

# El capital constructivo

La inversión extranjera en Bolivia

Investigadores:  
Henry Oporto (Coordinador)  
Miguel Aguilar • Orlando Castellón • Pablo Mendieta  
José Antonio Peres Velasco • Alfredo Seoane  
Jaime Villalobos • Francesco Zaratti

**Fundación Milenio**

# **El capital constructivo**

La inversión extranjera en Bolivia



# El capital constructivo

La inversión extranjera en Bolivia

Investigadores:

Henry Oporto (Coordinador)

Rubén Aguilar • Orlando Castellón • Pablo Mendieta

José Antonio Peres Velasco • Alfredo Seoane

Jaime Villalobos • Francesco Zaratti

**Fundación Milenio**



Oporto Castro, Henry et al.  
El capital constructivo  
La inversión extranjera en Bolivia

Fundación Milenio / Plural editores, 2021. 18 x 25,5 cm, 218 pág.

D.L.: 4-1-964-2022

ISBN: 978-9917-605-42-3

Ecnomía / Política / Bolivia

El capital constructivo – La inversión extranjera en Bolivia

© 2021, Oporto Castro, Henry

© 2021, Fundación Milenio

Cuidado de la edición, diseño y armado:

Carlos A. Laserna

Producción:

Plural editores

Av. Ecuador 2337 esq. Rosendo Gutiérrez

Teléfono: +591 (2) 241-1018, Casilla 5097, La Paz, Bolivia

eMail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

---

# Contenido

<b>Autores</b> .....	<b>iii</b>
<b>Presentación</b> .....	<b>v</b>
<b>Capítulo 1 Inversión para el Desarrollo</b> .....	<b>1</b>
<i>Henry Oporto</i>	
La IED, motor de la economía mundial	1
El rol de la IED en Bolivia	6
Los problemas institucionales	12
La inversión para reconstruir la economía	15
Políticas para promover la inversión	18
A modo de colofón	22
<b>Capítulo 2 La IED en la minería. Experiencias de capital constructivo</b> .....	<b>23</b>
<i>Jaime Villalobos</i>	
Introducción	23
Una breve mirada histórica	25
La dualidad de la minería nacional	29
Dos experiencias de IED en la minería	32
El reto de una minería moderna y sostenible	52
<b>Capítulo 3 Capitales constructivos en sectores de energía</b> .....	<b>61</b>
<i>Francesco Zaratti</i>	
Introducción	61
Sobre el capital constructivo	62
La IED en energía: origen y naturaleza	64
Dos casos de estudio en hidrocarburos y generación eléctrica	73
Legislación relativa a la IED en el área de energía	80
Para promover la IED	85
<b>Capítulo 4 Agroindustria e inversión extranjera.</b>	
<b>El sector de oleaginosas</b> .....	<b>91</b>
<i>Pablo Mendieta y Rubén Aguilar</i>	

Introducción	91
Importancia de la producción agroindustrial	92
La participación de la IED en la agroindustria	103
Casos seleccionados de IED en la agroindustria	110
Una apreciación general	112
Determinantes de la propiedad extranjera de empresas	115
Comentarios finales	118
<b>Capítulo 5 Telecomunicaciones e inversión extranjera.</b>	
<b>Progresos y asignaturas pendientes .....</b>	<b>125</b>
<i>Orlando Castellón</i>	
Introducción	125
El sector de telecomunicaciones	126
El mercado de las telecomunicaciones	131
Tigo como caso de estudio de capital constructivo	143
Algunas conclusiones	155
Comentarios adicionales	156
<b>Capítulo 6 La IED en la industria manufacturera</b>	
<b>Dos estudios de caso: CBN y UNILEVER .....</b>	<b>159</b>
<i>Alfredo Seoane</i>	
Introducción	159
Una aproximación conceptual	160
Trayectoria de la industria boliviana y la inversión	162
La IED en la manufactura	174
Dos casos específicos de estudio	177
Reflexiones finales	186
<b>Capítulo 7 Régimen normativo-regulatorio de la IED en Bolivia .....</b>	<b>189</b>
<i>Antonio Peres Velasco</i>	
Introducción	189
Modelos normativo-regulatorios	192
Marco legal de las inversiones en Bolivia	196
Consideraciones finales y propuestas	202
<b>Bibliografía .....</b>	<b>207</b>

---

## Autores

**Henry Oporto Castro:** Sociólogo, investigador y ensayista. En el servicio público ha sido alto cargo de la Vicepresidencia de la República, Director del Programa Nacional de Gobernabilidad y Viceministro de Planificación y de Tierras. Es Director de la Fundación Milenio, y Coordinador del proyecto investigativo en Bolivia sobre capital constructivo. Ha publicado varios libros, entre ellos *¿Cómo somos?: ensayo sobre el carácter nacional de los bolivianos* (2019); *El capital corrosivo y los retos de buena gobernanza en Bolivia* (2021).

**Jaime Villalobos:** Geólogo. Doctorado en la Universidad de Chile; Diplomado en Geología Avanzada en el Servicio Geológico Federal de Alemania. Ha sido Gerente del Fondo Nacional de Exploración Minera, Ministro de Minería y Metalurgia, Secretario Nacional de Minería y Metalurgia y Ministro de Desarrollo Económico. En el sector privado, ha sido geólogo de exploraciones con Cyprus Chile Mining Corporation; gerente técnico de dos empresas mineras medianas en Bolivia; consultor internacional con el BID y Banco Mundial en Ecuador y Argentina; socio y director de Expromin S.A. con varios proyectos de exploración en Bolivia, Perú y Chile y a cargo del desarrollo del proyecto minero San Bartolomé en Potosí; Gerente de Minera Alcira S.A. También ha sido profesor en la Universidad de Chile y la UMSA y, actualmente, en la Universidad Católica Boliviana. Sus artículos se han publicado en libros y revistas especializadas.

**Francesco Zaratti Sacchetti:** Doctor en Física Teórica. Ha sido docente, investigador y autoridad académica en la Universidad Mayor de San Andrés. Ha dirigido el Observatorio Sismológico San Calixto. Actualmente es docente e Investigador Emérito en el Laboratorio de Física de la Atmósfera de la UMSA, un centro colaborador de la WHO/OMS que él fundó el año 1995. Colaboró con el Gobierno de Carlos Mesa como Asesor y Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización. Es analista y consultor en el área de hidrocarburos, columnista y colaborador de periódicos, revistas y programas de radio y televisión, nacionales y extranjeras. Autor de varios libros y artículos científicos; ha recibido distinciones nacionales e internacionales por su actividad científica y divulgativa.

**Pablo Mendieta Ossio:** Magister en Economía y especialista en Macroeconomía de la Universidad Católica de Chile. Es Director del Centro Boliviano de Economía (CEBEC) de la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo (CAINCO) de Santa Cruz.

Ha sido Subgerente de Investigaciones Económicas del Banco Central de Bolivia; Coordinador Técnico de la Agenda Patriótica 2025. También se ha desempeñado como profesor de economía en Santiago de Chile y las universidades de La Paz y Santa Cruz, Bolivia.

**Rubén Aguilar Cruz:** Máster en economía por la Universidad Católica de Bolivia. En el BCB fue Subgerente del Sector Externo, Jefe de la Balanza de Pagos, Jefe del Sector Monetario y Jefe de Investigaciones Macrosectoriales. También fue Gerente General del Banco de Desarrollo Productivo; Gerente de Finanzas y Banca Internacional del Banco Unión; director del Tesoro General de la Nación; y director del Instituto Nacional de Estadística. Actualmente es economista senior del CEBEC-CAINCO.

**Orlando Enrique Castellón Tellería:** Economista, estudios de postgrado en Derecho Tributario de la Universidad Andina “Simón Bolívar”, y en Técnicas y Administración Tributaria del Instituto de Estudios Fiscales - Escuela de Hacienda Pública de España. Fue docente en la Maestría de Gestión Tributaria en la Universidad Mayor de San Simón. Ha sido Jefe de Integración y Desarrollo Hidrocarburífero en el Ministerio de Hidrocarburos; Jefe de Impuestos y Director de Tributos Corporativos en YPFB; Director de Planificación y Control de Gestión en el Servicio de Impuestos Nacionales; Gerente de Normas y Desarrollo Aduanero y Asesor de Presidencia en la Aduana Nacional; intendente de Control y Desarrollo en la Superintendencia Tributaria. Es consultor internacional en proyectos de fortalecimiento institucional y de políticas tributarias.

**Alfredo Vicente Seoane Flores:** Economista, Máster en economía política internacional y Doctor en Ciencias del Desarrollo del CIDES-UMSA. Docente–investigador y Ex-director del CIDES UMSA. Diplomático de Carrera, fue embajador de Bolivia en Paraguay, Director de UDAPEX y Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales e Integración. Ha publicado varios libros y artículos sobre temas de economía internacional, integración y comercio exterior, desarrollo productivo, política industrial e historia de la industria en Bolivia.

**Antonio Peres Velasco:** Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, Bolivia. Maestría en Resolución de Conflictos y Mediación de la Universidad de León, España. Exdirector de la Carrera de Derecho y exprofesor de la materia de Filosofía Jurídica de la Universidad Católica Boliviana. Ex-Intendente Legal del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI). Exconsultor y Director del Estudio Jurídico “Peres Velasco y Asociados”.



---

## Presentación

No hay desarrollo sin crecimiento, ni crecimiento sin inversión. Esta línea de causalidad requiere, por supuesto, de muchas condiciones adicionales para cumplirse y este libro contribuye a identificar algunos aspectos que pocas veces han sido tratados en los estudios económicos bolivianos.

En un libro anterior se hizo similar esfuerzo, pero tratando de identificar los problemas que surgen de un tipo de inversión que, si bien puede contribuir a aumentar la capacidad productiva del país, lo hace a costa de corroer su sistema institucional y las relaciones de confianza entre los actores económicos. Su impacto puede resultar, al final, provocando más daño que beneficio. Al análisis de ese tipo de problemas estuvo dedicado el libro *El capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza* (Fundación Milenio, 2021).

Este nuevo libro que presentamos contiene los principales hallazgos, conclusiones y propuestas de políticas derivadas de un cuidadoso estudio realizado por un equipo de expertos; estudio que enfatiza aquellas iniciativas de inversión privada que promueven soluciones locales a los desafíos económicos y de gobernanza, mejorando las capacidades productivas, pero también contribuyendo a fortalecer el sistema institucional, el cumplimiento de las normas y la confianza.

En su trabajo, los investigadores han analizado experiencias de inversiones extranjeras directas que se desarrollaron con cualidades positivas de integridad, transparencia y respeto a la legalidad y que, por lo mismo, son portadoras de buenas prácticas empresariales y son un aporte constructivo al desarrollo de Bolivia.

La investigación ha cubierto los principales sectores de la economía boliviana como son minería, energía, agroindustria, telecomunicaciones e industria manufacturera; en cada uno de los cuales se han identificado casos representativos de “capital constructivo”. Estos cinco estudios sectoriales, junto con un estudio del régimen normativo y regulatorio de la IED, integran el presente volumen.

Acá se describen aspectos relevantes del contexto general relacionado con la cuestión de la IED y su papel en Bolivia, se profundiza en la noción de capital constructivo y

se valoran los principales resultados e impactos de los estudios de casos. Asimismo, se identifican los problemas institucionales, políticos y socioculturales que frenan las inversiones en el país. Finalmente, se propone una agenda de políticas de promoción de la IED y el capital constructivo, impulsada y sostenida por una coalición de actores con potencial de incidir en las iniciativas de los cambios que la economía boliviana necesita para progresar.

Volvemos entonces al punto inicial: la inversión es esencial para el desarrollo. Pero tanto como su magnitud y su impacto sobre la capacidad productiva y de generación de empleo en el país, importa su compromiso con las instituciones y su disposición a respetar la ley. La Fundación Milenio propone diferenciar entre capital corrosivo y capital constructivo, y abrir el país a este último, lo que nos ayudará a construir un sistema democrático inclusivo y fundado en valores y derechos humanos.

Roberto Laserna  
Presidente del Directorio  
Fundación Milenio

---

# Capítulo 1

## Inversión para el Desarrollo

*Henry Oporto*

*El intervencionismo es una vieja y monótona historia. Nuestra presunción nos lleva a creer que ciertas medidas que en otras manos han producido efectos desastrosos, incluso trágicos, pueden generar en las nuestras unas consecuencias ventajosas. Pero los efectos de un veneno no dependen de la identidad de quien las suministra.*

*Lorenzo Infantino*

*Con buenas reglas hay desarrollo. Los países desarrollados regulan bien, mientras que los atrasados lo hacen mucho y mal. Sin buenas reglas no hay buenas instituciones, y sin eso no hay una buena cultura de negocios.*

*Gerónimo Frigerio<sup>1</sup>*

### **LA IED, MOTOR DE LA ECONOMÍA MUNDIAL**

La Inversión Extranjera Directa (IED) es un fenómeno representativo de la economía contemporánea y su influencia desde hace décadas no ha cesado de crecer reconfigurando la geografía productiva del mundo y potenciando las cadenas de valor.

Según relieván varios estudios (CEPAL, 2020), desde principios de la década de 1990 la interconexión de la economía mundial se aceleró empujada por el rápido aumento de la producción internacional, el comercio y la IED. Estos resultados son fruto de

---

<sup>1</sup> Autor argentino del libro *Simple* (2021).

los grandes avances tecnológicos en el transporte, la información y las comunicaciones, propiciando tanto la fragmentación como la relocalización de la producción, la reducción de los costos relacionados con el comercio y la coordinación de complejas redes de abastecimiento transfronterizas. Mutaciones que, por lo demás, no han sido ajenas a los cambios de estrategias económicas, como la liberalización del comercio y de la inversión, la suscripción de acuerdos de libre comercio (bilaterales y regionales), las reformas regulatorias en sectores clave como el transporte y la infraestructura, y el desarrollo productivo orientado cada vez más a la exportación.

### LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

La creciente diseminación de los procesos de producción en diferentes países y etapas y la consolidación de empresas (transnacionales) que controlan y coordinan las redes de producción han dado origen a las denominadas cadenas globales de valor. El concepto de cadena de valor refiere una gama compleja de acciones que las empresas realizan para llevar un producto desde su concepción hasta su uso final, estructurándose cadenas de producción, distribución y comercialización y a lo largo de las cuales se genera valor. Estas actividades, que pueden realizarse dentro de una misma empresa, también suelen repartirse entre varias empresas e incluso países. Y si bien este no es un fenómeno enteramente nuevo, la magnitud que ha alcanzado no tuvo precedentes en el pasado de manera tal que el comercio y la producción mundiales han propendido a desarrollarse alrededor de las cadenas globales de valor articuladas por corporaciones internacionales. Estas, por su parte, deslocalizan muchas etapas de los procesos productivos para aprovechar las diferencias de costos laborales y las ventajas competitivas locales o sectoriales, permitiendo así que la participación en las cadenas globales genere flujos de conocimientos desde los países industrializados hacia los menos desarrollados, lo cual acelera el aprendizaje tecnológico de estos últimos.

Si bien muchos países se integran a las cadenas globales de valor, éstas se articulan mucho más en torno a los grandes centros regionales de producción en Norteamérica, Asia y Europa. De este modo, cuanto mayor es el grado de integración económica en una red de producción regional, mayor es la actividad intrarregional de las cadenas de valor. De ahí que las cadenas de valor tiendan a ser sean *más regionales* que globales.

Lo que hay subrayar es que la organización de la producción en cadenas globales y regionales lideradas por empresas transnacionales (en las que partes y componentes esenciales cruzan las fronteras nacionales varias veces), ha venido impulsando un mayor incremento del comercio respecto del producto mundial. Así, entre el 70% y el 80%

del comercio internacional está ligado a las redes internacionales de producción de las empresas transnacionales, y en donde los servicios, las materias primas, las piezas y los componentes se intercambian entre países antes de incorporarse a los bienes finales que se envían a todo el mundo. De hecho, las empresas transnacionales realizan un tercio de la producción mundial y representan casi la mitad del comercio mundial. Por lo tanto, la evolución del comercio mundial está muy asociada con el ritmo de las cadenas globales de valor.

En suma, en las últimas tres décadas la estructura de la economía mundial cambió sustancialmente con la extensión de las cadenas globales de valor como forma de organización de la producción. Entre principios de los años noventa y la crisis financiera de 2008-2009, la rápida expansión de las cadenas globales de valor se tradujo en un aumento muy significativo de las exportaciones y de la IED. La fuerte relación entre el comercio y la inversión ha determinado que una porción considerable del comercio suceda en intercambios entre filiales de una misma compañía y dentro de las cadenas de suministro coordinadas por las empresas transnacionales (UNCTAD, 2020a).

Ahora bien, según la CEPAL (2020), en la década que finalizó en 2019, las entradas de IED en América Latina y el Caribe tuvieron un incremento importante, alcanzando su máximo valor histórico en 2012, para luego sufrir una caída. Esto se ha sentido más en los países de Sudamérica, en los que prevalece una relación directa entre la corriente de IED, el ciclo macroeconómico y los niveles de precios de las materias primas. Así pues, en 2019 ingresaron 113.380 millones de dólares de IED, monto un 7,8% menor que en 2018; representando el 3,2% del PIB –cifra levemente inferior al promedio de la última década de 3,4%–. Aunque con altibajos, los flujos de IED en la región han sido significativos en el último tiempo.

### BOLIVIA A LA ZAGA EN IED

Considerando el contexto de la economía global signado por el incremento de la producción y el comercio alrededor de las cadenas de valor lideradas por la IED, y cuando son estas cadenas (globales y regionales) las que vienen cambiando la naturaleza y estructura de la economía mundial, es sorprendente el lugar marginal que ocupa Bolivia en la inserción internacional de América Latina, que no sea por su participación periférica en la exportación de productos primarios (en especial minerales) y unos pocas manufacturas de origen agrícola (sobre todo productos oleaginosos).

Durante la última década y media, Bolivia ha recibido una fracción mínima de la IED en la región. Tal como se puede apreciar en el gráfico siguiente, en todos esos años Bo-



## La inversión extranjera en Bolivia

livia ha estado a la zaga en IED, compitiendo por los últimos lugares con Paraguay y muy lejos de otros países como Uruguay, Perú, Chile y Colombia. Por si fuera poco, es el único país con cifras negativas de IED en los años 2019 y 2020.

**Cuadro 1. América Latina y el Caribe: entradas de Inversión Extranjera Directa (IED), por país receptor y subregión, 2005~2020**

	2005~2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>País/Subregión</b>	<b>(en millones de USD)</b>									
América del Sur	369.555	182.615	139.669	141.334	123.042	112.535	111.712	120.949	113.380	67.565
Argentina	28.377	15.324	9.822	5.065	11.759	3.260	11.517	11.717	6.663	4.019
Bolivia	1.761	1.060	1.750	657	555	335	712	302	-217	-1.097
Brasil	217.148	92.568	75.211	87.714	64.738	74.295	68.885	78.163	69.174	44.661
Chile	53.755	31.368	22.210	23.558	20.879	12.329	6.128	7.760	12.587	8.528
Colombia	29.971	15.040	16.210	16.169	11.724	13.848	13.837	11.535	14.313	8.100
Ecuador	1.277	567	727	772	1.323	756	625	1.388	974	1.190
Paraguay	1.180	697	245	412	308	425	576	458	522	568
Perú	21.115	13.622	9.826	3.930	8.134	6.739	6.860	6.967	8.055	982
Uruguay	6.254	6.394	987	4.085	2.673	-520	2.640	1.773	1.307	614
Venezuela	8.717	5.973	2.680	-1.028	769	1.068	-68	886	...	...
México	80.054	18.207	50.791	28.631	35.789	38.861	33.122	37.676	29.424	31.365
Centroamérica	21.211	9.246	10.841	12.231	11.924	11.864	10.897	12.526	11.671	1.237

Fuente: CEPAL: La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2020, p. 28

Desde ya, nuestro rezago en IED pone de manifiesto que Bolivia es un país poco atractivo para el capital extranjero. Que no ha generado ni la institucionalidad ni los incentivos necesarios para las inversiones: seguridad jurídica, estabilidad política y económica, incentivos fiscales, regulación eficiente y confiable, protección de los contratos y derechos adquiridos. Además, que el gobierno del país no se ha esforzado ni ha sido eficaz en captar el interés de los inversionistas de capital extranjero. Más bien quizá lo contrario: ha espantado la inversión por cuenta sobre todo de la nacionalización de empresas extranjeras; una política repetida a lo largo de nuestra historia y que ha suscitado la desconfianza de los inversores<sup>2</sup>. Una desconfianza que, por cierto, es bidireccional, de un lado y de otro, ya que muchos bolivianos también recelan de las empresas extranjeras que se instalan en el país, especialmente para explotar los recursos naturales.

En mi libro *¿Cómo somos? Ensayo sobre el carácter nacional de los bolivianos* (2018), he llamado la atención acerca del temor al extranjero como una suerte de marca de

<sup>2</sup> Entre las nacionalizaciones ocurridas en casi un siglo están la nacionalización de la Estándar Oil Company en 1937; la nacionalización de la ferroviaria Bolivian Railway en 1962; la nacionalización de la petrolera Gulf Oil Company en 1969. Y en las últimas dos décadas, la política nacionalizaciones del gobierno de Evo Morales en los sectores de hidrocarburos, telecomunicaciones y electricidad, además de la reversión de minas y la resolución unilateral de contratos con operadores extranjeros, medidas que, casi sin excepción, han derivado en juicios internacionales por demandas de indemnización y reparación de daños.

identidad en amplios sectores de la población. Una identidad amenazada y victimista frente al “extranjero” codicioso y con afanes de despojo del territorio y sus recursos. Estos sentimientos de recelo y victimismo, por supuesto, echan sus raíces en la azarosa historia nacional marcada por la conquista, la expoliación, las guerras y las mutilaciones territoriales (como la pérdida del litoral marítimo) que han dejado hondas huellas en la psicología y el imaginario popular y que son el caldo de cultivo de un nacionalismo chauvinista practicado por políticos populistas, aunque también por intelectuales mediocres que cultivan el resentimiento y que no pocas veces han urdido teorías conspirativas y relatos inculpatorios de las empresas extranjeras para explicar los infortunios bolivianos<sup>3</sup>.

Son pues factores históricos, culturales y políticos que pueden explicar la relación conflictiva, incluso traumática, de la sociedad boliviana con los inversores venidos de fuera. Salvo contadas ocasiones de la vida republicana (como las primeras décadas del siglo XX, y los años 90), el comportamiento boliviano ha sido muchas veces renuente, de aversión, incluso hostil al capital extranjero. También hay que decir que este tipo de actitudes se han moldeado no pocas veces bajo el influjo de la desinformación o de medias verdades de manera que se ha impuesto una atmósfera social y cultural de prejuicios, estereotipos o mitos sobre el capital extranjero, fácilmente manipulable por el discurso demagógico.

Lo cierto es que poco se ha hecho desde la academia y desde la intelectualidad para abordar la cuestión de la IED en sus verdaderas facetas y dimensiones, dentro de un debate informado, y con un enfoque ecuánime y sensato. Es más, muchos políticos e intelectuales han preferido unirse al coro de la denuncia fácil, alimentando sus propios prejuicios y complejos.

Esto nos recuerda que hay una tarea pendiente en el país, que es la de producir información veraz y conocimientos sólidos acerca de la cuestión del capital extranjero con investigaciones que aporten datos y evidencias documentadas para nuevas hipótesis y valoraciones del papel de la IED. Cabalmente, eso lo que intenta hacer este libro que

---

<sup>3</sup> El problema de las políticas basadas en el resentimiento es que suelen ser autodestructivas. Es el caso de la mina de Mallku Khota, en el departamento de Potosí, sobre la cual tenía derechos mineros la compañía canadiense South American Silver y que, por presión de las comunidades campesinas de la zona, aduciendo posibles daños ambientales, fue revertida al Estado el año 2013, interrumpiéndose las labores de exploración de casi 10 años. Desde entonces, el Estado no ha podido reanudar la exploración y menos pasar a una etapa de producción. La operación del yacimiento polimetálico, quizá uno de los más ricos en minerales de plata, zinc y plomo, requiere de una importante inversión y tecnología moderna. La compañía canadiense fue forzada a irse del país, sin que los bolivianos puedan beneficiarse del desarrollo de un proyecto minero con una perspectiva prometedora. Y así hay otros muchos ejemplos que más parecen ser un disparo en el pie.

condensa varios estudios exploratorios sobre la participación de la IED en los principales sectores económicos y su contribución al capital constructivo, un concepto que explicaremos enseguida.

### EL ROL DE LA IED EN BOLIVIA

Contrariamente a las percepciones y opiniones que no reconocen la contribución positiva de la IED en el país, la investigación contenida en este libro documenta hechos y experiencias concretas a partir de las cuales es posible concluir que, no obstante su menor cuantía en comparación con otros países vecinos, la participación del capital extranjero ha sido valiosa en las últimas tres décadas, incluso decisiva para el *boom* económico de los años 2006-2015, comparable con el auge económico de las primeras dos décadas del siglo XX impulsado por la minería del estaño (Morales, 2018).

De hecho, la entrada de la IED a los sectores de hidrocarburos y minería, dentro del proceso conocido como “capitalización” (Zaratti, en este mismo libro), creó las condiciones básicas necesarias para que, en la coyuntura abierta a mediados de los años 2000, con el súper ciclo de las materias primas, y los precios históricos de las exportaciones de *commodities*, Bolivia experimentara una bonanza de ingresos externos y fiscales (la más grande su historia), que en cierto modo transformó el tamaño de la economía boliviana<sup>4</sup>.

Como es sabido, las reformas estructurales de los años 80 y 90 del siglo pasado reorientaron la economía hacia el libre mercado y la apertura al capital extranjero. En el caso de los hidrocarburos (cf. el capítulo 3), la combinación de una legislación de promoción de inversiones, con una tributación compuesta por regalías y por impuestos a las utilidades, además de un enorme mercado asegurado con el contrato de venta de gas a Brasil y la construcción del gasoducto, tuvo el efecto de un incentivo poderoso para las inversiones petroleras, las que no tardaron en llegar y en lograr descubrimientos de grandes campos de gas natural que aumentaron sustancialmente las reservas. De pronto, el país se convirtió en una potencia gasífera en la región sudamericana.

La minería, por su parte, se vio favorecida por un régimen de concesiones que, otorgando derechos propietarios sobre los recursos mineros y creando un marco definido de derechos y obligaciones para todos los agentes económicos y de estabilidad para los contratos de los privados con el Estado, daba plenas garantías a las labores de exploración y explotación minera. Como resultado, entre los años 2008 y 2010, ingresaron en

---

<sup>4</sup> Luis Carlos Jemio (2019) ha estimado que durante los años 2006-2014, las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 18,2%, para impulsar el crecimiento del PIB a un promedio de 4,76%, uno de los más altos en décadas.

operación tres grandes proyectos mineros: San Cristóbal, San Bartolomé y San Vicente, con inversiones estimadas de más de dos mil millones de dólares en varios años de manera que creció la producción y se incrementaron las exportaciones. La nueva minería de complejos polimetálicos y plata refinada dio un renovado aliento a la minería boliviana, tras el desplome de las explotaciones de estaño, a mediados de los años 80. Compañías privadas como San Cristóbal, Manquiri, Pan American Silver, Sinchi Wayra, y Orvana Minerals, se constituyeron en el puntal de la recuperación minera, aportando capital, innovación en los procesos productivos, plantas modernas de recuperación y procesamiento, alta gerencia y nuevas oportunidades comerciales (cf. el capítulo 2). Ya para 2011, las exportaciones de este grupo representaron el 60% de todas las exportaciones mineras del país.

De no mediar tales inversiones en hidrocarburos y minería, que ampliaron sustancialmente la oferta productiva y exportadora del país, difícilmente Bolivia habría podido beneficiarse de ese período de bonanza e, incluso, soportar las fluctuaciones posteriores de las cotizaciones internacionales –esto último en el caso de la exportación de minerales es indiscutible–. Lo insólito y paradójico es que la larga permanencia del régimen populista de Evo Morales (2006-2014), hostil a la IED, le debe mucho al auge de la IED en los años previos que resultó siendo efímero. La verdad es que la estabilidad política de su gobierno se construyó en buena medida sobre la base productiva creada por los capitales extranjeros en sectores económicos claves.

También las inversiones extranjeras ha sido determinantes para la modernización y la expansión de las telecomunicaciones y cuyo impacto se extiende a toda la economía nacional. En el capítulo 5 de este libro, Castellón subraya la importancia de la capitalización de ENTEL el año 1996 y la apertura del sector al capital extranjero, que permitió revertir años de atraso tecnológico y falta de inversiones, para insertar a Bolivia en el mundo de la conectividad y los servicios digitales.

La agroindustria es otra actividad potenciada por la IED, y que ha abierto, quizá como ningún otro rubro, una posibilidad de diversificación económica, en particular desde la producción de oleaginosas, aunque no únicamente. La agroindustria representa un tercio de las exportaciones no tradicionales. Mendieta explica más adelante (cf. el capítulo 4) el papel relevante del capital extranjero en el potenciamiento de la actividad agroindustrial, en particular la que tiene lugar en el departamento de Santa Cruz, impulsando la producción y exportación de alimentos con mejor tecnología, investigación agropecuaria, encadenamiento productivo, nuevos esquemas de financiamiento y prácticas productivas sostenibles.

Es así como los ingresos provenientes del agronegocio, en particular de la soya y sus derivados, han provisto al país de una fuente alternativa de divisas (más de USD 18 mil millones en divisas desde el año 1992), además de los beneficios en términos de producción de alimentos, empleo y movilidad social. De hecho, de la producción de alimentos, dos tercios de las ventas nacionales se efectúan en la región oriental, al igual que el 60% del valor agregado en este rubro. Todo lo cual ha contribuido a gatillar el desarrollo cruceño (sin duda el fenómeno más destacable de los últimos 50 años), y su proyección como nuevo centro de poder económico y político en Bolivia.

En suma, la bonanza de los años 2006-2014 no se explica sin el concurso de la inversión extranjera. Lo mismo hay que decir de los avances en la diversificación de la economía por cuenta sobre todo del sector agroalimentario, que se afirma cada vez más por su potencial de crecimiento e inserción en cadenas globales de valor.

Paradójicamente, ha sido más bien la contracción de la IED en sectores como minería, hidrocarburos y telecomunicaciones, durante el gobierno de Morales, lo que ha frenado la expansión de sus capacidades productivas y que los ha devuelto a un estado de estancamiento. Una contracción que tiene que ver menos con la fluctuación de los precios internacionales que con el cambio súbito de las reglas de juego para la inversión privada, a partir del año 2006. Y es que, en efecto, la orientación estatista que tomó entonces la política económica erosionó rápidamente el clima de libertad y seguridad para la actividad privada, lo que se reflejaría en la paralización del proceso de inversiones, salvo la inversión en reposición de activos y en operaciones que ya se hallaban en marcha, pero prácticamente nada en labores de exploración de reservas y muy poco en nuevos proyectos productivos.

### LA IED COMO CAPITAL CONSTRUCTIVO

Pero la IED no ha sido importante tan sólo por su aporte al crecimiento económico y el desarrollo de capacidades productivas en los rubros en los que ha intervenido. También resulta relevante su contribución a la creación de una cultura de prácticas empresariales de integridad, transparencia, respeto a la ley, protección del medio ambiente y los derechos laborales y responsabilidad social; estimados como valores y atributos del “capital constructivo”, en oposición al concepto de capital corrosivo que desarrollamos y documentamos en un anterior estudio (Oporto, 2021). El término “capital corrosivo” alude a la presencia de capitales pertenecientes o vinculados (aunque no solamente) a regímenes autoritarios, que aprovechan de la debilidad institucional en otros países para realizar negocios espurios o tóxicos que socavan la legalidad y corrompen las instituciones.



De hecho, una hipótesis central de la investigación recogida en este libro, es la idea de que la IED, sobre todo cuando se desenvuelve en entornos institucionales eficaces, fiscalizada por reguladores competentes e independientes y supervisada por una ciudadanía atenta y activa, tiene la capacidad de propiciar una buena cultura de negocios consistente con los valores y los estándares internacionales que las compañías transnacionales se ven obligadas a cumplir en otros países del mundo y que, por ello, son una fuente de buenas conductas empresariales y, por tanto, de una interacción positiva y beneficios mutuos entre la inversión extranjera y el país receptor.

Los estudios de este libro, que examinan casos concretos de empresas con capital extranjero en varias áreas de la economía boliviana, permiten validar dicha hipótesis. Esto se verá con detalle en los capítulos que siguen.

Aquí nos limitamos a enfatizar un rasgo relevante de las experiencias de inversión extranjera en Bolivia. Se trata de la capacidad de implementar sistemas de gestión integral que articulan la dimensión económico-financiera con las dimensiones social y ambiental. Este enfoque de integralidad se refleja tanto en la misión y visión de las empresas como en la estructura organizacional con la que manejan sus operaciones, configurándose un esquema de gobernanza empresarial eficiente.

Se observa así que varias compañías con capital extranjero se han dotado de determinadas capacidades administrativas y operativas para optimizar sus relaciones laborales, lo mismo que con sus proveedores y las comunidades de su entorno, incluso con el Estado y otras entidades de la sociedad civil; todo ellos ámbitos a los que destinan recursos y operan a través oficinas o programas específicos y con personal capacitado. Esta clase de *inversiones responsables* demuestran que la rentabilidad es perfectamente compatible con la consecución de metas ambientales y sociales.

Una cuestión interesante es que los balances anuales de resultados suelen ser informados mediante “reportes de sustentabilidad”, y según estándares internacionales<sup>5</sup>. De hecho, ésta es una práctica habitual en los sectores minero e hidrocarburífero, aunque no exclusivamente en ellos. Considérese que las multinacionales con operaciones en diversos países y que cotizan en las bolsas de valores, deben cumplir, incluso por exigencia de sus accionistas, regulaciones exigentes y someterse –voluntariamente– a estándares internacionales de gestión empresarial, de lo contrario se exponen a ser castigadas, incluso por el mismo mercado de capitales.

---

<sup>5</sup> De los Estándares GRI (Global Reporting Initiative), que aplican varias compañías en el país, se puede decir que representan las mejores prácticas a nivel global para informar públicamente los impactos económicos, ambientales y sociales de una organización. Los informes de sustentabilidad proveen información de las contribuciones positivas y negativas de las empresas al desarrollo sostenible, y en ese sentido son una forma de rendición de cuentas.

## La inversión extranjera en Bolivia

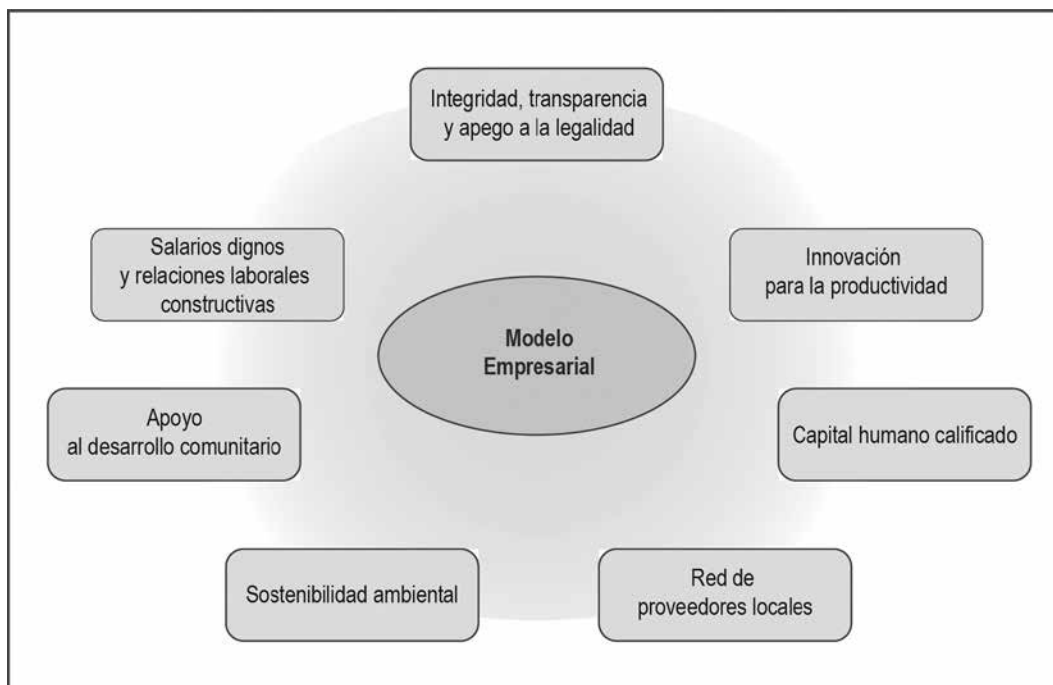
---

El resultado de un sistema de gestión integral es una forma de gobernanza muy eficiente en las empresas y, en todo caso, cualitativamente superior a la que se observa en la mayoría de las empresas nacionales, mayormente familiares y de mediana y pequeña escala, muchas de las cuales no cuentan con un gobierno corporativo.

Esquemáticamente, este renovado modelo empresarial para la gestión integral comporta al menos 7 elementos: i) principios de integridad, transparencia y apego a la legalidad; ii) innovación para la productividad; iii) capital humano calificado; iv) red de proveedores locales; v) sostenibilidad ambiental; vi) apoyo al desarrollo comunitario participativo; vii) salarios dignos y relaciones laborales constructivas.

La figura siguiente ilustra estos componentes que conforman un patrón de gobernanza bastante común en el mundo empresarial moderno y que, según nuestra hipótesis de trabajo, distingue las cualidades del capital constructivo.

**Gráfico 1. Capital Constructivo – Gestión integral**



Ello no significa que todas las empresas con capital extranjero encajen en este sistema de gobernanza y capital constructivo. En los límites de nuestra investigación, acotada a un número pequeño de compañías, eso es algo que no podríamos afirmar ni sustentar. Sin embargo, a la luz de los casos de IED estudiados, sí podemos decir que hay

experiencias promisorias y casos de éxito. En la muestra analizada se observan distintos grados y modalidades de aproximación a ese modelo ideal de gestión integral que articula las dimensiones económico, social y ambiental –lo cual sugiere que hay asignaturas pendientes–. Por ejemplo, una cuestión que requiere mucha más indagación tiene que ver con los programas de apoyo a las comunidades. Los elementos relevados en esta investigación no permiten sacar conclusiones acerca de la calidad de tales programas y la medida en que estos sirven para fortalecer las capacidades humanas y el talento de sus pobladores y no se convierten en meros programas asistenciales que generan dependencia del aporte de las empresas.

Con todo, vale la pena enfatizar que las experiencias analizadas marcan una perspectiva de consecución de mejores prácticas empresariales, que es lo que importa subrayar cuando se habla de capital constructivo. Así pues, no es casual que los resultados operativos y la rentabilidad de las inversiones extranjeras en empresas productivas y de servicios sean frecuentemente más altas que las que pueden obtener otras empresas con capitales domésticos. Y, sobre todo, muy por encima de los resultados de las empresas públicas que se rigen por un régimen diferente, con pronunciadas carencias en capital, tecnología, recursos humanos, gerencia y autonomía de gestión.

En efecto, un informe de la Oficina de Fortalecimiento de la Empresa Pública (OFEP, 2019), dependiente del Ministerio de la Presidencia, ha alertado sobre la crítica situación financiera y administrativa de las empresas estatales, señalando al menos 15 problemas comunes en 63 empresas examinadas. Entre estos problemas se cita: (a) descubierta patrimonial de varias empresas y que, por pérdidas acumuladas, pueden causar una “quiebra técnica casi automática”, además que muchas empresas no tienen consolidado el derecho propietario sobre sus inmuebles o terrenos, lo que pone en riesgo las inversiones y la continuidad de las operaciones; (b) negocios y proyectos sobredimensionados y modelos de gestión ineficientes, que tienen como único cliente al mismo Estado; (c) mecanismos de financiamiento inapropiados, carencia de capital operativo y falta de liquidez; (d) problemas de seguimiento, control, supervisión, información y transparencia en la gestión, con varios niveles de control (ministerios, directorios, etc.) y confusión en las responsabilidades (*“algunos ministerios tienen injerencia directa en las definiciones de la empresa, lo que diluye la responsabilidad y dificulta la línea de mando. En muchos casos hay alta rotación de personal y directivos”*).

Por si fuera poco, el Registro de Procesos de las Empresas Públicas ha contabilizado 1.225 procesos: 572 son procesos penales, 196 demandas por corrupción o por denuncias relacionadas.

Acerca de este mismo asunto, Javier Cuevas (2021), ha subrayado que en la profusa cantidad de empresas públicas existentes únicamente la estatal petrolera YPFB ha generado excedentes en un contexto de altos precios del gas natural, lo cual de alguna manera ha compensado, en el balance global, las pérdidas operativas de casi todas las demás. La proliferación de empresas del Estado produjo dispersión en los gastos de capital y, por tanto, ineficiencia. La falta de priorización y coherencia tuvo un costo de oportunidad elevado y en detrimento, por ejemplo, de la inversión en exploración petrolera. Y no sólo eso. El descomunal crecimiento del sector público empresarial se ha financiado con créditos del Banco Central, lo que no sólo desvirtúa el rol del BCB, sino que exacerba la expansión monetaria y, con ello, la pérdida de reservas internacionales.

Cotejar los resultados de las compañías con capital extranjero con los resultados de las empresas del Estado, tiene sentido por cuanto son estas últimas las que han tomado un mayor protagonismo en Bolivia, a partir de la reimplantación del capitalismo de Estado en 2006. La comparación es también pertinente porque muchas empresas públicas son exponentes conspicuas de malas prácticas empresariales y, a menudo, en colusión y complicidad con los capitales corrosivos procedentes de países con gobiernos autoritarios. Estos aspectos han sido puestos de manifiesto en nuestro anterior estudio sobre el capital corrosivo en Bolivia (Oporto, 2021).

La cuestión de la participación estatal en la economía y sus implicaciones institucionales es abordada a continuación.

### LOS PROBLEMAS INSTITUCIONALES

Si los estudios de este libro sobre la IED destacan su potencial constructivo, por otro lado develan las barreras que inhiben su crecimiento y diversificación: la inseguridad jurídica, los sofocantes controles y fiscalizaciones, las limitaciones a la iniciativa privada, la ausencia de Estado de derecho –cuya máxima expresión es un sistema judicial cooptado por el poder político–, y por tanto de un orden jurídico e institucional que no garantiza firmemente los derechos de los inversionistas ni la estabilidad de los contratos<sup>6</sup>. Precisamente, éstas son las cuestiones por las que Bolivia es percibida como un país de mucha incertidumbre institucional y problemático para la inversión privada.

Ahora bien, lo que no debe perderse de vista es que ello es resultado de un orden político que incrementa notablemente el poder del Estado en la economía. En Bolivia, en efecto, de la mano de un régimen populista autocrático ha tomado vigor el modelo

---

<sup>6</sup> No es casual que en el Índice de Estado de Derecho 2020, del Word Justice Project, Bolivia ocupe el puesto 121 entre 128 naciones evaluadas, tan solo por encima de Venezuela en el ranking de América Latina.

de capitalismo de Estado cuya definición esencial es el control estatal de la propiedad y la gestión de las principales empresas en la producción y en la provisión de servicios, además de constituirse en un sistema intervencionista para el sector privado que debe operar bajo la tutela estatal. La consecuencia es la primacía de las empresas públicas y el desplazamiento del sector privado, dentro de un sistema económico ineficiente y opaco que resiente la falta de competencia y libertad empresarial<sup>7</sup>. De hecho, las empresas privadas deben amoldarse a un esquema de premios y castigos y manejarse en los límites que el gobierno les permite. Un ejemplo de ello son las restricciones impuestas a la exportación de granos y carne y no siempre por razones económicas justificadas, perjudicando el trabajo de las empresas agroexportadoras<sup>8</sup>.

Lo cual, sin embargo, no ha sido óbice para que algunos grupos privados consigan prosperar gracias a sus buenos contactos e influencias políticas, especialmente en las compras estatales y la adjudicación de obras públicas<sup>9</sup>.

Más allá de la precaria institucionalidad, está la cuestión de una administración pública poco profesional y competente y extremadamente vulnerable a la corrupción, de manera que el sistema de decisiones funciona menos siguiendo el cumplimiento de la ley y el sentido de servicio público que por pautas discrecionales, la voluntad del “jefe”, el designio partidista o la presión de grupos corporativos. El efecto de todo lo dicho es un ambiente de negocios que desalienta las inversiones y mantiene al sector privado constreñido y por debajo de sus potencialidades.

Veamos un ejemplo de cómo se ve afectada la inversión extranjera en Bolivia. La inversión en el sector minero en el quinquenio 2014-2018 ha sido, en promedio, entre 9 y 29 veces menos que la inversión minera en los vecinos Chile, Perú y Argentina. Un informe de la CEPAL (2016) corrobora esta asimetría, anotando que del total de la IED

---

<sup>7</sup> En el Índice de Libertad Económica 2020, de la Heritage Foundation, Bolivia es el número 172 entre 178 países evaluados, con 42,8 puntos. Los latinoamericanos con puntaje más alto son Chile (76,8), Colombia (69,2) y Uruguay (69,1). Los países menos libres económicamente son Bolivia, Cuba y Venezuela.

<sup>8</sup> Otro ejemplo menos conocido es el veto del gobierno a la posible venta de la mina San Cristóbal por parte de la japonesa Sumitomo a un grupo de empresarios del departamento de Santa Cruz. Según fuentes bien informadas, el gobierno habría considerado políticamente inconveniente que intereses económicos de una región percibida como “opositora” pudieran avanzar sobre la minería del occidente boliviano.

