minerales. Sin embargo, para superar las brechas tecno-productivas se hace necesario la concurrencia de empresas internacionales que faciliten el acceso tecnológico y aceleren la curva de aprendizaje y el desarrollo de capacidades locales. Para esto se requiere diseñar modelos de asociación público-privados que garanticen las inversiones, los procesos de transferencia tecnológica, y la generación de capacidades domésticas. De igual forma, las empresas estatales pueden promover la creación de capacidades técnicas y científicas de especialización, y constituirse en un vínculo entre la demanda de bienes y servicios y el desarrollo de la cadena de proveedores locales, por un lado, y la cadena de productos de mayor valor agregado, por otro. Para esto se requiere de políticas públicas de largo plazo y ambiciosas que generen los incentivos para la inversión privada o las condiciones de financiamiento de la inversión pública, que no dependan de proyectos o programas específicos ni se interrumpan por los ciclos políticos, y se constituyan en políticas de Estado.

Sin que existan recetas únicas a los problemas comunes de las empresas estatales, los resultados obtenidos en la estatal CODELCO y la curva de aprendizaje de las demás EME pueden entregar una pista de los elementos que se deben considerar para mejorar el diseño de los modelos de gestión, control, supervisión, transparencia y acceso a la información. Una agencia de gobierno especializada que defina políticas y supervise la gestión empresarial. Directorios designados con la mayor estabilidad e independencia de los ciclos políticos de gobierno, que dirijan y controlen la administración de la empresa. Auditorías externas que evalúen los estados financieros elaborados y publicados de acuerdo con normas de contabilidad internacionales. Participación en los mercados financieros nacionales e internacionales para la obtención de financiamiento que obligue a las empresas a cumplir con altos estándares de transparencia y acceso a la información. Aplicación del régimen tributario general que no produzca distorsiones y permita una comparación con la industria. Definición y aplicación de principios, criterios y reglas que regulen la separación de roles del Estado (regulador del mercado versus propietario de empresas) y la discrecionalidad en la asignación de recursos fiscales y en la gestión presupuestaria de las empresas estatales a fin de garantizar eficiencia, transparencia, responsabilidades y debida diligencia en la gestión de estas empresas.

La conveniencia de la existencia de una EME debe ser analizada en el marco de las estrategias y políticas públicas de los sectores minero y productivo que se diseñen en cada uno de los países de la región. En este proceso, se debe tener claro el objetivo final: la gestión sostenible de los recursos mineros, minimizando los impactos ambientales y sociales, usando de forma eficiente las rentas, y fomentando la transformación de recursos y capital agotables en recursos infinitos y otras formas de capital perdurable: talento humano, innovación, capacidades tecnológicas e infraestructuras. Así, las empresas estatales deben ser concebidas como una herramienta para el cumplimiento de la política pública y no como un fin en sí mismo. De igual forma, en la implementación de políticas públicas vinculadas a las EME, se debe comprender las capacidades burocráticas, los actores y sus intereses, el marco institucional, y el entorno político de cada país, que establecen los límites de acción y que harán viable o no la creación, el desempeño y el cumplimiento de los fines de una empresa estatal.

Bibliografía

- Ahora el Pueblo, (2021) [en línea] "Bolivia busca acelerar industrialización del litio", Periódico Ahora El Pueblo [fecha de consulta: febrero de 2022].
- Alcalde Rodríguez, E. (2013) "La Responsabilidad de los Directores de Sociedades Anónimas. Responsabilidad Civil y Penal Administrativa". Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.
- Almeida M., (2019) "Estudio de caso sobre la gobernanza del sector minero en el Ecuador". Documentos de Proyectos, (LC/TS. 2019/56, Santiago de Chile.
- Altomonte, H., y R. Sánchez (2016), "Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe". Libros de la CEPAL, No. 139 (LC/G.2679-P), Santiago de Chile.
- Álvarez C., y Sutin T., (2017), "Políticas industriales y tecnológicas en Chile: el desafío de la transformación productiva". En: M. Cimoli, M. Castillo, G. Porcile y G. Stumpo (eds), Políticas industriales y tecnológicas en América Latina, (LC/TS.2017/91), Santiago de Chile.
- Andrade P., Nicholls E., (2017), "La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: La construcción de un Estado 'Excepcionalista' en Ecuador", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 103 (1), 1-24.
- Arze, C. (2014), "Industrialización en el proceso de cambio: la modernización populista del MAS", Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo / CEDLA, La Paz.
- Asamblea Nacional del Ecuador, (varias publicaciones): Constitución Política de la República del Ecuador. Ley de Empresas Públicas. La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley Orgánica de la Función Legislativa. Ley Orgánica de Servicio Público. Código del Trabajo. Código Tributario. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Reglamento que regula las atribuciones de los Directorios de las Empresas Públicas.
- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (varias publicaciones): Constitución Política del Estado. Ley de Minería y Metalurgia. Ley de Empresas Públicas. Ley de Participación y Control Social. Ley de Unidades de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Ley General del Trabajo. Código de Seguridad Social. Decreto Supremo N° 3227 de junio de 2017.
- Banco Interamericano de Desarrollo BID (2015), "Gobernanza, desempeño y mejores prácticas de las reformas de empresas públicas en América Latina, el Caribe y Corea: Informe del foro y resultados de la conferencia internacional realizados del 5 al 8 de noviembre de 2013 en Seúl, Corea".
- Calderón A., Dini M., y Stumpo G. (2016), "Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social". (LC/L.4281), Santiago de Chile.