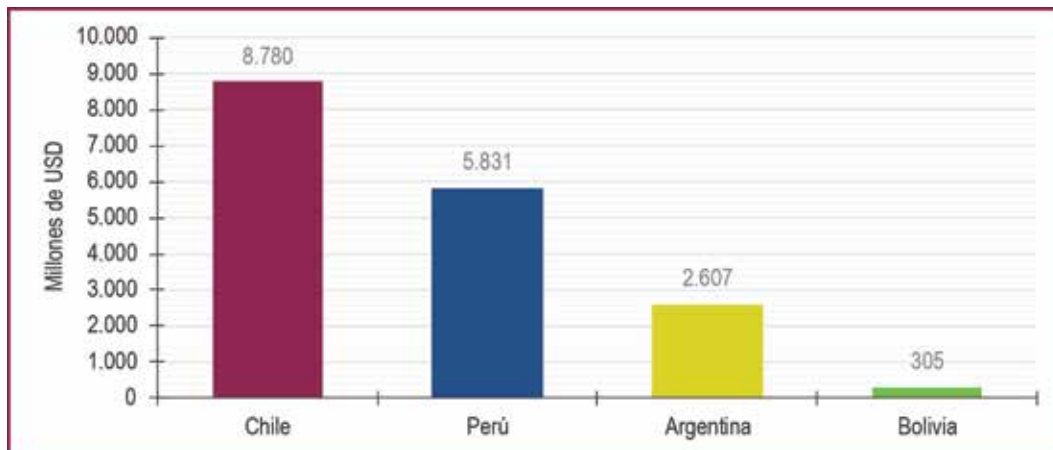
<sup>9</sup> Un caso emblemático es el del empresario paraguayo-venezolano Carlos Gill Ramírez (para algunos el rostro visible del capital corrosivo), que ganó notoriedad por sus negocios en la industria, el transporte ferroviario, el comercio, el sector inmobiliario y los medios de comunicación, y también por su cercanía personal con el entonces presidente Evo Morales y otros altos cargos del gobierno. Sus inversiones, estimadas en más de 300 millones de dólares, suscitan muchas dudas acerca de su transparencia y legalidad, tal como se puso de manifiesto en una investigación parlamentaria. Véase más, al respecto, mi artículo introductorio al libro *El capital corrosivo y los retos de buena gobernanza*, pp. 14-18.



## La inversión extranjera en Bolivia

destinada a la minería en la región, tan sólo el 1,4 % tuvo como destino Bolivia, siendo los principales destinatarios Chile (32,3%), Perú (22,8%) y Brasil (20,5%).

Gráfico 2. Inversión promedio anual - Sector minero - 2014-2018



Fuente: Elaboración propia, con base al gráfico de la presentación del Ministerio de Minería y Metalurgia. Audiencia Pública de Rendición de Cuentas final 2019 inicial 2020.

Ahora bien, una excepción parcial al clima de negocios adverso en Bolivia es el ambiente que se vive en el departamento de Santa Cruz. En efecto, esta región ha logrado hasta cierto punto escapar a la camisa de fuerza del autoritarismo económico y el centralismo administrativo para construir una institucionalidad local más robusta y eficiente para la competencia económica y la atracción de inversiones dentro de un modelo de desarrollo productivo con gran protagonismo del sector privado. Por ello, no sorprende que el 43% de los flujos de inversión extranjera en el país se ha concentrado en Santa Cruz, a partir del éxito mostrado por esta región para captar capitales y recursos humanos, incluso de otros departamentos del país (cf. el capítulo 4).

Al hacer hincapié en las condiciones institucionales para movilizar la inversión privada, y particularmente la extranjera, no pretendemos, ni mucho menos, ignorar o pasar por alto otras limitaciones relevantes, como la estrechez del mercado nacional, los elevados costos de transporte, la debilidad del tejido productivo, la ausencia de redes de proveedores, el capital humano, los bajos niveles de educación, la incipiente actividad investigativa y tecnológica, las carencias de infraestructura básica, etc. Desde luego son factores que importan, y mucho, y, de hecho, lastran el desarrollo económico y la diversificación productiva de Bolivia.

No obstante, el peso de estos factores no es el mismo que en el pasado. La población boliviana, con aproximadamente 12 millones de habitantes, no es poca cosa (es más

o menos la misma cantidad de población de Chile a mediados del siglo pasado). Con muchas dificultades, el país ha progresado en su red de carreteras, aunque queda mucho por hacer. La cobertura educativa se ha extendido, incluso el ingreso a la enseñanza superior se ha democratizado; el problema ahora es la calidad de la educación, sobre todo de la educación pública y rural, y la formación técnica. También han aumentado las posibilidades de acceso a la innovación y la tecnología; lo que ha logrado el sector agropecuario de Santa Cruz en este terreno es encomiable.

En suma, el país está relativamente mejor preparado para recibir inversión extranjera. Incluso en el sector de la industria manufacturera, que, de hecho, ha recibido algunas inversiones de capital extranjero enfocadas primordialmente en el mercado nacional (cf. el capítulo 6).

El principal cuello de botella es la institucionalidad y, naturalmente, la gobernabilidad política. De ahí por qué se justifica discutir acerca de las condiciones institucionales que Bolivia debería alcanzar para convertirse en un país atractivo a la inversión y, también, sobre las estrategias políticas que lo hagan posible.

### LA INVERSIÓN PARA RECONSTRUIR LA ECONOMÍA

El debate debe comenzar por tematizar la cuestión de la IED, y por valorizar su rol en el proceso de desarrollo. Es un debate necesario, incluso apremiante. La economía boliviana tiene el imperativo de superar las secuelas de la pandemia, de acelerar su recuperación y reconstruir los fundamentos de su modelo de crecimiento. Insistir en un modelo basado en el gasto público y en las expectativas de un nuevo ciclo de precios extraordinarios de las materias primas<sup>10</sup>, no es realista ni políticamente responsable. Si bien una mejora de las cotizaciones de los *commodities* puede incentivar la entrada de IED, no es esto lo que va a producir un shock externo en Bolivia. El capitalismo estatal es una opción anacrónica y su financiamiento cada vez menos sostenible, como lo ha demostrado convincentemente Cuevas en su análisis sobre las empresas estatales<sup>11</sup>:

*Varias empresas estatales están en quiebra o en riesgo de quiebra y su futuro es incierto. La creación de empresas estatales insolventes ha constituido un elevado costo de oportunidad, especialmente dada las carencias de infraestructura y servicios que padece el*

---

<sup>10</sup> El gobierno del presidente Luis Arce defiende esta perspectiva. Lo ha reiterado en el discurso presidencial de celebración del “Estado plurinacional”, el 22 de enero de este año, al evaluar los resultados de su primer año de gobierno. cf. “Arce resalta logros de gestión y dice que Bolivia sale de la crisis”, Página Siete.

<sup>11</sup> “La situación económica y de financiamiento de las empresas estatales”, en Oporto y otros: *Las empresas públicas bajo escrutinio. ¿Qué hacer con ellas?*, Serie Análisis N° 33, Fundación Milenio, edición digital, p. 19.

*país. Costo que se prolongará en el futuro sobre los ingresos tributarios cuando haya que pagar los créditos del despilfarro.*

*La necesidad de impedir un drenaje de las reservas internacionales impone límites al crédito del BCB. Por tanto, es urgente que las empresas estatales generen excedentes operativos para financiar sus nuevos emprendimientos o proyectos. Esfuerzo que es improbable que suceda con varias de las empresas estatales. En el caso de YPF, hay la urgencia de avanzar en exploración, sin embargo, la tendencia decreciente en la producción de gas natural y de líquidos desde 2015 ha provocado la caída de sus ingresos y utilidades operativas, por lo cual se plantean serias interrogantes sobre su futuro. Desde ya, la imposibilidad de recurrir al crédito externo para ejecutar sus proyectos sugiere revisar la actual ley de hidrocarburos con el fin de atraer inversión extranjera directa.*

Incluso, en la hipótesis de que Bolivia pueda recurrir a más créditos concesionales del gobierno de China, como ya sucedió en años anteriores (Oporto, 2021), esto supone generar una peligrosa dependencia financiera del gigante asiático, amén del riesgo de potenciar más la entrada de capitales corrosivos que socavan la perspectiva de un desarrollo democrático.

Desde el punto de vista del interés general de los bolivianos el cambio de rumbo de la estrategia económica no es tanto una opción ideológica como una necesidad práctica. Nuestro país necesita transitar a un nuevo modelo de desarrollo fundado en dos pilares: (1) la inversión privada como motor de crecimiento y diversificación; y (2) la productividad como eje de transformación productiva e incremento de las exportaciones.

Estos cambios estructurales no son posibles sin el concurso de la IED, y todo lo que esta puede aportar en términos de:

- Flujo de nuevos capitales a la economía nacional.
- Inserción en cadenas globales y regionales de valor.
- Innovación y capacidades tecnológicas en las empresas.
- Exploración de nuevas oportunidades productivas y de exportación.
- Transferencia de conocimientos y cualificación del capital humano.
- Articulación de conglomerados productivos y redes de proveedores.
- Empleo de calidad y protección de derechos laborales.
- Ingresos para el Estado por impuestos y regalías.
- Sostenibilidad ambiental y transición a las energías limpias y renovables.

Si la IED se expande, nuestra economía puede prescindir o al menos ser menos dependiente del financiamiento externo, y el país podrá disponer de mejores armas para contener los riesgos del capital corrosivo. El reto pues consiste en movilizar y encauzar la participación del capital extranjero hacia un modelo de crecimiento de base ancha y socialmente inclusivo, sustentado en la iniciativa privada y la capacidad emprendedora de los bolivianos.

Este desafío comporta la necesidad de redefinir el papel del Estado en la sociedad y en la economía de manera que pueda centrarse en sus funciones primordiales: garantizar una educación y salud de calidad; dar seguridad ciudadana efectiva; proveer un servicio judicial independiente, eficaz y accesible; desarrollar la infraestructura y la conectividad del territorio nacional y con el mundo; cuidar los bosques y luchar contra el cambio climático; proteger la propiedad y la libertad económica y facilitar los negocios, el emprendimiento y la creación de empleo formal con servicios administrativos sencillos, no burocráticos y de bajo costo; regular la competencia económica y defender los derechos de los usuarios y consumidores; promover la investigación científica y el desarrollo tecnológico; proteger a las poblaciones vulnerables, asegurar el orden y la gobernabilidad, la defensa nacional y las fronteras.

Un Estado que pueda cumplir efectivamente estas funciones fundamentales sería un Estado de verdad, que no lo hemos tenido nunca. Presupone reorientar y focalizar el gasto público para la atención de esas nuevas prioridades, reduciendo el tamaño del agigantado aparato estatal<sup>12</sup>. No se trata de debilitar al Estado sino lo contrario: fortalecer sus capacidades institucionales y humanas y liberar los recursos que hoy son despilfarrados en la ineficiencia, el clientelismo y la corrupción, para reasignarlos a lo que es primordial para la gente: buenos servicios públicos. Y es que, en efecto, si el país fuese capaz de movilizar la IED y ensanchar el espacio de actuación del sector privado, sería ésta la oportunidad para modernizar la administración pública y reducir el enorme gasto actual, lo que además es indispensable para resolver el déficit fiscal y volver a los equilibrios fiscales y macroeconómicos.

---

<sup>12</sup> El economista Antonio Saravia ha medido el peso del Estado en el gasto público, tomando como referencia el presupuesto del gobierno 2022. Su primera observación es que el gasto presupuestado de USD. 34.000 millones, equivale al 90% de nuestro PIB, en tanto que en Estados Unidos el presupuesto del gobierno representa solo el 30% del PIB; en Chile el 32% del PIB, en Paraguay el 37% del PIB. También observa que el 57% va a gastos corrientes, el 17% a gastos de capital y el 26% a otros usos que incluyen el servicio de la deuda. O sea que, por cada dólar en gasto de capital, se asignan 3,5 dólares de gasto corriente. Más aún: 5.000 millones de dólares del gasto de capital tienen como destino las más de 60 empresas públicas, mayoritariamente deficitarias. Véase su artículo: “El presupuesto del horror”, Brújula Digital, 05/12/2021.

### POLÍTICAS PARA PROMOVER LA INVERSIÓN

Pero no sólo se trata de facilitar la presencia del capital extranjero. Es imperioso asegurar condiciones para que éste pueda desplegar todo su potencial y para que los beneficios de su trabajo sean socialmente relevantes. Es obvio que de ello depende que la IED sea percibida y reconocida en la sociedad como una inversión necesaria y legítima. Conseguir estos objetivos debe ser un cometido de la política pública. Bolivia precisa una política eficaz para atraer la inversión y los capitales constructivos que impulsen la recuperación y reconstrucción de su economía.

De eso trata, justamente, el tema investigativo de este libro. Pensamos que los estudios sobre la IED y la identificación de casos relevantes de capital constructivo, expuestos en estas páginas, aportan elementos singulares para construir una agenda de políticas de promoción de la inversión privada extranjera y nacional, con ciertos ejes centrales:

#### I. APERTURA DE MERCADOS

Bolivia será un país atractivo a la inversión en tanto pueda ofrecer oportunidades de mercado para la producción en el territorio nacional. De hecho, la era del gas natural fue posible porque el país aseguró un contrato de venta de gas al mercado brasileño por 20 años, que, junto con los incentivos tributarios y otras medidas correctas, despertaron el interés de las compañías petroleras de invertir en la exploración y desarrollo de los campos gasíferos. También es reconocido que las preferencias comerciales que, en su día, posibilitaron los acuerdos del Pacto Andino, han sido muy relevantes para impulsar la expansión de la agricultura comercial de Santa Cruz. Éstas y otras experiencias demuestran la importancia crucial de los mercados de exportación.

Las estimaciones de Mendieta (cf. el capítulo 4), prevén un excedente exportable en alimentos que fácilmente podría quintuplicarse para fines de la presente década de modo que se pasaría a exportar, sólo en soya y derivados, alrededor de USD 4 mil millones anuales, superando el valor de las exportaciones de gas natural. El potencial productivo existe; esto parece indiscutible. La cuestión es asegurar los mercados externos que puedan absorber la oferta productiva ampliada. Y lo mismo vale para otros rubros exportables en la industria, las energías, los servicios digitales, etc.

Lo que se necesita es una política agresiva de apertura de mercados externos. Es lo que han tenido Perú, Chile, Colombia y otros países, suscribiendo tratados de libre comercio y otros acuerdos regionales de integración e intercambio comercial. El mejor

ejemplo es la Alianza del Pacífico, que agrupa a Chile, Perú, Colombia y México (y con la posible integración de Ecuador), que representa el 41% del PIB latinoamericano, y que para Bolivia podría ser una alternativa ventajosa.

Esta política de integración comercial debe comenzar por remover las absurdas restricciones a las exportaciones de origen agropecuario impuestas, paradójicamente, por el gobierno boliviano. También está la necesidad de más inversiones públicas y privadas en infraestructura de carreteras, aeropuertos, ferrovías, puertos fluviales. Pero, así como la IED requiere de mercados, ella también puede contribuir a abrirlos por su capacidad de articular la producción en cadenas internacionales de valor y por lo que pueda aportar al desarrollo de las infraestructuras nacionales. Esto es algo que no debe olvidarse.

### 2. TECNOLOGÍA Y DIGITALIZACIÓN

Incrementar la capacidad agropecuaria y en la industria de transformación demanda, cómo no, de mejoras constantes de productividad que sólo se pueden lograr con más innovación y tecnologías modernas y de precisión, de modo que, por ejemplo, los rendimientos agrícolas se acerquen al mismo nivel de otros países de la región. Naturalmente que la IED sería una fuente natural de recursos para este desarrollo tecnológico, incluso en la minería que requiere de una intensa labor investigativa minero-metalúrgica para el aprovechamiento de la ingente riqueza geológica.

Elevar las capacidades tecnológicas y de innovación de las grandes, medianas y pequeñas empresas es primordial, y nada podría contribuir tanto como la digitalización y el desarrollo de las nuevas tecnologías digitales. Bolivia lleva un rezago considerable en la digitalización de su economía y en los servicios públicos, que gravita en la pérdida de oportunidades económicas y de empleo de mayor calidad, tanto como en la desprotección de la población en necesidades básicas como son la salud y la educación.

Este rezago puede revertirse con nuevas inversiones privadas extranjeras y nacionales en telecomunicaciones, en conectividad y en la industria de productos digitales; y el Estado debe facilitarlas, no interferirlas ni suplantarlas. También hay una tarea trascendental para el gobierno que es mejorar la calidad de la educación boliviana, en todos sus niveles, de manera que el país cuente con una masa crítica de profesionales, técnicos e investigadores, bien preparados; esto es, capital humano apto para la innovación y la economía del conocimiento.

### 3. SEGURIDAD JURÍDICA E INSTITUCIONAL

Si hay una demanda generalizada del sector privado y los inversionistas que pueden tener interés de venir a Bolivia es la exigencia de reglas claras y predecibles. Definitivamente, es un requisito esencial e ineludible para que Bolivia pueda recuperar y ganar la confianza de los inversores. Concretamente, esto significa fortalecer los derechos de propiedad, las garantías a la inversión, la estabilidad de los contratos, la regulación sectorial, en suma, reglas claras para la inversión y la actividad empresarial. Quizá este sea el mejor incentivo a la inversión privada.

En los estudios de este libro, es bastante claro que la seguridad jurídica e institucional importa modificaciones en las leyes de minería, hidrocarburos, telecomunicaciones y otras, incluso una reforma de la Constitución para una plena libertad económica y para abrir los candados actuales a las inversiones. También se requiere de una buena **Ley de Inversión Extranjera**, que pueda promover, fomentar y proteger las inversiones de capital extranjero, como la tienen muchos otros países.

Esta reforma legal debería fijar un marco normativo e institucional adecuado para regular debidamente la acción de la IED, ajustando y llenando los vacíos normativos que interfieren la entrada de capitales a nuestra economía. Esta propuesta es desarrollada en el capítulo 7 de este libro.

Un componente de esta agenda es reformular la **Ley de Conciliación y Arbitraje** en materia de inversión privada nacional y extranjera, estableciendo con carácter general que los contratos administrativos podrán sujetarse a conciliación y arbitraje y que estas formas de resolución alternativa de controversias se aplicarían en las situaciones en que el Estado actúe como sujeto de derechos patrimoniales. Ello abriría la posibilidad de acudir a **tribunales internacionales de arbitraje** para apelar, en caso necesario, las decisiones de los tribunales locales, frecuentemente contaminados por la presión política y la extorsión, lo cual redundaría en mayor seguridad para la inversión externa.

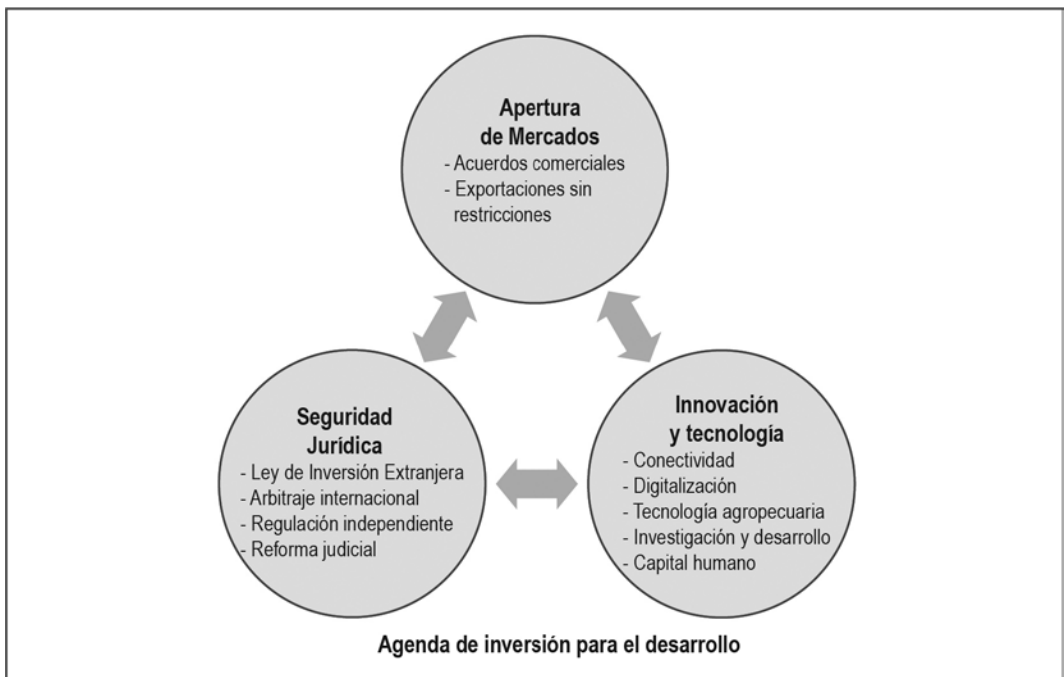
También es necesario un **nuevo sistema regulatorio** independiente y altamente profesional, en sustitución del actual esquema de autoridades de fiscalización y control de empresas, que es eminentemente político, burocrático y fiscalmente oneroso. Bolivia requiere una política de mejora de la calidad regulatoria, que rescate lo mejor de la experiencia nacional y se nutra de las buenas prácticas internacionales. Una buena regulación debe facilitar y fomentar la competencia y libertad económica, reducir los costos de transacción en la vinculación de las empresas con el sector público, resguardar los derechos de las empresas y usuarios y limitar la discrecionalidad del Estado, estimular

la gobernanza de las empresas e impulsar la formalización económica. Adicionalmente, reforzar la vía contencioso-administrativa para la resolución de las controversias con sujeción a la ley y con garantía del debido proceso.

Huelga decir que éstas y otras medidas caerían en saco roto sin una reforma integral del sistema de justicia, que reponga el principio de independencia judicial y refuerce la capacidad de los tribunales de administrar justicia de forma proba e idónea y así también dar certidumbre jurídica a la actividad económica.

Desde nuestra perspectiva, estas son tres grandes políticas con un fuerte potencial de articular una **Agenda de Inversión para el Desarrollo**, y generar un círculo virtuoso, en el que se encadenan unas políticas con otras, potenciando sus beneficios económicos, sociales y ambientales.

**Gráfico 3. Políticas para promover la inversión**



Pero quizá este planteamiento sea insuficiente si no emerge una corriente de opinión con el vigor necesario para posicionar en la agenda pública los temas de la IED y el capital constructivo e incidir en los decisores de políticas. Más aún: precisamos de una coalición social de empresarios, trabajadores, intelectuales y actores políticos, que abogue y defienda la iniciativa privada y sea un promotor de los cambios normativos e



institucionales que hagan de Bolivia un país atractivo a la inversión, construyendo, bajo su impulso, los acuerdos políticos, sociales e institucionales necesarios.

Por cierto, una tarea que no luce sencilla en una sociedad que ha recelado del capital externo y que es reticente a valorar el rol de la empresa privada en el proceso de desarrollo, pero que, sin embargo, tiene ahora el desafío de hacerlo, porque en ello puede estar en juego mucho de su futuro.

### A MODO DE COLOFÓN

Si, a pesar de todas las circunstancias adversas para la inversión privada, un puñado de empresas con capital extranjero ha demostrado resiliencia, y ha sido capaz de desenvolverse con un relativo éxito y que, ahora mismo, no obstante las dificultades, existen inversores, ejecutivos y trabajadores lidiando por sacar adelante sus prospectos y operaciones, habría que imaginarse cuánto pudiera lograrse si la sociedad boliviana se pone a trabajar para alcanzar la imagen positiva de un país en el que los inversores sí pueden confiar y para lo cual se dota de nuevos arreglos institucionales y decide alinearse con los empresarios nacionales y las compañías de capital extranjero a fin de remover los obstáculos y para facilitar los proyectos de inversión. He aquí el gran desafío para Bolivia.

---

## Capítulo 2

# La IED en la minería. Experiencias de capital constructivo

Jaime Villalobos

### INTRODUCCIÓN

En este capítulo exploramos el papel de la Inversión Extranjera Directa (IED) de capital constructivo en la minería de Bolivia, enfatizando su prominencia económica, sus debilidades, restricciones, potencialidades y oportunidades de expansión.

Capital constructivo en minería es aquel que contribuye al desarrollo sostenible del país y de la región en que se desenvuelve. Este concepto está estrechamente relacionado con el de minería sostenible, la cual reúne en sus operaciones tres grandes atributos: i) la *innovación tecnológica* como un factor imprescindible para optimizar el aprovechamiento de un recurso natural no renovable –como son los minerales– mediante una minería competitiva y generadora de valor en todas sus fases; ii) el *desarrollo sostenible*, que conjuga de manera integral en sus operaciones extractivas el crecimiento económico y la generación de valor, con la inclusión social y la sostenibilidad medioambiental; y iii) la *responsabilidad social empresarial*, entendida como el compromiso permanente de la empresa de lograr el desarrollo económico y social de sus trabajadores, de sus familias y de la comunidad con la que interactúa.

También analizamos dos experiencias de participación del capital extranjero en el sector minero y su contribución en capital, tecnología, gerenciamiento, recursos humanos, gobernanza y otros aspectos de su práctica corporativa e institucional. Estos dos casos específicos de estudio se refieren, por un lado, a la Empresa Minera San Cristóbal (MSC), ubicada en la región de Lípez, del departamento de Potosí, y por muchos años la mina más grande y productiva en Bolivia; y por otro, a la Empresa Minera Paititi S.A. (EMIPA), que opera en la región de Chiquitos, en el precámbrico boliviano, al este de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

Este acercamiento a la cuestión minera en nuestro país tiene como premisa fundamental la convicción de que el desarrollo sostenible de la minería boliviana requiere del protagonismo del sector privado y del concurso del capital internacional bajo la modalidad de IED en capital constructivo. Pensamos que esta afirmación es congruente

con la experiencia de la minería boliviana y también con las necesidades y los desafíos actuales de Bolivia, un país minero por historia y por tradición, y que sigue teniendo en la explotación de sus recursos mineros una de sus principales fuentes de generación de bienes exportables, de excedentes, de trabajo, de ingresos fiscales y de progreso material para amplios sectores de su población.

Como se verá en el desarrollo de este capítulo, a pesar del reducido número de empresas que componen el sector empresarial privado minero, las compañías de capital extranjero se han constituido en las últimas dos décadas en la columna vertebral de la actividad minera boliviana por su elevada participación en producción y exportaciones de minerales, así como por su contribución a las recaudaciones fiscales en regalías e impuestos y otros beneficios económicos y sociales para las regiones mineras del país. Además, en muchos aspectos este grupo privado sobresale por sus prácticas de innovación tecnológica, transparencia, rendición de cuentas, preocupación por el capital humano, seguridad industrial, protección del medio ambiente y una relación constructiva e inclusiva con las comunidades aledañas. Se puede decir, entonces, que la IED aporta a mejorar las prácticas empresariales, alineándolas con los objetivos de desarrollo sostenible y los retos del cambio climático cada vez más presentes en la preocupación de la industria minera mundial.

El estudio de los dos casos elegidos (Minera San Cristóbal y Empresa Minera Paititi), persigue justamente analizar y documentar estos atributos y cualidades de la IED en la actividad minera del país, y también extraer lecciones de estas experiencias, que puedan servir de referencia para estimular unas mejores prácticas empresariales en Bolivia. La hipótesis que guía nuestra exploración al tema es que ambas experiencias, cada una en su propia dimensión, son exponentes de un nuevo tipo de minería moderna, sustentable y socialmente inclusiva, que encaja dentro del concepto del capital constructivo que sintetiza las virtudes de una conducta empresarial de integridad, legalidad y transparencia<sup>13</sup>.

En ese contexto, interesa sobremanera discutir las condiciones de Bolivia para atraer un mayor volumen de IED en capital constructivo para la minería, tal como sucede en otros países vecinos con importante actividad minera y, particularmente, las barreras y restricciones que lo impiden. Pero también las oportunidades y potencialidades para impulsar un proceso de inversiones y de transformaciones que puedan situar a la minería boliviana a la altura de los grandes desafíos del desarrollo sostenible.

---

<sup>13</sup> No toda IED en minería es capital constructivo. Existen inversiones, como las dragas que explotan oro en los ríos de la cuenca amazónica, principalmente del departamento de La Paz, y también en las regiones de Beni y Pando, con un impacto muy negativo sobre el medio ambiente y la salud humana.

### UNA BREVE MIRADA HISTÓRICA

A mediados de la década de 1970, la minería de Bolivia atravesaba por un ciclo de altas cotizaciones de sus productos en el mercado internacional. En ese entonces, el sector minero era el principal exportador y el motor productivo que movía la economía del país. La minería generaba el 60% de las exportaciones del país y el 14,4% de los ingresos fiscales; contribuía con el 8,1% del PIB y empleaba al 3,3% de la fuerza laboral del país. Bolivia figuraba entre los principales productores de estaño, antimonio y tungsteno y era un importante productor de plata, zinc, bismuto, oro y cadmio.

De hecho, en 1976 existían registradas alrededor de 5.240 concesiones mineras (la mayoría en la región andina occidental), 2.200 de ellas en producción. COMIBOL, la empresa estatal, operaba 25 importantes distritos mineros productivos, un ferrocarril y varias fundiciones y maestranzas. Por su parte, en el sector privado, la minería mediana estaba conformada por 25 a 30 compañías mineras constituidas en su gran mayoría por capitales nacionales, con un promedio de dos operaciones mineras por empresa. Existían, además, varios centenares de operaciones de la llamada minería chica y de cooperativas mineras.

Sin embargo, esa imagen de bonanza minera era engañosa y su situación peligrosamente frágil. La industria minera boliviana era estructuralmente débil y poco competitiva; de hecho, se componía mayormente de minas subterráneas, con altos costos de producción, que explotaban en forma selectiva y con uso intensivo de mano de obra vetas angostas con contenidos de alta ley de minerales de alto valor específico<sup>14</sup>. Ese tipo de operaciones, por sus altos costos unitarios, sólo podía subsistir en tanto se mantuvieran las altas cotizaciones de los metales en los mercados internacionales que caracterizaron a dicho período.

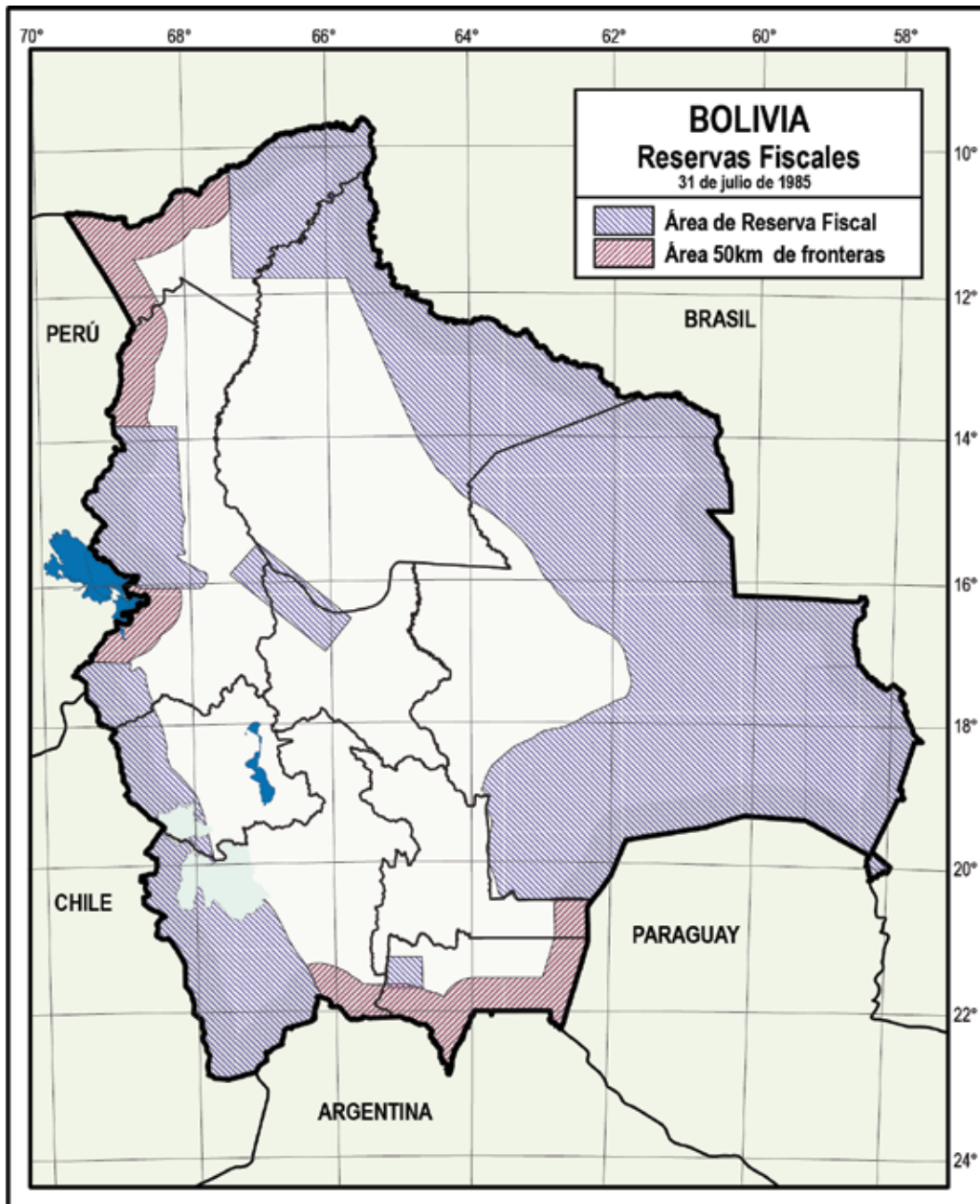
Tal debilidad estructural era consecuencia de varios factores negativos que se arrastraban desde la nacionalización de las minas en 1952. Factores negativos que no sólo dificultaron, sino que ralentizaron y distorsionaron el desarrollo de la minería, entre ellos: i) largos períodos de inestabilidad política y una excesiva intervención del gobierno en la industria; ii) un sistema impositivo irracional, basado íntegramente en regalías sobre el valor bruto de la producción; iii) cerca del 80% del territorio nacional con potencial mineralógico había sido declarado *reserva fiscal* y estaba vedado a las inversiones privadas en exploración, y aguardando que COMIBOL y/o el Servicio Geológico de Bolivia (GEOBOL) lo explorara (gráfico 1); y iv) la deficiente administración de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), que la condujo a su bancarrota a principios de

---

<sup>14</sup> Se explotaban vetas angostas, pero de alta ley de minerales de alto valor tales como estaño, oro, plata, bismuto, tungsteno y otros.

## La inversión extranjera en Bolivia

Gráfico 1. Áreas vedadas a las inversiones en minería (1970-1985)



Fuente: Elaborado por Carlos A. Laserna en base a Villalobos J. (1991): The Reconstruction of the Bolivia Mining Industry: The Opening to Foreign Investments, en Bernstein M y Villalobos J. (1991): Bolivia Mineral Investment Survey for the Nineties, Chapter III.

los 80, aún antes del colapso de los precios del estaño. Todos esos factores actuaron de manera concurrente y combinada, desincentivando las inversiones, especialmente la inversión extranjera en labores de exploración, y, por el contrario, induciendo a un tipo de minería selectiva, de alta ley, con mínimas inversiones.

Ahora bien, el detonante de la crisis de la minería tradicional fue el colapso del mercado internacional de los precios de los principales minerales que producía Bolivia. En efecto, en octubre de 1985 el mercado del estaño colapsó, afectando al principal producto boliviano de exportación. Los precios del estaño, que habían alcanzado en 1981 un nivel cercano a USD 8,00 la Libra Fina (L.F.), cayeron en 1985 a USD 2,4 la L.F. Simultáneamente, los mercados de antimonio y de wólfram desaparecieron para Bolivia, debido a un *dumping* provocado por China. El colapso de los metales significó un *shock* externo de gran impacto económico, en el orden del 10% del PIB. Como resultado, el valor de las exportaciones del país cayó 50% entre 1985 y 1991.

Una consecuencia inmediata del derrumbe del mercado de los minerales fue el cierre de la mayor parte de las minas, tanto estatales como privadas, obligando a los trabajadores a organizarse en cooperativas de subsistencia o bien a trasladarse a las ciudades. Otros grupos humanos emigraron a las regiones productoras de coca o a países vecinos.

### LA IED DESPUÉS DE LA CRISIS

Luego de la gran crisis minera, en el período de 1986 a 1997 se aplicaron de manera sistemática, varias medidas de política minera que buscaban corregir los factores endógenos negativos, abriendo camino a la IED y a la reactivación minera. Las áreas de *reserva fiscal* fueron levantadas. Se promulgó en 1997 un Código de Minería que daba transparencia y seguridad jurídica a las inversiones, con un moderno sistema de catastro y un régimen tributario competitivo, compuesto de impuestos y regalías que beneficiaban a las regiones mineras. Se pusieron en vigencia regulaciones ambientales adecuadas a las actividades mineras<sup>15</sup>; y se facultó a COMIBOL a asociarse con compañías privadas, mediante contratos de riesgo compartido para el desarrollo de sus yacimientos mineros, entre otras medidas.

Al influjo de esas políticas, comenzaron a surgir algunas nuevas y modernas operaciones mineras mecanizadas, tanto en el occidente como en el oriente del país, en la huella de una creciente inversión tanto nacional como extranjera. Numerosas compañías *junior* de exploración, que cotizaban en las bolsas de valores, comenzaron a perforar y

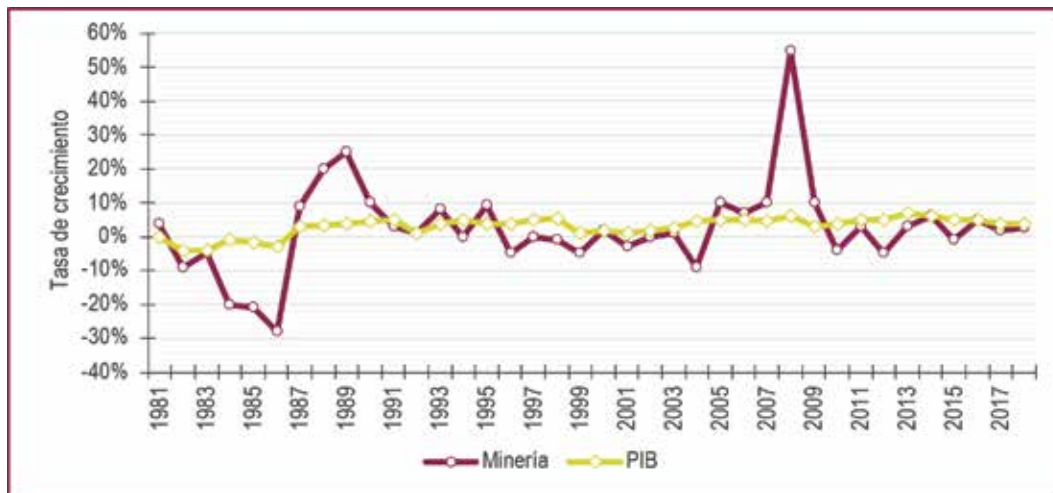
---

<sup>15</sup> Reglamento Ambiental para Actividades Mineras (RAM) Decreto Supremo 24782 de 31 de julio de 1997.

## La inversión extranjera en Bolivia

surgieron nuevos proyectos. Así, en la segunda mitad de los años 80, se produjo ya un repunte del sector minero, con el ingreso en producción del proyecto Inti-Raymi, de IED en explotación de oro y plata a tajo abierto, y el PIB del sector creció a una tasa promedio anual de 15,9%, llegando a 24,9% en 1989.

**Gráfico 2. PIB y Minería**  
Tasas porcentuales de crecimiento anual (1981-2020)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos del INE y del Ministerio de Minería.

En la década de 1990 y en la primera mitad de la década de los 2000, el sector minero casi no creció debido a los bajos precios internacionales de los metales. Sin embargo, durante ese tiempo se estaban explorando y madurando nuevos e importantes proyectos con IED. Es así que, entre los años 2005 y 2009, la tasa de crecimiento del PIB promedio anual del sector minero subió notablemente, llegando en 2008 al 54,4%, debido al impulso de dos proyectos de gran magnitud (San Cristóbal, Manquiri/San Bartolomé). A estos emprendimientos se sumaron algunos otros, también con IED, como San Vicente, los de Sinchi Huayra en Porco, Bolívar y Colquiri, en el altiplano, Puquio Norte y EMIPA, en el oriente.

Lamentablemente, este proceso de inversiones promisorias, que apenas había comenzado, se vio truncado a partir del año 2006, en el contexto del ascenso de un nuevo régimen político encabezado por el presidente Evo Morales y su partido (MAS) y el lanzamiento del llamado “proceso de cambio”, y que en el caso de la minería implicó el giro de la política minera hacia el estatismo y las cooperativas mineras y una menor participación del capital privado. Este cambio brusco tuvo el efecto inmediato de desalentar la inversión minera, sobre todo en exploración y descubrimiento de nuevas reservas. A partir del año 2010 el crecimiento del sector se desacelera debido a la falta



de inversiones en nuevos proyectos. En los últimos años, desde el 2010 hasta el 2017, el crecimiento del PIB del sector minero no ha superado el 2,5% de promedio anual.

Con posterioridad a las inversiones privadas, realizadas al amparo del anterior Código de Minería, provenientes de Japón, Estados Unidos, Suiza y Canadá, la IED en la minería boliviana se ha reducido drásticamente y el país vive una ya larga sequía de inversiones en su sector minero. Así, de 2003 a 2010, Bolivia sólo ha captado el 1,4% de la IED en minería en América Latina (ver el gráfico 20).

Quizá una excepción parcial sean algunas inversiones de empresas chinas, varias de ellas en la minería del oro, como la de *Betoya Industrial Development Company*, que explota oro en el río Madidi, habiendo obtenido esta operación en 2009<sup>16</sup>. Pero hay muy poca información alrededor de estas explotaciones mineras, y de los montos de inversión. Lo que sí se sabe es que son operaciones de dragas en los ricos yacimientos aluviales auríferos de los ríos de la cuenca amazónica del departamento de La Paz, abarcando también a ríos de los departamentos del Beni y Pando. Muchas de estas operaciones parecen desenvolverse en el margen de la ilegalidad y con un gran impacto ambiental negativo en la frágil cuenca amazónica. La mayoría de las empresas chinas trabajarían asociadas informalmente con cooperativas mineras, a las que les dan en compensación un porcentaje del oro extraído. Esta sería la explicación de que no estén registradas formalmente. El impacto ambiental de esas operaciones parece estar fuera de control: contaminación por mercurio, turbidez de las aguas y acumulación de desechos a lo largo de las orillas de los ríos; dragas abandonadas convertidas en chatarra, oxidándose en los ríos<sup>17</sup>.

### LA DUALIDAD DE LA MINERÍA NACIONAL

Hoy en día, en Bolivia coexisten dos estilos muy diferentes de actividad minera. De un lado, un gran número de minas operadas en su gran mayoría por cooperativas, que realizan sus actividades en el margen de la informalidad. En su inmensa mayoría, estas operaciones se caracterizan por la depredación y parcelación de los yacimientos, intensa contaminación ambiental, informalidad laboral y condiciones inhumanas de trabajo,

---

<sup>16</sup> Adriana Zapata Rosso (2019): “Inversión Extranjera Directa de China en Bolivia (2000-2017)”, Universidad Autónoma de México, Facultad de Economía, Centro de Estudios China-México, Cuaderno de Trabajo 4, número 9.

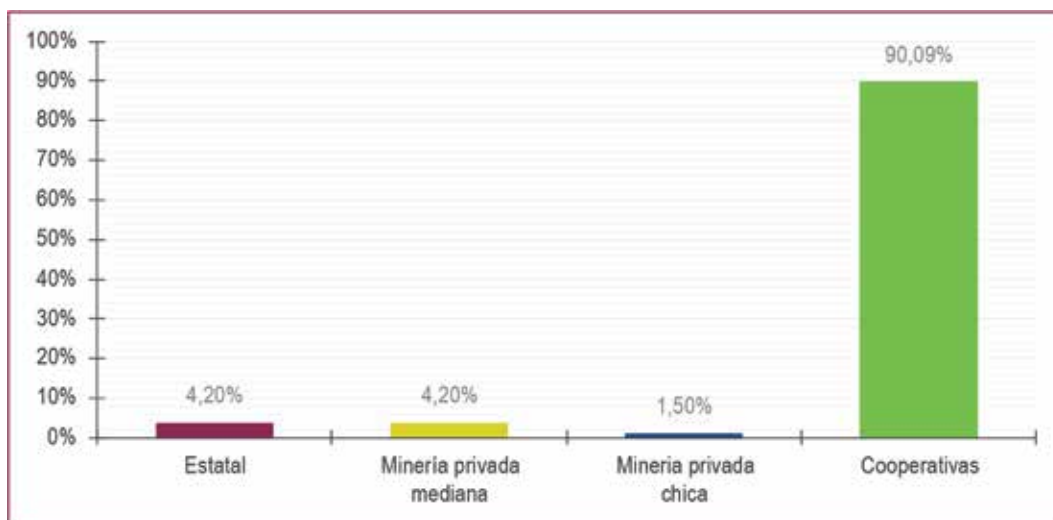
<sup>17</sup> La incursión de las empresas chinas en Bolivia se ha convertido en una seria preocupación para varias instituciones de investigación y de defensa de derechos humanos y ambientales, como afirma el investigador Mario Gandarillas del Centro de Documentación e Información Bolivia: “Es el tema que más nos preocupa, porque el desempeño de las empresas chinas es el más bajo que hemos visto hasta ahora, y están en las áreas más sensibles y frágiles”. Véase: Miriam Telma Jemio: “Áreas Protegidas en Peligro, Indígenas Cercados y Empresas Chinas: El Balance Ambiental de Bolivia en 2018”, *Alianza Biodiversidad, Revista Biodiversidad*, 3 de mayo de 2019.



## La inversión extranjera en Bolivia

así como por la falta de capacitación, seguridad social e industrial, asesoramiento técnico y acceso formal a financiamiento. La aportación de estas minas a los ingresos fiscales es mínima, como restringido es su impacto en el desarrollo económico de las regiones donde operan. Sin embargo, este sector ocupa a más del 90% de la fuerza laboral minera (gráfico 3), y participa con alrededor del 11% del tonelaje total de minerales producidos (gráfico 4). De ahí, también, su relevancia social.

Gráfico 3. Empleo directo en la minería boliviana



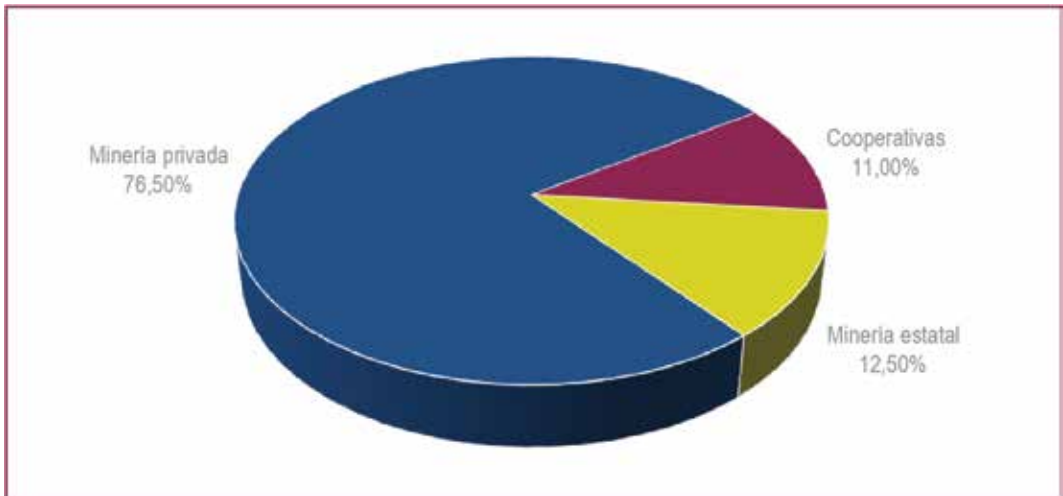
Fuente: Elaboración propia, con base a datos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Del otro lado, destaca una minería empresarial moderna, compuesta por no más de cinco compañías mineras de capital extranjero, que invirtieron en exploración y en proyectos productivos antes de la vigencia de la Constitución de 2009 y de la Ley de Minería y Metalurgia (Ley 535 de 28 de mayo de 2014). Este puñado de empresas es el centro de gravedad de la minería boliviana, ya que participa con el 76,5% del tonelaje total de los minerales producidos, empleando tan sólo al 4,2% de la fuerza laboral; sus operaciones son de alta productividad, con uso intensivo de capital y tecnología.

Las empresas de la minería privada son también, y de lejos, el subsector que más contribuye a las recaudaciones fiscales por concepto de regalías e impuestos mineros. Con datos de 2019<sup>18</sup> se puede ver que la suma de ambos aportes representa el 74% del total de la renta minera; prácticamente 3 de cada 4 dólares que la minería genera como contribución al Estado.

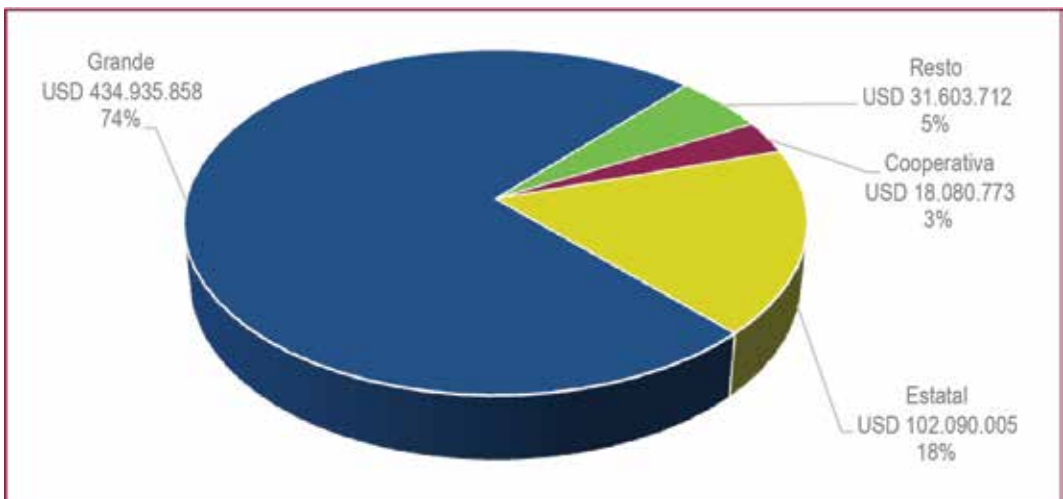
<sup>18</sup> Se usan en estos gráficos datos de 2019, debido a que el 2020 fue un año anómalo por causa de la pandemia de Covid-19 (muchas minas pararon sus operaciones por períodos variables). No se cuenta aún con datos definitivos del 2021.

**Gráfico 4. Minería boliviana**  
Participación porcentual en la producción de concentrados de minerales



Fuente: Elaborado por Santiago Medeiros con datos del INE y del Ministerio de Minería y Metalurgia.

**Gráfico 5. Minería boliviana**  
Recaudación fiscal por regalías e impuestos (2019)



Fuente: Elaborado por Santiago Medeiros con datos del INE y del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Un tercer actor minero es la estatal COMIBOL, que emplea al 4,2% de la fuerza laboral minera y produce el 12,5% de la cantidad total de minerales. Desgraciadamente, esta empresa parece estar sufriendo los mismos males que la condujeron a su bancarrota en el año 1985: burocracia hipertrofiada, carencia de recursos humanos calificados, baja productividad, falta de capital y tecnología, proyectos mal concebidos y sucesivas pérdidas económicas.

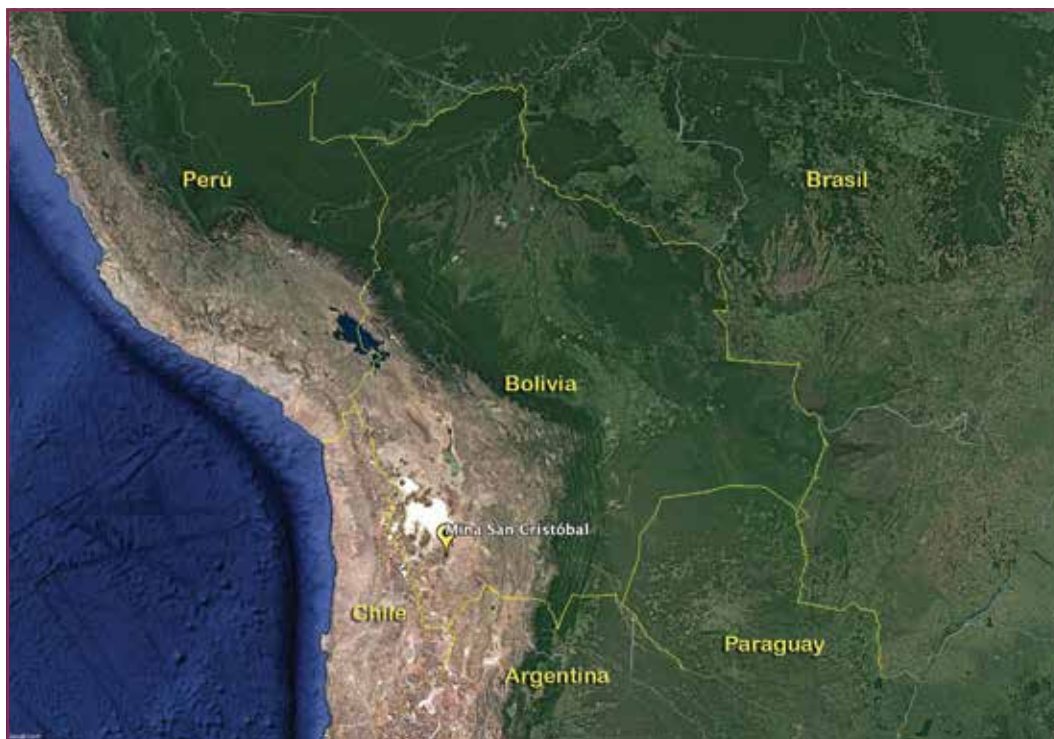
### DOS EXPERIENCIAS DE IED EN LA MINERÍA

Con los antecedentes expuestos líneas arriba, en este punto nos abocamos a examinar los dos casos elegidos para nuestro estudio: Minera San Cristóbal y Empresa Minera Paititi (EMIPA), relevando sus perfiles empresariales y de las operaciones mineras a su cargo, sus indicadores de desempeño y sus modalidades de gestión ambiental y de responsabilidad social.

#### MINERA SAN CRISTÓBAL (MSC)

Minera San Cristóbal es una sociedad anónima constituida bajo las leyes de Bolivia. MSC opera en Bolivia la mina San Cristóbal, considerada de clase mundial, que figura como la tercera mina de plata y la quinta de zinc a cielo abierto más grande del mundo (20 veces más grande en la explotación de zinc que cualquier otra en Bolivia). La mina se halla localizada en el Municipio de Colcha K, Provincia Nor Lípez del Departamento de Potosí, al sur del Gran Salar de Uyuni.

Gráfico 6. MSC: Ubicación geográfica de la mina San Cristóbal



Fuente: Captura por Carlos A. Laserna de Google Earth Pro.

El yacimiento de San Cristóbal es un depósito polimetálico (Zn-Ag-Pb) de baja ley, pero de gran tonelaje, hospedado en rocas relacionadas a un antiguo centro volcánico. Con una inversión inicial de USD 1.800 Millones, la mina explota a cielo abierto minerales de baja ley, los beneficia mediante procesos de flotación y produce concentrados de zinc-plata y de plomo-plata, que son exportados a ultramar<sup>19</sup>.

La historia de la mina San Cristóbal, muy bien descrita en el libro de Mariano Baptista Gumucio: *San Cristóbal una mina sin par en la historia de Bolivia* (2015), es sumamente ilustrativa de los avatares de hacer minería en Bolivia y de los enormes esfuerzos para sacar adelante un emprendimiento de su magnitud. En su caso, además, de la afortunada coincidencia de circunstancias, voluntades e intereses de un grupo de inversionistas y expertos extranjeros y de empresarios y técnicos bolivianos, que los condujo a descubrir y desarrollar un yacimiento mineral de clase mundial en una de las regiones más deprimidas de Bolivia. Es sin duda una referencia para la minería boliviana, que debería ser emulada.

### *LA EXPLORACIÓN Y DESARROLLO DEL PROYECTO*

El proceso comenzó con la negociación y adquisición de los derechos mineros de tres grupos de concesiones mineras que componían el distrito de San Cristóbal. El inicio de las perforaciones de exploración fue simultáneo a la ejecución de las opciones de compra de los derechos mineros y terrenos, ya que los resultados de dicha perforación determinarían si el gigantesco esfuerzo valía o no la pena. La perforación empezó en junio de 1996, y continuó en los siguientes años hasta que se descubrió un inmenso depósito de mineral. Al final, entre 1995 y 1998 se habían perforado 165.726 metros tanto de diamantina como de circulación reversa, en más de 800 pozos. Para mediados de 1997 estaba listo el Estudio de Prefactibilidad, con el cual la firma *Apex* logró reunir USD 60 millones. Ya en 1998 los geólogos indicaron que las reservas llegaban a 209 millones de toneladas de zinc y 341 millones de onzas de plata, para una explotación de 17 años (estas reservas fueron posteriormente incrementadas por la compañía japonesa Sumitomo, desde que esta corporación tomó el control de la mina).

La metalurgia de San Cristóbal resultó ser muy complicada e hizo necesarias muchas pruebas para el circuito de flotación, antes de obtener el estudio de factibilidad con recuperaciones satisfactorias de plata, tanto en los concentrados de zinc como en los de plomo. 1999 fue un año decisivo para la consolidación de San Cristóbal debido a que los resultados de la exploración mostraban que la mina constituía no solamente una de las más grandes reservas de plata y zinc en el mundo, sino que también, por el diseño de su explotación

---

<sup>19</sup> 36% a fundidoras de Europa; 45% a fundidoras de Asia y 19% a fundidoras de Australia.

a tajo abierto, tendría costos inferiores a los de otras minas similares en el mundo. Ese año, la Junta Directiva designó a dos de las mayores instituciones financieras, el *Barclays Bank* y el *Deutsche Bank* como encargados del financiamiento del proyecto. Con el Estudio de Factibilidad avalado por dos reputadas firmas de ingeniería, Apex pudo completar una emisión de capital para la exploración por USD 97 millones. Con esos recursos se hizo el trabajo de diseño final de la planta de concentración y en mayo de 2001, la Autoridad Ambiental otorgó la Licencia Ambiental para el funcionamiento del proyecto.

También se construyeron los caminos de acceso permanente a la mina y hacia la frontera con Chile. Estas obras dieron un formidable impulso al transporte en la región, ya que antes, en la estación lluviosa, los caminos eran intransitables. El dilema de utilizar camiones o la línea ferroviaria que va de Uyuni a la costa chilena no fue fácil. La solución económica y ecológica fue la construcción de 65 kilómetros de línea férrea de San Cristóbal a Río Grande, para empalmar con la línea ferroviaria que llega al puerto de Mejillones, en Chile. En septiembre de 2003 MSC firmó el contrato de construcción y servicios portuarios en Mejillones. Actualmente los concentrados de zinc-plata y plomo-plata producidos en la planta de Toldos son transportados en contenedores metálicos cilíndricos sellados, cada uno con una capacidad de 21 toneladas. En un día promedio, la planta exporta cerca de 1.600 toneladas de concentrados en 76 contenedores.

Al momento de desarrollarse el proyecto, la energía eléctrica del sistema interconectado nacional no llegaba sino a las ciudades más grandes y había que hacer un tendido de línea de alta tensión de 800 km, desde Cochabamba hasta Punutuma, y de allí otros 180 km hasta la mina. En cambio, apenas a 150 km al oeste, la República de Chile ofrecía en ese momento abundante energía y lo único que había que hacer era el tendido de cables y la conexión. Sin embargo, luego de muchas tratativas, con un crédito del BID, el gobierno financió el tendido de alta tensión desde Cochabamba hasta Punutuma. Las empresas bolivianas, que invirtieron en el tramo desde Punutuma a la mina, lo hicieron con contratos de venta a MSC. El resultado es que la energía que consume San Cristóbal es suministrada por dos generadoras bolivianas mediante el sistema nacional integrado.

Una vez adelantados los trabajos de perforación, reservas y definición del modelo geológico del yacimiento, quedó clara la necesidad de trasladar el pueblo de San Cristóbal por razones de seguridad y contaminación. Esta era una situación inédita en la historia de la minería boliviana. Luego de arduas negociaciones, se acordó y procedió con el traslado y reconstrucción en otro lugar de todo el pueblo de San Cristóbal, incluyendo el traslado del templo, lo cual se hizo siguiendo las recomendaciones de la UNESCO<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura.

Desde entonces el nuevo pueblo de San Cristóbal, con su templo colonial, se convertiría en una de las comunidades más prósperas en el departamento de Potosí.

En este desarrollo, el grupo Apex había logrado financiar los montos suficientes para construir una enorme mina en una región remota de Bolivia, dotándola de una infraestructura de carreteras, transporte, agua y energía. Pero en la fase final del proyecto las condiciones financieras de Apex se deterioraron dramáticamente. A principios de 2008, MSC entró en una situación muy delicada, entre otras causas, porque la planta no estaba lista de acuerdo con el programa y no comenzaba la producción a plenitud; se presentaron fallas en algunos equipos, falta de adecuada disponibilidad de agua y se incrementaron los costos de energía eléctrica, insumos, fletes marítimos y gastos de refinación.

A fines de 2008 se proyectó que los futuros requerimientos de fondos hasta el 2009 alcanzarían a USD 350 millones, de los cuales, alrededor de USD 240 millones (65%) correspondían a la participación de Apex y los USD 110 (35%) millones restantes correspondían a Sumitomo, que ya era socia del proyecto. Apex disponía de sólo USD 45 millones y para cubrir ese saldo remanente de dinero efectivo, se acordó que Sumitomo aportara USD 50 millones, como capital de trabajo, monto que se incrementó sustancialmente hasta alcanzar USD 150 millones. Fue así como, en noviembre de 2008 se firmó una carta de intenciones con Sumitomo por el 65% restante de las acciones de Apex en MSC. Sumitomo entró entonces en posesión de todos los bienes de MSC por USD 27,5 millones, más USD 2,5 millones en gastos y asumió la responsabilidad de todos los pasivos.

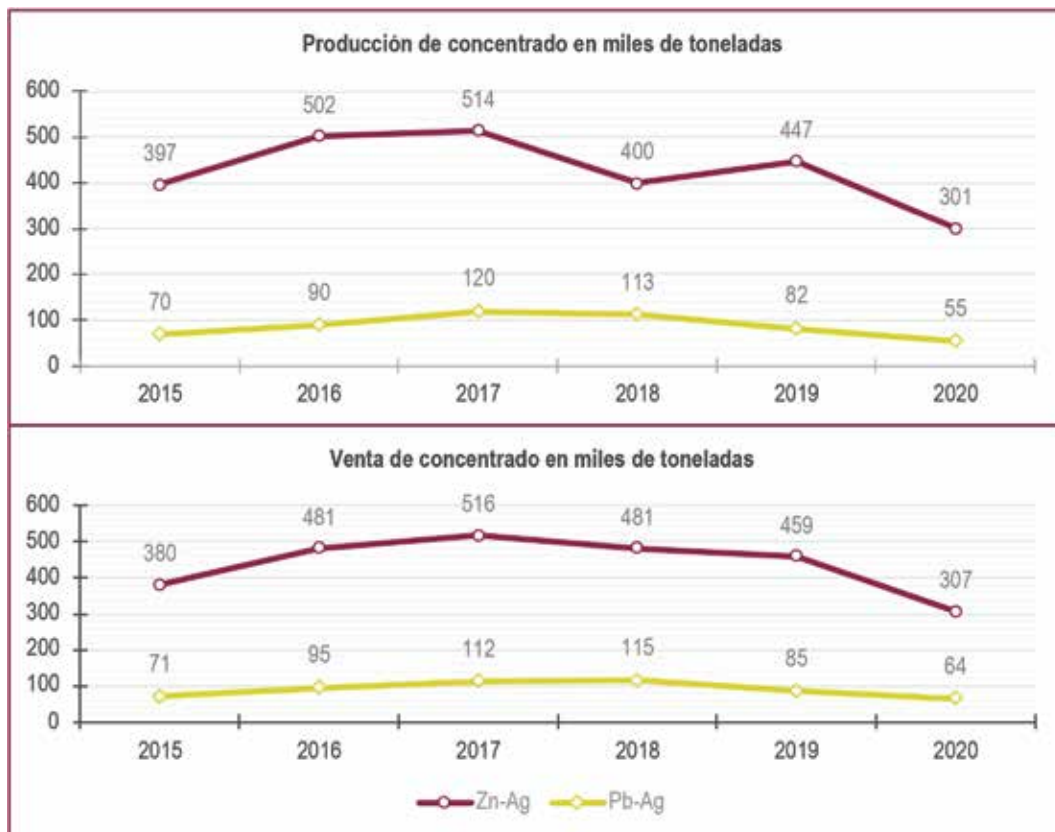
Desde marzo de 2009, MSC es 100% subsidiaria de *Sumitomo Corporation Group* de Japón, la tercera empresa comercial e industrial más grande del Japón y una de las principales compañías de inversión en comercio global. Las principales áreas de negocios de *Sumitomo Corporation Group* incluyen productos metálicos, sistemas de transporte y construcción, infraestructura, medios de comunicación, bienes relacionados a la vida, bienes raíces, recursos minerales y energía.

### *GENERACIÓN DE VALOR*

El impacto de MSC en la generación de valor para la economía del país es indiscutible. Entre 2015 y 2020 la operación minera de San Cristóbal ha producido 2,6 millones de concentrados de Zn-Ag y 954 mil toneladas de concentrados de Pb-Ag (gráfico 7), generando en ese período un valor de alrededor de USD 3.864 millones (cuadro 2).

## La inversión extranjera en Bolivia

Gráfico 7. MSC: Concentrados de Zn-Ag y Pb-Ag producidos y vendidos (2015 – 2020)



Fuente: MSC Reporte de Sostenibilidad 2020.

Los ingresos generados por MSC en el período 2015-2020 se han distribuido como se muestra en el gráfico 8. Del total de los ingresos, la mayor parte (32,5%) la percibió el Estado como impuestos, en tanto que los dueños del proyecto (proveedores del capital) percibieron el 25,2%; los costos operacionales fueron el 27,5%; los salarios y beneficios fueron el 12,0%; y el 2,8% restante correspondió a gastos de capital, gastos financieros e inversión en las comunidades locales.



Cuadro 1. MSC: Desempeño Económico (2015-2020)

	(en millones de USD)						
<b>Valor económico generado</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Total 2015-2020</b>
Ingresos operacionales	441,3	631,7	892,8	843,6	627,2	427,5	3.864,1
Ingresos financieros	0,1	0,2	2,6	10,7	9,4	2,2	25,2
Ingresos no operativos	11,1	10	8,5	9,1	7,1	3,3	49,1
<b>Valor económico generado total (1)</b>	<b>452,5</b>	<b>641,9</b>	<b>903,9</b>	<b>863,4</b>	<b>643,7</b>	<b>433,0</b>	<b>3.938,4</b>
<b>Valor económico distribuido</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Total 2015-2020</b>
Costos operacionales	219,9	188,1	206,3	217,5	212,1	153,9	1.197,8
Salarios y beneficios	76	78,1	79,6	90,4	102,8	76,9	503,8
Gastos de capital	13,1	7,2	10,9	9,6	11,7	9,8	62,3
Gastos financieros	7,0	8,0	7,8	8,1	8,6	5	44,5
Pagos a prov. de capital (dueños)	117,0	70,0	100,0	200,0	161,7	365,3	1.014,0
Pagos al Gobierno (impuestos)	61,1	246,9	191,9	253,7	401,9	59,8	1.215,3
Inversión en comunidades	0,8	0,9	1,7	1,0	4,9	3,9	13,2
<b>Valor económico distribuido (2)</b>	<b>494,8</b>	<b>599,2</b>	<b>598,3</b>	<b>780,2</b>	<b>903,7</b>	<b>674,6</b>	<b>4.050,8</b>
<b>Valor económico retenido total (3)</b>	<b>-42,3</b>	<b>42,7</b>	<b>305,6</b>	<b>83,2</b>	<b>-260</b>	<b>-241,6</b>	<b>-112,4</b>

(1) Ingresos provenientes por venta de concentrados netos de costos de tratamiento y fletes.  
Ingresos provenientes por intereses generados en inversiones temporarias.  
Ingresos provenientes por ganancia en diferencia de cambio.

(2) Costos operacionales: pago a proveedores de bienes y servicios para el normal funcionamiento de la operación.  
Saludos y beneficios: valor distribuido a los trabajadores a través del pago de remuneraciones, cargas sociales, bonos, beneficios sociales y salud.  
Gastos de capital: inversión en bienes de capital que aportan al funcionamiento de la operación.  
Gastos financieros: Son las obligaciones generadas por intereses por préstamos bancarios.  
Pagos a proveedores de capital: incluye dividendos pagados a los accionistas de la sociedad.  
Pagos al gobierno: Aporte de la empresa a la Autoridad de Impuestos, a través del pago del Impuesto a las Utilidades, pago de regalías, patentes mineras y otros impuestos.  
Inversión en comunidades: contribuciones a programas sociales, auspicios y donaciones.

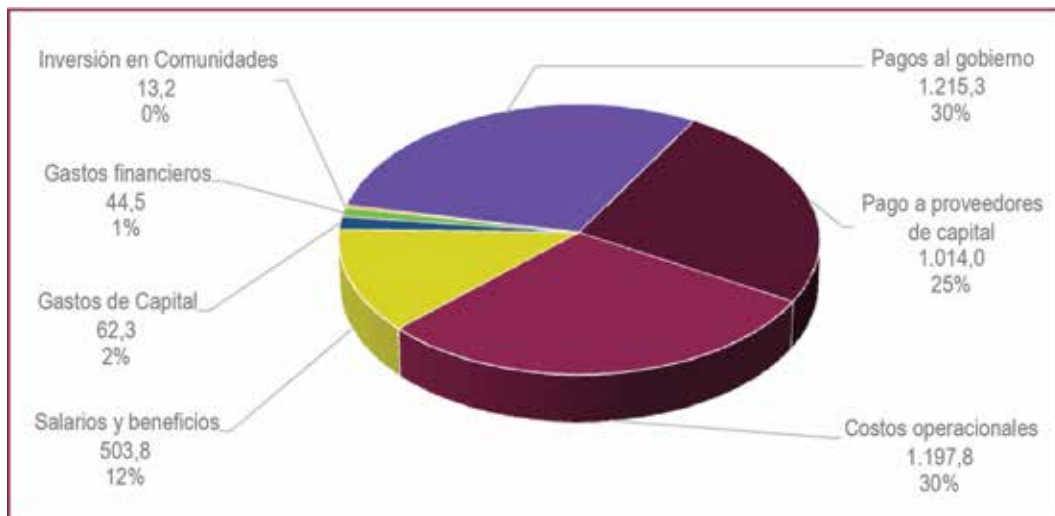
(3) Valor económico retenido: es la diferencia entre el valor económico generado y el valor económico distribuido, lo mismo que será reinvertido en la compañía para dar continuidad a las operaciones. Esta diferencia incluye depreciaciones y amortizaciones, además de la utilidad del ejercicio.

Fuente: MSC Reporte de Sostenibilidad 2020.



## La inversión extranjera en Bolivia

Gráfico 8. MSC: Valor económico distribuido (2015-2020)

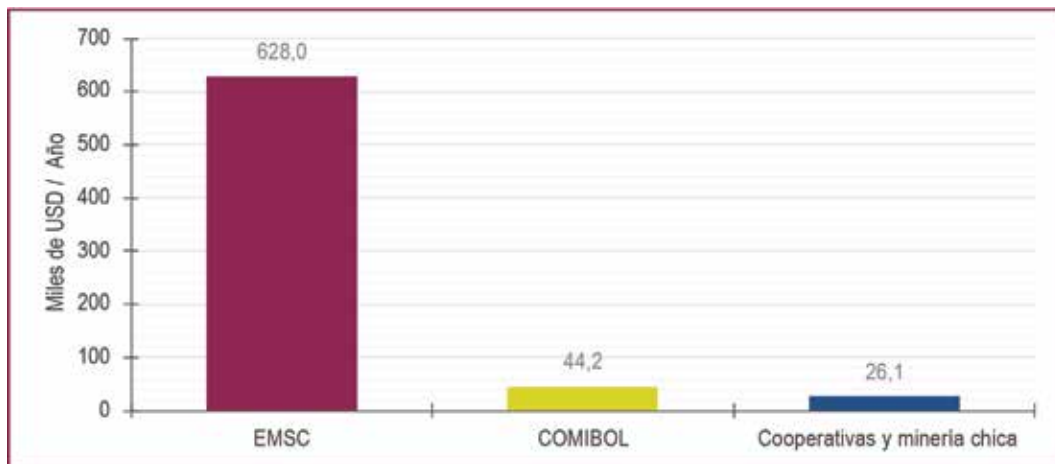


Fuente: Elaboración propia, con base al MSC Reporte de Sostenibilidad 2020.

### PRODUCTIVIDAD

Las operaciones de MSC se caracterizan por una alta productividad laboral con relación a otras operaciones mineras en Bolivia. En la gestión 2017, 1.422 empleados generaron un valor total de producción de USD 893 millones, a razón de USD 628 mil por trabajador, mientras que, ese mismo año, en las cooperativas y la minería chica la productividad fue de USD 26,1 mil por trabajador, y en la minería estatal la productividad fue de USD 44,2 mil por trabajador (gráfico 9).

Gráfico 9. MSC: Productividad por trabajador



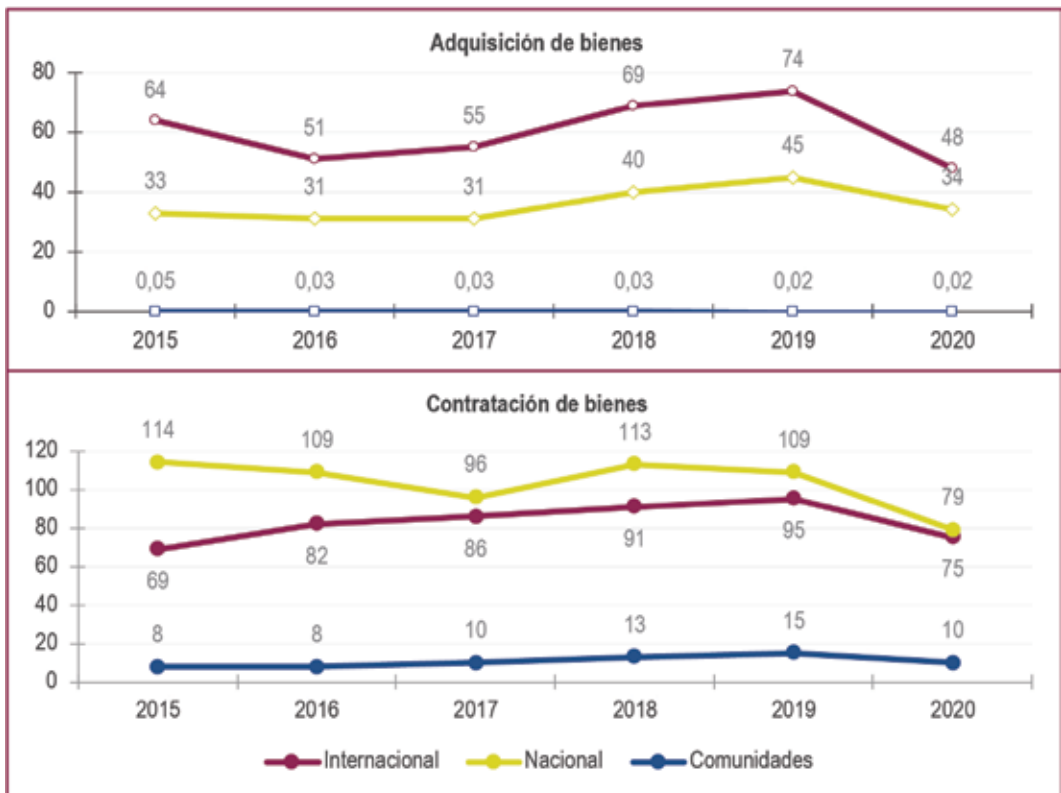
Fuente: Elaboración propia, con base a MSC: Reporte de Sostenibilidad 2017 y datos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

**Red de proveedores**

Probablemente uno de los efectos más interesantes, aunque no el único, de MSC en la generación de valor, ha sido su capacidad de crear a lo largo del desarrollo de sus operaciones un *cluster* de proveedores de bienes y servicios de origen nacional y local, con efecto multiplicador en la economía, tales como los materiales que se usan en el proceso productivo, equipos y repuestos y otros bienes de capital, y también los servicios de transporte, alimentación, estudios técnicos y otros.

Así, entre 2015 y 2020, MSC ha invertido USD 575,2 millones en la adquisición de bienes para sus operaciones, de los cuales, USD 214 millones (37,2%) han sido destinados a pagar a proveedores nacionales. En ese mismo período, la empresa ha invertido USD 1.182 millones en la adquisición de servicios, de los cuales, USD 498 millones (42,1%) correspondieron a pagos a proveedores nacionales, y otros USD 64 millones (5,4%) fueron pagados por servicios proporcionados por las comunidades aledañas a la mina (gráfico 10).

**Gráfico 10. MSC: Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios (2015-2020)**



## La inversión extranjera en Bolivia

---

### INNOVACIÓN Y TRANSFERENCIA TECNOLÓGICA

Por la baja ley del depósito mineral, es posible afirmar que sin la tecnología de explotación minera a gran escala y los procesos metalúrgicos de flotación introducidos en la mina para producir concentrados comercializables, no hubiera sido posible explotar económicamente el yacimiento. Esas tecnologías y su escala de aplicación han permitido convertir un recurso mineral de muy baja ley en una gran reserva de mineral económicamente explotable y generar así, a partir de su explotación, un valor de exportación de casi USD 3.900 millones, tan sólo entre 2015 y 2020. Pero la innovación tecnológica en MSC no se ha limitado a la producción, también se ha aplicado en la protección medioambiental y en la gestión administrativa.

**Gráfico 11. MSC: Domo que elimina la dispersión de polvo en la atmósfera**



### TRANSPARENCIA Y ÉTICA EMPRESARIAL

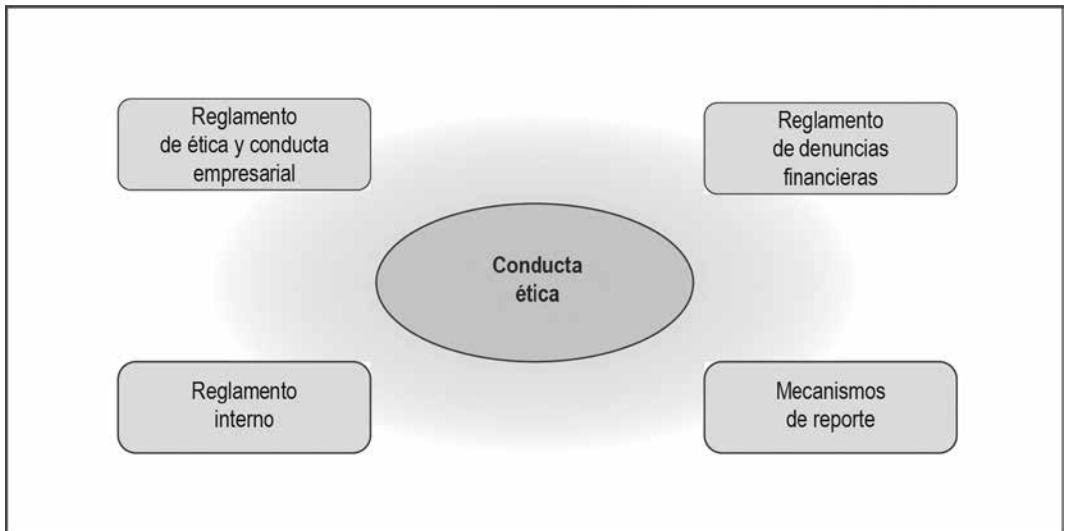
MSC informa a sus grupos de interés<sup>21</sup> y al público en general acerca de su desempeño, mediante *reportes anuales de sostenibilidad* que expresan los resultados de las actividades de la empresa en cada año calendario. Dichos reportes son elaborados en conformidad con los estándares *GRI (Global Reporting Initiative)* y su suplemento para el Sector de la Minería y los Metales.<sup>22</sup> Dichos estándares están diseñados para fomentar la comparabilidad global y la calidad de la información y así posibilitar una mayor transparencia

<sup>21</sup> MSC define a sus grupos de interés como las personas, grupos de personas, organizaciones e instituciones, públicas o privadas, que afectan o pueden ser afectados, positiva o negativamente, como consecuencia de sus actividades: Trabajadores, comunidades, sindicato, proveedores y contratistas, Gobierno, sociedad civil, clientes, inversionistas.

<sup>22</sup> Los Estándares GRI representan las mejores prácticas a nivel global para informar públicamente los impactos económicos, ambientales y sociales de una organización. La elaboración de informes de sustentabilidad, a partir de estos estándares, proporciona información relacionada con las contribuciones positivas y negativas de las organizaciones al desarrollo sostenible.

y rendición de cuentas por parte de la empresa. Adicionalmente y con el fin de lograr un mayor nivel de confianza con relación a dichos reportes, su contenido es auditado y verificado por auditores independientes.

Gráfico 12. Ética y conducta empresarial



Fuente: MSC Reporte de Sostenibilidad 2020.

### RECURSOS HUMANOS

Sin duda alguna, la fuerza laboral constituye el activo más importante de esta empresa. Durante la gestión 2020, MSC contaba con 1.320 empleados, distribuidos en el campamento y en sus oficinas de La Paz y Potosí, además de 580 contratistas, totalizando 1.900 trabajadores.

MSC sería una de las empresas en Bolivia que otorgan los salarios más competitivos en el país, además de la aplicación de altos estándares de salud y seguridad para la protección de sus empleados. El paquete de beneficios que ofrece a sus trabajadores incluye: seguro de salud delegado, capacitación técnica y especializada, bonos por desempeño y cumplimiento de metas, oportunidades comerciales para la adquisición de bienes y servicios por parte del personal con precios preferenciales, y espacios de esparcimiento en campamento<sup>23</sup>.

Asimismo, prioriza la contratación de personal de las comunidades de su área de influencia directa para ocupar puestos operativos, mediante la comunicación del requere-

<sup>23</sup> MSC: Reporte de Sostenibilidad 2020.

## La inversión extranjera en Bolivia

rimiento al corregimiento de las comunidades aledañas. Sólo cuando se ha agotado esa instancia y con el objetivo de encontrar personal calificado, se amplía la búsqueda a otros lugares del país<sup>24</sup>.

La empresa brinda permanente capacitación a sus trabajadores en temas de calidad, salud, seguridad, medio ambiente y otros de carácter técnico específico para el desempeño de las funciones. La cantidad de cursos para cada empleado está definida en una matriz de cursos obligatorios por puesto de trabajo, cuya finalidad es que el personal mantenga conocimiento de los estándares de la empresa. En sus relaciones laborales, la Empresa apoya el derecho a la libertad de asociación, así como a la negociación colectiva; y se relaciona con el Sindicato Mixto de Trabajadores de San Cristóbal.

**Cuadro 2. MSC (2020) Capacitación de su personal**

Capacitación horas/hombre por nivel (MSC y contratistas)					
Nivel	Horas totales de capacitación		Promedio de horas		Promedio combinado
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Empleados y trabajadores	7.565	1.415	7,41	8,9	7,61
Ejecutivos	126		7,88		7,88
Cargos de supervisión	1.097	99	9,54	11	9,65
Total MSC	8.788	1.514			
Contratistas	9.606	808	8,03	8,16	8,04

Fuente: MSC Reporte de Sostenibilidad 2020.

### *SALUD Y SEGURIDAD*

Desde el año 2014, el Sistema de Salud de MSC cuenta con la certificación de empresa saludable *NB 512001*. Este sistema administra el seguro de salud de corto plazo, para lo cual la empresa cuenta con una extensa red de servicios de salud que cubre todos los niveles de resolución y está distribuido en todo el país. Durante la pandemia Covid-19, la Empresa priorizó sus esfuerzos en atender dicho flagelo, alcanzando una tasa baja de mortalidad (0,73%) con relación a la reportada a nivel nacional (5,89%) y una tasa de recuperación de 97,93%, superior a la nacional (84,20%).

Todos los esfuerzos de MSC para mejorar su desempeño en salud y seguridad se despliegan a través de programas preventivos orientados hacia una cultura preventiva. Para ello, MSC trabaja bajo las normas *OHSAS 18001*, *NB 512001* y otras normas internacionales de adhesión voluntaria, como las de la *Agencia de Seguridad y Salud Ocupacional de los Estados Unidos (OSHA)*, la *Agencia de Seguridad y Salud para Minería de los Estados Unidos (MSHA)* y la *Conferencia Americana de Higienistas Industriales (ACGIH)*.

<sup>24</sup> Ibidem.

MEDIO AMBIENTE

MSC se caracteriza por llevar adelante una gestión ambiental responsable, aplicando sólidas prácticas y estándares nacionales e internacionales, mediante los cuales identifica y evalúa los riesgos para prevenir y mitigar impactos. Sus cuidados y esfuerzos se concentran fundamentalmente en el uso eficiente y consumo de agua, el consumo de energía, las emisiones atmosféricas y la generación de gases de efecto invernadero, la gestión de residuos, el cambio climático y la biodiversidad. El cuadro 3 muestra las inversiones de MSC en protección ambiental durante el período 2015-2020.

Cuadro 3. MSC: Inversiones en protección ambiental

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
(en USD)						
Costos operativos e inversiones en prevención, mitigación y remediación de impactos ambientales: obras civiles de drenaje de mina; regado de caminos (mina y campamento); limpieza y mantenimiento de diques; remoción de top soil en Wila Khara; recuperación de aguas O&M.	2.558.378	1.600.408	4.315.978	4.379.970	5.702.028	924.935
Rehabilitación, revegetación y mantenimiento de áreas perturbadas por las faenas mineras dentro y fuera del área de operaciones.	...	140.625	147.876	182.614	121.951	18.220
Costos de prevención y gestión ambiental.	104.369	114.728	214.646	205.614	200.171	141.620
Total	2.662.747	1.855.761	4.678.500	4.768.198	6.024.150	1.084.775

Fuente: MSC Reporte de Sostenibilidad 2020.

APOYO A COMUNIDADES

MSC tiene suscritos alrededor de 120 convenios con diferentes comunidades, organizaciones e instituciones regionales y departamentales. Dichos convenios están referidos a temáticas sociales, productivas y ambientales. MSC respalda técnica y económicamente los proyectos de desarrollo sostenible trabajados en el *Consejo Consultivo Los López San Cristóbal*, organización sin fines de lucro creada el 2006 para que las comunidades sean gestoras de su propio desarrollo y conformado por líderes comunitarios. El Consejo Consultivo tiene como visión construir un modelo de desarrollo integral en las comunidades de San Cristóbal, Culpina K, Vila Vila y Río Grande, aledañas a la mina.

EMPRESA MINERA PAITITI (EMIPA)

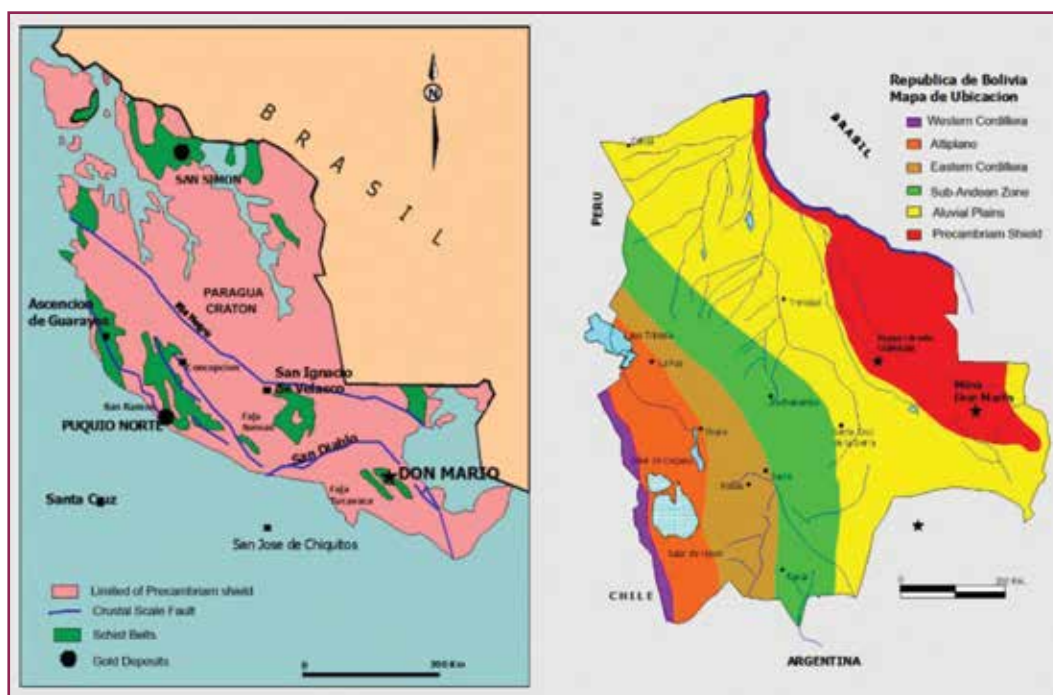
EMIPA fue constituida en Bolivia en noviembre de 1991. Es subsidiaria en 100% de *Orvana Minerals Corp.*, una compañía pública canadiense listada en el Mercado de Valores de Toronto (TSX). La empresa tiene por objeto la prospección, extracción,

## La inversión extranjera en Bolivia

transporte, almacenaje, elaboración y comercialización de metales, minerales y de productos fabricados con ellos; sus oficinas principales están en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

EMIPA posee derechos mineros sobre el yacimiento Don Mario–Las Tojas, ubicado en el Precámbrico Boliviano, en la región de Chiquitos, 380 kilómetros al este de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

Gráfico 13. Ubicación geográfica/geológica de la operación minera Don Mario – Las Tojas de EMIPA

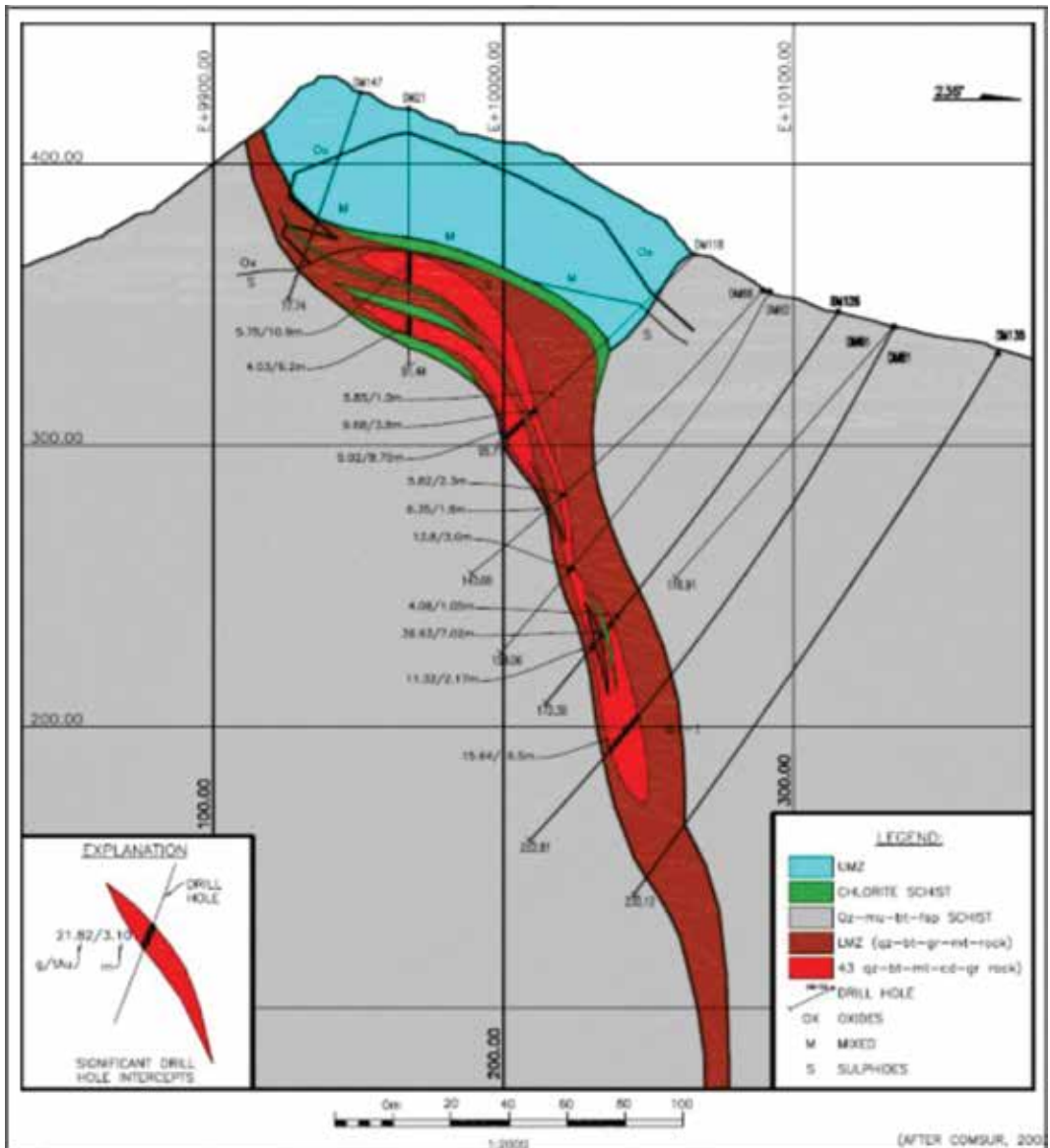


Fuente: EMIPA.