- Calla Ortega R., (2014), "Impactos de la producción industrial del carbonato de litio y del cloruro de potasio en el salar de Uyuni", En: R. O. Calla, J. C. Montenegro, Montenegro y P. Poveda (2014), (Eds.), Un presente sin futuro: el proyecto estatal del litio en Bolivia. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), La Paz.
- Carmona A., Aranda I., (2014). "De la Salmuera a la Batería, soberanía y cadenas de valor: un balance de la política de industrialización minera del gobierno del MAS en Bolivia 2006-13", CIS-Vicepresidencia de la República-PNUD, La Paz.
- Castillo, Jonathan & Correa Mautz, Felipe & Dini, Marco & Katz, Jorge, (2018), "Políticas de fomento productivo para el desarrollo de sectores intensivos en recursos naturales: la experiencia del Programa Nacional de Minería Alta Ley," Desarrollo Productivo 218, (LC/TS.2018/16), Santiago de Chile.
- CEDLA, (2019) Plataforma energética: cuaderno de coyuntura, "Refundación de Comibol: Apertura al capitalismo extranjero y cambio de régimen laboral" [en línea] refundacion_de_la_comibol_apertura_capital_extranjero_cambio_regimen_laboral.pdf. [fecha de consulta: febrero de 2022].
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA (2018), "Más ruido que nueces: análisis de los emprendimientos empresariales del proceso de cambio", CEDLA N.º 26, Serie Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo, La Paz.
- Centro de Estudios del Cobre y la Minería CESCO, (2020), "Cobre refinado, un buen negocio para Chile". Santiago de Chile.
- CODELCO, (2022) [en línea] https://www.codelco.com/codelco-cierra-2021-con-us-7-394-millones-de-dolares-en-excedentes-para/prontus_codelco/2022-02-25/113635.html#:~:text=Santiago%2C%2025%20de%20febrero%20de,de%20los%20%C3%BAltimos%2010%20a%C3%B1os [fecha de consulta: febrero de 2022].
- _____(2021a), Reporte de Sustentabilidad 2020, [en línea] <https://www.codelco.com/memoria2020/site/edic/base/port/inicio.html> [fecha de consulta: diciembre de 2021].
- _____(2021b), Memoria Anual 2020, [en línea] [innovacion_corporativa.pdf](https://www.codelco.com/innovacion_corporativa.pdf) (codelco.com) [fecha de consulta: diciembre de 2021].
- _____(2017) [en línea] https://www.funcionariom.com/codelco-lidera-nuevamente-el-indice-de-transparencia-corporativa/prontus_codelco/2017-10-12/125625.html [fecha de consulta: febrero de 2022].
- COMIBOL (2022), Audiencia Inicial de Rendición de Cuentas Públicas 2021 [en línea] <http://www.comibol.gob.bo/images/noticias/Rendicion%20publica%20cuentas%20inicial%202021.pdf> [fecha de consulta: febrero de 2022].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2016), "Evaluación del desempeño ambiental de Chile". Santiago, Chile.
- _____(2018) "Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe". Informes Anuales de la CEPAL (LC/PUB.2018/20-P), Santiago de Chile.
- Congreso Nacional de Chile (BCN), Biblioteca (varias publicaciones): Constitución Política de la República de Chile. 2018. Versión actualizada; Ley Reservada del Cobre; Ley 18.097. Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras; Ley 20.026; Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley 18.918 Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; Ley 20.392 de Gobierno Corporativo de CODELCO; Ley 20.790 Ley de Capitalización de CODELCO; Ley 20.977 Publicidad de la Ley Reservada del Cobre; Congreso Nacional de Chile. Decreto Ley N°1.345 de 1976. Decreto con Fuerza de Ley N°153.
- _____(2014) "Marco Jurídico de la Empresa Nacional de Minería", Comisión de Minería y Energía de la Cámara de Diputados", [en línea] <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmlID=16007&prmlTIPO=DOCUMENTOCOMISION> [fecha de consulta: diciembre de 2021].
- De la Cruz F. (2021), "La política industrial del MAS (2006-2019): una aproximación institucional a los limitantes del cambio estructural en Bolivia", *Iberoamerican Journal of Development Studies* 10(2):6-33.
- Dufey, A. (2020) "Iniciativas para transparentar los aspectos ambientales y sociales en las cadenas de abastecimiento de la minería: tendencias internacionales y desafíos para los países andinos". Serie Medio Ambiente y Desarrollo, N° 169 (LC/TS.2020/48), Santiago de Chile.
- EDX (2019), "Natural Resources for Sustainable Development" [en línea] <https://www.edx.org/course/natural-resources-for-sustainable-development> [fecha de consulta: diciembre de 2021].
- El Universo, (2019) [en línea] <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/11/19/nota/8054608/empresas-publicas-reforma-legal-asamblea-perdidas-estados/> [fecha de consulta: diciembre de 2021].

- ENAMI (2021), Historia de la ENAMI, [en línea] <https://www.enami.cl/SobreENAMI/Pages/Historia.aspx> [fecha de consulta: diciembre de 2021].
- _____(2010), Chile Minero. ENAMI en la Historia de la Pequeña y Mediana Minería Chilena. Empresa Nacional de Minería, Ocho Libros editores, Santiago.
- _____(2020), Memoria Anual y Estados Financieros 2020.
- Espinoza Ortiz J., (2018) "Los desencuentros entre CODELCO y la Contraloría General de la República: régimen jurídico y control", Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago.
- EY Global Mining & Metals (2021), "Los 10 principales riesgos y oportunidades comerciales para la minería y los metales en 2022" [en línea] https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/mining-metals/ey-final-business-risks-and-opportunities-in-2022.pdf [fecha de consulta: febrero de 2022].
- González Calle F. (2017), "Las empresas públicas en el Ecuador: su situación jurídica y su régimen laboral", Universidad de Cuenca, [en línea] <https://vlex.ec/source/empresas-publicas-en-el-ecuador-su-situacion-juridica-y-su-regimen-laboral-31766> [fecha de consulta: diciembre de 2021].
- IGF (Foro Intergubernamental sobre Minería, Minerales, Metales y Desarrollo Sostenible, 2019), "Evaluación del marco de políticas mineras del IGF: Ecuador", Winnipeg.
- International Resource Panel (IRP, 2019). "Mineral Resource Governance in the 21st Century: Gearing extractive industries towards sustainable development". United Nations Environment Programme, Nairobi, Kenya.
- Jorratt, M. (2021), "Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/52), Santiago de Chile.
- Katz J. (2020), "Recursos naturales y crecimiento: aspectos macro y microeconómicos, temas regulatorios, derechos ambientales e inclusión social", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/14), Santiago de Chile.
- La Tercera (2020) [en línea] <https://www.latercera.com/pulso/noticia/enami-hace-mea-culpa-y-calcula-que-ha-perdido-us478-millones-en-nueveanos/3PFZ2QBDFBCBPEDY4VEYLKJEVI/31766> [fecha de consulta: diciembre de 2021].
- León, M., C. Muñoz y J. Sánchez (2020), "La gobernanza del litio y el cobre en los países andinos", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/124), Santiago, Chile.
- Meller P. y Meller A. (2021), "La Empresa Nacional de Minería (ENAMI) de Chile: modelo y buenas prácticas para promover la sostenibilidad de la minería pequeña y artesanal en la región andina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/63), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Meller P. y Parodi P. (2017), "Del programa de proveedores a la innovación abierta en minería". Santiago. CIEPLAN.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), (2019) [en línea] <https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/02/Proyecto-reforma-empresas-publicas.pdf> [fecha de consulta: diciembre de 2021].
- Ministerio de Hidrocarburos y Energía, (2021), [en línea] <https://www.mhe.gob.bo/2022/01/05/edl-acelerara-la-industrializacion-de-litio-en-bolivia/> [fecha de consulta: diciembre de 2021].
- Natural Resource Governance Institute (NRGI), (2015), "State Participation and State-Owned Enterprises Roles, Benefits and Challenges", [en línea] https://resourcegovernance.org/sites/default/files/nrgi_State-Participation-and-SOEs.pdf [fecha de consulta: febrero de 2022].
- Musacchio A., Pineda E., García G., (2015), "State-Owned Enterprise Reform in Latin America: Issues and Possible Solutions", Banco Interamericano de Desarrollo BID.
- Obaya, M. (2019), "Estudio de caso sobre la gobernanza del litio en el Estado Plurinacional de Bolivia". Documentos de Proyectos (LC/TS.2019/49), Santiago, Chile.
- Obaya, M., Céspedes M. (2021), "Análisis de las redes globales de producción de baterías de ion de litio: implicaciones para los países del triángulo del litio". Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/58), Santiago, Chile.
- Organización de Cooperación para el Desarrollo OCDE (2016), Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015 [en línea] <https://www.oecd.org/daf/directrices-de-la-ocde-sobre-el-gobierno-corporativo-de-las-empresas-publicas-edicion-2015-9789264258167-es.htmf> [fecha de consulta: febrero de 2022].
- Opazo de la Fuente V., (2020), "Empresas del Estado y su vinculación al Derecho Público Chileno en materia laboral", en Revista de Derecho Coquimbo, Universidad del Norte, [en línea] <https://www.scielo.cl/pdf/rducn/v27/0718-9753-rducn-27-17.pdf> [fecha de consulta: diciembre de 2021].