El yacimiento es un depósito polimetálico (Cu, Au, Ag, Zn, Pb, Bi) que, por su ubicación y sus características geológicas, abre una nueva perspectiva para la exploración de minerales en el Precámbrico Boliviano. La mineralización se hospeda en secuencias de rocas volcánicas y calcáreas intensamente metamorfoseadas de posible edad proterozoica. La zona superior del yacimiento (“*Upper Mineralized Zone*” – *UMZ*) contiene mineralización de oro, cobre, plata, plomo y zinc, tanto en óxidos como en sulfuros. En cambio, la zona inferior del depósito (“*Lower Mineralized Zone*” – *LMZ*) contiene oro de alta ley, asociado a sulfuros de cobre, bismuto y plata (gráfico 14).



Gráfico 14. El yacimiento Don Mario: Lower Mineralized Zone (LMZ) y Upper Mineralized Zone (UMZ)



Fuente: EMIPA.

### EL HISTORIAL DE EMIPA

EMIPA lleva 20 años trabajando el yacimiento Don Mario–Las Tojas. Su historia muestra la tenaz lucha de un equipo de profesionales y obreros por generar valor mediante la exploración y explotación de un yacimiento complejo, con minerales de gran heterogeneidad mineralógica y metalúrgica, en una región sin tradición minera.



Entre 1993 y 2001, EMIPA llevó a cabo la exploración del yacimiento, que permitió desarrollar una mina subterránea, construir una planta de lixiviación e ingresar a la producción a partir de 2003. En una primera etapa, la explotación fue subterránea y se realizó el tratamiento del mineral con un proceso de *CIC – CIL (Carbon in Columns – Carbon in Leach)*. A fines de 2008 se inició la explotación de las reservas del sector Las Tojas, con una minería a cielo abierto. En mayo de 2009 se inició la explotación de la UMZ de Don Mario, también a cielo abierto. Dicha explotación incluía tanto óxidos como mineral de transición<sup>25</sup> y sulfuros. Debido al alto contenido de cobre oxidado, se procesaba el mineral con una planta de *LPF (Leach – Precipitation – Flotation)*. La lixiviación se realizaba con ácido sulfúrico y, por el alto consumo del mismo, se decidió en ese entonces la construcción de una planta de ácido sulfúrico. Sin embargo, en 2014, a causa de una brusca reducción en los precios internacionales, el procesamiento de óxidos se hizo inviable y la construcción de la planta de ácido sulfúrico fue desestimada.

A partir de entonces, los óxidos no procesados fueron sistemáticamente almacenados en 5 botaderos (“*stocks piles*”), llevándose a cabo varios estudios con el objeto de determinar la mejor tecnología para su posterior procesamiento. Por otra parte, a través de una planta de flotación, se logró el tratamiento de material de transición y de los sulfuros provenientes de la UMZ, comercializando, principalmente, un concentrado de cobre.

El año 2015 se ingresó a la LMZ del Pit Don Mario, que a partir de ese año fue intensamente minada. El año 2017 se inició la explotación del área denominada “Cerro Félix”, un yacimiento satélite ubicado dentro del área de Don Mario. Hacia finales de 2019 la explotación de Cerro Félix se completó. En la fase final del yacimiento de Cerro Félix las estructuras mineralizadas se tornaron angostas y discontinuas, lo cual generó un incremento de los costos operativos, debido a una mayor dilución del mineral extraído y a una mayor extracción de estéril.

Ante la finalización de la explotación del Cerro Félix, se ingresó al área minera Las Tojas. Pero el área presentó también una alta dilución del mineral extraído y una elevada relación de estéril a mineral. Por otra parte, el contenido de elementos refractarios, contaminantes, en la mineralogía del material extraído, dificultó el tratamiento metalúrgico y generó altos costos de operación a inicios de 2020.

Debido a los resultados no favorables de la explotación minera en el área de Las Tojas, a fines de noviembre de 2019, la empresa determinó la suspensión de sus operaciones extractivas, manteniendo las actividades de exploración y cuidado y mantenimiento

---

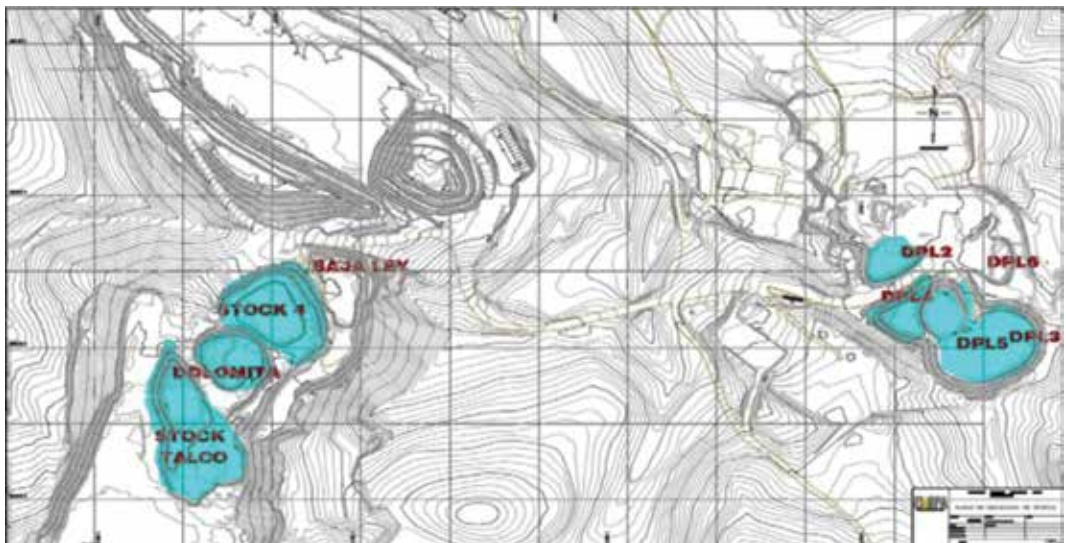
<sup>25</sup> El mineral de transición contiene tanto óxidos como sulfuros.

necesarias en la perspectiva de futuras actividades de explotación en el área. La planta de procesamiento, así como el campamento, equipos y vehículos, se encuentran ahora bajo un programa de mantenimiento y preservación.

*PROYECTO ÓXIDOS*

La Compañía ha decidido concentrar sus esfuerzos en procesar alrededor de 2 millones de toneladas de minerales de óxidos, que fueron acumulados desde 2015 en cinco botaderos (“stock piles”) en superficie, para lo cual, ha realizado exhaustivos estudios y pruebas metalúrgicas que le han permitido definir y validar una tecnología de procesamiento para producir cobre, oro y plata (gráfico 15).

**Gráfico 15. EMIPA. “stock piles” de óxidos acumulados en la superficie**



Location/Zone	Tonnage (000 t)	Grade			Contained Metal		
		(g/t Au)	(% Cu)	g/t Ag	(000 oz Au)	(t Cu)	(000 oz Ag)
DM1 (Oxide)	467	2,24	1,74	54,44	33,7	8.132	818,0
DM2 (Oxide Pre-strip)	264	1,90	1,98	17,94	16,1	5.233	152,4
DM3 (Dolomite Oxide)	181	1,89	1,96	21,62	11,0	3.538	125,5
Plant Stockpile (Oxide)	490	1,61	1,57	57,82	25,4	7.703	910,3
DM4 Stock Talco*	438	1,65	2,44	64,99	23,2	10.683	914,7
DM5 (Dolomite Oxide)	192	1,86	1,64	48,66	11,5	3.149	300,4
	2.032	1,85	1,89	49,32	120,9	38.438	3221,3

Fuente: EMIPA.

El Proyecto Óxidos está diseñado para tratar dos mil toneladas al día de óxidos, con contenidos de cobre, oro y plata, mediante la operación de chancado y molienda ya

## La inversión extranjera en Bolivia

existente, seguida por una expansión de la actual planta de beneficio metalúrgico, incorporando nuevos procesos de lixiviación por agitación, más *SX-EW (Extracción por Solventes y Electro Winning)*, de modo de recuperar el cobre presente en el mineral y, posteriormente, posibilitar una adecuada recuperación del oro y plata.

Para materializar el Proyecto de Óxidos, EMIPA requiere un financiamiento externo de aproximadamente 45 millones de USD, que espera conseguirlos mediante una emisión de bonos en el mercado boliviano de valores, y para lo cual ha sido objeto de un “*Due Diligence*” a cargo de una empresa de ingeniería chilena independiente, con casi 40 años de experiencia en minería del cobre y subproductos. Se sabe extraoficialmente que la consultora ha revisado el proyecto y ha certificado su robustez técnica y económica, en todos sus componentes.

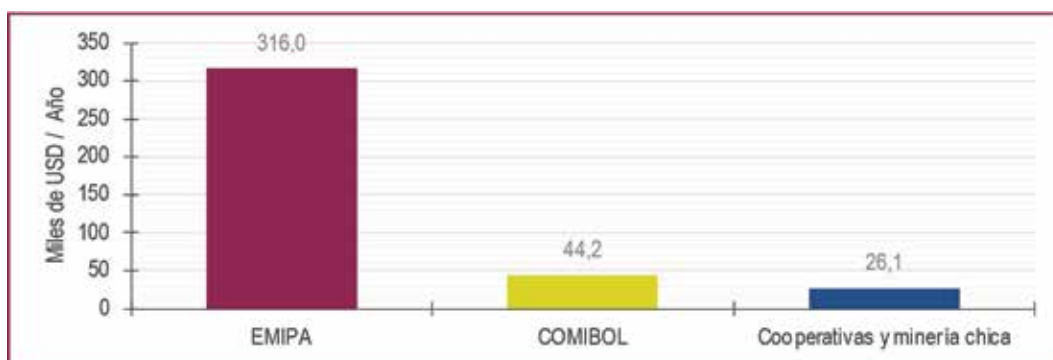
### GENERACIÓN DE VALOR

Entre 2015 y 2020 EMIPA ha generado un valor bruto de alrededor de USD 267 millones, por la venta de sus productos minerales. Adicionalmente, el Proyecto Óxidos podría generar hasta el 2029 una facturación total de 493 millones de USD, con un flujo de caja de aproximadamente 141 millones de USD.

### PRODUCTIVIDAD

El año 2017 EMIPA generó un valor bruto total de USD 66,3 millones con 210 empleados, lo cual significa que ese año la productividad de la empresa alcanzó a USD 316 mil por trabajador, mientras que, en ese mismo año, en las cooperativas y la minería chica la productividad fue de USD 26,1 mil por trabajador, y en la minería estatal de USD 44,2 mil por trabajador (gráfico 16).

Gráfico 16. EMIPA: Productividad por trabajador



Fuente: Elaboración propia, con base a datos de EMIPA y del Ministerio de Minería y Metalurgia.

El año 2017 EMIPA generó un valor bruto total de USD 66,3 millones con 210 empleados, lo cual significa que ese año la productividad de la empresa alcanzó a USD 316 mil por trabajador, mientras que, en ese mismo año, en las cooperativas y la minería chica la productividad fue de USD 26,1 mil por trabajador, y en la minería estatal de USD 44,2 mil por trabajador (gráfico 16).

### *INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y PERSONAL CALIFICADO*

Se evidencia un esfuerzo continuo de innovación tecnológica para generar valor, enfrentando múltiples desafíos en la exploración, en el desarrollo de reservas, en la explotación y en el beneficio de los minerales. El proyecto óxidos es una muestra de ello. Este mismo esfuerzo de innovación tecnológica denota que la empresa ha capacitado a su personal y dispone de un equipo técnico cualificado y competente.

Las inversiones de EMIPA han generado fuentes de trabajo de buena calidad. En 2019 daba empleo directo a 220 empleados e indirecto a 201 contratistas, totalizando 421 fuentes de trabajo. En 2020, debido a la suspensión de sus operaciones de producción, la empresa se ha visto en la necesidad desvincular a 183 empleados, conservando un personal mínimo para las labores de mantenimiento. Sin embargo, el Proyecto Óxidos abre la perspectiva de nuevos empleos.

### *APOYO A COMUNIDADES Y MEDIO AMBIENTE*

Durante el desarrollo de sus operaciones, EMIPA ha apoyado a las comunidades locales, mediante los siguientes convenios:

- a) El Convenio San José, de apoyo al Gobierno Municipal de San José de Chiquitos en la construcción y mantenimiento de infraestructura en salud, educación y servicios básicos;
- b) Convenio TCO Turubó Este, de apoyo a las tierras comunitarias de origen (TCO) de Turubó Este, conformadas por cinco comunidades (San Juan, Buena Vista, Ramada, Ipías y Entre Ríos), para la ejecución de proyectos de desarrollo comunitario con visión empresarial;
- c) Convenio Comunidad Taperas, en apoyo a la comunidad para la construcción y mantenimiento en infraestructura productiva.

Por otro lado, según reporta en sus memorias anuales, EMIPA cumple con los estándares medioambientales aplicables a sus actividades bajo la normativa vigente. Su dique de colas se encuentra en buenas condiciones de operabilidad.

### TRANSPARENCIA

Cada año, EMIPA presenta a sus accionistas y grupos de interés una memoria anual con información relevante sobre sus reservas mineras, producción, estado de resultados, balance general, fuerza laboral, proyectos, relación con las comunidades y medio ambiente. Por su parte, la empresa matriz, *Orvana Minerals Corp.*, siendo una empresa pública canadiense, que cotiza en el mercado de valores de Toronto (TSX), está obligada a rigurosos estándares de transparencia y rendición de cuentas. La intención de financiar el Proyecto Óxidos, mediante una emisión de bonos en el mercado boliviano de valores, agrega un elemento adicional de transparencia.

### LOS DESAFÍOS DE LAS EMPRESAS

Como se ha podido ver, existe amplio sustento para afirmar que tanto MSC como EMIPA son dos experiencias constructivas de IED en la minería boliviana y cuyos historiales empresariales están marcados por importantes logros y enseñanzas, especialmente por cuenta de MSC. El caso de EMIPA, indudablemente, es una inversión pionera y que tiene singular relevancia porque abre una nueva frontera para la exploración minera en una región no tradicional de la minería boliviana, como lo es el Escudo Precámbrico Boliviano, y con gran potencial para generar nuevos prospectos y emprendimientos en una diversidad de recursos geológicos. No obstante, los desafíos que enfrentan estas dos empresas son enormes y complejos.

En los años que lleva operando, MSC ha limitado sus trabajos de exploración solamente al área que tiene concesionada y no tiene otros proyectos en Bolivia, fuera de la mina San Cristóbal. El mineral que actualmente explota y procesa contiene reservas que alcanzarían para algunos años más, al ritmo actual de explotación<sup>26</sup>. Todo indica que la mina San Cristóbal está próxima a su etapa de cierre, de suyo compleja, pues implica, entre otros aspectos: (1) un plan de cierre ambiental de la mina, con procesos de remediación de botaderos y encapsulamiento del dique de colas, rehabilitación del área de operación y de las áreas secundarias, revegetación y rehabilitación de las áreas mineras, rehabilitación del *pit* Toldos y de la laguna Whila Khara; y (2) el seguimiento, actualización y ejecución del plan de cierre social, según los convenios suscritos con la comunidad aledaña. La experiencia enseña que ambas tareas suelen ser complicadas y preñadas de riesgos. Vender una mina en fase de agotamiento es una práctica frecuente en la industria minera, ya que así la empresa propietaria, máxime si es una

---

<sup>26</sup> Así lo han expresado ejecutivos de MSC en encuentros con profesionales mineros del país y lo confirma el documento “El Futuro de San Cristóbal” publicado por MSC en 2021.

transnacional, se exige de asumir responsabilidad directa por el complicado proceso de cierre y remediación ambiental.

Se conoce que MSC está trabajando en un plan de cierre conceptual con proyectos que buscan prolongar la vida de la operación y ralentizar el plan de cierre por varios años. Entre dichos proyectos destaca el “Proyecto Óxidos”, que busca recuperar plata metálica de los minerales oxidados del sector Toldos y de otros del yacimiento, a través de un proceso hidrometalúrgico de lixiviación de la plata. Según informes de MSC<sup>27</sup>, la ingeniería del Proyecto Óxidos tendría un avance significativo e involucraría una inversión de algunos cientos de millones de dólares. La empresa no ha divulgado más datos sobre este proyecto.

También se especula mucho sobre una posible venta de la mina San Cristóbal<sup>28</sup>, incluso de negociaciones con empresarios bolivianos, aunque los ejecutivos de la compañía no lo han confirmado y, en general, hay mucha reserva al respecto. Al momento de escribir estas líneas, subsiste la incertidumbre sobre el futuro de San Cristóbal. De materializarse el proyecto de óxidos, la producción de lingotes de plata iría reemplazando a la de concentrados de zinc-plata y plomo-plata, que se exporta actualmente en contenedores por ferrocarril. De cualquier manera, el cierre de San Cristóbal, en sus distintos escenarios y tiempos, tendrá un impacto recesivo en la economía nacional, departamental y regional, por el tamaño de la mina que aporta alrededor del 20% de la producción minera de Bolivia.

EMIPA, por su parte, debido a los resultados no favorables de su explotación minera, a fines de noviembre de 2019 determinó la suspensión de sus operaciones extractivas, conservando las actividades de exploración, cuidado y mantenimiento necesarias, con la perspectiva de futuras actividades de explotación en el área<sup>29</sup>.

La Compañía ha decidido concentrar sus esfuerzos en procesar alrededor de 2 millones de toneladas de minerales de óxidos, que fueron acumulados desde 2015 en cinco botaderos (“*stock piles*”) en superficie, para lo cual, ha realizado exhaustivos estudios y

---

<sup>27</sup> “El Futuro de Minera San Cristóbal”, publicación de MSC en 2021.

<sup>28</sup> En octubre de 2020, Sumitomo Corporation, dueña de MSC, vendió por USD 1.550 millones su participación del 45% en la mina Sierra Gorda en Antofagasta, Chile, a la compañía australiana South32. Esta transferencia parecería dar la señal de que la compañía japonesa está en un plan de repliegue de sus operaciones mineras en Sudamérica.

<sup>29</sup> Esta decisión empresarial ha supuesto la desvinculación del grueso de sus trabajadores, conservando un personal mínimo para labores de mantenimiento. Pero también se ha convertido en motivo de un serio conflicto laboral con una parte de los extrabajadores que presionan a través de la justicia y del ministerio de Trabajo para recuperar sus empleos, mientras que la empresa rechaza reincorporarlos.

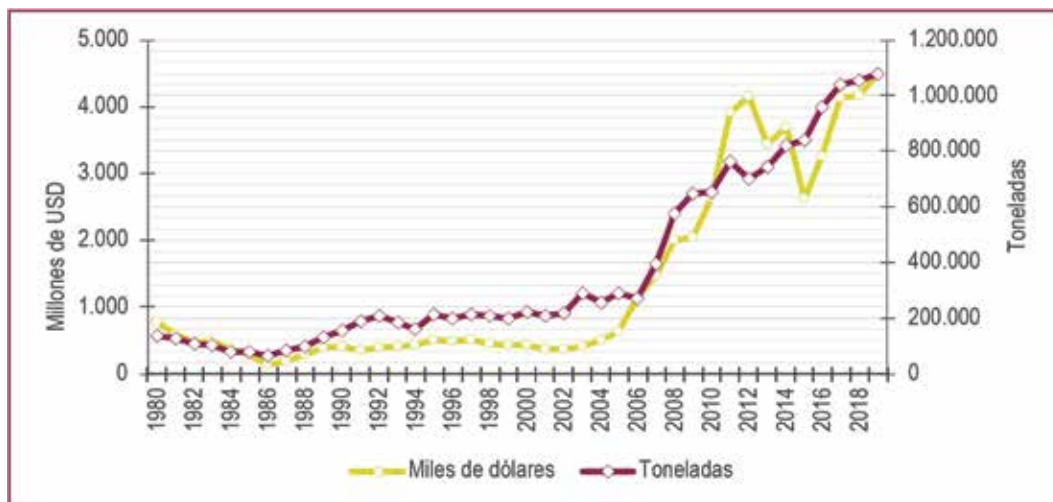
## La inversión extranjera en Bolivia

pruebas metalúrgicas que le han permitido definir y validar una tecnología de procesamiento para producir cobre, oro y plata. Los expertos consultados tienen la impresión de que se trata de un proyecto sólido desde el punto de vista tecnológico, económico y ambiental, que abre una perspectiva plausible de continuidad y nuevos empleos, pero que requiere de una inversión de aproximadamente USD 45 millones; un capital que la compañía espera financiarlo con emisión de bonos en la Bolsa Boliviana de Valores.

### EL RETO DE UNA MINERÍA MODERNA Y SOSTENIBLE

Desde la gran crisis minera de 1986, a lo largo de casi siete lustros, el valor nominal y el tonelaje de la producción minera de Bolivia se han incrementado en alrededor de 6 veces (Gráfico 17). Ese notable aumento se explica fundamentalmente por la incorporación de la producción de las minas San Cristóbal, Manquiri (San Bartolomé), San Vicente y Don Mario, todas con IED, que se forjaron al amparo del Código de Minería de 1997 y de una política de apertura y promoción de inversiones. Desgraciadamente, partir de entonces no ha habido nuevos proyectos mineros de relevancia.

Gráfico 17. Evolución de la producción minera – 1980-2019



Fuente: Elaborado por Santiago Medeiros con datos del INE y del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Ese crecimiento de la producción de minerales encontró un contexto externo muy propicio como fue el súper ciclo de los precios de las materias primas, que comenzó en 2004, para luego desacelerarse, pero que ha continuado en los siguientes años, aunque con altibajos. Esta trayectoria ha mantenido precios más o menos atractivos para los minerales.

Si bien el crecimiento de la minería boliviana puede parecer impresionante, no se debe perder de vista que está referido a una línea de base muy baja: el momento de la gran



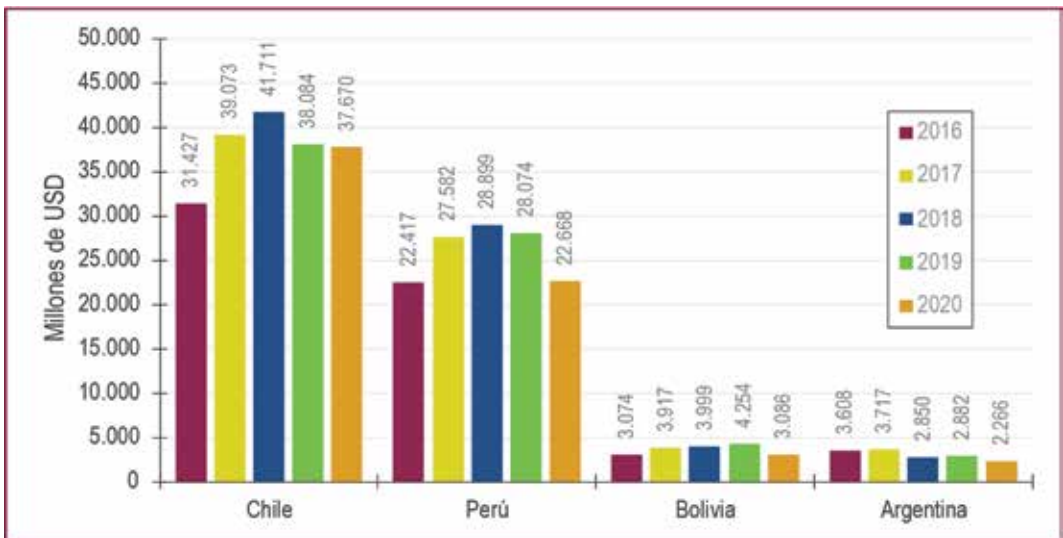
crisis de 1985, que hundió la producción minera boliviana. La realidad es que la dimensión de la minería boliviana es muy modesta si se la compara con la producción y exportaciones de nuestros vecinos Chile y Perú, con quienes compartimos la cordillera de los Andes, probablemente una de las provincias metalogenéticas más importantes del planeta. En el caso chileno, en 2018 las exportaciones mineras llegaron a USD 41.711 millones y las de Perú bordearon los 29.000 millones, en tanto que Bolivia sólo alcanzó a 4.000 millones.

Gráfico 18. Índice de precios de minerales



Fuente: Elaborado por Santiago Medeiros con datos del INE y del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Gráfico 19. Exportación minera por país



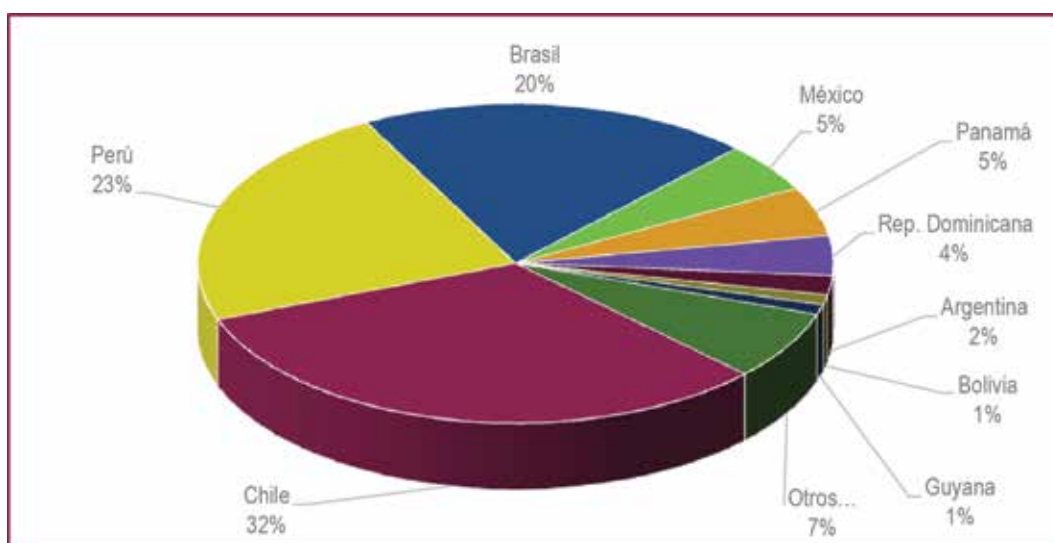
Fuente: Elaborado por Santiago Medeiros con datos oficiales.



## La inversión extranjera en Bolivia

Lo cierto es que la capacidad de producción minera de Bolivia es pequeña y ello obedece fundamentalmente a la falta de inversión en desarrollo de reservas y en nuevos proyectos. Como ya se dijo, el gobierno boliviano prometió que las inversiones mineras llegarían sobre todo por cuenta de la estatal COMIBOL y de los contratos de arrendamiento de sus minas con operadores privados. Pero esto no ha ocurrido, sino en una mínima proporción, y muy lejos de lo que necesita un país que quiere expandir su industria minera. El problema crítico es la poca aptitud del Estado boliviano para poner en marcha una política eficaz de atracción de IED en minería. El resultado es elocuente, como se refleja en el gráfico siguiente.

Gráfico 20. América Latina: distribución de la IED en minería (2003-2015)



Fuente: Fernando Rodríguez y otros (2000).

En América Latina, entre 2003 y 2015, la IED en minería fue acaparada en un 81% por Chile (32,3%), Perú (28,2%) y Brasil (20,5%). Bolivia, entretanto, sólo captó el 1,4%, pese a su enorme comprobado potencial geológico.

Ahora bien, la minería empresarial moderna es una actividad de uso intensivo de capital y tecnología, por lo que es evidente que el factor primordial para su desarrollo es la inversión, la cual es captada, en su mayor flujo y en su mejor calidad, por los países que son líderes en minería sostenible. Si observamos a estos países, en todos ellos se cumplen ciertas condiciones que son imprescindibles para el desarrollo de un sector minero vigoroso, que conjuga el desarrollo productivo con la inclusión social y con el cuidado del medio ambiente. Dichas condiciones incluyen: i) un potencial geológico favorable para la ocurrencia de yacimientos minerales; ii) la seguridad jurídica a las inversiones,

en particular en lo que concierne a los derechos mineros; iii) la vigencia del Estado de derecho e instituciones sólidas, transparentes y eficaces; y iv) un ambiente favorable a la actividad empresarial y a la inversión en minería, con libertad económica y con un sistema tributario equitativo y competitivo.

Bolivia dispone de un territorio extenso y tradicionalmente conocido como una región de gran densidad de ocurrencias mineralógicas y de atractivas oportunidades mineras para una amplia variedad de metales y minerales. Sin embargo, en contra suya juegan las restantes condiciones, lo que explica que Bolivia sea un país poco atractivo y confiable para la inversión minera. Esta es una percepción que se advierte en los rankings internacionales que miden el atractivo de los países para la inversión en minería. Así, por ejemplo, el Instituto Fraser de Canadá, en su reporte del año 2020, situó a Bolivia en el puesto 74 entre 77 países analizados, basado en el Índice de Mejores Prácticas de Potencial Minero y en el Índice de Percepción de Políticas Mineras y Efectos de Política Gubernamental sobre Inversiones en Exploración.

Lo que está claro es que el potencial geológico de Bolivia pierde trascendencia frente a las barreras que impiden la entrada de la IED, sin la cual la minería boliviana no tiene futuro. En consecuencia, el reto de una minería moderna, social y ambientalmente sustentable, que pueda retomar la senda de un crecimiento sostenido, aprovechando la expansión de la demanda de minerales en el mercado mundial, pasa indefectiblemente por resolver los cuellos de botella frenan el proceso de inversión.

Como se ha visto antes la experiencia de la IED en Bolivia es suficientemente reveladora de la centralidad que ocupa en la producción y la exportación de minerales, pero también de su aporte en buenas prácticas empresariales que le han llevado a constituirse en un polo de dinamismo, productividad y beneficios sociales. Ello, incluso a pesar de las condiciones desfavorables de la institucionalidad y el clima de negocios, lo que también dice mucho de la resiliencia de las empresas instaladas en Bolivia. Pero esto no alcanza para captar un mayor caudal de IED. De ahí lo imperioso de que los bolivianos hagamos la tarea que nos corresponde para poner a Bolivia a la altura de un país atractivo a la inversión minera.

Lo imperioso de esta tarea radica en que, si no lo hacemos, existe el peligro de una probablemente inminente informalización de la actividad minera, ya muy debilitada por la proliferación de pequeñas unidades cooperativas mayormente informales y por la expansión de las explotaciones ilegales, con el consiguiente daño irreparable a la economía, el medio ambiente, los derechos laborales y los ingresos fiscales por exportaciones y por regalías e impuestos. También está presente el riesgo de que el reducido grupo de em-

presas mineras privadas que se mantienen trabajando en Bolivia, acorte su permanencia a la vida útil de sus actuales operaciones, con el agravante de que varias han agotado sus reservas o están ya próximas a una etapa de menor rentabilidad y cierre de minas.

### SEGURIDAD JURÍDICA Y LIBERTAD ECONÓMICA

Sin duda, el principal factor que ahuyenta las inversiones mineras es la extrema inseguridad jurídica y precariedad del derecho minero, generada a partir de la eliminación de la institución jurídica de la Concesión Minera, y su sustitución por el “Contrato Administrativo Minero”. La Concesión Minera se aplicó en Bolivia a lo largo de más de 100 años, confiriéndole a la concesión el carácter de un bien inmueble transferible y transmisible por sucesión hereditaria y facultado de la cualidad legal de poder constituir sobre él hipoteca y ser objeto de cualquier contrato comercial. Este concepto es compatible con la complejidad y alcances de la industria minera y, sobre todo, con la necesidad de financiar los proyectos mineros en los bancos y de obtener capital de riesgo en los mercados de valores. En los países exitosos en minería, vecinos al nuestro, rige el sistema de concesiones, con las características señaladas, sin perjuicio de que el dominio de las sustancias minerales sea del Estado. Esto genera seguridad jurídica y libertad económica para las inversiones.

En Bolivia, la actual Constitución ha sustituido a la concesión minera por el “contrato administrativo minero”, que es una modalidad restringida y precaria de derecho minero, sujeta además a la aprobación del Poder Legislativo y al cumplimiento de la función social. Bajo esta figura, las empresas mineras son simples operadores o prestadores de servicios, implicando que el área de trabajo adjudicada a un particular carece de la condición de un derecho real y un bien inmueble con todas las garantías de ley. En esta condición, las inversiones mineras están sujetas a discrecionalidad e incertidumbre.

La legislación minera vigente hoy en día si bien reconoce la libre disposición de la producción minera, establece por otro lado que los recursos mineralógicos no pueden ser inscritos en los mercados de valores y tampoco sirven como garantía en operaciones financieras. Las áreas de explotación minera otorgadas por contrato son intransferibles, inembargables e intransmisibles por sucesión hereditaria; tampoco pueden ser objeto de cualquier clase de contrato<sup>30</sup>. Por añadidura, los contratos entre actores productivos privados, para ser válidos, deben contar con la aprobación de la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM), una agencia del gobierno. Otra limi-

---

<sup>30</sup> La ley de Minería y Metalurgia no reconoce contratos de riesgo compartido con el Estado ni tampoco entre actores no estatales.

tación que va en contra del sentido común y de la libertad económica es que prohíbe a las cooperativas mineras asociarse con empresas privadas, nacionales o extranjeras, para explotar sus yacimientos<sup>31</sup>.

Todo lo anterior configura un escenario de precariedad e inseguridad jurídica, incompatible con la inversión en minería. En consecuencia, si se quiere captar IED en minería y, además, con las cualidades del capital constructivo, será imprescindible reponer el carácter de bien inmueble a los derechos mineros y restituir los elementos básicos de libertad económica.

Por otro lado, es también necesario revisar la normativa en materia de conciliación y arbitraje para permitir arbitrajes internacionales en aquellos temas en los cuales intervenga el Estado. En Bolivia es posible acudir a un tribunal arbitral internacional para disputas entre empresas privadas, pero cuando se trata de disputas con el Estado, éstas deben resolverse únicamente en los tribunales del país. Los países vecinos al nuestro aceptan arbitrajes internacionales en temas que atañen a sus estados, lo cual les da una ventaja adicional en cuanto a seguridad jurídica para las inversiones.

También es indispensable modernizar la legislación laboral, reduciendo su complejidad e inflexibilidad que desincentivan la contratación de trabajadores calificados y formales. La actividad empresarial requiere una Ley del Trabajo moderna, equilibrada y eficaz para regular el mercado laboral y promover la creación de más y mejor empleo.

### EXPLORACIÓN

El sector minero necesita con urgencia de una gran dinámica de exploración para salir de su estancamiento productivo. Pero la exploración y el desarrollo racional de los recursos minerales requiere de capital y tecnología intensivos, que no los tiene Bolivia. De nuevo, la falta de seguridad jurídica y la precariedad de los derechos mineros es el desincentivo mayor para las inversiones en exploración. Otro gran desincentivo es la imposibilidad de usar los recursos minerales que se descubren para financiar capitales de riesgo en los mercados de valores, como es la práctica habitual en la industria minera del mundo.

No menos importante es que la combinación de un sistema tributario excesivo, con la inseguridad jurídica y la carencia de garantías, reduce la base potencial de recursos minerales económicamente viables a tan sólo algunos proyectos muy rentables, por elevado riesgo país, lo cual reduce también las oportunidades de éxito de la exploración.

---

<sup>31</sup> Art. 151 de la Ley de Minería y Metalurgia.

Bolivia debe esforzarse por generar información geológica de buena calidad y accesible para el público en general. El Servicio de Geología y Minería (SERGEOMIN) tendría que conducir programas de prospección regional en áreas de interés, en el marco de convenios de colaboración con entidades similares del exterior, que le aporten conocimientos, tecnología y recursos humanos calificados, y cuyos resultados sean ampliamente divulgados de manera de impulsar las inversiones de exploración de los prospectos que se logren identificar. El financiamiento de capital de riesgo, mediante un fondo de exploración, podría ser otro interesante estímulo.

### IMPUESTOS EQUITATIVOS Y COMPETITIVOS

La tributación es un instrumento de política económica que puede incentivar la inversión en capital constructivo en minería. Sin embargo, en Bolivia las compañías mineras están penalizadas con una carga tributaria excesiva, si se la compara con los países vecinos. Actualmente los costos emergentes de la aplicación de los impuestos, que incluyen el Impuesto a las Utilidades Empresariales (IUE) de 25%, la alícuota adicional al IUE de 12,5%, el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a las Transacciones (IT) y la regalía minera, hacen que la rentabilidad de las operaciones mineras en Bolivia sea mucho menos atractiva que en otros países de Latinoamérica. Al respecto, el economista Xavier Nogales realizó cálculos en base a los estados financieros de las empresas de la minería privada y determinó que la utilidad neta (después de todos los impuestos) es 71% más alta en el Perú, 57% más en México, y 31% más en Chile. Estos países, además de sus claras ventajas normativas y en seguridad jurídica, poseen un mayor atractivo desde la perspectiva de la rentabilidad de una operación minera<sup>32</sup>.

Por tanto, es necesario rediseñar un sistema de impuestos que facilite y atraiga inversiones, procurando un “*government take*” competitivo, a la vez de equitativo y socialmente sostenible.

### LAS COOPERATIVAS MINERAS

Dada la relevancia social y económica del sector cooperativo minero, es imprescindible una política que atienda de manera integral la situación de las cooperativas y con miras a su plena formalización y fortalecimiento productivo. En lo fundamental, se debe otorgar a las cooperativas los mismos derechos y obligaciones de cualquier otro operador minero, pero dotándolas de una robusta asistencia técnica de calidad en todos los

---

<sup>32</sup> La Encuesta de Minería 2020, del Instituto Fraser, corrobora esta impresión. Mientras Bolivia ocupa el puesto 75 en el Indicador de Régimen Fiscal del ranking mundial, Perú califica en el puesto 35, Chile en el 36, Colombia en el 46, México en el 53, Brasil en el 55 y Ecuador en el 57.

ámbitos de su actividad, así como de formación y capacitación laboral. Procurar que las cooperativas accedan a recursos de financiamiento y gocen de libertad económica, restituyéndoles el derecho de asociarse y de suscribir contratos de cualquier naturaleza con otras personas, naturales o colectivas, nacionales o extranjeras, sin perder su naturaleza de entidades de interés social.

### COMIBOL

La corporación estatal puede ser una de las más beneficiadas con un flujo de IED en capital constructivo, pero para ello requiere de una firme decisión política de hacer de ella una verdadera empresa minera, transparente, con rendición de cuentas y recursos humanos calificados y sin restricciones a la labor empresarial. Su estructura administrativa, como sus operaciones mineras y metalúrgicas, deben ser evaluadas y auditadas con criterio profesional, imparcialidad e independencia, para contar con recomendaciones concretas a fin de mejorar las proyecciones de la minería estatal, incluso como base para la obtención de capitales de riesgo y de recursos financieros destinados a su fortalecimiento corporativo y de capacidades productivas.

### EL RECURSO HÍDRICO

Un tema crítico para una minería sostenible es la gobernanza del agua, un recurso que es cada vez más escaso por el cambio climático que afecta especialmente al occidente del país. Bolivia no cuenta con un conocimiento adecuado de sus recursos hídricos, que le permita aprovecharlos racionalmente. Es preciso, por lo tanto, un programa intensivo de investigación e inventario de recursos hídricos, tanto de superficie como de napas subterráneas. Asimismo, un programa nacional del agua, con un sistema de decisiones de política hídrica basado en información geográfica y geológica.

### UNA ESTRATEGIA CON PARTICIPACIÓN SOCIAL

Para que la sociedad se beneficie de la riqueza que pueden generar los recursos minerales es necesario generar espacios de concertación y compromiso social con el objetivo de una minería moderna y sostenible. Es más probable que una estrategia nacional minera sea exitosa si es respaldada por procesos abiertos y participativos de los actores de la sociedad civil. La estrategia debe ser integral, abarcando a toda la cadena de valor y a todos los sectores mineros. A partir de ello, el reto principal consistirá en traducir las políticas de la estrategia en un marco normativo e institucional claro y coherente, con instituciones competentes y transparentes.

Para desarrollar capacidad profesional en las instituciones estatales será menester que la selección de personal responda a criterios técnicos y sin interferencias políticas y con remuneraciones equiparables a las del sector privado.

### RECURSOS HUMANOS

La minería es una actividad multidisciplinaria y compleja, que requiere de mano de obra especializada, motivada y competitiva. La falta de recursos humanos calificados es un cuello de botella para el desarrollo minero en Bolivia. La formación de capital humano es un tema central que debe ser encarado con la más alta prioridad. Es necesario contar con una escuela nacional de minería, dedicada a formar técnicos medios en minería con capacidades operativas, prácticas y teóricas. Complementariamente, promover que las universidades desarrollen carreras de pre y post grado en áreas de interés para la actividad minera y tengan intercambios académicos y de investigación con otras universidades e institutos del mundo.

De hecho, la mejor formación de capital humano es aquella que se logra con el trabajo cotidiano dentro de una empresa formal, moderna y bien estructurada. Si Bolivia pudiera expandir una masa crítica de empresas de capital constructivo operando en su sector minero, se generará un mercado laboral de profesionales y obreros competentes y bien remunerados. Cuando ese mercado esté funcionando, será una señal convincente de que la minería nacional ha alcanzado un grado de madurez y de aptitud de desarrollo sostenible.

---

## Capítulo 3

# Capitales constructivos en sectores de energía

*Francesco Zaratti*

### INTRODUCCIÓN

La Inversión Extranjera Directa (IED) es el capital que ingresa legalmente al país para emprender proyectos de desarrollo.

Todos los países desean, buscan y acogen IED, aunque con condicionamientos cuya caracterización varía según la ideología del gobierno y el modelo de desarrollo de cada país y según la calidad y el impacto de esa inversión.

Se oscila entre dos extremos: países que ven a la IED como un “maná” del cielo, debido a la escasez de capitales internos para impulsar su desarrollo y los que la consideran un “mal necesario” al cual hay que regular y controlar en los más mínimos detalles.

Consecuentemente, sucede que en los países donde prevalece la desconfianza y la ideología, las normas son más restrictivas y cambiantes y las condiciones de inversión se vuelven menos atractivas. En ese escenario la IED suele ser prevalentemente de baja calidad, al tiempo que se acentúa el carácter “corrosivo” de esos capitales, según la denominación empleada en un estudio reciente relacionado con el tema que nos ocupa (Oporto, 2021).

Por otro lado, existen ejemplos de IED que cumplen a cabalidad con los requisitos de aportar comprobadamente al desarrollo del país, en el respeto mutuo de las reglas de juego fijadas en el momento de llevarse a cabo las inversiones.

En este caso se habla de “capitales constructivos” por los beneficios que dejan en el país receptor; aunque la calidad “constructiva” de esos capitales se debe en última instancia a la interacción positiva entre las inversiones y el país que las recibe.

Alternativamente, una IED exitosa representa un “capital constructivo” también para la empresa extranjera, en la medida en que aquella se beneficia globalmente de la experiencia adquirida en contextos novedosos, e incluso críticos, por su personal técnico y ejecutivo.



Con estas consideraciones iniciales, en el presente capítulo analizamos las experiencias de IED en el sector de energía, en particular en hidrocarburos y en generación eléctrica, a lo largo de los últimos 30 años; enfatizando dos casos de estudio que, a modo de hipótesis, consideramos que pueden ser catalogados como exponentes de buenas prácticas empresariales: la transportadora Transredes, y la generadora de energía eléctrica COBEE.

El trabajo también hace hincapié en las barreras que impiden la llegada al país de inversiones importantes en el sector de la energía, para luego sugerir medidas tendientes a eliminar o reducir esas barreras. Como se verá más adelante, en Bolivia apenas se dan ciertas condiciones mínimas para atraer y mantener IED que cumpla los estándares de capital constructivo y aunque hay resquicios para mejorar el clima de negocios, se plantean una serie de interrogantes e incertidumbres.

### **SOBRE EL CAPITAL CONSTRUCTIVO**

Para poder identificar y analizar las experiencias de capitales constructivos en la historia económica reciente de Bolivia, específicamente en el sector de la energía, hemos considerado conveniente comenzar por definir los atributos que, en nuestro entender, permiten calificar como tales ciertas inversiones exitosas llevadas a cabo en Bolivia. Esta es la idea del “Decálogo”, que se presenta a continuación.

**Transparencia:** Legales y transparentes en su origen; duraderos en su desenvolvimiento; eventualmente cotizan y operan en la Bolsa de Valores. Son capitales “frescos” y las inversiones no se sustentan mayoritariamente en el “flujo de caja” de las operaciones nacionales. Un ejemplo: las inversiones en exploración de hidrocarburos.

Al contrario, un capital corrosivo es de corta duración, condicionado a la contratación de empresas del país de origen del capital y orientado a sacar del país la máxima utilidad producto de la inversión. Un ejemplo: los préstamos condicionados que financian obras viales.

**Empleo:** Generadores de empleos dignos y duraderos para personal nacional, con salarios justos; o sea que no tan bajos que representen un aprovechamiento de mano de obra barata del país, ni tan elevados que “descapitalicen” técnica y profesionalmente a empresas nacionales. Cuando las empresas extranjeras traen personal especializado desde otros países lo hacen por cortos períodos de tiempo.

Lo contrario sucede con capitales que buscan explotar mano de obra barata del país, evadir las obligaciones laborales, amparándose en la protección diplomática y acudiendo a trabajadores expatriados, cuando esas destrezas existen en el país.

**Finanzas:** Dinamizadores de los mercados, por ofrecer o promover la producción de más y mejores productos y servicios, sin recurrir a prácticas monopólicas. Eventualmente aportan a las RIN y reinvierten parte de sus utilidades, en contracorriente al cliché tradicional de la IED explotadora del país.

Sucede lo contrario cuando un capital utiliza servicios y equipos de empresas vinculadas a la propia empresa; la reinversión de utilidades es nula y su aporte a las RIN es insignificante o negativo.

**Legalidad:** Respetuosos de las leyes y cumplidores con las normas nacionales de regulación. Transparentes con el pago de impuestos y por la calidad de las auditorías. Exactamente lo contrario de capitales que violan normas y leyes y acuden a prácticas de corrupción, aprovechándose de las debilidades de la justicia para incumplir sus obligaciones.

**Capacitación:** Formadores de recursos humanos locales, a los cuales les confían puestos de responsabilidad en la empresa. Un capital corrosivo, al contrario, sólo utiliza cuadros propios del país de origen del capital y no muestra interés en capacitar el personal boliviano.

**Mercado interno:** Complementarios a la inversión doméstica y compradores de insumos nacionales. Promotores y usuarios de empresas nacionales de servicios. Un capital corrosivo es autárquico en cuanto busca traer sus insumos desde afuera acudiendo en lo mínimo a la producción nacional.

**Balanza comercial:** Importadores de bienes de capitales que quedan en el país y, en su caso, exportadores de bienes y servicios; generadores de impuestos.

**Mejora tecnológica:** Capaces de transferir tecnología de calidad y modernizar el manejo de la empresa en todas sus actividades. A un capital corrosivo no le interesa la transferencia tecnológica ni la modernización de la actividad, a menos que estén finalizadas al incremento de utilidades.

**Anticorrupción:** Alejados de prácticas de corrupción de la clase política o de intromisión en la vida pública. Un capital corrosivo hace de la corrupción una práctica común.

**Licencia social:** Respetuosos del medio ambiente, más allá de las obligaciones legales y de la regulación sectorial. Capaces de integrarse con las comunidades y poblaciones con las cuales interactúan mediante una política de Responsabilidad Social Empresarial desarrollista, participativa y no paternalista. No buscan sólo evitar la conflictividad, sino “hacerse querer” por la población. Al capital corrosivo, al contrario, no le interesa

integrarse a la sociedad en que opera, ve como barreras la legislación regulatoria del país y tiene poca responsabilidad social en los proyectos que ejecuta.

En la práctica, al margen de las características descritas, también tiene relevancia el país de origen de la IED, debido a la estricta regulación que algunos países (no todos) ejercen sobre sus inversiones en el exterior con el fin de evitar malas prácticas (corrupción, lavado de dinero, daños ambientales, evasión impositiva).

Consecuentemente, en el momento de considerar cuán “constructivos” han resultado ser unos capitales provenientes de la IED, se examinará el cumplimiento total o parcial de los anteriores atributos.

### LA IED EN ENERGÍA: ORIGEN Y NATURALEZA

Las primeras inversiones en el sector de la energía, mediante capitales extranjeros y de la minería nacional, pueden datarse para comienzos del siglo XX, cuando se construyeron generadoras hidroeléctricas para cubrir la demanda de electricidad de minas y ciudades.

Las primeras plantas hidroeléctricas fueron las de Landara (1902) y Cayara (1908) ambas en Potosí; Angosto de San Luis (1908) en Tarija; Achachicala (1909) en La Paz; Durasnillo (1908) en Chuquisaca<sup>33</sup>. Sucesivamente, hubo emprendimientos, privados en su mayoría, para satisfacer la demanda de electricidad a lo largo del siglo XX, destacándose la participación de la *Bolivian Power Co.* en el occidente del país.

Sin embargo, la IED en energías tuvo un crecimiento espectacular recién en la década de 1990, gracias a la capitalización de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENDE)<sup>34</sup>, y de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)<sup>35</sup>.

El diseño de la Capitalización<sup>36</sup> permitió atraer capitales de gran envergadura a Bolivia, sin necesidad de vender activos, gracias al compromiso de la empresa capitalizadora de invertir el monto de la capitalización en mejorar y ampliar las operaciones de las empresas<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Energía Bolivia (2020): Potencial y aprovechamiento de la hidroenergía en Bolivia: [http://www.energiabolivia.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3455&](http://www.energiabolivia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3455&)

<sup>34</sup> ENDE se originó mediante Decreto Supremo 05999 de 9 de febrero de 1962, por medio del cual se encomendó a la Corporación Boliviana de Fomento su creación.

<sup>35</sup> El 21 de diciembre de 1936, el Gobierno del Cnl. David Toro, asesorado por Don Dionisio Foianini y el Tcnl. Germán Busch, promulga el Decreto de creación de YPFB.

<sup>36</sup> Ley 1544 del 21 de marzo de 1994 y sus complementarias Ley 1600 del 28 de octubre de 1994 (Ley del SIRESE) y las modificaciones a la Ley 843 (Sistema Impositivo) mediante Ley 1606 del 22 de diciembre de 1994.

<sup>37</sup> *Luces y sombras a 10 años de la Capitalización. Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización (2004).*

De ese modo, a partir de la capitalización de ENDE se crearon tres empresas eléctricas de capital mixto: Guaracachi, Valle Hermoso y Corani. De la misma manera la capitalización de YPFB dio lugar a tres empresas: Petrolera Andina y Petrolera Chaco, ambas operadoras de campos petroleros) y Transredes, la empresa transportadora de hidrocarburos<sup>38</sup>.

La IED que llegó al país en el marco de la capitalización del sector eléctrico fue de origen estadounidense<sup>39</sup>. En el sector de los hidrocarburos Andina fue capitalizada por un consorcio de YPF-Perez Compac-Pluspetrol (Argentina-España); Chaco por Amoco-BP (Gran Bretaña) y Transredes por un consorcio de Shell (Países Bajos) y Enron (EE.UU.).

Al margen de la capitalización mencionada, hubo otra vigorosa inyección de IED en el área de los hidrocarburos, gracias a la Ley 1689 de Hidrocarburos (1996), la cual abrió las actividades de exploración y explotación de los campos de hidrocarburos a la inversión privada. Empresas de nivel mundial, como Petrobras, Repsol, Total y BG, entre otras, trajeron capitales de riesgo de origen brasileño, francés y británico, respectivamente.

Vale la pena mencionar, a este respecto, que fueron justamente la magnitud y la variedad de origen de la IED en hidrocarburos, junto a la extrema debilidad institucional de YPFB, las que impidieron aplicar una “nacionalización tradicional” el año 2006, o sea con expulsión del capital extranjero y su correspondiente indemnización.

De hecho, con el cambio del péndulo político, ese año ascendió al poder el Movimiento al Socialismo (MAS) con un programa de corte estatizante y populista. Sin embargo, la “nacionalización del MAS” se redujo a una compra hostil de acciones de las empresas privadas y a la confiscación de las acciones del Fondo de Capitalización Colectivo que pertenecían a los bolivianos. Esa medida le permitió a YPFB retomar el control (y la responsabilidad total) de toda la cadena de los hidrocarburos.

Incluso en el sector eléctrico se registraron, a partir de la ley de electricidad (Ley 1604 de 21 de diciembre de 1994) importantes inversiones privadas, total o parcialmente de origen extranjero, en generación y transmisión eléctrica<sup>40</sup>, aunque a partir de las estati-

---

<sup>38</sup> La Capitalización incluyó también tres empresas de transporte (Ferroviaria Oriental, Ferroviaria Andina y la empresa aérea pública LAB) y la empresa nacional de Telecomunicaciones (ENTEL). Un total de 10 empresas públicas.

<sup>39</sup> Dominion Energy Inc. (Corani), Energy Initiatives Inc. (Guaracachi) y Constellation Energy Inc. (Valle Hermoso) fueron los tres socios estadounidenses que se adjudicaron las tres empresas en que fue dividida ENDE, aunque, sucesivamente, hubo cambios de accionistas privados.

<sup>40</sup> Bastará mencionar la creación de Hidroeléctrica Boliviana en la región de los Yungas de La Paz y las ampliaciones de la Planta de Zongo de COBEE.

## La inversión extranjera en Bolivia

zaciones del gobierno del MAS, prácticamente todas las inversiones en generación eléctrica estuvieron a cargo de ENDE y sus subsidiarias, incluyendo el monopolio de la generación de energía eléctrica mediante fuentes renovables no convencionales (ERNCC).

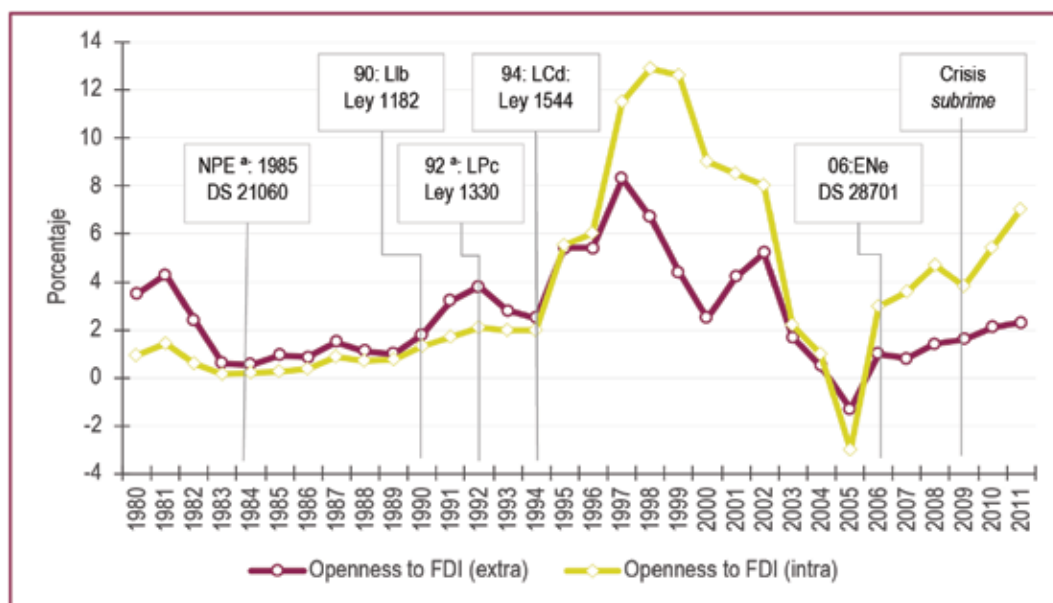
### EVOLUCIÓN DE LA IED EN HIDROCARBUROS Y ENERGÍA ELÉCTRICA (1990-2020)

Independientemente de la orientación política y económica de sus gobiernos, Bolivia suele captar IED casi exclusivamente en el sector primario (hidrocarburos, energía y minería). Sin embargo, la magnitud y calidad de la IED que llega al país están íntimamente ligadas a los ciclos de políticas económicas que ha vivido el país.

Repasamos, a vuelo de pájaro, algunos datos significativos en torno a la IED.

El gráfico 1 muestra la variación del índice de apertura a la IED en el período 1980-2011, relacionada con las leyes y normas aprobadas en ese período. Se distinguen dos indicadores: el primero es un Índice de Entradas Efectivas de IED (*Openness to FDI extra*), el cual mide la magnitud o intensidad de la IED recibida por un país destinatario de inversiones, considerando el peso del producto del país huésped y del producto mundial. El segundo, es un Índice de Apertura de IED (*Openness to FDI intra*), el mismo incluye los ingresos (*inward FDI*) y salidas de inversión (*outward FDI*), respecto al producto de la economía anfitriona (Aguilar, 2012).

Gráfico 1. Bolivia: Índice de apertura de IED, 1980-2011. (Porcentaje)



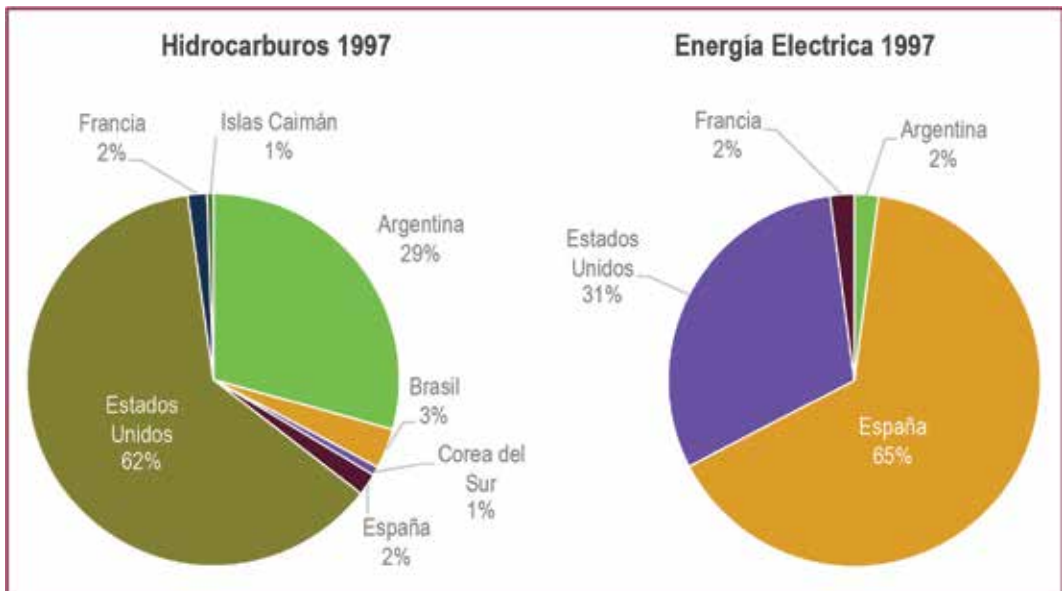
Fuente: IED en Bolivia, Un enfoque sectorial e institucional; Hernán Aguilar Pacajes, INESAD (2012).

Entre 1990 y 2005, Bolivia vivió un ciclo de apertura económica, denominada neoliberalismo, concretando en el plano económico las reformas del sistema financiero de fines de los '80 (DS 21060).

Las políticas de apertura económica que se pusieron en vigor a comienzo de los '90 no fueron suficientes para atraer IED. El sector que empezó a abrirse a la IED fue el sector de hidrocarburos, gracias a la Ley 1194 del año 1990, en el gobierno de Jaime Paz Zamora, la cual permitió contratos de asociación entre YPF y Petrobras con miras a la exportación de gas en Brasil. Ante un cuadro de elevada potencialidad gasífera y de escasas reservas probadas, para garantizar el suministro de gas a Brasil en el marco del contrato que se estaba terminando de negociar en esos años, Petrobras se asoció con YPF para llevar a cabo actividades de exploración de hidrocarburos en la región suroriental de Bolivia.

Este tímido programa quedó truncado con el proceso de Capitalización (1994-1998) que fue el verdadero impulsor de la apertura del país al capital extranjero en el sector primario, fundamentalmente.

Gráfico 2. IED por país de origen en 1997



Fuente: Elaboración propia, con base en el documento "Inversión Extranjera Directa 1996-2003" del INE.

En efecto, en 1997, el 34,65% de la IED fue destinada al sector de hidrocarburos y el 12,32% a la producción de energía eléctrica<sup>41</sup>. La IED que llegó a Bolivia a partir

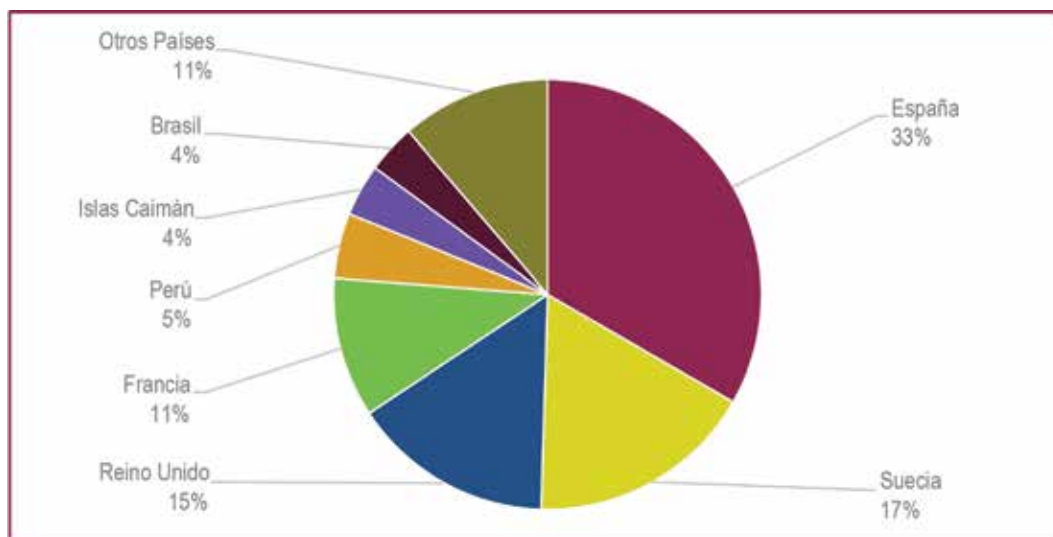
<sup>41</sup> Instituto Nacional de Estadística: Inversión Extranjera Directa 1996-2003 (2005).

## La inversión extranjera en Bolivia

del 1997, mayoritariamente al sector de hidrocarburos y minería, tuvo un origen muy variado. En el gráfico 25, se observa la inversión por país de origen, destinada al sector de energía e hidrocarburos:

En contraste, en el gráfico 26 se observa la IED en total por país de origen en el año 2013, o sea post estatizaciones, en donde la inversión proveniente de Reino Unido, España y Francia se destinó al sector de hidrocarburos, y la inversión de Suecia se destinó a la industria manufacturera y minería. La participación de la IED en el sector de hidrocarburos ese año siguió siendo predominante con un 68,9%, pero la participación de la IED el sector eléctrico se redujo a tan sólo un 0,5%<sup>42</sup>.

Gráfico 3. IED por país de origen en 2013



Fuente: Reporte de Capital Privado Extranjero en Bolivia 2013, BCB.

En cuanto a los montos de la IED, el gráfico 27 muestra su evolución en el sector de los hidrocarburos:

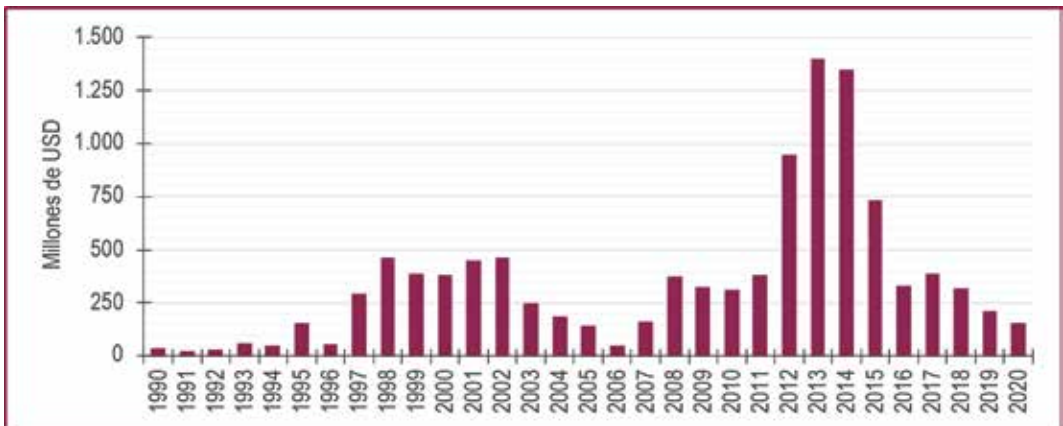
El gráfico permite sacar algunas conclusiones relevantes:

- Existe un pico notable de IED en Hidrocarburos entre los años 2012 y 2017 y un pico secundario entre 1997 y 2002.
- Lo anterior ha llevado a algunas autoridades del gobierno de Evo Morales a afirmar que, a pesar de la nacionalización, la IED se habría incrementado incluso por encima de la “época de oro del neoliberalismo”.

<sup>42</sup> Banco Central de Bolivia: Reporte de Capital Privado Extranjero en Bolivia 2013 (2014).

- Sin embargo, es necesario remarcar la diferente naturaleza de los dos picos: el ciclo 1997~2002 fue fundamentalmente inversión en exploración, o sea tendiente a incrementar la riqueza del país vía el descubrimiento de reservas de gas. A su vez la IED del período 2011~2015 es fundamentalmente inversión en explotación y comercialización del gas, o, en otras palabras, inversión para “monetizar” las reservas anteriormente descubiertas.

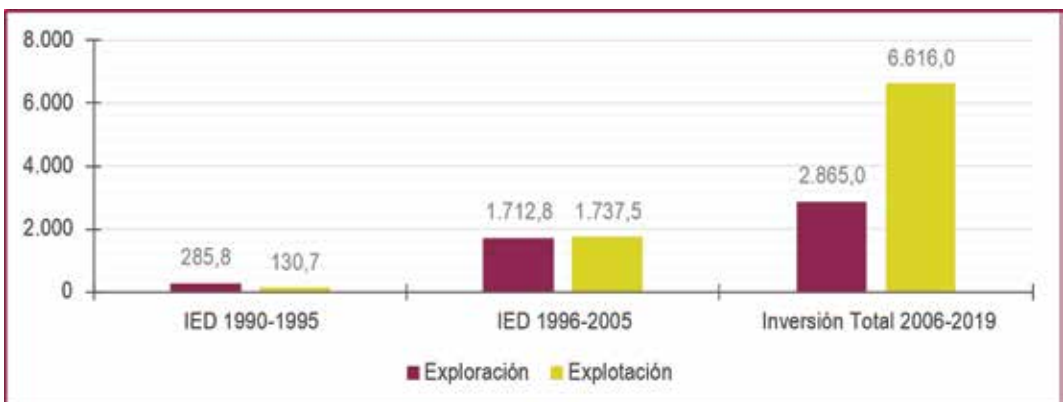
Gráfico 4. Evolución de la IED en el sector de hidrocarburos 1990~2020



Fuente: Elaboración propia, con base en el Reporte de Capital Privado Extranjero del BCB y datos del INE.

El gráfico siguiente confirma esta afirmación.

Gráfico 5. Inversión en Exploración y Explotación post Nacionalización



Fuente: Elaboración Propia con base en: “La Inversión Extranjera Directa en el sector Hidrocarburífero boliviano: Comparación entre marcos Regulatorios 1996-2009 (2011)”; “Determinantes Locacionales de la Inversión Extranjera Directa: el caso boliviano 1980-1998 (2002)”; memorias anuales de YPBF (2006-2019).

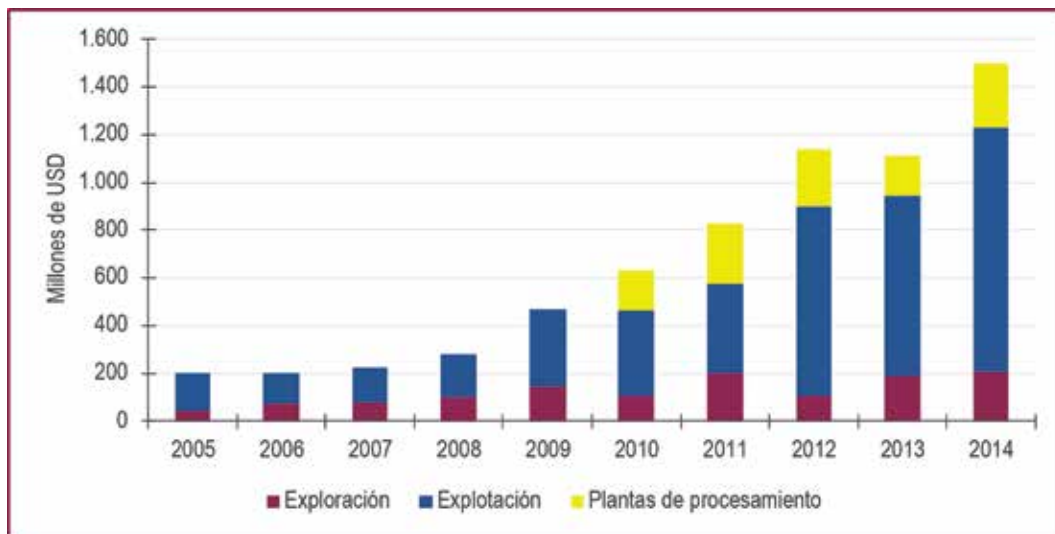
Las dos siguientes gráficas confirman la desproporción entre las inversiones en explotación y exploración en los años siguientes a la nacionalización de los hidrocarburos



## La inversión extranjera en Bolivia

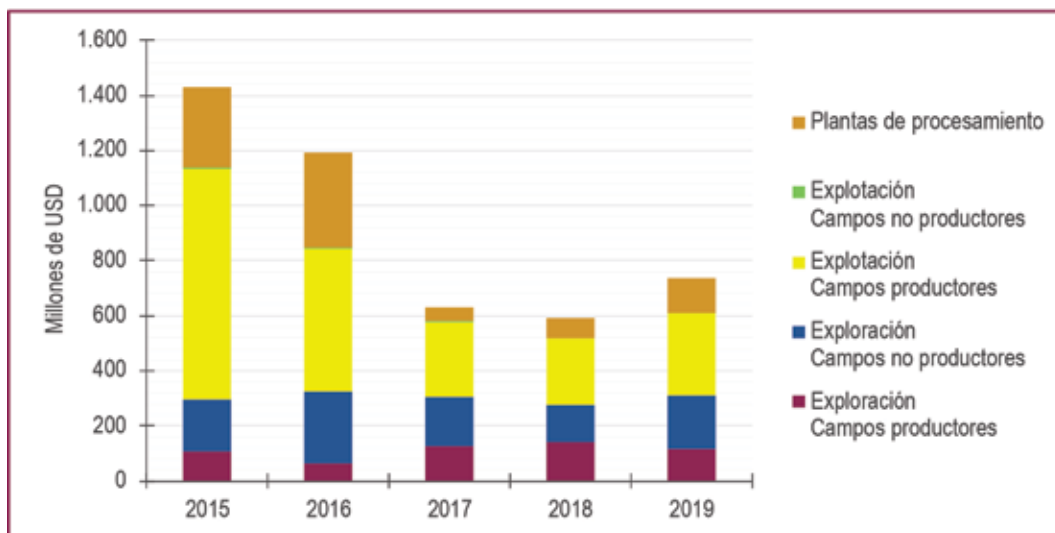
(2007-2014) y muestran el intento (infructuoso) de incrementar el gasto exploratorio, especialmente en campos productores, cuando esos campos empezaron a declinar (2015-2019), comprometiendo el cumplimiento de los contratos de exportación del gas y su suministro al mercado interno.

**Gráfico 6. Inversiones en exploración versus producción (2005-2014)**



Fuente: Elaborado por Mauricio Medinaceli.

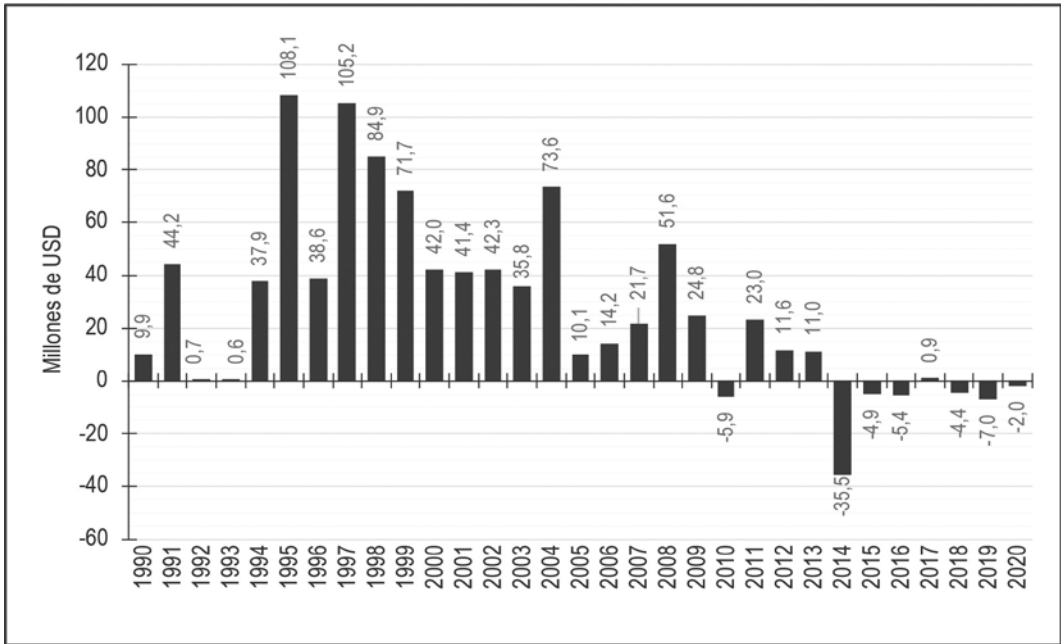
**Gráfico 7. Inversiones en exploración versus en producción (2015-2019)**



Fuente: Elaborado por Mauricio Medinaceli.

En cuanto al sector eléctrico, la evolución de la IED se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 8. Evolución de la IED en el sector eléctrico 1990-2020



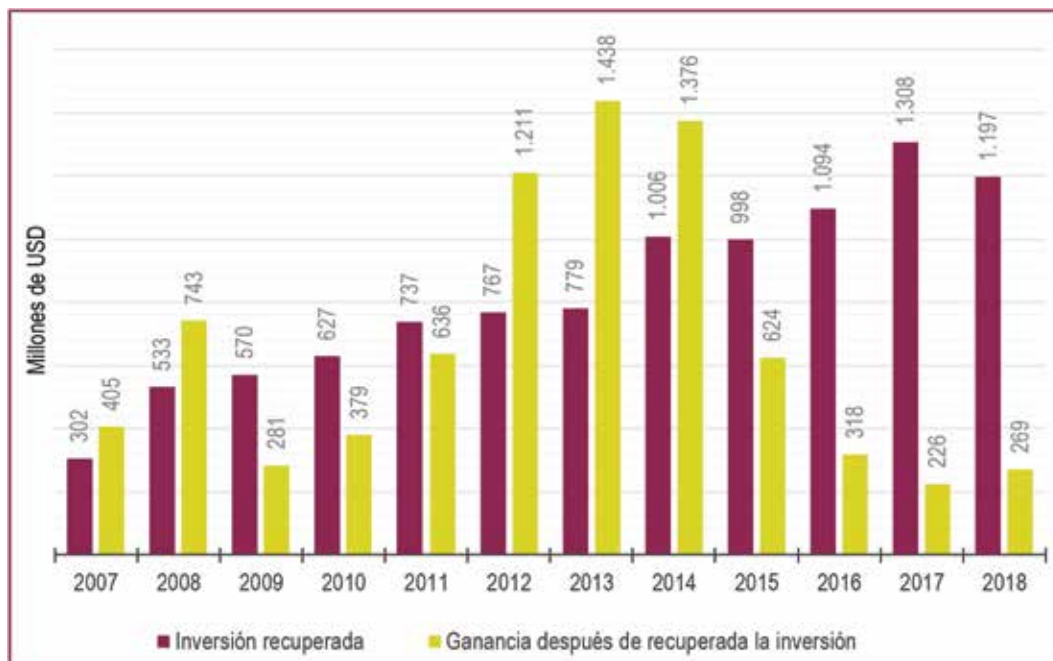
Fuente: Elaboración propia, con base en el Reporte de Capital Privado Extranjero del BCB y datos del INE.

Después de las considerables inversiones privadas en el marco de la Capitalización, a partir del 2010 la IED en el sector eléctrico se redujo drásticamente, llegando a valores negativos el año 2014 cuando se pagaron y expatriaron las indemnizaciones. La razón es que, con la estatización del sector, las tarifas sociales y los subsidios al gas natural destinado a las termoeléctricas desincentivaron la inversión extranjera en el sector de electricidad, particularmente en la hidroelectricidad.

En la actualidad es necesario y urgente recuperar niveles importantes de IED en el sector de la generación eléctrica, especialmente a partir de las Energías Renovables No Convencionales (ERNC), para poder realizar la ansiada transición energética ante el progresivo agotamiento de las reservas de gas.

En conclusión, en el sector de hidrocarburos, si bien la IED fue elevada en los 14 años del gobierno de Evo Morales, ella estuvo, no obstante, destinada en gran medida a la explotación de las reservas previamente descubiertas. Las empresas privadas buscaron y lograron, a todas luces, recuperar, mediante moderadas e imprescindibles inversiones en explotación, los capitales invertidos en el período 1996-2005, literalmente “hundidos” en el subsuelo del Subandino, lo cual se observa en el siguiente gráfico, en donde se muestra la recuperación de las inversiones y la ganancia obtenida por las empresas petroleras privadas:

Gráfico 9. Inversiones recuperadas y ganancias de las empresas privadas en el período de nacionalización



Fuente: Elaboración propia, con base a Fundación Jubileo "Renta Petrolera en Bolivia" (2019).

Se podría refutar este razonamiento afirmando que, de todos modos, el Estado logró monetizar la riqueza del gas para invertirla en el desarrollo del país. En teoría eso es cierto, pero de inmediato surgen dos objeciones:

- i) En gran medida esos ingresos fueron destinados a proyectos de industrialización o a gastos de infraestructura que han merecido el nombre de "elefantes blancos" o elefantes azules. O sea, proyectos que fueron creados con préstamos del Banco Central y que han operado a pérdida o con insignificantes utilidades.
- ii) La monetización intensiva de la riqueza nacional por parte de una generación, sin reposición de lo gastado, les quita a las siguientes generaciones la posibilidad de beneficiarse de esa riqueza. En efecto, no es descabellado afirmar que en solo 25 años se habrá derrochado una riqueza que bien podía haber beneficiado a varias generaciones.

De los tres pilares que posibilitan el negocio petrolero: reservas, mercados y clima político, en los últimos 20 años hubo reservas y se abrieron mercados, pero no se los pudo satisfacer a plenitud debido a que no se repusieron las reservas y falló el clima político, dominado por una ideología estatizante que ha espantado nuevas inversiones en exploración, sin lograr beneficios estructurales para el país.

Incluso se podría afirmar que el proceso de “nacionalización” tuvo el resultado perverso de convertir capitales constructivos de la década de los ’90 en inversiones explotadoras insostenibles, aunque en apariencia todos salieron ganando, en diferente medida, gracias a la monetización de las reservas en una época de bonanza de precios y mercados.

En cuanto al sector de la generación eléctrica, a partir de la nacionalización de las plantas capitalizadas, las nuevas inversiones en proyectos que siguen en ejecución estuvieron a cargo casi exclusivamente de ENDE, sin nueva IED, como se mencionó, debido a la crítica tasa de retorno que proporcionan esos proyectos en el contexto de tarifas fijas y gas subsidiado.

### DOS CASOS DE ESTUDIO EN HIDROCARBUROS Y GENERACIÓN ELÉCTRICA

#### TRANSPORTADORA DE HIDROCARBUROS (TRANSREDES)

La Transportadoras de Hidrocarburos S.A., Transredes (TR), nació a raíz de la capitalización de las unidades de transporte de YPF, que se constituyeron en una sociedad anónima con la participación de capital individual de extrabajadores de YPF.

De ese modo, TR, evaluada con un patrimonio de USD 263 millones, fue capitalizada el año 1996 mediante una oferta de USD 263 millones por dos empresas internacionales, Shell (Países Bajos) y Enron (EE.UU.), quedando el capital accionario constituido de la siguiente manera: Shell 25%; Enron 25%; Fondo de Capitalización Colectivo (FCC) 36% y otros accionistas 14%.

La anterior distribución accionaria nos muestra un dato curioso: a la hora de elegir en qué rubro invertir su liquidación, los extrabajadores de YPF, conocedores del rubro, prefirieron hacerlo en una empresa de *midstream*, TR, antes que en el “incierto” *upstream* del petróleo (Chaco) o del gas (Andina).

Sucesivamente, TR fue nacionalizada el año 2006 y el Estado cerró la controversia pagando una indemnización total de USD 241 millones a las empresas por entonces dueñas del 50% de las acciones: Shell y Ashmore (heredera de la Enron)<sup>43</sup>.

Para los fines del presente estudio se ha examinado y evaluado la IED de la empresa Transredes entrevistando, además, a uno de sus exdirectivos, el Dr. Hugo Vits, de nacionalidad belga.

---

<sup>43</sup> Por los pormenores de las nacionalizaciones (hasta el 2009) ver el ensayo del autor en: Nacionalización, los costos de una ilusión, Fernando Molina (Ed.).

Contrastando el mencionado “Decálogo” del capital constructivo con el desempeño de la empresa, se puede inferir los siguientes aspectos:

- i) Los capitales aportados por los capitalizadores extranjeros (USD 263,5 millones) tenían origen legal y llegaron de manera transparente y certificada. La empresa TR no sólo cotizó en la Bolsa de Valores de Bolivia, sino que acudió al instrumento financiero de emisión de bonos en el mercado local, dándole dinamismo. Asimismo, recibió préstamos multilaterales (BID, CAF) para financiar inversiones adicionales requeridas para expandir el negocio; pagó dividendos de manera periódica, (evitando, de ese modo, utilizar excesivamente la reinversión de utilidades) y buscó mantener el indicador estándar de deuda (60%) versus patrimonio (40%) establecido en el Reglamento de Transporte. De hecho, entre 1997 y 2002 la empresa declaró haber ejecutado inversiones de USD 660 millones, aunque la Superintendencia de Hidrocarburos sólo llegó a certificar USD 270 millones entre 1997 y 2001<sup>44</sup>. El destino de las inversiones totales de Transredes (comprometidas y adicionales, vía reinversión de utilidades y colocación de bonos) entre 1997 y 2002 fueron: a) ampliación de la red y nuevos gasoductos (40%); b) modernización de los sistemas de control y seguridad (38%); c) pago de deudas anteriores de YPFB al BCB (22%)<sup>45</sup>.
- ii) En cuanto al empleo directo, TR recibió de YPFB una planilla abultada de trabajadores (de hecho, esa era una de las razones de la ineficiencia de esa empresa pública), de manera que al comienzo de la nueva administración hubo una restructuración cuantitativa y cualitativa (menos personal, pero mejor pagado y más calificado). Incluso hubo necesidad de traer temporalmente técnicos del exterior para echar a andar los cambios tecnológicos, mejorar las medidas de seguridad y capacitar al personal local. A los cinco años de la nueva gestión, la empresa retuvo 414 empleados, siendo el 98% de ellos de nacionalidad boliviana<sup>46</sup>. A manera de comparación, actualmente (2021) la empresa nacionalizada cuenta con 740 trabajadores, repitiendo prácticas anteriores de ineficiencia.
- iii) El aporte a las reservas internacionales netas, la reinversión de utilidades<sup>47</sup>, aún en detrimento del aporte al FCC, y la dinamización de la Bolsa de Valores son

---

<sup>44</sup> La Capitalización en cifras; Cuaderno N° 3, pag. 64-65; Ejecución de las Inversiones; Oficina del Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización (2003).

<sup>45</sup> Ibid. pag. 64.

<sup>46</sup> Entrevista al presidente de la capitalizada, Steve Hopper. ECOTRANSREDES, 17/8/2002. <https://www.noticiasfides.com/economia/transredes-cumplio-cinco-anos-de-funcionamiento-147186>

<sup>47</sup> Entre 1997 y 2000 TR no pagó dividendos, debido al programa de inversiones, pero entre 2001 y 2003 pagó al FCC la suma de USD 28,5 millones aproximadamente: Cuaderno N° 7, Evolución y evaluación a diez años de la capitalización. Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización (2005).

elementos suficientes para respaldar el carácter “constructivo” de la IED traída a TR. A este respecto, no hay que menospreciar el efecto de amortiguación que tuvo la IED en la Bolivia de los años '90 (vía capitalización y demás inversiones) ante la crisis financiera de fin de siglo, que golpeó fuertemente la economía regional<sup>48</sup>.

- iv) La interacción de TR con la regulación fue correcta, aunque no faltaron errores, accidentes y multas correspondientes. La importancia de tener reglas claras y un árbitro independiente se refleja en el acatamiento de la norma y en el reconocimiento de las sanciones. La actitud “constructiva” de la IED se manifiesta incluso cuando, por motivos sociales o políticos, el Estado incumple compromisos. Eso sucedió con las tarifas que estaban sujetas a compromisos de reevaluación periódica, con el fin de recuperar costos operacionales/financieros y remunerar el capital de acuerdo con la regulación. Finalmente, TR aceptó (a regañadientes) una medida de diferimiento del ajuste sin entrar en un conflicto legal con el Estado<sup>49</sup>.
- v) La modernización de las operaciones supuso la llegada de técnicos especializados que, por política de la empresa, quedaron poco tiempo en el país y lograron entrenar rápidamente al personal local. Incluso hubo un programa de apoyo a la capacitación de personal técnico y profesional, del cual, al comienzo, TR tuvo que prescindir, para cursar estudios de perfeccionamiento en sus especialidades. El resultado está a la vista: TR, tras la “nacionalización” del 2006 pudo desarrollar sus actividades con continuidad y normalidad en lo técnico.
- vi) Dentro de las limitaciones del mercado, TR apoyó a las empresas nacionales mediante la licitación transparente de compras y servicios. De hecho, algunas conocidas empresas de servicios alcanzaron su madurez nacional e internacional gracias a TR. Según nuestro entrevistado, cinco mil familias se beneficiaron por suministrar bienes y servicios a TR. No se registraron contratos o compras con empresas vinculadas a los accionistas de TR, como se denunció en el caso de otras capitalizadas.
- vii) Si bien TR poco aportó a la balanza de pagos por ingresos externos (no era su función) sí contribuyó mediante la generación de impuestos. Sus balances fueron auditados por las más prestigiosas firmas de auditoría y en la práctica no tuvieron mayores conflictos con el sistema nacional de Impuestos, debido a la transparencia de sus ingresos y gastos. Revisando los Estados financieros, se registra un

---

<sup>48</sup> De hecho, fue gracias a la IED que el PIB de Bolivia pudo crecer entre 1997 y 2002 a un promedio de 3,2%, más que otros países de la región.

<sup>49</sup> Ese misma temática tuvo un desenlace trágico en el caso de la IED privatizadora de “Aguas del Tunari” y provocó la llamada “guerra del agua” en Cochabamba (2000): <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101109025721/5kruse.pdf>

aporte de USD 146,1 millones al erario nacional entre 1997 y 2002 por pago de la deuda de YPFB<sup>50</sup>.

- viii) El programa de modernización y automatización de los sistemas de medición y control en el transporte de hidrocarburos de TR fue ejemplar, implicó una fuerte inversión inicial y garantizó niveles de seguridad y de respuesta rápida ante accidentes.
- ix) Aunque una de las empresas capitalizadora (ENRON) fue involucrada en graves hechos de corrupción en otros países, la repercusión de esa conducta en Bolivia fue mínima. En efecto, los activos de ENRON en Bolivia fueron adquiridos por Ashmore y las operaciones en nuestro país no fueron afectadas ni se denunciaron hechos de corrupción en Bolivia.
- x) En el marco de la política de la empresa de respeto al medio ambiente y a las normas ambientales nacionales no podían faltar accidentes fortuitos y no tanto; uno con serias consecuencias ambientales (derrame en el río Desaguadero, 2000<sup>51</sup>) y otro con víctimas, aunque no fatales (ruptura y explosión de un ducto en la cuenca del Salao del río Piraí, Santa Cruz, 1999). En ambos casos TR asumió su responsabilidad, reparó el daño ambiental, atendió a los afectados y pagó las multas impuestas por la respectiva superintendencia. Finalmente, vale mencionar que TR desarrolló un ejemplar programa de Responsabilidad Social Empresarial, denominado “Sostenibilidad” y confiado a una Vicepresidencia de Relaciones Externas. Lo más relevante de ese programa fue la exigencia de la participación activa de las comunidades en programas como “Sembrando gas” en los colegios o la “Clínica deportiva”, mediante un esfuerzo compartido multiinstitucional.

Al carácter de capital constructivo de la IED de TR contribuyó sin duda el origen del capital, sometido a normas estrictas, y la experiencia en el área de sus actividades que trajeron Shell y Enron, sin descartar el necesario proceso de aprendizaje que tuvo la empresa en un entorno ambiental, económico y político diferente.

Además, la capacidad “constructiva” de la IED de TR se manifiesta cuando, incluso contra su voluntad, el inversor extranjero tuvo que dejar el país, como sucedió con la nacionalización del año 2008. Al margen del monto de la indemnización (USD 241 millones), que a algunos le puede parecer excesivo, a otros insuficiente, el país y YPFB se quedaron con una empresa que siguió funcionando en lo técnico con normalidad y eficiencia.

---

<sup>50</sup> La Capitalización en cifras; Cuaderno N° 3, pag. 64.

<sup>51</sup> Se derramaron 29 mil bbl de petróleo en el río Desaguadero afectando la flora, fauna, suelos y agua de 127 comunidades campesinas del departamento de Oruro. La reparación del daño, que TR asumió con responsabilidad, tuvo una duración de dos años y un costo de USD 45 millones, más USD 1 millón de multa.

Desafortunadamente no se puede decir lo mismo por la parte comercial y administrativa de YPFB-Transporte y existen serias dudas de si, en esos aspectos, YPFB-Transporte está preparada para los nuevos desafíos de la transformación del mercado regional, donde los gasoductos bolivianos (pagados y amortizados) pueden jugar un rol relevante.

### COMPAÑÍA BOLIVIANA DE ENERGÍA ELÉCTRICA (COBEE)

Con sede en La Paz, la Compañía Boliviana de Energía Eléctrica (COBEE S.A.), antes *Bolivian Power Co.*, posee y opera diez plantas hidroeléctricas en el valle del río Zongo, cuatro plantas hidroeléctricas en el valle del río Miguillas y, hasta 2019, operó también una planta termoeléctrica en la ciudad de El Alto.

Fue establecida en 1925 para la generación y transmisión de electricidad en el occidente de Bolivia (La Paz, Oruro y Potosí), al margen de los sistemas aislados de minas y poblaciones que existían hasta entonces.

Entre 1941 y 1942, la empresa se enfocó en el desarrollo del oriente boliviano, por su potencial hidrocarburífero y agroindustrial, lo que posibilitaría el desarrollo de la generación eléctrica, la vinculación caminera y el desarrollo industrial del agro.

Recién el 9 de febrero de 1962 se crea la Empresa Nacional de Electricidad Sociedad Anónima (ENDE S.A.), con el objetivo de estudiar, construir y operar plantas eléctricas, lo que dio lugar al inicio de la integración eléctrica en el país, y la construcción de la planta hidroeléctrica de Corani.

A mediados de 1970, ENDE se enfocó en estudios de dos proyectos hidroeléctricos: Rositas, en el departamento de Santa Cruz, y Misicuni, en el departamento de Cochabamba.

En 1980 ENDE y COBEE dan impulso al Sistema Interconectado Nacional (SIN), operando un mismo sistema eléctrico; sin embargo, con la implementación del D.S. 21060, del 29 de agosto de 1985, el sector eléctrico entra en crisis.

El proceso de capitalización atrae en 1995 capitales de IED en tres empresas que pertenecían a ENDE: Corani, Valle Hermoso y Guaracachi y, contemporáneamente, se privatizan los servicios de distribución y transmisión.