- Padilla, R. (2014), "Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de política industrial". Libros de la CEPAL, (LC/G.2606-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- Plan de Desarrollo Económico y Social PDES (2021), [en línea] PDES_2021-2025a.pdf (planificacion.gob.bo) [fecha de consulta: febrero de 2022].
- Poveda Bonilla, R. (2021a) "Estudio comparativo de la gobernanza de los conflictos asociados a la minería del cobre en Chile, el Ecuador y el Perú", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/180), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2021b) "Estudio comparativo de las políticas públicas de encadenamientos productivos del cobre en Chile, el Ecuador y el Perú", Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/90), Santiago de Chile.
- _____ (2020) "Estudio comparativo sobre los modos de gobernanza del cobre en Chile, Ecuador y Perú". En J. Sánchez, M. León y C. Muñoz (eds.), La gobernanza del cobre y del litio en los países andinos, Santiago de Chile.
- Rodríguez López y otros, (2020) "Efectos de la minería en el desarrollo económico, social y ambiental del Estado Plurinacional de Bolivia", Documentos de Proyectos, (LC/TS.2020/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sáez Raúl (2010), "El ingreso de Chile a la OCDE", Estudios Internacionales 166 (2010) - ISSN 0716-0240• 93-112 Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile, [en línea] file:///C:/Users/rpove/Downloads/12670-1-31592-1-10-20110610.pdf [fecha de consulta: diciembre de 2021].
- Sánchez R. (2019), "La Bonanza de los recursos naturales para el desarrollo". Libros de la CEPAL, No. 157 (LC/PUB.2019/13-P), Santiago, Chile.
- Subirats, J., y otros, (2008), "Análisis y gestión de políticas públicas", Barcelona Ariel.
- Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales SUBREI, (2021), "Chile en la OCDE, 10 años de integración", [en línea] https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/otros-documentos/chile-en-la-ocde.pdf?sfvrsn=4b1b3cd_1 [fecha de consulta: febrero de 2022].
- Tordo, S., Tracy B., y Arfaa, T. (2011), "National oil companies and value creation". Working Paper No. 218, World Bank, Washington, Estados Unidos.
- Villavicencio Logroño L., (2020), "Régimen laboral de las empresas públicas ecuatorianas", Revista de la Facultad de Jurisprudencia, de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, [en línea] https://www.redalyc.org/journal/6002/600263428008/html/#redalyc_600263428008_ref26 [fecha de consulta: diciembre de 2021].

En este documento se analiza la gobernanza de las empresas estatales en la industria minera de los países andinos y su papel en la creación de capacidades tecnológicas, la innovación, la agregación de valor y los encadenamientos productivos.

En la región el debate sobre la propiedad y la gestión de los recursos extractivos ha sido una constante desde el siglo pasado. Han revestido particular importancia las deliberaciones sobre la conveniencia o no de que existan empresas de propiedad estatal en las industrias extractivas y sobre la nacionalización o la privatización de la actividad minera.

Las empresas estatales deben concebirse como herramientas para cumplir la política pública y no como fines en sí mismos. Se debe tener claro el objetivo en términos de gestión sostenible, impactos económicos y socioambientales, uso y asignación de rentas, y transformación de capital agotable en perdurable.

Los hallazgos muestran heterogeneidad en los resultados alcanzados por las empresas estatales y entregan pistas sobre los elementos necesarios para mejorar el diseño de los modelos de gestión, control, supervisión, transparencia y acceso a información, a fin de garantizar la eficiencia, la transparencia y la debida diligencia en la gestión.