Finalmente, el año 2012, el Estado Plurinacional de Bolivia decide expropiar las acciones que posee la sociedad IBERBOLIVIA, en las empresas ELECTROPAZ, ELFEO S.A, CADEB Y EDESER. Sin embargo, COBEE, por existir con anterioridad a, e in-



dependientemente de, la Capitalización, se mantiene como empresa privada operando las plantas de Zongo y Miguillas.

Por tanto, puede ser interesante evaluar las características del capital privado internacional de COBEE, en cuanto empresa privada, que sigue generando hidroelectricidad e invirtiendo en plantas, al margen de los vaivenes de ENDE. Con esa finalidad se ha entrevistado al Gerente General de COBEE, Lic. Sergio Pereira, acerca del “decálogo” que caracteriza el capital constructivo.

De la entrevista y de los datos recabados, se desprende que actualmente, después de varios cambios de dueños, el capital accionario de COBEE pertenece a un grupo internacional de inversores con sede en los EE.UU. y que la empresa actúa con total autonomía en Bolivia.

A lo largo de su centenaria historia, COBEE ha realizado inversiones mediante IED, especialmente en los comienzos de su actividad, reinversiones de utilidades casi en su totalidad y colocación de Bonos en la Bolsa de Valores boliviana alcanzando un patrimonio de USD 250 millones.

COBEE S.A. no cotiza en Bolsa, debido a su naturaleza de Fondo de Inversiones, pero sí cuenta con el aval de Fondo, coloca bonos y está sometida a auditorías locales, internacionales y corporativas por prestigiosas firmas del ramo.

El empleo que genera COBEE es estable y duradero; con escasa presencia de expatriados (casi siempre para proyectos específicos de corto término); cuenta con sindicato y la planta ejecutiva es mayoritariamente nacional. Es cierto que, debido a la crisis de comienzo de siglo y al achicamiento de las actividades de la empresa, hubo una reducción del personal (de 215 a 155 empleados), pero se privilegió los empleos técnicos y los altos salarios.

En cuanto a los aspectos financieros, la empresa no contribuye a las RIN porque no exporta, pero tampoco transfiere utilidades al exterior, sino que las reinvierte, junto a la emisión de bonos en la Bolsa.

COBEE es regulada por cuatro entidades: la Autoridad de Electricidad y Energía Nuclear (AEEN) por el rubro en que se desenvuelve; la ASFI por ser emisor de Bonos; el Ministerio de Hidrocarburos y Energía en temas ambientales, al igual que por la Secretaría de Medio Ambiente de la Gobernación de La Paz. Desde luego, que esa cuádruple regulación genera conflictividad en el cumplimiento de las normas y sobre todo incrementa los costos de transacción.

La empresa es formadora de recursos humanos no sólo para beneficio de la empresa sino para que sean promovidos y suban en la escala de responsabilidades de la empresa. Incluso, algunos técnicos han sido destinados a otros países para colaborar en tareas específicas.

La interacción de COBEE con el mercado interno se da de diferentes maneras. Obviamente, no existe un mercado nacional para equipos y repuestos de alta tecnología, pero todo lo que la empresa puede adquirir en el mercado nacional lo adquiere. COBEE promueve la tercerización de algunas tareas, alienta la creación de emprendimientos de sus exingenieros y técnicos que desean independizarse y, sobre todo, apoya de manera original las pequeñas empresas de servicios de las comunidades del valle de Zongo para el mantenimiento de la infraestructura de las plantas. La originalidad consiste en la capacitación técnica, en la educación al cumplimiento de normas y al carácter rotativo de los contratos con esas empresas, evitando conflictividad y competencia dañina para la paz social de esas comunidades.

La empresa no genera divisas, pero tampoco transfiere divisas al exterior, más allá de las compras de bienes de capitales que el país no produce. Desde luego que contribuye transparentemente al TGN mediante el pago de impuestos.

Los últimos tres “mandamientos” del decálogo del capital constructivo se refieren a la mejora tecnológica de la empresa; la transparencia institucional y la interacción con el ambiente y las comunidades.

La mejora tecnológica se manifiesta en convenios con universidades (la UMSA principalmente) para reparaciones normales de equipos y accesorios; en la modernización constante y automatización de los sistemas de seguridad y control, mediante la telemática incluso satelital y con drones, y el teletrabajo, instaurado en COBEE desde antes de la pandemia Covid-19. Todo eso ha llevado a una mejora de la eficiencia y a la baja de los costos de transacción, aspectos muy importantes en un mercado donde las hidroeléctricas compiten en condiciones de inferioridad con respecto a las termoeléctricas favorecidas por costos subsidiados del gas.

La política de COBEE es de cero tolerancia hacia la corrupción y de cero intromisión en asuntos políticos nacionales. Ha instalado diferentes sistemas de control en el área de compras y contrataciones de personal para evitar conflictos de interés. En una palabra, el antídoto a la corrupción es: control interno y “gobierno corporativo”.

COBEE se autodefine como una empresa “limpia” en cuanto al cuidado del ambiente. Sus centrales son híbridas, de potencia modesta individualmente, de paso con cascadas

a lado del río (que reutilizan el agua de las centrales más elevadas) y con pequeñas represas naturales, de modo que pueden generar casi 190 MW efectiva en Zongo y 20 MW en Miguillas. Desde luego no faltan accidentes, como en toda actividad humana. Los más comunes son accidentes de tránsito y accidentes eléctricos debido a la impericia de los conductores y obreros y al estado no siempre óptimo de los caminos, cuya manutención, por ley, corresponde a la Gobernación. La empresa ha introducido un programa obligatorio, para ejecutivos, obreros y empresas locales de servicios, para promover la responsabilidad al conducir y protocolos estrictos en las tareas eléctricas.

Otra fuente de accidentes pueden ser los derrames de aceite de las turbinas, por el daño al ambiente y la posibilidad de bajas humanas. Para evitar esos desastres la empresa moderniza y mejora constantemente los sistemas de seguridad industrial y los protocolos de remediación en la eventualidad de un accidente. Un dato relevante es que desde el año 2013 se ha lamentado un solo fallecido en las 14 plantas de COBEE y ningún derrame relevante de aceite.

Finalmente, la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) de COBEE tiene características similares a las observadas en Transredes: sostenibilidad de los proyectos, multi-institucionalidad, iniciativas desde abajo (nada de paternalismos ni extorsiones), capacitación. Si bien no todos los proyectos resultan exitosos, la participación de las comunidades en aquellos baja el nivel de conflictividad en la zona en la medida en que permite un mayor y mejor conocimiento y acercamiento entre la empresa y los comunarios.

En resumen, en el caso de COBEE se colige que la empresa cumple una función económica y social importante para el desarrollo del país, está desde hace un siglo en el país actuando de manera transparente; generando empleos, impuestos, inversiones y tecnología; capacitando a su gente y buscando disminuir la conflictividad mediante protocolos estrictos y programas de relacionamiento social con las comunidades involucradas en sus actividades. En suma, estamos ante un excelente ejemplo de capital constructivo, posible en Bolivia, aún en el marco de los vaivenes sociales y políticos del país.

### **LEGISLACIÓN RELATIVA A LA IED EN EL ÁREA DE ENERGÍA**

A diferencia de otros países en los cuales las leyes y normas evolucionan con el pasar del tiempo, afinándolas a los nuevos contextos políticos y económicos, en Bolivia sucede que las normas y leyes relacionadas con la IED oscilan en consonancia con el péndulo político. Este aspecto incide fuertemente en la (escasa) capacidad de Bolivia de atraer capitales constructivos.

Después de la apertura de la década de los '90, sostenida por las leyes de la Capitalización y de Hidrocarburos, el retorno del populismo al gobierno (desde 2006) ha representado un giro de tuerca hacia el capital extranjero en el falso convencimiento de que la inversión pública es necesaria y suficiente para el desarrollo del país.

Cuatro aspectos, en particular, representan verdaderas barreras para la llegada de IED al sector energético.

1. La exclusión de la inversión privada (y extranjera en especial) de la libre intervención en “sectores estratégicos” de la economía:

Con ese nombre se hace referencia principalmente a los recursos naturales (hidrocarburos, litio y minería) aunque con notable tolerancia en la economía minera (cooperativas mineras y grandes emprendimientos industriales, como San Cristóbal).

Aparentemente, sería una pérdida de tiempo exigir una definición conceptual coherente de “sector estratégico” en el siglo XXI o pronosticar que esa actitud será revisada y corregida a corto plazo.

2. La desconfianza en los tribunales internacionales de arbitraje o, mejor dicho, la excesiva confianza en los tribunales nacionales:

En efecto, uno de los mitos del populismo es que los tribunales internacionales de arbitraje son “*a priori*” cómplices de las empresas multinacionales y manejados por éstas, debido a su poder económico o por el apoyo que reciben de sus gobiernos. A este respecto se podría retrucar que los tribunales internacionales, de toda índole, han adquirido con el tiempo niveles de prestigio e independencia política, de modo que el argumento populista parece más un pretexto para ocultar la debilidad de los argumentos que un deseo de una mejor justicia. Por otro lado, la confianza ciega en la justicia boliviana se basa en dos falsas suposiciones: que la justicia interna es ajena a la presión política, económica o mediática y que los operadores nacionales de justicia son incorruptibles.

Esos dos principios, se reflejan en la CPE, en la legislación y en la regulación, y representan, objetivamente, aunque no se lo mencione explícitamente, una barrera para atraer el concurso de la IED en el desarrollo del país.

Repasemos las normas vigentes, empezando por la Constitución Política del Estado (CPE)<sup>52</sup> vigente:

---

<sup>52</sup> Ver [https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf)

*Art. 320.II: Toda inversión extranjera estará sometida a la jurisdicción, a las leyes y a las autoridades bolivianas, y nadie podrá invocar situación de excepción, ni apelar a reclamaciones diplomáticas para obtener un tratamiento más favorable.*

El artículo anterior, en su ambigüedad, parece excluir, implícitamente, el recurso a tribunales arbitrales internacionales para dirimir controversias entre el Estado y la IED. Sin embargo, en una interpretación “liberal”, al no mencionarse abiertamente el tema del arbitraje, ese artículo no representaría un impedimento a la aceptación de arbitrajes internacionales. De hecho, el gobierno actual está contemplando esa posibilidad para nuevos contratos.

A su vez, el Art. 366, excluye tajantemente la posibilidad de recurrir a tribunales de arbitrajes del exterior en las actividades de la cadena de hidrocarburos, según su redacción:

*Todas las empresas extranjeras que realicen actividades en la cadena productiva hidrocarburífera en nombre y representación del Estado estarán sometidas a la soberanía del Estado, a la dependencia de las leyes y de las autoridades del Estado. No se reconocerá en ningún caso tribunal ni jurisdicción extranjera y no podrán invocar situación excepcional alguna de arbitraje internacional, ni recurrir a reclamaciones diplomáticas.*

En 2015 se aprobó la Ley 708 de Conciliación y Arbitraje, que en su Art. 54 inc. II<sup>53</sup> reza:

- I) *El arbitraje nacional tendrá como sede el Estado Plurinacional de Bolivia sometido a la normativa boliviana. Las partes podrán acordar la celebración de audiencias y otras diligencias fuera del territorio del Estado Plurinacional de Bolivia.*
- II) *Si las partes acuerdan en la cláusula arbitral que el arbitraje tenga una sede distinta a la del Estado Plurinacional de Bolivia será considerado como arbitraje internacional, sometido a la normativa que acuerden las partes siempre y cuando no vulneren la Constitución Política del Estado y la Ley.*

Por tanto, se concluye que el arbitraje internacional es admitido por la CPE y por las leyes actuales, excepto en el caso de los contratos de la cadena de hidrocarburos. En vista de que este estudio está abocado al sector energético, es confortable observar que contratos de IED en el sector eléctrico, que no impliquen generación mediante hidrocarburos, admiten la posibilidad de arbitrajes internacionales.

---

<sup>53</sup> <https://web.senado.gob.bo/sites/default/files/LEY%20N%C2%B0%20708-2015.PDF>

Finalmente, la Ley 516, del 4 de abril de 2014, o Ley de Inversiones<sup>54</sup> empieza por definir la Inversión Extranjera:

*Es la inversión de origen extranjero, de carácter privado o público, realizada por personas naturales o jurídicas extranjeras o personas naturales bolivianas residentes en el extranjero con una permanencia no menor a dos (2) años.*

Es particularmente interesante examinar el Art. 11.I de la ley 516.

*Artículo 11. (CONDICIONES PARA LA INVERSIÓN).*

*I. Las inversiones realizadas en el Estado Plurinacional de Bolivia deberán considerar:*

*Que la transferencia de capital proveniente del exterior se canaliza a través del sistema financiero nacional;*

*Que las inversiones extranjeras cumplan con la normativa sobre precios de transferencia establecida en el país;*

*Que la rentabilidad de las propuestas de proyectos de inversión que pretendan ser calificadas como preferentes, no esté condicionada a los incentivos otorgados por el Estado;*

*Que el Estado no avala ni garantiza contratos de crédito externo o interno suscritos por personas naturales o jurídicas de derecho privado, bolivianas o extranjeras;*

*Que la transferencia tecnológica se realiza conforme a lo establecido en el Artículo 14 de la presente Ley;*

*Que las relaciones laborales que surjan por efecto de las inversiones establecidas en el marco de la presente Ley estarán sujetas a la Ley General del Trabajo y sus normas reglamentarias;*

*Que las inversiones establecidas en el marco de la presente Ley estarán sujetas a la legislación tributaria, de aduanas, ambiental y demás normativa del país que le sea aplicable.*

En el tema escabroso de la solución de controversias, la Ley 516 se remite a otras normas específicas, sin hacer diferencias entre tipo de inversiones:

*Artículo 26. (SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS). Los conflictos que surjan de las relaciones entre inversionistas se solucionarán en las formas y condiciones establecidas en la normativa vigente.*

---

<sup>54</sup> <https://wipolex-res.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/bo/bo049es.pdf>

En conclusión, en cuanto a atraer IED, no existen barreras conceptuales, con excepción de los emprendimientos en los recursos “estratégicos”. Tampoco existen barreras para el ingreso y la repatriación de utilidades netas o de los capitales al terminar la inversión.

Sin embargo, la barrera principal sigue siendo la inseguridad jurídica, el cambio constante de las reglas del juego, la parcialidad de la justicia nacional (en ambos sentidos, político y económico), las restricciones y ambigüedades acerca de poder acudir a arbitraje internacional; las leyes laborales que prefieren atrincherarse en los derechos del trabajador antes que en la creación de empleos calificados y duraderos.

En el sector de la energía, especialmente en el campo de las energías renovables, es posible atraer, aún en el escenario hostil actual, inversiones de capitales constructivos, en la medida en que los inversores acepten las reglas de juego con las que ingresaron al país y el Estado tenga la voluntad y la capacidad de cumplirlas.

Mucho más complicada es la IED “nueva” en el sector de hidrocarburos, espantada de Bolivia en los últimos 15 años, por razones ideológicas, aunque, paradójicamente, ese sector es hoy el que más requiere de capitales de riesgo (privado e internacional) para explorar y explotar los recursos petroleros.

### 3. La ambigüedad y discrecionalidad de ciertas normas ambientales y de la consulta indígena:

En efecto, en lo que respecta a la consulta, la Ley 3058 de Hidrocarburos en sus artículos 114-118, estipula básicamente lo siguiente:

- i) Es obligatoria para cualquiera actividad hidrocarburífera.
- ii) La realiza el gobierno previamente al comienzo de las actividades objeto de la consulta y antes de la aprobación del estudio del impacto ambiental.
- iii) El resultado “tiene validez” pero, en caso de resultar negativo, el Estado promoverá un proceso de conciliación.
- iv) El proceso de consulta, a cargo de los ministerios del ramo, será financiado por el Estado, con cargo al proyecto.

Las normas anteriores, aplicadas a los hidrocarburos, son suficientemente claras. Sin embargo, el Art. 352 de la CPE, presenta dos ambigüedades:

- i) Introduce el concepto de “población afectada”, ampliando lo que la Ley 3058 denomina “pueblos campesinos, indígenas y originarios”, tal vez porque el apro-

vechamiento de los “recursos naturales”, con base en la clasificación generosa del Art. 348, puede interesar a sectores más amplios de la población de lo que supuso la Ley 3058;

- ii) La obligatoriedad de la consulta se reduce a la fase de “explotación” de los recursos naturales. O sea que la actividad de exploración quedaría exenta de la consulta previa y sólo en caso de éxito exploratorio se procedería a la consulta.

Esas ambigüedades precisan ser aclaradas para que la IED llegue al país con reglas del juego claras y el proceso de consulta no se vuelva un mecanismo de chantaje y extorsión como ha sucedido en el pasado, incrementando los costos de transacción.

#### 4. La política de mantener subsidios y tarifas subsidiadas en el sector de la energía:

La política actual de subsidios puede definirse perversa, porque influye en las inversiones para la producción y generación de energía al negar una razonable tasa de retorno. Es el caso de los pozos pequeños y maduros de petróleo y de las nuevas generadoras de energías renovables y energías renovables no convencionales.

Asimismo, la perversidad de la actual política de subsidios se manifiesta a nivel del consumidor, donde los que más consumen más se benefician por los subsidios, lo contrario de lo que se busca. Es el caso de la gasolina y del diésel, cuyo costo subsidiado es independiente del nivel del consumo de los usuarios.

### **PARA PROMOVER LA IED**

Es indiscutible que Bolivia, dado su bajo nivel de desarrollo y de ahorro interno, necesita, incluso en el sector de los recursos naturales “estratégicos”, capitales de la IED. Sin embargo, es correcto que el Estado no acepte cualquier capital, sino inversiones que contribuyan a incrementar la riqueza y a desarrollar del país, generando empleo y modernización de la economía en el cumplimiento estricto de las leyes laborales, ambientales y regulatorias; en síntesis, lo que hemos definido como “capitales constructivos”.

En términos generales, es evidente que atraer IED significa competir con otras economías, especialmente las de la región. Por tanto, las exigencias en los contratos deberían tomar en cuenta que no tiene sentido exigir a la IED condiciones más “duras” que otros países de la región, en los contratos de inversiones de riesgo, por ejemplo, tomando en cuenta, además, otros factores desfavorables a la inversión externa que se dan en Bolivia.



En el desarrollo del presente estudio, se ha analizado a fondo dos casos (que no son los únicos) de capitales constructivos en la historia reciente de Bolivia. De ese análisis se concluye que la posibilidad de atraer capitales constructivos depende de la capacidad de crear un “clima político y de negocios” adecuado, incluso al margen del sistema de gobierno que asume un país.

Algunas de las características requeridas son:

- a) Justicia independiente, que otorgue la seguridad de que las inversiones son respetadas en el marco de las leyes y los contratos;
- b) Posibilidad de acudir a prestigiosos tribunales internacionales de arbitraje, para apelar en caso de ser necesario las decisiones de tribunales nacionales, frecuentemente contaminados por la presión política y la extorsión;
- c) Confianza mutua: mientras se vea al capital de la IED como un “mal necesario” al cual hay que poner mil trabas, no es posible avanzar en un trabajo mancomunado y de beneficio mutuo entre Estado y empresa privada.
- d) Una consecuencia del punto anterior es la promoción de empresas mixtas, en un esquema de “participaciones estatales”, donde el Estado dicta las políticas y el actor privado gerenta la empresa con autonomía. Para ese fin, es necesario que el Estado tenga mayoría en los directorios, cuyos miembros son designados mediante un sistema institucionalizado y un escalafón administrativo<sup>55</sup>.
- e) Un sistema regulatorio independiente y profesional, como se intentó hacer con las superintendencias. La dependencia de las actuales “Autoridades” de los ministerios les quita autonomía y confianza.
- f) Reglas claras y duraderas. En todo caso es preferible acudir al diálogo en el caso de que hubiera necesidad de modificar normas que alteraran las condiciones contractuales.
- g) Políticas eficaces de subsidios, para alcanzar los fines, siempre temporales, para los cuales se acude a subsidiar a ciertos sectores más indefensos de la población, sin reducir o limitar su calidad de vida, como sucede con la tarifa dignidad en el sector eléctrico.
- h) Garantía de cumplimiento de la licencia social ante prácticas comunes de chantaje y extorsión por parte de organizaciones sociales y locales o de paternalismos empresariales. En esos casos la neutralidad del Estado es importante para cortar prácticas dudosas o ilegales.

---

<sup>55</sup> A este respecto, es rescatable la propuesta que hizo la Delegación para la Revisión y Mejora de la Capitalización: Propuesta de mejora de la Capitalización, pag. 40. (2005).

- i) Contrapartes titulares y estables de las instituciones estatales, para no tener que cambiar de interlocutores a cada cambio de ministros.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que, en el sector de la energía, particularmente en lo que respecta a la IED en actividades de hidrocarburos, algunas de estas sugerencias están vinculadas a cambios no sólo de leyes y reglamentos, sino de la propia Constitución.

### Apéndice

#### Contratos de servicios petroleros

La estatal petrolera YPFB, ha publicado recientemente el Informe Financiero sobre los Contratos de Servicios Petroleros (CSP) en el período 2007-2021 (diciembre de 2021), sin duda un documento importante y que amerita varios comentarios:

#### Análisis de los datos

El informe financiero de los CSP transparenta, sobre un período de tiempo estadísticamente significativo (15 años) los datos del desempeño de los nuevos contratos petroleros firmados en el marco del proceso de nacionalización de los hidrocarburos, de 2006, llevado a cabo por el gobierno del entonces presidente Evo Morales.

#### Desde el punto de vista estadístico, el informe revela esencialmente:

1. El monto del “*government take*” (porcentaje de los ingresos por la producción de los hidrocarburos que se queda en manos del Estado). Los casi USD 54.000 millones de los ingresos generados por la comercialización de hidrocarburos en ese período se repartieron así: 74% para YPFB y 26% para las empresas petroleras (incluyendo a las empresas nacionalizadas Chaco y Andina).
2. El monto de la “retribución” a las empresas petroleras. Los USD 19.000 millones, preliminar y no efectivamente recuperados por las empresas, se dividen en dos grandes rubros: costos recuperables (USD 10.300 millones) y participación en las utilidades (USD 8.400 millones), la cual fue superior a la participación de YPFB que llegó a USD 6.400 millones.
3. El valor de los costos recuperables. Éstos se subdividen en dos subgrupos: los costos de dar continuidad a la operación de los campos (salarios, servicios, material fungible, etc.) que ascienden a USD 4.353 millones y la amortización de inversiones realizadas en exploración y en explotación, que ascienden a USD 9.300 millones, incluyendo inversiones anteriores al año 2007 (Anexo G de los CSP).
4. La participación total del Estado es, en resumen, la siguiente:
  - a. Sobre el ingreso operacional, o sea excluyendo los costos recuperables (operación e inversiones), el total recaudado por el Estado (incluyendo impuestos y patentes) asciende al 95%. Ese porcentaje es uno de los más altos de mundo.

- b. Sobre el ingreso total de la venta de los hidrocarburos, el Estado se queda con el 74% y las empresas con el 26%.

### **Comentarios**

En particular vale la pena preguntarse:

- Si el desempeño de los CSP ha sido positivo o no para el país; y
- Si las empresas se han favorecido con el cambio de régimen contractual o no.

Al respecto es útil observar que:

- La elevada renta neta estatal (95% del ingreso operacional que en algunos años ha superado incluso el 100% debido a la utilidad “negativa” de algunos campos), lejos de representar un éxito, representa una barrera para las inversiones en el rubro, considerando la existencia de campos grandes y pequeños (incapaces de soportar la elevada carga tributaria). Este hecho está al origen de la actual crisis de producción y reservas y de la tendencia a devolver a YPF los campos en declinación.
- Las cifras de las inversiones recuperadas ocultan fracasos exploratorios realizados en campos bajo contrato, como ha sido el caso del pozo Boyuy, explorado como parte del campo Margarita y, por tanto, contabilizado como costos recuperables.
- El comportamiento de los costos recuperables muestra que la recuperación de las inversiones tiende a superar con creces los costos de operación (64% versus 36%). Eso explica por qué las empresas aceptaron “migrar” a los CSP con el fin principal de recuperar sus inversiones y obtener buenas utilidades, sin obligarse a realizar inversiones exploratorias (de riesgo).
- La acelerada monetización de las reservas de gas interpela éticamente en torno a la “justicia generacional”, considerando que el resultado de esa bonanza económica ha sido decepcionante para el desarrollo del país que dejamos a las nuevas generaciones.

### **Conclusiones**

De los datos y comentarios previos se infiere que los capitales invertidos en el proceso de nacionalización arrojan muchas dudas acerca de su carácter “constructivo”, en el sentido de si se ajustan a los atributos que definimos al comienzo de este capítulo como distintivos de buenas prácticas empresariales. Como se desprende del análisis precedente, las inversiones se realizaron con flujo de caja; prácticamente no se incurrió en ningún riesgo de campo; se cosecharon varios fracasos exploratorios a expensas básica-

mente de YPFB y se alcanzó, por parte de las empresas, el objetivo principal de recuperar las inversiones realizadas o comprometidas para dar continuidad a la producción, a cambio de una razonable utilidad.

El gobierno de ese período también salió ganando al disponer de ingentes recursos para gastar, en lo poco bueno y lo mucho malo que se le ocurrió, descuidando la reposición de las reservas, la continuidad de la producción, el suministro a los mercados de exportación y la inexorable transición energética que le sigue al fin del ciclo del gas.

En cambio, se diría que el único que salió perdiendo fue nuestro país en cuanto se mató la gallina de los huevos de oro; se destruyó la confianza-país en negocios energéticos; se cometió una injusticia generacional, al privar a las futuras generaciones de su herencia, y se derrochó una singular oportunidad de dar un salto de calidad en el desarrollo socio económico.

En fin, el informe de marras es un aliciente más para emprender cambios estructurales (legales, tributarios, ideológicos e, incluso, constitucionales) en la política energética para recuperar el terreno perdido, mientras todavía se esté a tiempo.

---

## Capítulo 4

# Agroindustria e inversión extranjera.

## El sector de oleaginosas

*Pablo Mendieta y Rubén Aguilar*

### INTRODUCCIÓN

Una de las experiencias exitosas de diversificación en Bolivia ha sido el agronegocio cruceño, que ha contribuido con casi 19.000 millones de USD de divisas desde 1992, de los cuales 14 mil millones corresponden a la cadena oleaginosa. Para su expansión fueron determinantes las políticas de impulso sectorial en la década de los noventa del siglo pasado, que además permitieron la llegada de capital extranjero favorable para ampliar las capacidades del país.

En este capítulo se evalúa cuál ha sido el efecto de la Inversión Extranjera Directa (IED) en la agroindustria cruceña en los últimos 35 años, en particular en la industria oleaginosa, en términos de contribución como capital constructivo para la industria y el país, contribuyendo a la gobernanza, el empleo, la diversificación, entre otros.

Esta pesquisa ayudará a comprender las políticas y prácticas que han habilitado a empresas extranjeras para que puedan operar en el país y contribuir con la transferencia de conocimiento y la exploración de nuevas oportunidades y tecnologías en el rubro de la agroindustria.

Adicionalmente, la presente exploración permitirá conocer cuáles son los principales aspectos que promueven o que obstaculizan la llegada de capital extranjero al país, en especial aquel que contribuye a forjar el “capital constructivo” en el país por sus efectos como por sus buenas prácticas.

Para tal efecto, se hará un análisis evolutivo de las principales variables relacionadas con el *cluster* oleaginoso, enfatizando el rol que tuvo el capital extranjero. También se efectuará un análisis estadístico y econométrico de los factores que determinarían la IED en el país, mediante un análisis econométrico para un pool de datos de empresas encuestas por el Banco Mundial.

El texto contribuye a la discusión en tres aspectos. En primer lugar, porque actualiza la información y el análisis del complejo, el cual había sido analizado a inicios de siglo respecto a su expansión. Por otra parte, proporciona elementos que podrían ratificar y evaluar cuantitativamente los determinantes de la IED. Finalmente, permite identificar las potencialidades y restricciones del sector al presente.

El capítulo está organizado de la siguiente forma. Después de esta introducción, se hace un análisis de la evolución del sector oleaginoso desde mediados de los años ochenta del siglo pasado. Seguidamente, se define el carácter de la IED según las convenciones estadísticas y describe su comportamiento sectorial. Se continúa con la descripción de dos casos particulares en el sector de capital constructivo, destacando los factores y prácticas que lo impulsan, para luego exponerse cuáles son los determinantes de la IED en Bolivia y su posible impacto en el complejo oleaginoso. Se finaliza resumiendo las principales conclusiones e implicaciones de política.

### IMPORTANCIA DE LA PRODUCCIÓN AGROINDUSTRIAL

Uno de los problemas estructurales que ha generado inquietud en Bolivia, ha sido su alta dependencia de los ingresos de exportaciones de los precios de las materias primas. Hasta fines del siglo XX los envíos al exterior estaban fuertemente concentrados en metales y minerales (CEPAL, 1958).

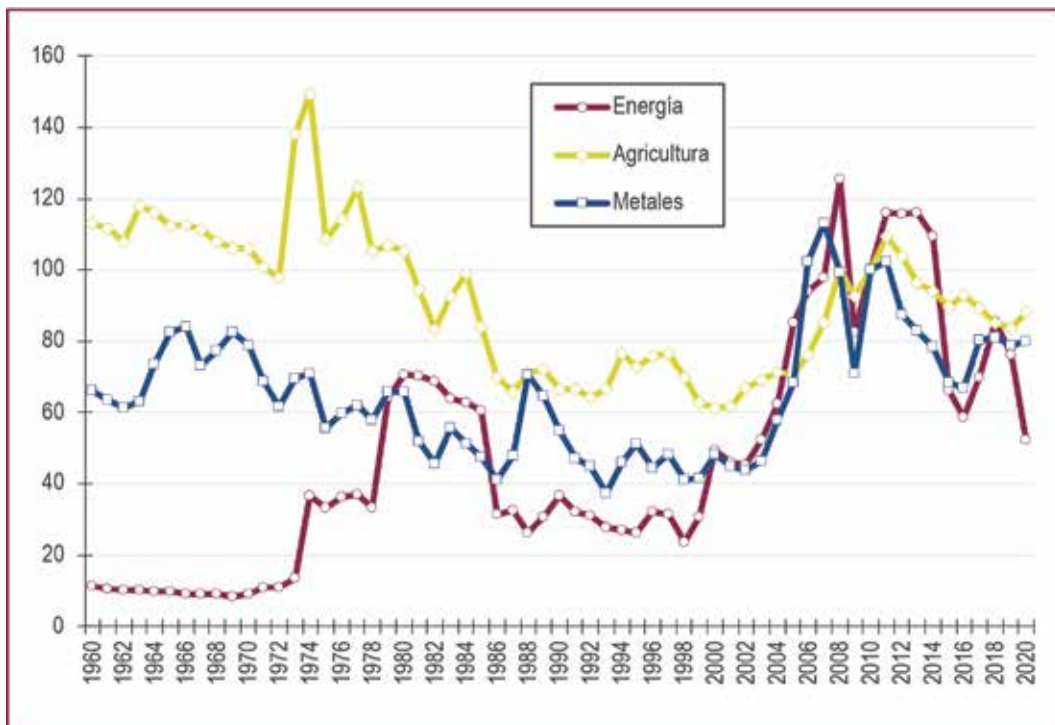
Dadas las características fisiográficas bolivianas de una preminencia de territorio de valles sub-andinos y de llanos tropicales con un 72% de la superficie total (INE, 2020), una de las opciones naturales que se planteó para mitigar este problema fue la producción de alimentos.

El impulso más reconocido vino de la misión de cooperación estadounidense que en 1942 recomendó la integración entre las dos principales regiones del país y el impulso a la actividad agrícola (Bohan, 1943). Los diversos planes nacionales de desarrollo planteados desde esos años han apuntado de una u otra forma al fortalecimiento del sector agrícola por la potencialidad de ingresos que podría provenir de este sector (Cooperación Técnica Alemana-GTZ, 2009).

Esta preocupación se acentuó luego de la importante caída de los precios de los minerales en la década de los ochenta del siglo pasado, en virtud de la cual, inversiones del Banco Mundial, apuntaron a las oleaginosas como una forma de diversificar las fuentes de ingresos (Morawetz, 1986). Es interesante señalar que la idea de focalizar los esfuerzos hacia la agroindustria surgió de expertos locales con la visión

adicional de encontrar nuevas vías a la exportación dada la condición mediterránea del país (Morawetz, 2012).

**Gráfico 1. Índices de precios reales de alimentos, metales y energía (2010=100)**



Fuente: Banco Mundial.

Con este marco, el Banco Mundial procedió a desembolsar un crédito de USD 35 millones al país<sup>56</sup> en lo que se denominó “Tierras bajas del Oriente: Administración de recursos naturales y proyecto de producción agrícola”. El préstamo sirvió para promover el desarrollo del sector oleaginoso en la economía nacional mediante: i) administración del manejo eficiente del ecosistema; ii) promoción de mayor productividad agrícola; iii) crédito y tecnología para el sector; y iv) mejor infraestructura para los agronegocios (Banco Mundial, 1990).

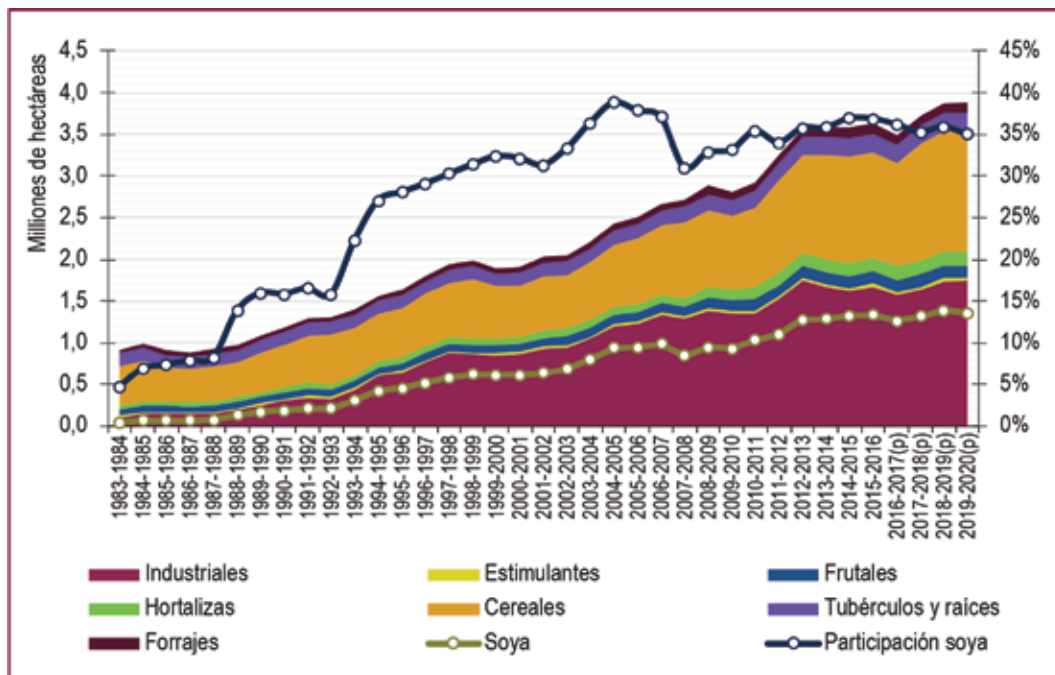
Con la implementación de este proyecto, en el cual participaron los niveles central y sub-nacional del país, aumentó la superficie y producción de la soya, el insumo básico para la producción de oleaginosas, con la particularidad de tener dos cultivos al año y un esquema de rotación en las labores agrícolas para preservar la productividad del suelo tal como se muestra a continuación.

<sup>56</sup> Aproximadamente el doble en términos actuales según del Índice de Precios al Productor de EE.UU.



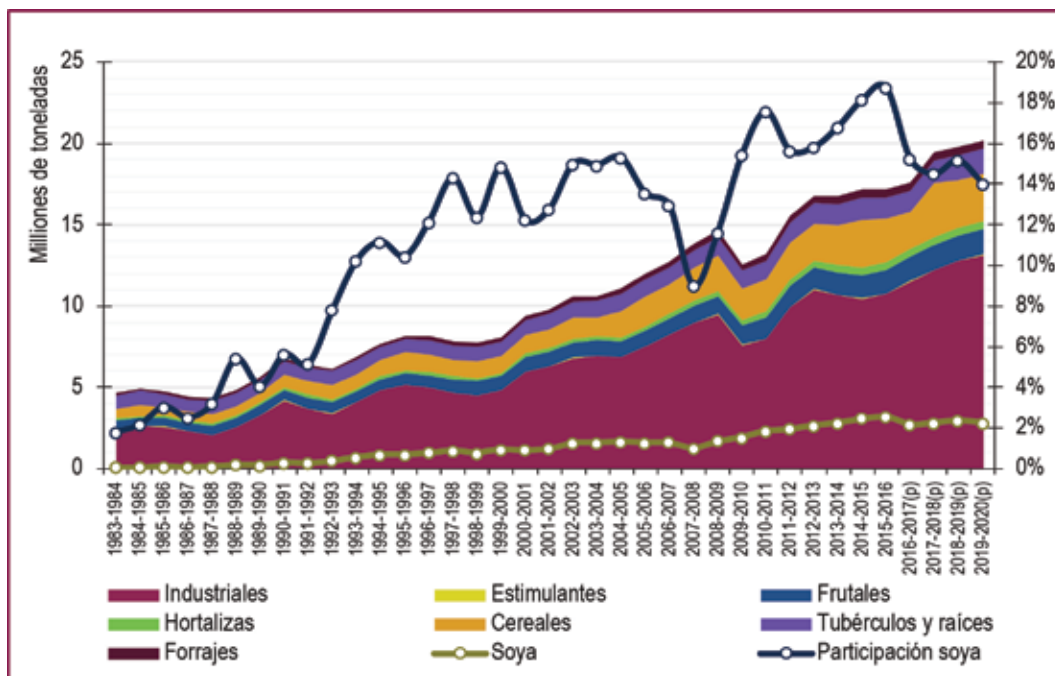
## La inversión extranjera en Bolivia

Gráfico 2. Superficie sembrada por tipo de cultivo en número de hectáreas, 1983-2020



Fuente: INE.

Gráfico 3. Producción agrícola por tipo de cultivo en número de toneladas, 1984-2020

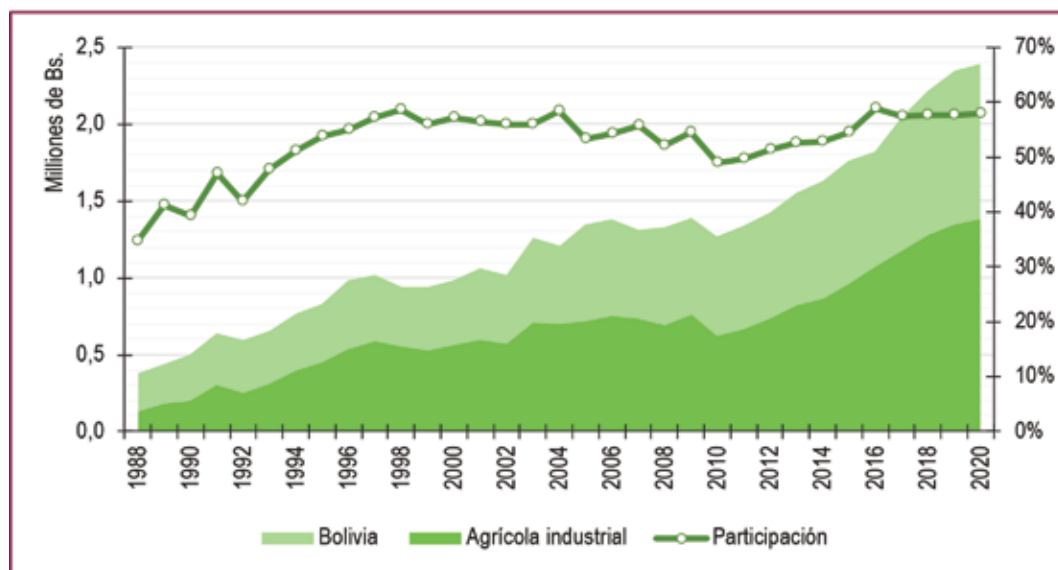


Fuente: INE.

Destaca en el fortalecimiento del sector también la intervención de entidades subnacionales para el desarrollo de nuevas variedades como el Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT) primero dependiente de la prefectura departamental mediante la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ) y, actualmente, de la gobernación autónoma.

En retrospectiva, la concurrencia de este proyecto fue fructífero porque significó que el valor agregado de productos industriales en el total agrícola subió de 35% de participación en 1988 a 58% a 2020. De esa forma, el PIB de productos agrícolas industriales (principal insumo de la agroindustria) es más de 10 veces la inicial, con un crecimiento promedio anual de 8%, tres puntos porcentuales por encima de los correspondientes no industriales.

**Gráfico 4. Producción agrícola por categoría de uso industrial, 1984-2020 (Bs de 1990)**

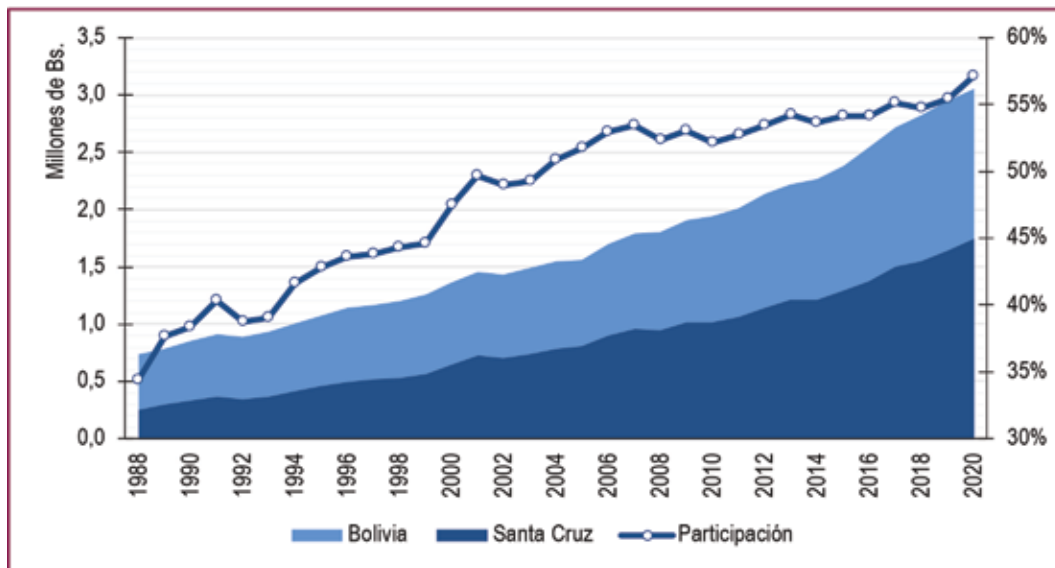


Fuente: Elaboración propia con información del INE.

Dada la mayor producción de insumos agrícolas industriales, la producción de alimentos (dentro de los cuales se incluye la de aceites y otros bienes oleaginosos) también aumentó de forma importante. En efecto, la producción de alimentos en Santa Cruz, donde se encuentran la mayoría de las industrias de alimentos, creció 6% entre 1988 y 2020, mientras que la producción de alimentos en otros departamentos creció a 3%. Y la participación de la industria cruceña también aumentó de 34% a 57% del total.

## La inversión extranjera en Bolivia

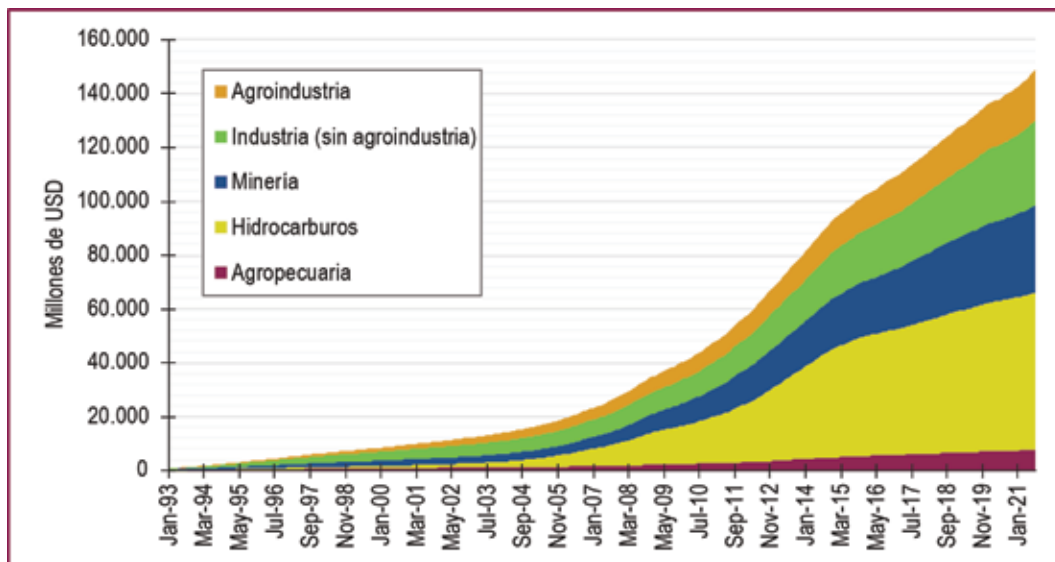
Gráfico 5. Producción industrial de alimentos, 1988-2020 (Bs de 1990)



Fuente: Elaboración propia con información del INE.

El crecimiento de la producción industrial en general y agroindustrial en particular se explica en que una porción se destinó al mercado externo, generando divisas. Desde 1992 la agroindustria generó más de USD 18.000 millones (13% del total y 32% de los envíos al exterior no extractivos).

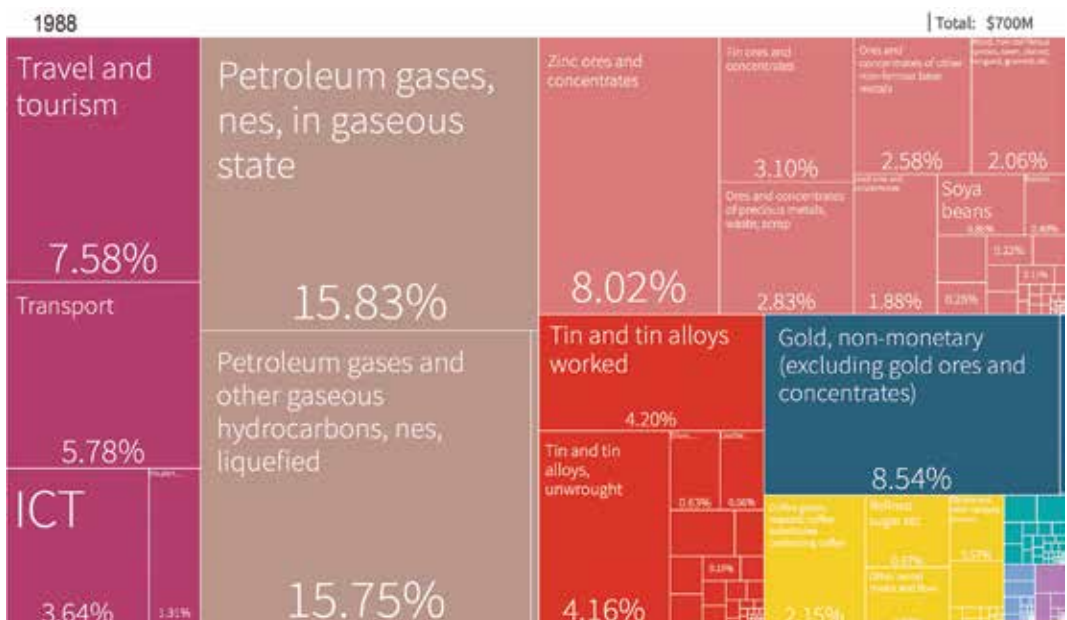
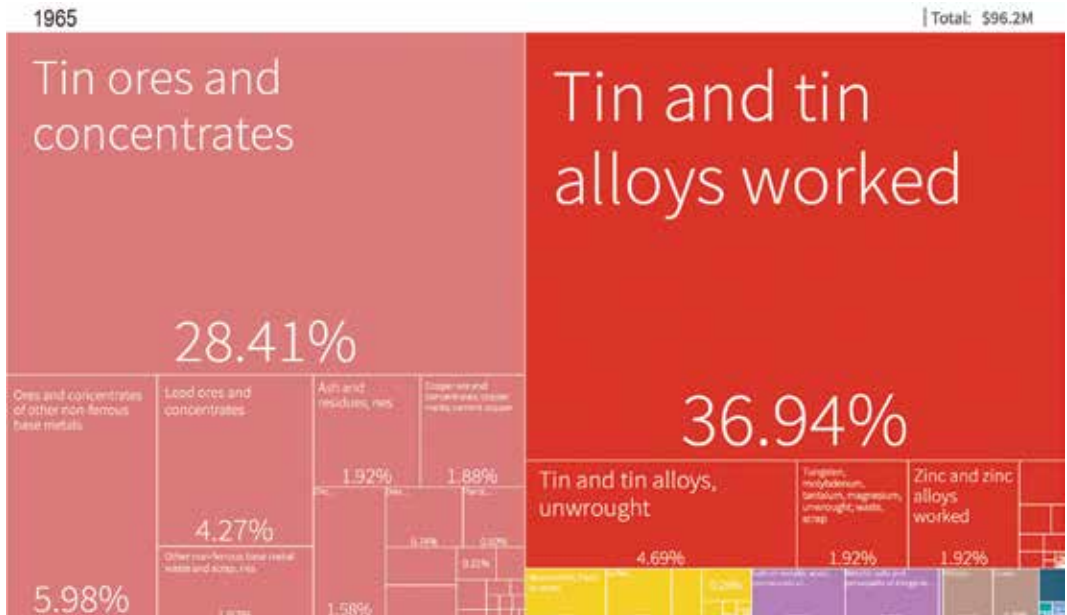
Gráfico 6. Exportaciones acumuladas de Bolivia, 1992~2021 (agosto) (en millones de USD)



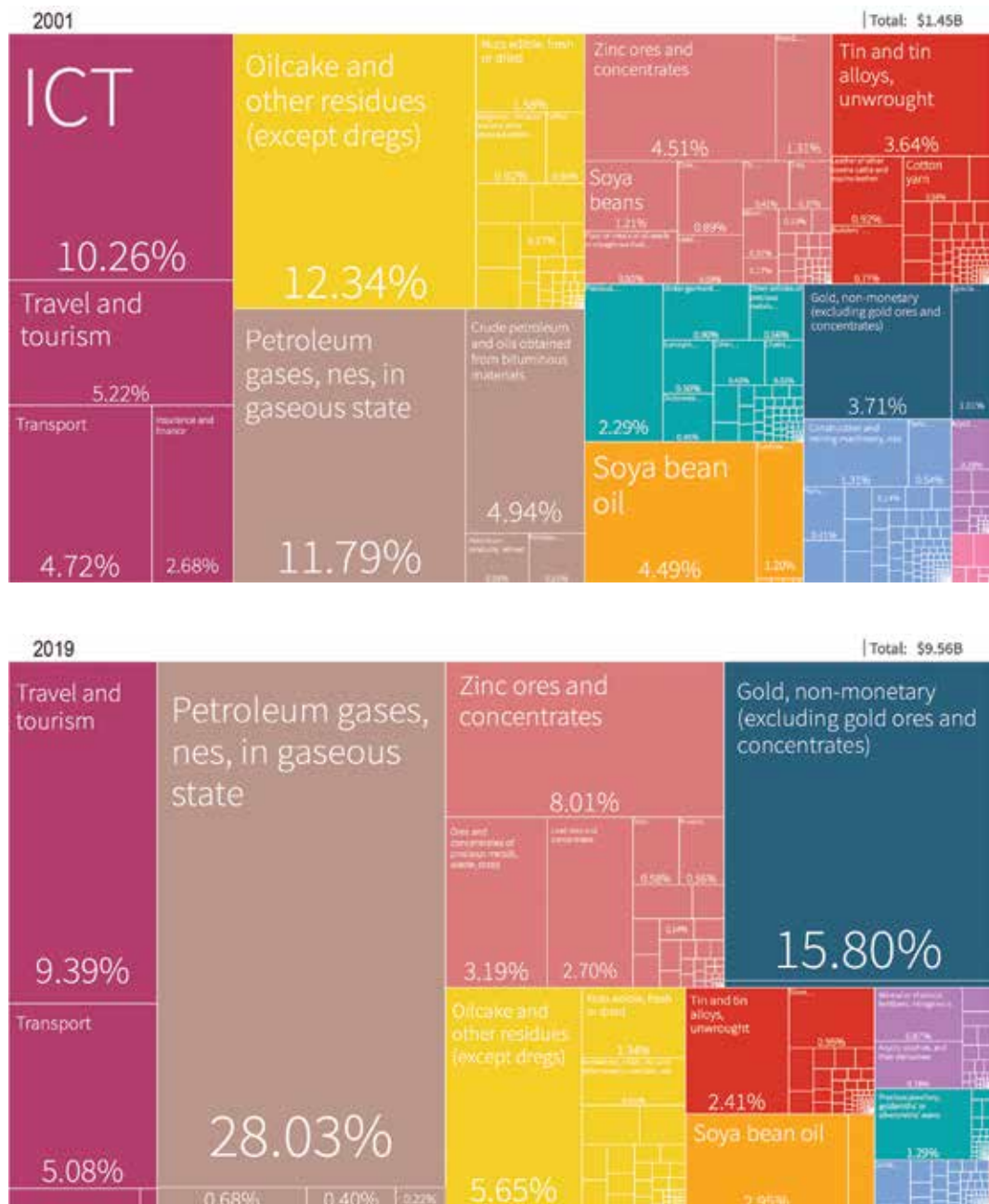
Fuente: Elaboración propia con información del INE.

Por lo tanto, los ingresos provenientes del agronegocio, en particular de la soya y sus derivados, han provisto en las últimas tres décadas y media una fuente alternativa de divisas para el país, además de los beneficios en términos de producción y exportación.

Gráfico 7. Composición de exportaciones en Bolivia en años seleccionados



## La inversión extranjera en Bolivia

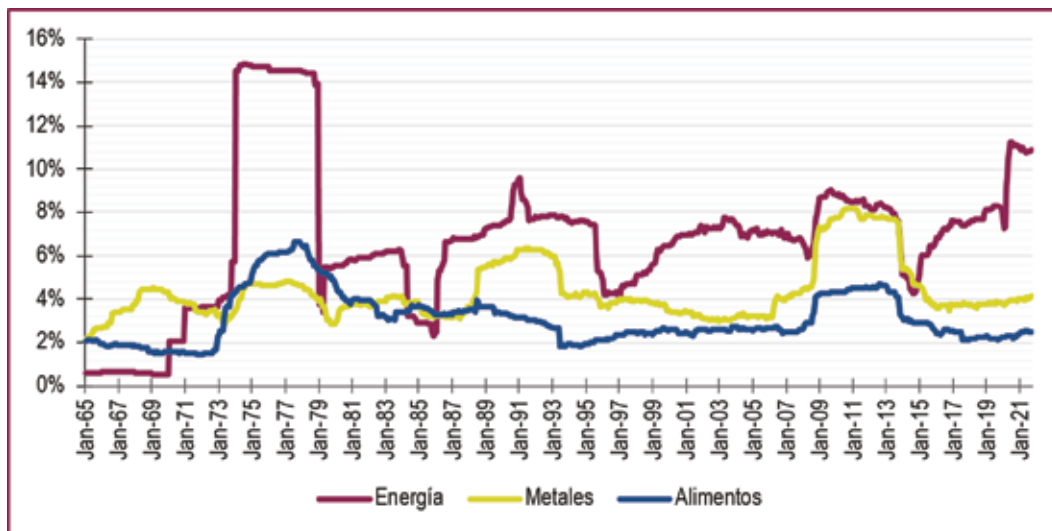


Fuente y elaboración: (CID - Universidad de Harvard, 2021)

Una de las ventajas importantes de la agroindustria es que sus precios internacionales han sido menos volátiles que los de minerales y metales como los de hidrocarburos en más de medio siglo. Implícitamente, se deduce que un mayor peso de las exportaciones

agroindustriales podría ser deseable para reducir las fluctuaciones de ingresos externos, ante la ausencia de mecanismos automáticos de amortiguación de los choques externos como los fondos de estabilización.

**Gráfico 8. Volatilidad de los precios internacionales de materias primas (Desviación estándar quinquenal de las variaciones)**



Fuente: Elaboración propia con información del INE.

Con esos elementos, es posible señalar que actualmente la agroindustria es una actividad importante de la economía nacional, dentro de la cual destaca la industria oleaginosa. En efecto, sobre la base de la Encuesta a la Industria Manufacturera, Comercio y Servicios, 2017-2018, Empresas Grandes y Medianas, se puede colegir lo siguiente:

- Santa Cruz representó la mitad de las ventas de las empresas en general y el 46% de las ventas de la industria manufacturera.
- En el caso específico de la agroindustria o industria de alimentos, dos tercios de las ventas nacionales se efectúan en Santa Cruz, al igual que el 60% del valor agregado atribuido a este segmento.
- Finalmente, la mediana y gran industria oleaginosa representa el 4% de las ventas de las empresas grandes y medianas, 12% de la industria manufacturera total y el 39% de la agroindustria.

El siguiente cuadro resume estas estadísticas relevantes para la industria oleaginosa:



## La inversión extranjera en Bolivia

Cuadro 1. Indicadores relevantes de las empresas medianas y grandes en Bolivia (2017)

	Grandes y medianas empresas		Industria grande y mediana		Agroindustria grande y mediana		Industria oleaginosa		Porcentaje		
	Bolivia	Santa Cruz	Bolivia	Santa Cruz	Bolivia	Santa Cruz	Bolivia	Santa Cruz	Producción	Industria	Agroindustria
Número empresas	3.153	1.427	515	202	149	63	13	11			
		45%	16%	6%	5%	2%	0%	0%			
Número empleados	236.327	116.315	80.565	33.770	24.166	12.220	2.428	2.304	1%	3%	10%
		49%	34%	14%	10%	5%	1%	1%			
Ventas	26.149	13.007	9.575	4.401	2.970	2.006	1.166	1.159	4%	12%	39%
		50%	37%	17%	11%	8%	4%	4%			
Valor Bruto Producción	20.204	9.614	9.502	4.362	2.867	1.939	1.113	1.106	5%	12%	39%
		48%	47%	22%	14%	10%	6%	5%			
Valor Agregado	11.008	5.199	4.211	1.650	1.190	709	328	326	3%	8%	27%
		47%	38%	15%	11%	6%	3%	3%			
Remuneraciones	3.780	1.765	1.388	529	368	221	64	63	2%	5%	17%
		47%	37%	14%	10%	6%	2%	2%			

Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta a la Industria Manufacturera, Comercio y Servicios, 2017-2018, Empresas Grandes y Medianas.

Uno de los aspectos que resalta el análisis previo es que las operaciones de la agroindustria oleaginosa se han concentrado en Santa Cruz. Además de que las tierras aptas para el cultivo de la soya se encuentran en este departamento, existen indicios de que la región brindaría un clima de negocios adecuada para la expansión de la actividad. También ha sido importante la mejora de las variedades usadas en el complejo como la introducción de biotecnología en 2005 mediante el evento 40-3-2 que permitió el uso de la soya resistente al glifosato (República de Bolivia, 2005).

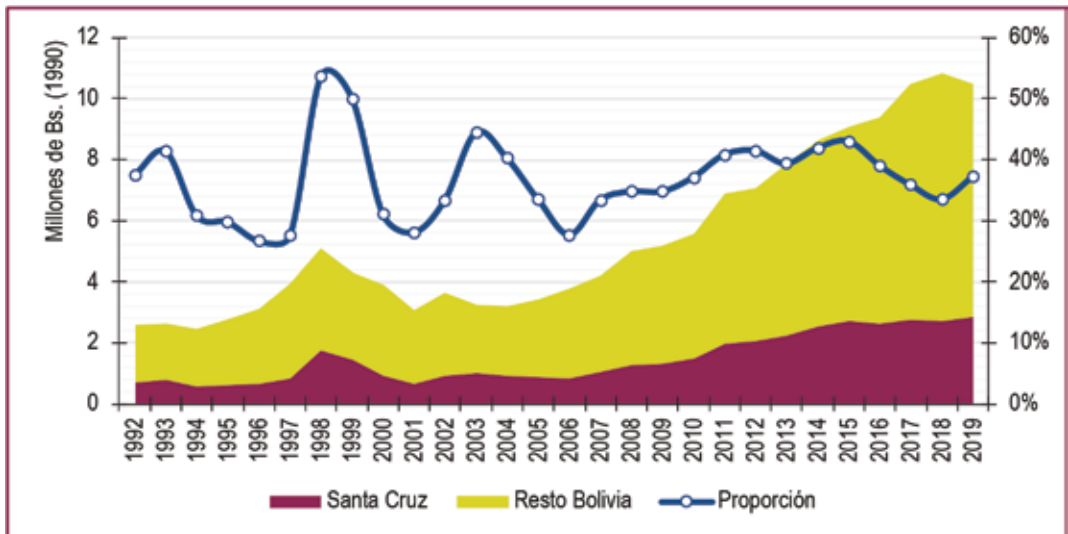
Como lo muestra (Mendieta, 2021), la región ha sido exitosa en la atracción de los principales factores productivos, capital y trabajo, que han sido determinantes para el desarrollo cruceño desde 1965. Específicamente, en el caso de la formación de capital, el 40% del total nacional está destinado a Santa Cruz desde 1992.

Es más, de acuerdo con (Rodríguez, 2021), los valores que impulsarían el éxito de los negocios en Santa Cruz serían:

- la mayor libertad de emprender actividades por parte de quienes habitan el departamento;
- la valoración a la búsqueda del bienestar individual mediante las actividades económicas;

- la capacidad de asociarse o agruparse para enfrentar nuevos retos y desafíos;
- la orientación al sector externo de las principales actividades del departamento; y
- la competitividad para proveer eficientemente al mercado interno.

Gráfico 9. Formación Bruta de Capital Fijo en Bolivia y Santa Cruz (1992-2019)



Fuente: (Mendieta, 2021)

Por su parte, (Oporto, 2021) apunta a que las actividades económicas en Santa Cruz tendrían un mejor ambiente de negocios por:

- un tamaño de mercado adecuado en término de población y capacidad de compra;
- una institucionalidad sólida formada por organizaciones con objetivos comunes y ánimo de facilitar las operaciones económicas;
- mayor confianza entre los diversos agentes económicos o capital social;
- disponibilidad de adecuados y oportunos servicios empresariales;
- una infraestructura adecuada para el desarrollo de las actividades productivas;
- capacidad de absorción de mano de obra para la producción;
- un ecosistema de innovación apuntalado por la competitividad del medio; y
- un ambiente receptivo a quienes desean invertir y trabajar en la región.

A su vez, (Laserna, 2021) apunta a que Santa Cruz cuenta con los siguientes factores como atractores de inversión, actividad económica y empleo:

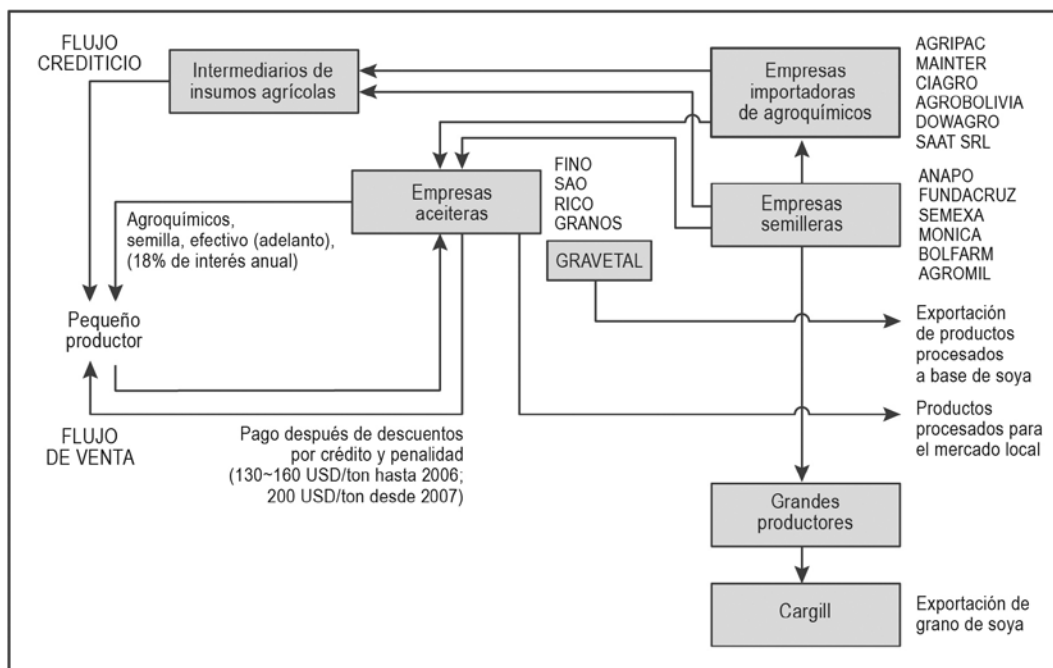


## La inversión extranjera en Bolivia

- mercado, referido tanto a una masa crítica de consumidores como a la capacidad de compra de éstos;
- institucionalidad, que en el caso de los organismos y normas departamentales es más proclive al apoyo a actividades privadas;
- capital social o el grado de confianza que existe entre los diferentes actores económicos y que viabiliza la efectivización de las transacciones financieras y comerciales;
- servicios a empresas, que implican una amplia gama de facilidades que cuentan las unidades productivas para su desenvolvimiento;
- recursos humanos, en los cuales el departamento ha sido un atractor, inicialmente de mano de obra calificada y, posteriormente, de directivos de empresas; e
- innovación y desarrollo tecnológico, que tiene que ver con la capacidad de apoyar a los emprendimientos que incursionan en nuevas actividades.

Estos factores explicarían la razón por la cual la IED se ha concentrado en el departamento. Según (IBCE, 2006) entre 1996 y 2005, los años para los cuales se cuenta con información desagregada por departamento de destino, el 43% de los flujos de inversión extranjera fueron a Santa Cruz.

**Gráfico 10. Complejo productivo de la soya**



Fuente: (Macías, 2013).

Finalmente, es importante señalar que cuando hablamos de la agroindustria, estamos refiriéndonos a todo un complejo productivo que involucra a miles de pequeños productores, empresas proveedoras de insumos, transporte, entre otros, no sólo a un monocultivo como lo que se plantea usualmente en (Urioste, 2001) y (Pérez-Luna, 2007).

En el núcleo es importante distinguir el giro del negocio de empresas que se dedican a la producción de artículos de consumo masivo de aquellos vinculados a la línea molinera. Ambos comparten el procesamiento del grano. Empero, los primeros destinan la transformación del producto primario a la obtención de aceites refinados y margarinas de consumo final de hogares, así como de mantecas y otros insumos importantes para otras industrias para el mercado interno; entretanto, los segundos, destinan el producto de la molinera (aceite crudo, harina y torta de soya) al mercado externo.

### LA PARTICIPACIÓN DE LA IED EN LA AGROINDUSTRIA

Los flujos financieros de recursos del resto del mundo pueden llegar al país bajo dos modalidades: i) Inversión Directa (ID), que en muchos casos es conocida como Inversión Extranjera Directa (IED), empero por convención en el Sexto Manual de Balanza de Pagos (MBP6) en la sección 6.3 se aclara que la categoría funcional es Inversión Directa y, ii) por inversión de cartera (IC) (Fondo Monetario Internacional, 2009).

Al margen de la precisión semántica y la distinción de estas dos categorías la economía puede también recibir recursos del resto del mundo por el comercio de bienes y servicios, el pago neto a los factores internos de producción desde el exterior (exclusivamente mano de obra, porque el correspondiente al capital está asociada a ID o IC), donaciones, emisión de pasivos bajo distintas modalidades (deuda, bonos, etc.) y rentabilidad de los activos de reserva incluyendo el oro.

En esta sección se prestará atención a los flujos de ID, ya que los correspondientes a IC están asociados principalmente al sector financiero del país y, tienen un carácter de corto plazo, operativamente entendido menos a dos años.

Acotando el marco conceptual, de acuerdo con el MBP6, la Inversión Directa se define como una categoría de la inversión transfronteriza relacionada con el hecho de que un inversionista residente en una economía ejerce el control o un grado significativo de influencia sobre la gestión de una empresa que es residente en otra economía.

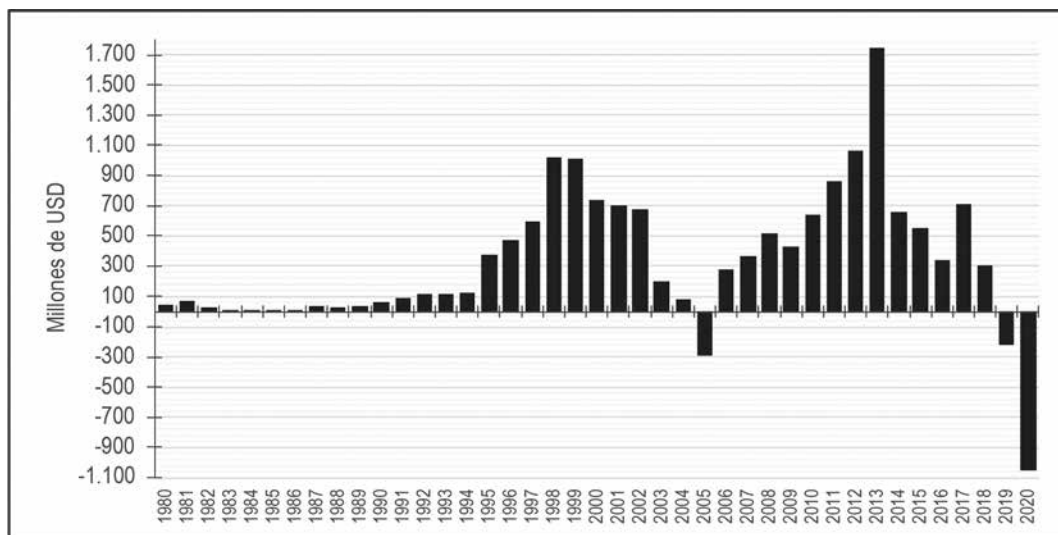
En ese sentido la composición de la ID comprende dos tipos de financiamiento: i) participaciones de capital y participaciones en fondos de inversión y ii) Instrumentos

## La inversión extranjera en Bolivia

de deuda. Dentro la primera se distinguen dos categorías a) Participaciones de capital distintas a la reinversión de utilidades que brinda derechos a los inversionistas directos sobre empresas de inversión directa o entre empresas emparentadas y b) reinversión de utilidades *per se*.

Un elemento de cuidado es tomar en cuenta que con el MBP6, si bien se mantiene el marco general del MBP5 (Fondo Monetario Internacional, 1993) para darle un grado importante de continuidad, se incluyeron dentro de la ID los préstamos entre empresas emparentadas (antes se incluían dentro de la otra inversión, como deuda), se ha aplicado el criterio de clasificación por activos y pasivos (en lugar del criterio direccional); esta distinción es importante al momento de considerar la evolución temporal de los flujos brutos de inversión por país y actividad económica de destino.

Gráfico 11. Flujos netos de IED a Bolivia



Fuente: Elaboración propia con información del BCB.

Una mirada de largo plazo a los flujos de ID, considerando las salvedades metodológicas que puedan existir a causa de los criterios de compilación de los datos, se pueden distinguir un periodo de continua acumulación de ID entre 1980 y el 2004 (veinticinco años); en 2005 por primera vez el país registra influjos netos negativos, probablemente asociado a los conflictos políticos e incertidumbre que trajo consigo las elecciones generales; posteriormente se observan registros favorables de ID por trece años (2006-2018) puesto que el último bienio muestra las mayores salidas de capital del país.

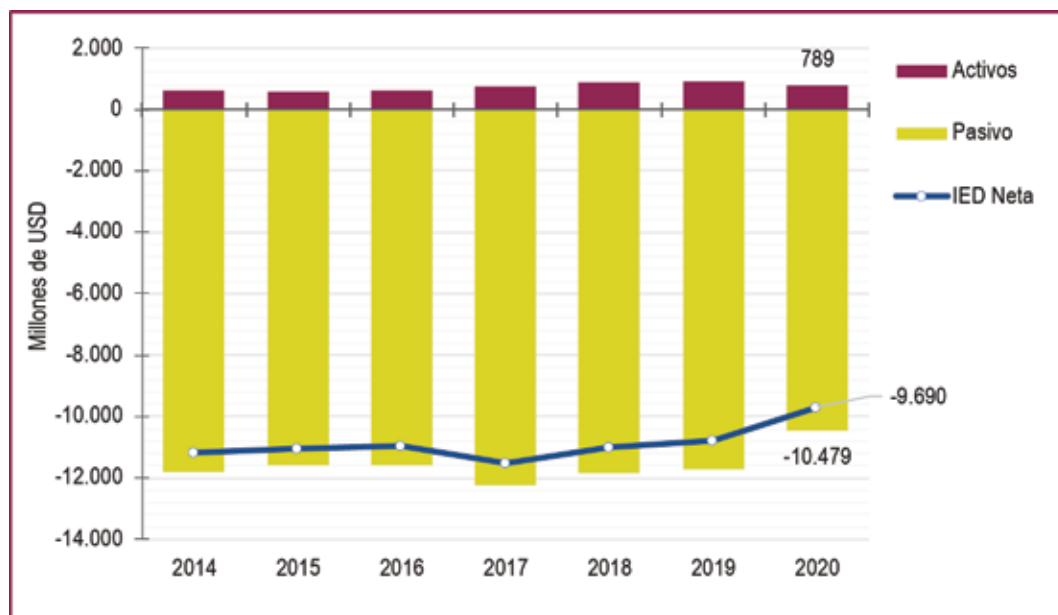
Con el propósito de contar con un indicador de saldo o stock de capital, es importante distinguir los registros inmersos en la Balanza de Pagos y la Posición de Inversión Inter-

nacional (PII); el primero es un estado que resume las transacciones económicas entre residentes y no residentes durante un período determinado; en tanto la PII refleja a un momento dado, el valor de los activos y pasivos financieros exteriores de una economía; en consecuencia.

Los registros sobre la PII, variable stock en las estadísticas del Sector Externo, dan cuenta que, por el lado del activo, la economía nacional mantiene una posición de USD 789 MM en el resto del mundo, los cuales se componen en una menor parte en participaciones de capital y principalmente en instrumentos de deuda; cabe resaltar que este guarismo representa menos del 5% del total de activos internacionales de la economía nacional.

Por el lado del pasivo, la economía nacional emitió USD 10.770 MM en instrumento de ID al resto del mundo, este saldo o stock de ID representa cerca del 44% del total adeudado al resto del mundo y en el último bienio se fue reduciendo principalmente por retiros de capital de la economía nacional; comparando con la región Bolivia es el único país que registra flujos negativos de ID (CEPAL, 2021).

**Gráfico 12. Posición de Activos, Pasivos y Neta de Inversión Directa**



Fuente: Elaboración propia con información del BCB.

Si bien no existen publicaciones oficiales donde se pueda tener una evolución histórica sobre el destino de la ID a nivel departamental y mucho menos identificar con claridad los flujos de ID al sector agroexportador, dado que además la actividad económica en la que las empresas agroexportadoras operaran no necesariamente pueden estar siendo

consideradas en las actividades apropiadas por las estadísticas oficiales<sup>57</sup>, es posible realizar una aproximación mediante los flujos de ID por país de origen, los cuales fueron contrastados con las reuniones promovidas por el proyecto.

Por eso se usan los registros disponibles de ID bruta según país de origen, que están disponibles desde inicio del presente siglo; la distinción entre bruta y neta en este trabajo hace referencia principalmente a la desinversión, retiros de capital<sup>58</sup>.

Si se agrega, de manera referencial, todos estos flujos desde 2000 al cierre de 2020, la economía habría recibido USD 20.573MM; destaca la presencia de España, Estados Unidos de Norte América, Reino Unido, Suecia y Brasil.

En el conjunto de gráficos mostrados en el cuadro 13 puede apreciarse el ranking de los cinco países con mayores flujos de ID a la economía nacional por año.

Como se verá luego, las empresas agroexportadoras que cuentan con operaciones financieras con el exterior se concentran en el rubro de oleaginosas, vale decir al cierre de 2020 se evidencian flujos de ID del Perú en la firma Industria de Aceite S.A.; si bien en la empresa Gravel Bolívar S.A. su composición accionaria a la fecha es boliviana en su totalidad, anteriormente existían capitales del exterior principalmente de Colombia (inicios de la década de 1990).

La información disponible proveniente del Capital Privado Extranjero del BCB, logra de manera referencial clasificar la actividad económica en el que las firmas operan. Como es sabido los principales flujos se concentran en actividades vinculadas al sector extractivo, hidrocarburos y minería; destaca los recursos destinados a la explotación de concentrados de plomo, plata y zinc a inicios de la segunda década del presente siglo.

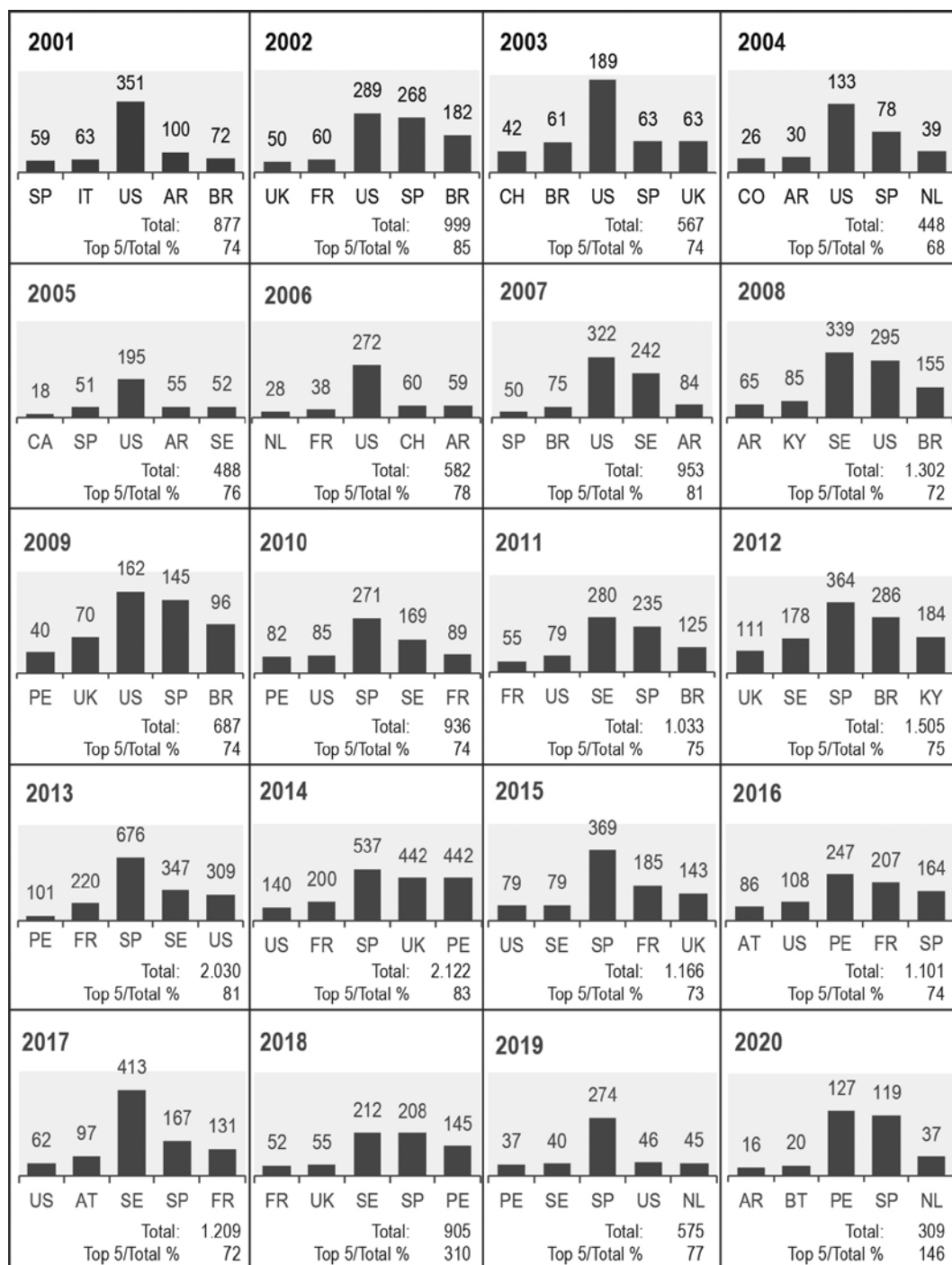
En la industria tras los fuertes impulsos registrados en 2013 y 2014 por la adquisición de acciones en el sector cemento. Resaltan los flujos de 2017 y 2018 dentro los cuales resalta la emisión de pasivos de ID al grupo Romero/Alicorp dada su expansión en el sector. Por su parte; en lo que respecta a la construcción destacó en 2002 importantes flujos destinados a la construcción del gasoducto Yacuiba–Río Grande (BCB, 2003).

---

<sup>57</sup> Una empresa de ID que opera en el sector agrícola, por ejemplo, Caña de Azúcar, Grano de Soya, etc. El valor agregado generado por estas firmas al proceso primario de producción es variado, pudiendo en el primer caso ser azúcar, alcohol, etanol, en tanto que, en el segundo aceite refinado, margarinas, harinas de consumo animal, etc. En Bolivia no existe una publicación que permita identificar la actividad relevante en la que una firma opera.

<sup>58</sup> También puede existir un resultado neto en términos direccionales, vale decir restando la posición que la economía nacional mantiene en el resto del mundo.

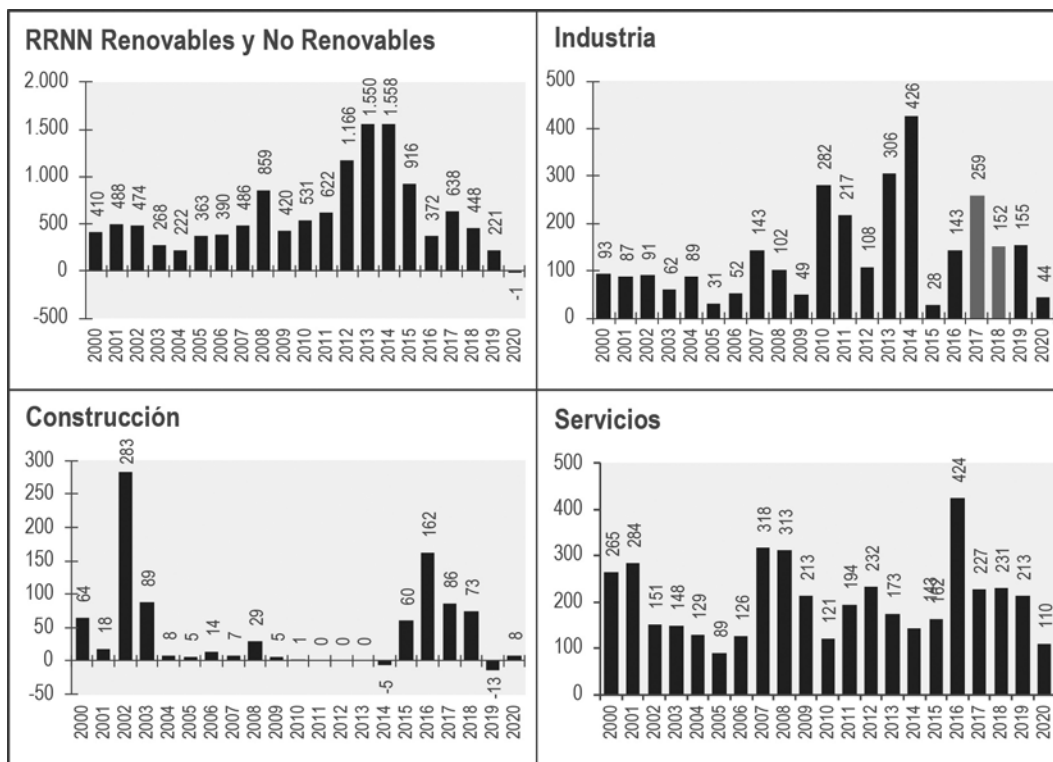
Gráfico 13. Principal país inversor neto en Bolivia por año (2001~2020) (en millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con información del BCB. Argentina – AR; Austria – AT; Brasil – BR; EEUU – US; España – ES; Francia – FR; Islas Caimán – KY; Italia – IT; Países Bajos – NL; Perú – PE; Reino Unido – UK; Suecia – SE; Suiza – CH.

## La inversión extranjera en Bolivia

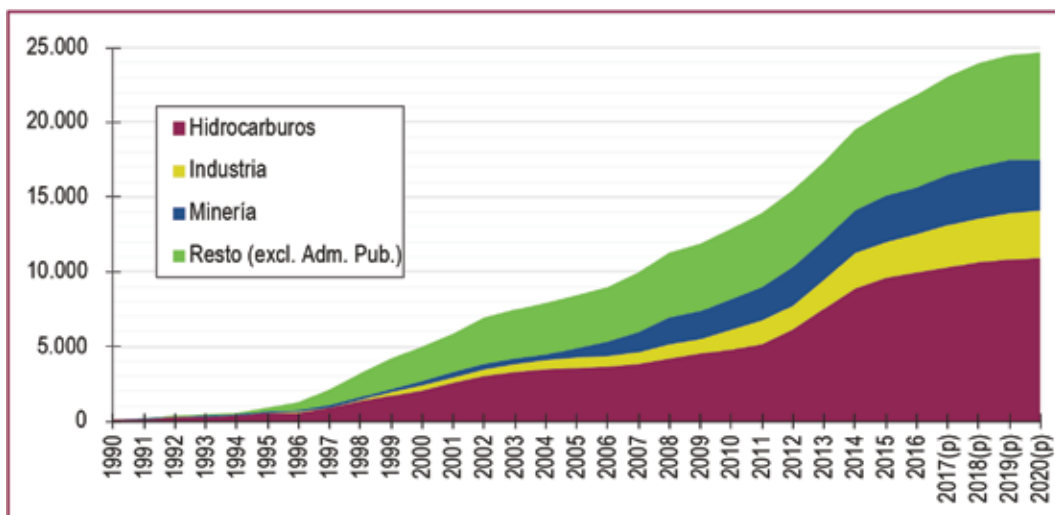
Gráfico 14. Flujos brutos de IED a Bolivia (en millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con información del BCB

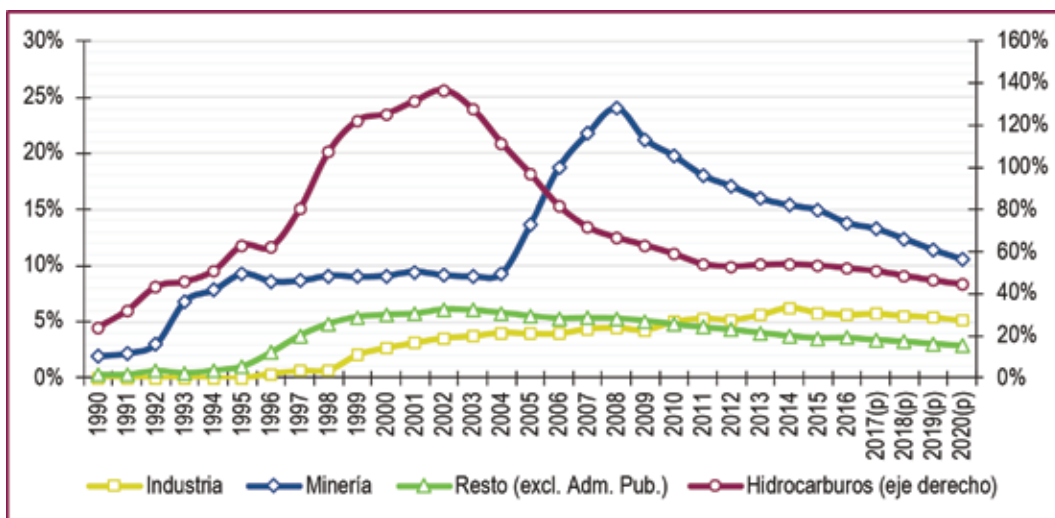
Como se puede apreciar, en Bolivia han sido determinantes los flujos dirigidos al sector de hidrocarburos con USD 11.000 millones acumulados entre 1990-2020 (45% del PIB acumulado), seguido en términos absolutos por los servicios (USD 7.000 millones, pero apenas 3% del PIB sectorial), minería (USD 3.400 millones y 11% del PIB del sector), para finalizar en industria manufacturera con USD 3.100 millones o 5% el PIB del sector. En términos relativos, los puntos más altos se encuentran en 2002 para hidrocarburos y otros servicios, 2008 para minería y 2014 para la industria. Esto refleja la culminación de proyectos emblemáticos financiados por el exterior en los sectores extractivos como también la incursión de empresas extranjeras en la industria o la adquisición parte de ellas de empresas nacionales.

Gráfico 15. Flujos brutos acumulados de IED a Bolivia por grandes sectores (en millones de USD)



Fuente: Elaboración propia con información del (BCB, 2021), (Ramírez Hernández, 2008) e (INE, 2004).

Gráfico 16. Flujos brutos acumulados de IED a Bolivia como porcentaje del PIB sectorial acumulado



Fuente: Elaboración propia con información del (BCB, 2021), (Ramírez Hernández, 2008) e (INE, 2004).

Conviene señalar que la normativa actual relevante para la IED se remite de manera directa a la Ley 1670 del BCB de 31 de octubre de 1995 cuyos artículos 20 y 21 establecen criterios para las operaciones vinculadas a ID.

- *Artículo 20. El BCB está facultado para normar las operaciones financieras con el extranjero, realizadas por personas o entidades públicas y privadas.*
- *Artículo 21. El BCB llevará el registro de la deuda externa pública y privada.*



Por otra parte, la Ley 516 de Promoción de Inversiones de 4 de abril de 2014 da cuenta que el BCB se encarga de: i) El registro de la inversión extranjera; ii) Certificar y acreditar el ingreso de aportes de inversión extranjera en Bolivia; iii) Efectuar la captura de información referida al origen, destino, aportes y mecanismos de la inversión, así como de la reinversión; iv) Dictar la normativa para el registro de la inversión extranjera; y v) Registrar las transferencias al exterior de las divisas relacionadas con inversión extranjera.

En el marco legal descrito, el Banco Central aprobó la Resolución de Directorio N° 063/2014 promoviendo el llenado del Registro de Inversiones y Operaciones Financieras con el Exterior (RIOF), cuyos cuatro principales artículos son:

- *Artículo 6. Formulario para el Reporte de la Información. Las empresas deberán reportar esta información en el Formulario RIOF, la cual se constituye en una declaración jurada.*
- *Artículo 10. Reporte del formulario RIOF. Las empresas deberán remitir trimestralmente al BCB el Formulario RIOF, en los 15 días hábiles del siguiente mes.*
- *Artículo 13. Estados Financieros. Deberán remitir al BCB sus EEEF, a los cinco días hábiles de haberse remitido al SIN.*
- *Artículo 21. Incumplimiento en el reporte de la información. En caso de omisión, o cumplimiento extemporáneo, el BCB informará a las autoridades competentes, a efectos de que se tomen las acciones correspondientes.*

### CASOS SELECCIONADOS DE IED EN LA AGROINDUSTRIA

Dadas las características mencionadas de expansión de la agroindustria cruceña y boliviana, en especial en el rubro oleaginoso, esto concitó la atención de empresas multinacionales para expandir sus operaciones al país, dada la amplia disponibilidad de materia prima como también condiciones de mercado para su explotación. A inicios de siglo, el complejo agroindustrial tenía esta composición, resaltando que las cuatro empresas mundiales más grandes del sector estuvieron en Bolivia:

Por tanto, aunque la producción agroindustrial de oleaginosas tiene larga data en el país, la presencia de capital privado externo no solo permitió al sector poder consolidar mercados internacionales de exportación, sino también: i) perfilar a las firmas locales a una mejor exposición a mercados financieros en el resto del mundo; ii) implementar políticas y controles destinados a la Prevención de Legitimación de Ganancias Ilícitas, Financiamiento del Terrorismo y/o Delitos Precedentes; y, iii) fortalecer los gobiernos corporativos para innovar en la emisión de productos estructurados en el mercado local con un importante efecto derrame en la gestión del talento humano.

**Cuadro 2. Empresas exportadoras de soya, destino principal, mercados y vías de exportación en Bolivia a inicios del siglo XX**

Empresas	Procedencia de los capitales	Mercado interno	Mercado externo	Destino principal	Tipo de transporte
ADM-SAO S.A.	Multinacional (EEUU–Bolivia)	20%	80%	CAN (*), Chile, Brasil y Panamá	Terrestre, fluvial y marítimo
Gravetal Bolivia S.A.	Colombia		100%	Colombia y Venezuela	Fluvial y marítimo
Industrias Oleaginosas S.A.	Bolivia	20%	80%	CAN y Chile	Terrestre y ferrocarril
Cargill Bolivia S.A.	Multinacional (EEUU–Bolivia)		100%	Colombia, Venezuela	Terrestre, ferrocarril y fluvial
Intergrain S.A.	Bolivia	10%	90%	CAN	Terrestre, ferrocarril y fluvial
El Productor S.R.L.	Bolivia	100%			Terrestre
CAICO S.A.	Bolivia	50%	50%	Perú	Terrestre
CAISY S.A.	Bolivia	100%			Terrestre
Granos del Oriente	Bolivia	100%			Terrestre

Fuente: CADEX, citado en (Antelo, 2007) y (Medeiros, 2008)

De estas empresas rescatamos la experiencia de dos firmas por los efectos y características que ha tenido en el sector.

#### LA EXPERIENCIA DE ADM Y ALICORP (1998 AL PRESENTE)

La Sociedad Aceitera del Oriente S.A. (SAO) se constituyó en Santa Cruz en el año 1975, en su historia se evidencia que ya existía presencia de ID dentro de la estructura accionaria que se situaba por encima de USD 10 millones. En la última y penúltima década del siglo pasado SAO S.A. invirtió en tecnología para aumentar su capacidad de extracción y refinación.

En el año 1998 la firma estadounidense *Archer Daniels Midland Company* (ADM), adquirió el 50% del paquete accionario, de tal forma que se conforma ADM-SAO S.A., cuya participación se fue incrementando hasta aproximarse a un 90%.

ADM-SAO S.A., tras operar en Bolivia cerca de 20 años, decidió vender sus acciones el año 2018 a ALICORP, capital peruano con amplia trayectoria en el sector a nivel peruano y, también, internacional (Malca, 2009).

Por su parte, la Industria de Aceite FINO S.A. opera en el país desde mediados del siglo pasado, inicialmente fundada en Cochabamba. Posteriormente traslada sus operaciones a Santa Cruz principalmente por la disponibilidad de materia prima.

El grupo Romero de inversión del Perú, en la década de los 70, mediante ALICORP realizó la fusión con la marca FINO.

## La inversión extranjera en Bolivia

---

Posteriormente en 2018, Alicorp empresa del grupo Romero del Perú fusionó ADM-SAO S.A. con Industria de Aceite Fino S.A., bajo el rótulo comercial de IASA.

### LA EXPERIENCIA DE GRAVETAL (1993-2008)

La empresa se constituye en Bolivia a inicios de la última década del siglo pasado por capitales de Colombia; tras una década de operaciones y ampliación de su giro de negocio con la gestión de puertos y combustibles, en el año 2008 estos capitales venden su paquete accionario a inversionistas residentes de la economía nacional.

La empresa Gravelal (Granos vegetales) surgió como una iniciativa de un grupo de inversiones colombianas radicadas en Medellín (el grupo Osorno). La inversión en una industria oleaginosa junto con un puerto por la hidrovía Paraná – Paraguay capturó la esencia de lo planteado por el equipo del Banco Mundial y a quienes esta entidad consultó (Morawetz, 2012).

El proyecto comenzó en 1993 e inició operaciones un año después. Esto se debería según actores y analistas (incluso contrarios a esta cadena productiva) a la declaratoria de zona de libre comercio de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que favoreció las exportaciones de esta materia prima para aceites de origen vegetal a esos mercados principalmente de Perú y Colombia, como lo indican (Montenegro & Guzmán, 1999) y (Pérez-Luna, 2007).

Aprovechando que Bolivia tiene la materia prima para los aceites de origen vegetal en la comunidad andina (Kreidler, Rodríguez, Rocha, & Antelo, 2004), la empresa aprovechó también la salida al Atlántico para que pueda llegar con un costo más bajo a Colombia.

La empresa ha tenido éxito pese a los problemas iniciales que implicaba estar en un lugar sin los servicios básicos mínimos, con infraestructura y logística básica y costos laborales altos por los cargos adicionales en frontera.

### UNA APRECIACIÓN GENERAL

En primer lugar, los flujos de ID que permitieron fortalecer el capital primario de los corporativos locales en Bolivia implicó en las economías emisoras dar cumplimiento a la mitigación de riesgos asociados a la Legitimación de Ganancias Ilícitas, Financiamiento del Terrorismo y/o Delitos Precedentes (LGI, FT y/o DP). Paralelamente a esta actividad, la recepción de fondos transfronterizos de ID desde el sistema financiero

nacional implicó también profundizar los controles acorde a estándares y regulaciones internacionalmente aceptadas como instrumentos de Prevención (*Patriot Act*, OFAC, Recomendaciones del GAFI).

Por su parte, actualmente las firmas nacionales que en su momento mantuvieron total o parcialmente flujos de ID, o es más ejecutivos nacionales que en su momento formaron parte del cuerpo directivo de las firmas descritas, asumieron las buenas prácticas internacionales en la implementación de programas de cumplimiento.

El sustento de lo anterior se sostiene en que el comercio de derivados del grano de soya y la recepción de fondos monetarios desde el exterior que este negocio implica, amerita la implementación operativa y ejecutiva de programas destinados a fortalecer el KYC (Know Your Customer), operativo determinante para la movilización y recepción de fondos desde el exterior.

En el ámbito financiero, habitualmente las firmas acuden para buscar un tipo de financiamiento convencional; las buenas prácticas internacionales en sentido de robustecer criterios de gobierno corporativo, códigos de ética, programas de responsabilidad empresarial y registros contables con criterios aceptados a nivel internacional, permitieron a las empresas entrevistadas acudir al mercado bursátil para la estructuración de nuevos instrumentos de financiamiento<sup>59</sup>.

Este mecanismo alternativo de financiamiento además de liberar recursos para el fondeo de otras sociedades no financieras y hogares genera también un mayor desarrollo del mercado bursátil. Cifras al primer trimestre de 2021 provenientes del mercado de valores, dan cuenta que compañías que en algún momento tuvieron relaciones laborales o comerciales con compañías que acogieron IED (el caso de Nutrioil y Gravetal, por ejemplo) o, mantienen participación de IED en su estructura accionaria (IASA), lograron emitir instrumentos estructurados en el mercado de valores, de tal forma que una parte muy importante de sus derechos (más del 50% en los tres casos) habrían sido financiados con emisiones en el mercado bursátil.

<sup>59</sup> Bajo un enfoque de equilibrio general las firmas maximizan sus beneficios " $\pi_f$ " considerando sus ingresos generados por la optimización de su función de producción " $f(I)$ ", netos de los costos incurridos en el proceso de financiamiento, ya sea mediante la emisión de títulos en el mercado bursátil " $B_f$ " o también por medio de crédito bancario " $L$ ":

$$\text{Max } \pi_f$$

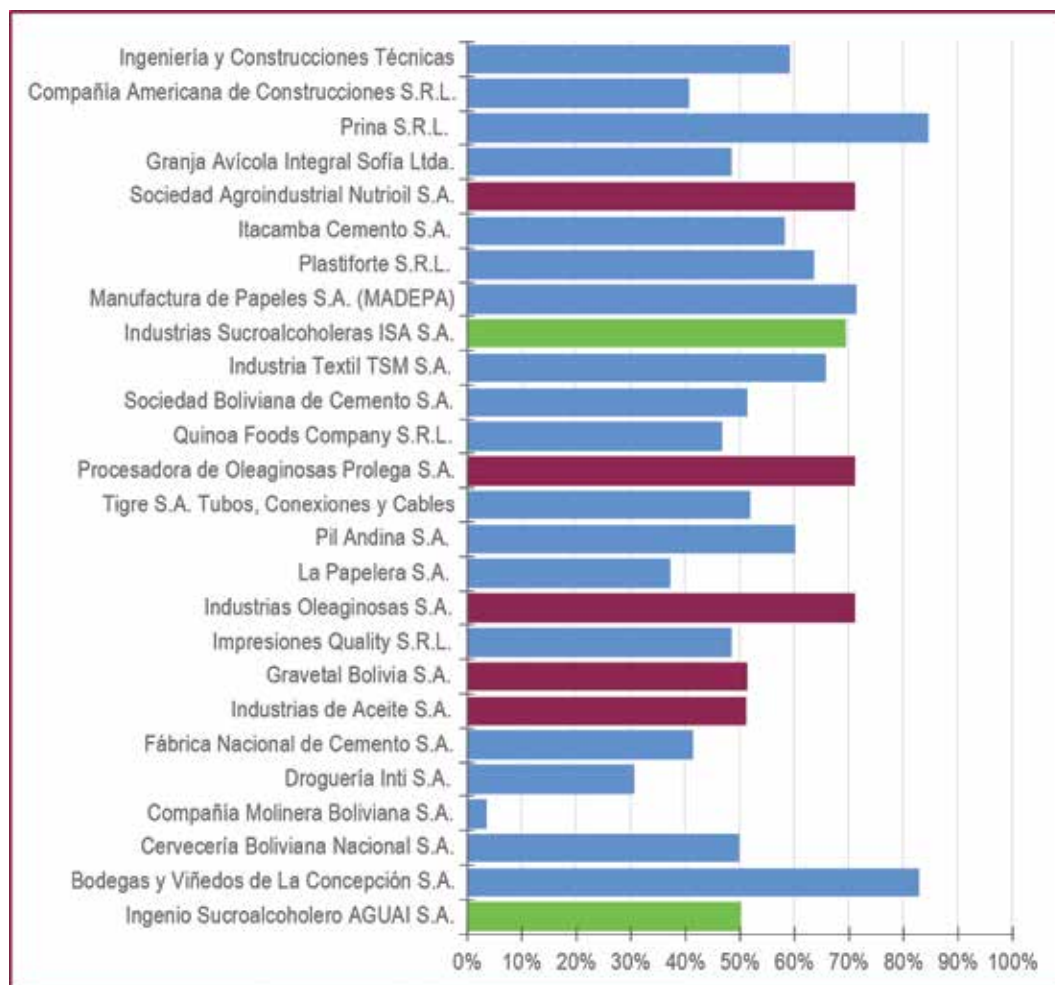
$$p_f \pi_f = f(I) - (1 + r) B_f - (1 + r_L) L$$

$$I = B_f + L$$

El costo financiero viene determinado por los intereses pagados por los títulos " $r$ " y los intereses provenientes de los préstamos bancarios " $r_L$ ".

## La inversión extranjera en Bolivia

Gráfico 17. Activo financiado con emisión de deuda



Fuente: ASFI y BBV.

También conviene resaltar que existe un efecto en el entorno donde se realizan las actividades productivas. En efecto, las operaciones iniciadas por Gravetal en la parte este del país, precisamente en la provincia Germán Busch del Departamento de Santa Cruz, se dio a inicios de la década de los noventa del siglo XX, periodo que coincide con una carencia importante no sólo de servicios básicos en la región, sino también del talento humano especializado e incluso no especializado, junto a una limitada integración carretera.

Los datos del Censo de Población y Vivienda 2001 respecto a 1992 dan cuenta de una clara mejora en los indicadores de vivienda, servicios básicos asociados a una mayor participación de empleados en el sector agricultura con un marcado crecimiento en la cantidad de personas asalariadas.

Cuadro 3. Indicadores sociales del municipio de Puerto Quijarro

	1992			2001		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Vivienda y servicios básicos						
Vivienda						
Número de viviendas (particulares y colectivas)	1.769	1.374	395	2.971	2.912	59
Número de hogares	1.583	1.241	342	2.629	2.573	56
Condiciones de habitabilidad						
Con ambientes para baño y cocina	567	496	71	1.904	1.874	30
Servicios básicos						
Procedencia de agua						
Cañería de red o pileta pública	1.374	1.114	260	2.365	2.363	2
Carro repartidor	65	30	35	68	68	0
Pozo o noria	19	10	9	67	17	50
Río, vertiente, acequia, lago, curiche	84	58	26	44	40	4
Otra	41	29	12	85	85	0
Desagüe del baño, wáter o letrina						
Alcantarillado	8	7	1	35	35	0
Cámara séptica	711	630	81	653	650	3
Empleo						
Población ocupada por categoría en el empleo						
Asalariados	962			2.241		
Independientes con remuneración	1.323			2.176		
Independientes sin remuneración	90			106		
<b>Principales grupos ocupacionales</b>	<b>1992</b>					<b>2001</b>
1. Servicios y vendedores	22,42%	1. Agricultura, ganadería, caza				29,50%
2. Trabajadores no calificados	16,87%	2. Trabajadores no calificados				18,80%

Fuente: INE.

## DETERMINANTES DE LA PROPIEDAD EXTRANJERA DE EMPRESAS

En esta sección se plantean dos modelos econométricos para ver cuáles son las principales variables que estarían relacionadas con la propiedad extranjera en forma de participación de capital. Según lo que se definió previamente, esto se considera IED para empresas que tienen más del 10% de participación accionaria extranjera.

Para ello se emplea la base de datos de la encuesta a empresas que llevó a cabo el Banco Mundial en 2006, 2010 y 2017 en Bolivia (Banco Mundial, 2021). Este análisis es más bien exploratorio con esta base, diferente a los enfoques previos.

Difiere por ejemplo del realizado por (Barrios, 2021) en la variable y método utilizados, que se enfoca en la IED sectorial anual en Bolivia, que es similar en su planteamiento a la aplicada por (Ramírez Hernández, 2008), que en este último caso concluye que la

## La inversión extranjera en Bolivia

IED es sensible a la conflictividad social. También es distinto de la línea de investigación de datos de panel a nivel mundial usual en varios estudios como el de (Addison & Heshmati, 2003).

Se usó la base de datos de las empresas medianas y grandes según la clasificación del Banco Mundial, que corresponde a las empresas grandes en la clasificación boliviana. Tampoco toma en cuenta las empresas con participación gubernamental. Comprende sólo los datos de 2010 y 2017 por cuestiones de comparabilidad. Los resultados se muestran a continuación:

**Cuadro 4. Resultados de la regresión mediante Probit de propiedad extranjera**

Participación extranjera	Coef.	St. Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig	
Antigüedad	,003	,003	0,81	,418	-,004	,009		
Acceso electricidad	-,43	,052	-8,26	0	-,532	-,328	***	
Mercado interno	-,008	,003	-2,49	,013	-,014	-,002	**	
Mercado externo	,006	,004	1,61	,108	-,001	,013		
Acceso transporte	,027	,05	0,54	,591	-,07	,124		
Informalidad	-,278	,061	-4,55	0	-,398	-,159	***	
Crimen y desorden	,328	,061	5,36	0	,208	,448	***	
Tasas impositivas	-,157	,083	-1,89	,059	-,319	,006	*	
Adm. Tributaria	,296	,072	4,11	0	,155	,437	***	
Burocracia	,33	,073	4,50	0	,186	,473	***	
Inestabilidad política	-,078	,056	-1,40	,163	-,186	,031		
Corrupción	-,099	,056	-1,78	,076	-,209	,01	*	
Sistema judicial	,032	,049	0,65	,515	-,064	,128		
Rigidez laboral	-,26	,054	-4,82	0	-,365	-,154	***	
Capital humano	,2	,053	3,77	0	,096	,303	***	
Mean dependent var		8,100					SD dependent var	24,670
Pseudo r-squared		0,321					Number of obs	2.966
Chi-square		318,055					Prob > chi2	0,000
Akaike crit. (AIC)		714,119					Bayesian crit. (BIC)	834,018

\* p<.1; \*\* p<.05; \*\*\* p<.01

**Cuadro 5. Resultados de la regresión mediante Logit de propiedad extranjera**

Participación extranjera	Coef.	St. Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
Antigüedad	1,018	,009	1,96	,05	1	1,036	*
Acceso electricidad	,273	,037	-9,47	0	,209	,357	***
Mercado interno	,972	,008	-3,59	0	,957	,987	***
Mercado externo	1,006	,009	0,68	,499	,988	1,025	
Acceso transporte	1,103	,121	0,90	,369	,891	1,367	
Informalidad	,552	,076	-4,30	0	,421	,723	***
Crimen y desorden	2,36	,337	6,02	0	1,784	3,121	***

Participación extranjera	Coef.	St. Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
Tasas impositivas	,679	,134	-1,97	,049	,462	,999	**
Adm. Tributaria	1,858	,301	3,83	0	1,353	2,552	***
Burocracia	2,577	,44	5,50	0	1,839	3,611	***
Inestabilidad política	,847	,1	-1,41	,158	,673	1,067	
Corrupción	,733	,098	-2,33	,02	,564	,952	**
Sistema judicial	1,263	,161	1,83	,067	,984	1,621	*
Rigidez laboral	,487	,072	-4,86	0	,364	,651	***
Capital humano	1,607	,202	3,77	0	1,256	2,056	***
Mean dependent var	8,100		SD dependent var		24,670		
Pseudo r-squared	0,352		Number of obs		2.966		
Chi-square	349,602		Prob > chi2		0,000		
Akaike crit. (AIC)	682,572		Bayesian crit. (BIC)		802,471		

\* p<.1; \*\* p<.05; \*\*\* p<.01

Los resultados se pueden resumir de forma ordenada según impacto condicional así:

Variable	Impacto	Error estándar	z estadístico	P-value
Acceso electricidad	-0,4300	0,0521	-8,26	0,00
Informalidad	-0,2785	0,0612	-4,55	0,00
Rigidez laboral	-0,2599	0,0539	-4,82	0,00
Tasas impositivas	-0,1565	0,0828	-1,89	0,06
Corrupción	-0,0995	0,0560	-1,78	0,08
Inestabilidad política	-0,0776	0,0556	-1,40	0,16
Mercado interno	-0,0077	0,0031	-2,49	0,01
Antigüedad	0,0028	0,0034	0,81	0,42
Mercado externo	0,0060	0,0038	1,61	0,11
Acceso transporte	0,0266	0,0495	0,54	0,59
Sistema judicial	0,0320	0,0491	0,65	0,52
Capital humano	0,1997	0,0529	3,77	0,00
Adm. Tributaria	0,2959	0,0720	4,11	0,00
Crimen y desorden	0,3282	0,0612	5,36	0,00
Burocracia	0,3297	0,0733	4,50	0,00

Estos resultados se interpretan como sigue:

- Las variables que estarían correlacionadas negativamente con la propiedad extranjera son la falta de acceso a la electricidad, la informalidad, la rigidez laboral y orientación al mercado interno. Es decir, es más probable que empresas nacionales apunten a los cuatro primeros factores como principales problemas: falta de acceso a la electricidad, informalidad, rigidez laboral y orientación al mercado interno.



- Por otra parte, la correlación condicional apunta a un efecto positivo de la ausencia de capital humano, a la complejidad tributaria, crimen y desorden y burocracia, apuntados como los principales problemas. La interpretación más plausible es que empresas con propiedad extranjera vean como principal dificultad estos cuatro factores.

Con el fin de aplicar este estudio se hizo el análisis de medias de todas las empresas y de las que son específicamente del rubro oleaginoso. Los resultados sólo son significativos para la orientación al mercado. Es decir, la propiedad extranjera en las empresas oleaginosas estaría relacionada con su orientación al mercado externo, lo cual es coincidente con el marco de acuerdos comerciales que gatillaron el inicio de operaciones de este complejo.

### COMENTARIOS FINALES

Bolivia dispone actualmente de 61.000 kilómetros cuadrados de superficie apta para la agricultura, tanto por las condiciones edafoclimáticas (humedad, temperatura, rugosidad, precipitación), como para la preservación de las áreas protegidas internacionales (RAMSAR), nacionales, departamentales, municipales y de territorios indígena originarios campesinos.

Analizando específicamente el cultivo de oleaginosas, según el INE en el año agrícola 2019-2020 se cosecharon 2,8 millones de toneladas métricas (TM) de un total de 1,4 millones de hectáreas en el país, de las cuales 99% se hallaba en Santa Cruz.

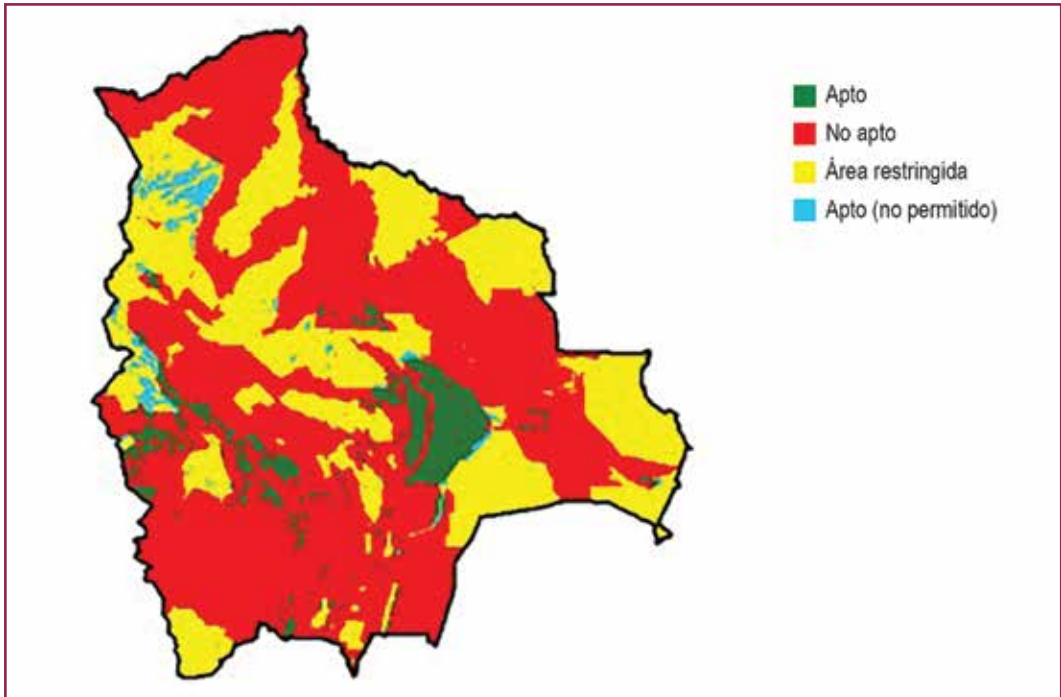
El estudio de (CAINCO, 2020) indica que en 2020 la superficie apta para el cultivo era 1,7 millones y que ésta podría ampliarse potencialmente a 4,1 millones de forma sostenible y sustentable. Manteniendo constantes los rendimientos o la productividad, esto implicaría triplicar la producción de esta materia prima para la agroindustria a un total de 8,6 millones de TM.

Si adicionalmente se mejorase el rendimiento de la cosecha de 2,1 TM por hectárea a 3 TM en similar extensión, que corresponde al promedio latinoamericano observado en los últimos años (USDA, 2021), la producción se incrementaría a 12,4 millones de TM. Esta mejora se puede conseguir mediante el análisis de los suelos y los componentes que necesitaría en términos de fertilizante, riego y tipo de semillas, según las entrevistas efectuadas.

Tomando en cuenta que el 30% de la producción de soya se destina al mercado interno y que éste crecería a un ritmo similar del PIB a la tasa proyectada por el Fondo Monetario Internacional en el *World Economic Outlook* de octubre de 2021 (FMI, 2021) hasta

2026 y de allí en adelante a la tasa promedio de 3,5% hasta 2030 se aseguraría el abastecimiento del mercado interno. Este escenario implicaría que el excedente exportable se podría al menos quintuplicar para fines de la presente década, pasando a exportar anualmente por lo menos USD 4.000 millones anuales sólo en soya y derivados.

Gráfico 18. Bolivia: superficie apta para actividad agropecuaria



Fuente: (CAINCO, 2020).

Para lograr este importante aumento se requeriría ampliar la capacidad productiva en el campo y de la industria. En el primer caso y tomando de forma referencial un monto de USD 1.000 por hectárea, implicaría al menos USD 10.000 millones acumulados. Si a eso se le adiciona la inversión en maquinaria y logística, el monto requerido para la inversión sería más alto.

Por tanto, la IED sería una fuente natural de recursos para la agroindustria oleaginosa dentro del marco establecido por la Constitución Política, a lo cual sería conveniente añadir los elementos necesarios para brindar seguridad jurídica en la agricultura como también en la industria referida a la solución de conflictos.

Aunque una de las principales observaciones a la cadena oleaginosa ha sido la propiedad extranjera de la tierra y las procesadoras (Fundación Jubileo, 2013), la incursión de IED en el rubro de las oleaginosas mediante infraestructura y apertura enseña que

ambas son importantes en ciertos sectores para la atracción de capitales externos, tal cual lo concluye (Phung, 2019).

Finalmente, varios puntos de la agenda de inicios de siglo para la expansión de la agroindustria han sido ya zanjados (Gómez-García, 2004), (Kreidler, Rodríguez, Rocha, & Antelo, 2004) y (Antelo, 2007). Existen nuevas barreras como las restricciones a exportaciones que se impusieron en la época de alta inflación de los años 2008 y 2011 y no se han removido; o los subsidios cruzados entre industrias que han distorsionado la asignación de recursos al interior del complejo existiendo alternativas menos costosas socialmente. Por tanto, estas barreras pueden ser removidas, además de mejorar todo el complejo agroindustrial oleaginoso, además que implica mayor seguridad jurídica y normativa para el desarrollo de las operaciones del complejo.

Este sector puede mejorar en la medida que se viabilicen otros aspectos como la creación de instrumentos financieros que permitan distribuir la carga de comprar toda la materia prima en 45 días. También es fundamental que exista la mejora de la calidad del grano de soya producido en el país, lo cual requiere mayor tecnología agrícola y de precisión como podría ser la introducción de la variedad HB4 que es resistente a la sequía (Consejo Nacional de Investigaciones, 2019), además de dar la posibilidad de liberar las exportaciones de granos a los productores de oleaginosas.

Hacia el futuro se deberán encarar tareas como la confección de un nuevo Plan de Uso del Suelo (PLUS) con mayor precisión que el que está en vigencia. También se requiere mejorar la logística para que las exportaciones agroindustriales puedan salir de forma competitiva. Y, aunque la temática es general, se requiere una legislación laboral que a la vez de preservar los derechos sociales permita que exista mayor flexibilidad en este mercado y el financiamiento de los programas vuelva al Estado, como fue concebido inicialmente hasta mediados de la década de los ochenta del siglo pasado.

Sin una política de incentivos y menores barreras y dada un entorno regional más propicio para este negocio en países vecinos como Brasil y, especialmente, Paraguay. Como se muestra en el apéndice, se corre el riesgo de que el capital constructivo se oriente a esos mercados, debilitando a este sector proveedor de divisas y empleo y con un mercado asegurado, dada la constante necesidad de alimentos en el mundo. La declinación del complejo algodonero y textil en el siglo pasado es una señal de advertencia al respecto.

## *Apéndice*

### **La industria oleaginosa en Bolivia y Paraguay**

La producción de la agroindustria tiene la bondad de generar bienes transables, azúcar, soya, aceites, etc., que fácilmente pueden ser anticipados en el mercado local y el resto del mundo.

La segunda cualidad es un incentivo adicional para que los flujos de ID puedan tomar posiciones en las economías receptoras (productoras agroindustriales) ya que la rentabilidad de sus aportes de capital, en un entorno de libre movilidad de capitales, siempre podría retornar a casa matriz o la economía emisora de ID con menores costos de movilización.

El caso de Paraguay cobra bastante relevancia en los últimos años porque a escala mundial se constituyó como uno de los principales productores de soya; el cuarto lugar en la exportación de soya, el primer lugar en la exportación de azúcar orgánica, y el octavo como productor de carne<sup>60</sup>. No solamente las condiciones macroeconómicas promovieron importantes flujos de ID, sino también entender los determinantes técnicos que afectan el cultivo.

Centrando la atención en la producción agroindustrial de soya en la región, Paraguay cuenta con los mayores rendimientos por hectárea sembrada, superando ampliamente a Bolivia, en varias ocasiones a Argentina y al promedio mundial (gráfico 1).

No sólo en Paraguay, sino en otros países de la región la mejora en la productividad (rendimiento) de la soya, se explica por entender los factores técnicos inherentes al uso de nutrientes esenciales acorde a cada tipo de suelo, así como el uso de semillas mejoradas genéticamente para el mejor balanceo en la absorción de nutrientes, proteínas, entre otros.

En Bolivia se debería empezar a discutir abiertamente las potencialidades y riesgos que podría significar el uso de nuevas tecnologías de producción, ya que de no hacerlo se está limitando la posibilidad de producir más y sus importantes efectos multiplicadores en la generación de divisas, empleos y atracción de flujos de ID.

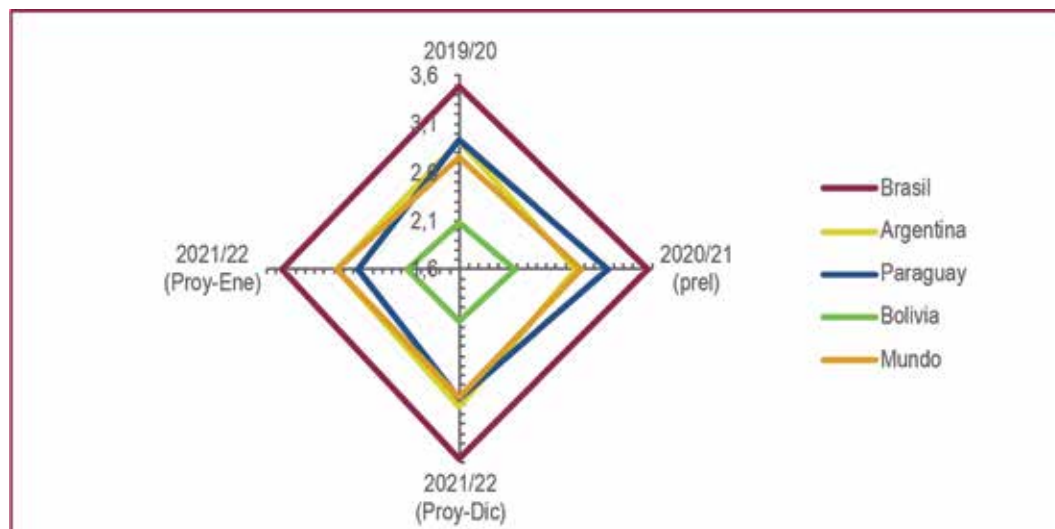
Nuevamente un claro ejemplo es Paraguay que con una superficie sembrada que duplica a la de Bolivia, logra producir tres veces más de lo que se registra en el país (cuadro 1).

---

<sup>60</sup> Véase [https://www.wwf.org.py/wwf\\_paraguay/](https://www.wwf.org.py/wwf_paraguay/)

## La inversión extranjera en Bolivia

Gráfico 1. Rendimiento de la soya (en toneladas métrica por hectárea)



Fuente: Foreign Agricultural Service/USDA (2022-Enero; pg32).

Cuadro 1. Superficie y Producción de Soya (en millones de hectáreas y millones de toneladas métricas)

	2019/20	Preliminar		Proyectado 2021/22	
		2020/21	2020/21	Dic	Ene
<b>Brasil</b>					
Superficie	36,90	38,90	40,40	40,40	
Producción	128,50	138,00	144,00	139,00	
<b>Argentina</b>					
Superficie	16,70	16,47	16,40	16,20	
Producción	48,80	46,20	49,50	46,50	
<b>Paraguay</b>					
Superficie	3,50	3,15	3,40	3,20	
Producción	10,25	9,90	10,00	8,50	
<b>Bolivia</b>					
Superficie	1,36	1,39	1,40	1,40	
Producción	2,83	3,00	3,00	3,00	
<b>Uruguay</b>					
Superficie	0,92	0,91	1,25	1,25	
Producción	1,99	1,71	2,60	2,60	
<b>Mundo</b>					
Superficie	122,93	127,88	130,45	130,00	
Producción	339,88	366,23	381,78	372,56	

Además de los indicadores señalados, las entrevistas patrocinadas por el presente proyecto dieron cuenta que existen factores estructurales que también afectan el potencial flujo de ID que podría llegar al sector oleaginoso, la agroindustria y la economía en general.

Estas rigideces habrían empezado a ser consideradas en Paraguay y es altamente conveniente empezar a discutirse en la economía nacional; destacan entre ellas la normativa laboral, la administración tributaria y el tiempo dedicado a atender las regulaciones estatales (cuadro 2).

**Cuadro 2. Indicadores relevantes que podrían promover mayores flujos de ID**

	Bolivia		Paraguay	
	2006	2017	2006	2017
<b>Firmas que eligieron como mayor obstáculo</b>				
La normativa laboral	5,0	18,0	7,6	6,5
La administración tributaria	6,7	8,3	0,7	1,9
Las tasas impositivas	1,4	2,6	0,9	1,6
Tiempo de la alta gerencia dedicado a cumplir los requisitos de la regulación gubernamental	11,7	16,4	7,9	12,0

Por su parte, promover un mejor clima de negocios, discutir abiertamente el uso de tecnologías que permitan mejorar la productividad y rendimiento de los cultivos estará correlacionado con un mejor desempeño económico en general. Nuevamente clara evidencia se encuentra en Paraguay que revela indicadores económicos en general más atractivos que los de Bolivia (cuadro 3).

**Cuadro 3. Indicadores económicos de relevancia**

	Bolivia		Paraguay	
	Año	Indicador	Año	Indicador
PIB anual (MM de USD)	2020	36.768	2020	35.601
PIB per cápita (USD)	2020	3.150	2020	4.991
Deuda (% PIB)	2020	78,8	2019	25,8
Deuda per cápita	2020	2.489	2019	1.391
Déficit (% PIB)	2020	-12,7	2019	-3,8
G. Salud (% Total)	2017	11,5	2017	10,5
Gasto público (% PIB)	2020	38,0	2019	23,0
G. público Salud per cápita	2017		2017	174
Ranking de la innovación (puesto)	2018	153	2018	89
Doing business (puesto)	2019	117	2019	113
Presión fiscal (% PIB)	2019	156	2019	13,9
Remesas recibidas (M.\$)	2017	24,7	2017	732
Consumo de energía (GWh)	2019	1.341	2019	12.719
Generación de energía (GWh)	2020	8.77	2019	48.937

Fuente: Datos Macro.

Se debe remarcar que las condiciones para la ID en Paraguay son más adecuadas que las de Bolivia: i) tasa de impuestos corporativos de 10% para nacionales y 15% para no residente; ii) tasa de impuesto al valor agregado de 10% frente al 13% del país; y iii) fundamentalmente la ausencia de un impuesto distorsionador en cascada como el Impuesto a las Transacciones (IT), que afecta el flujo de las empresas al inicio de operaciones.

Eso también se refleja en las puntuaciones en los rankings internacionales más recientes: a) “Haciendo negocios” del Banco Mundial de 59,1 en Paraguay que es superior al de Bolivia, 51,6; b) “Competitividad Global” del Foro Económico Mundial de 53,6 mayor al de nuestro país 51,6; y c) “Libertad Económica” de la Fundación Heritage con 62,7 en el país vecino y 42,7 en Bolivia.

---

## Capítulo 5

# Telecomunicaciones e inversión extranjera. Progresos y asignaturas pendientes

*Orlando Castellón*

### INTRODUCCIÓN

Las tecnologías de la información y de la comunicación son ahora autopistas necesarias para que la sociedad pueda recorrer la senda del crecimiento económico y el progreso social. De alguna manera, el futuro de la humanidad puede visualizarse observando la velocidad con la que se transforman las tecnologías de la comunicación y la información. Pasar del telégrafo (1844) al telefax (1964) demoró más de 100 años, pero pasar de los servicios de telefonía móvil 3G (2000) a la tecnología 4G (2009) solamente tomó 10 años. El Internet de las Cosas, la Inteligencia Artificial, el *Blockchain*, la computación en la nube, el *Big Data*, la realidad aumentada, entre otras, son tecnologías que impulsan un nuevo salto en la transformación digital y que además ejercen una fuerte presión para transportar mayores volúmenes de información. Una parte de esta revolución tecnológica consiste en la ampliación de la infraestructura y de los servicios de banda ancha, con nuevos estándares y protocolos como el Wi-Fi 6, la sustitución de redes coaxiales por fibra óptica o bien la tecnología celular de quinta generación o 5G.

Este es el telón de fondo del estudio contenido en este apartado. El tema central de este capítulo es la situación de las telecomunicaciones en Bolivia y el papel que desempeña la Inversión Extranjera Directa (IED); su contribución al desarrollo de este sector, el estado actual de las inversiones, las prácticas empresariales prevalecientes y sus proyecciones futuras. Nos interesa asimismo relevar un caso específico de IED en el sector de las telecomunicaciones, que es el de la empresa de TIGO Bolivia, propiedad de la multinacional Millicom International Cellular, y relacionar sus indicadores de desempeño empresarial con los de otros operadores nacionales. El propósito de esta indagación exploratoria es entender mejor cómo funciona el mercado de las telecomunicaciones en nuestro país, sus oportunidades, barreras y restricciones, así como también sus potencialidades de atracción de inversiones privadas nacionales y extranjeras que puedan impulsar una nueva etapa expansiva del sector de las telecomunicaciones y de la emergente industria digital boliviana.



El trabajo se orienta también a documentar buenas prácticas empresariales por cuenta de las compañías privadas y en particular de TIGO Bolivia, en términos de integridad, apego a la legalidad, protección de derechos laborales, capital humano, responsabilidad social y medio ambiental, servicios de calidad al público, gobernanza y efectos multiplicadores en la economía boliviana, que son valores y condiciones asociadas con el concepto de capital constructivo (cf. el capítulo 1).

### EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES

Con el desarrollo de la telefonía fija en Bolivia, a partir del año 1941, se fundaron organizaciones cooperativas como COTEL en La Paz, COMTECO en Cochabamba, COTAS en Santa Cruz y otras, constituyéndose en operadores locales del sistema de telefonía nacional, en tanto que la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), fundada en 1965 como Sociedad Anónima Mixta, se hacía cargo de las comunicaciones de larga distancia y con el exterior. Hasta 1994, sólo 7 de cada 100 personas (6,5%) poseía teléfono fijo en las áreas urbanas, mientras que en el área rural el alcance de la telefonía llegaba a 1 de cada 1000 personas (0,13%). El desenvolvimiento del sector de telecomunicaciones ha atravesado por varias etapas, cada una de ellas con sus propios marcos institucionales y sus avances en inversiones, infraestructura y tecnología (Jemio, 2004).

En el periodo 1990-1995, la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) en el sector de telecomunicaciones con relación al PIB era del 0,2%, en promedio. Entre 1995 y 2003, el valor en libros de ENTEL pasó de 132 a 743 millones de dólares. Las inversiones de ENTEL capitalizada, dentro del proceso de “capitalización de las empresas estatales” y de apertura al capital internacional, fueron aproximadamente de 635 millones de dólares (Pacheco, 2004). Entre los años 2001 y el 2003 tuvo lugar una segunda fase de reformas en la apertura del mercado de las telecomunicaciones. Sin embargo, en los años siguientes (2006-2009) esta política aperturista sufre un brusco retroceso, al restituirse un papel dominante de ENTEL en el sector de telecomunicaciones y el desplazamiento parcial del sector privado.

### INVERSIONES

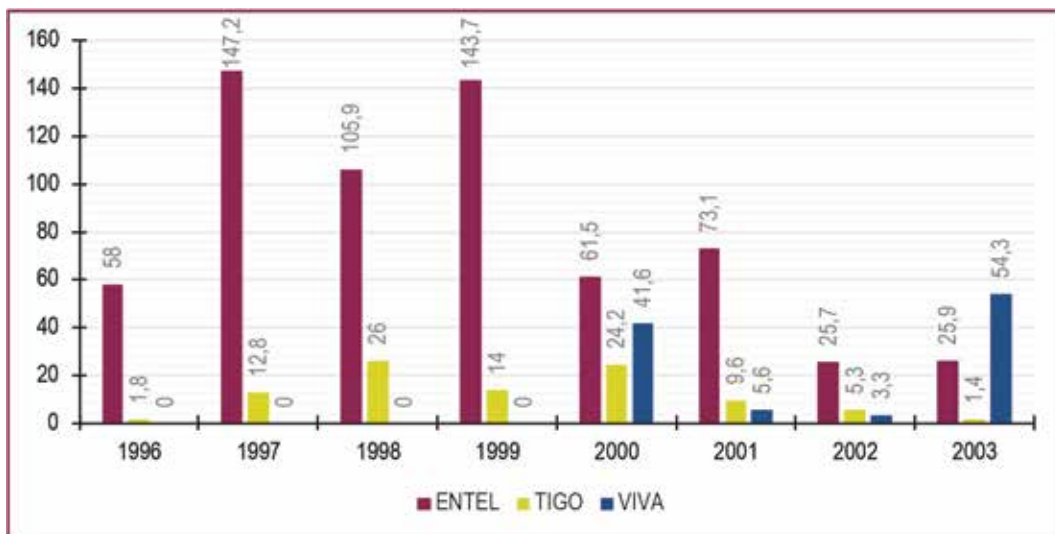
La IED en el sector telecomunicaciones jugó un papel trascendental el año 1996 con la capitalización de la estatal ENTEL<sup>61</sup>, sentándose las bases para la extensión de la cober-

---

<sup>61</sup> ENTEL fue capitalizada en noviembre de 1995 por italiana ETI - STET INTERNATIONAL, que pagó 610 millones de dólares por el 50 por ciento de las acciones de ENTEL. Un análisis amplio de este proceso puede verse en el “Estado de las Tecnologías de Información y Comunicación en el Estado Plurinacional de Bolivia”, AGETIC 2018.

tura y una mejora en la calidad de los servicios, además de un estilo gerencial corporativo que, a su vez, impulsó a las otras operadoras a incrementar sus inversiones. El aporte de inversión extranjera permitió superar más de un lustro de estancamiento, cuando las inversiones del sector público no llegaban al millón de dólares (AGETIC, 2018).

Gráfico 1. Inversión Extranjera Directa – Operadoras Telecomunicaciones



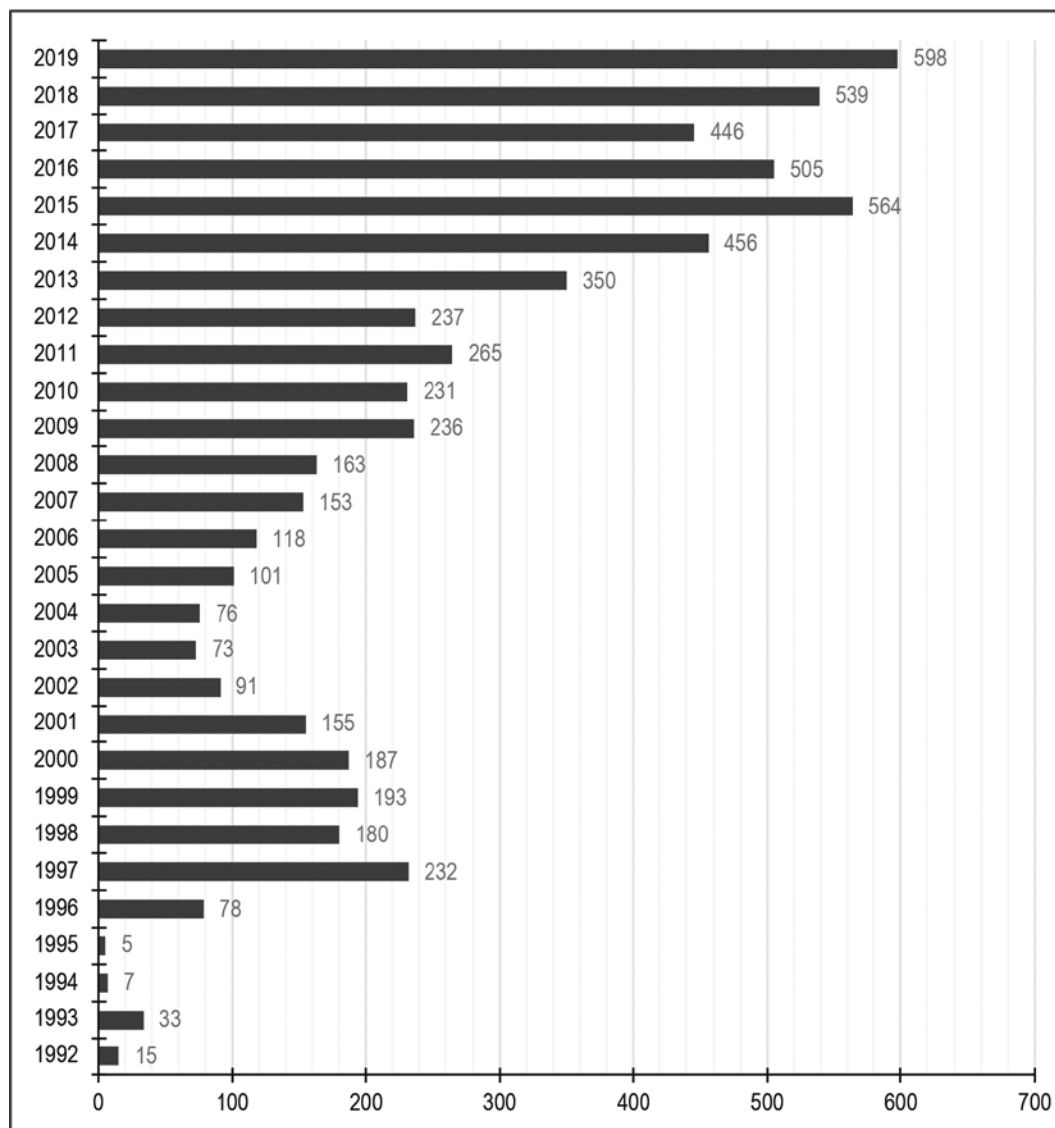
Fuente: Elaboración propia, con datos de UDAPE - Diagnósticos del Sector Telecomunicaciones 2005.

Con la apertura del mercado de las telecomunicaciones en 2002, tanto ENTEL como los operadores de telefonía fija realizaron inversiones moderadas, mientras que las empresas de telefonía celular recibieron una fuerte inyección de capital extranjero para mantener un ritmo constante de crecimiento.

A partir del 2013, ENTEL recupera el liderazgo en las inversiones mientras se produce una caída en las inversiones de telefonía fija. Según la Autoridad de Telecomunicaciones y Transporte (ATT), la inversión tanto pública como privada alcanzó en 2019 la suma USD 598 millones.

## La inversión extranjera en Bolivia

Gráfico 2. Inversión en el Sector Telecomunicaciones



Fuente: Elaboración propia, con datos de UDAPE- Diagnóstico Sector Telecomunicaciones 2005.

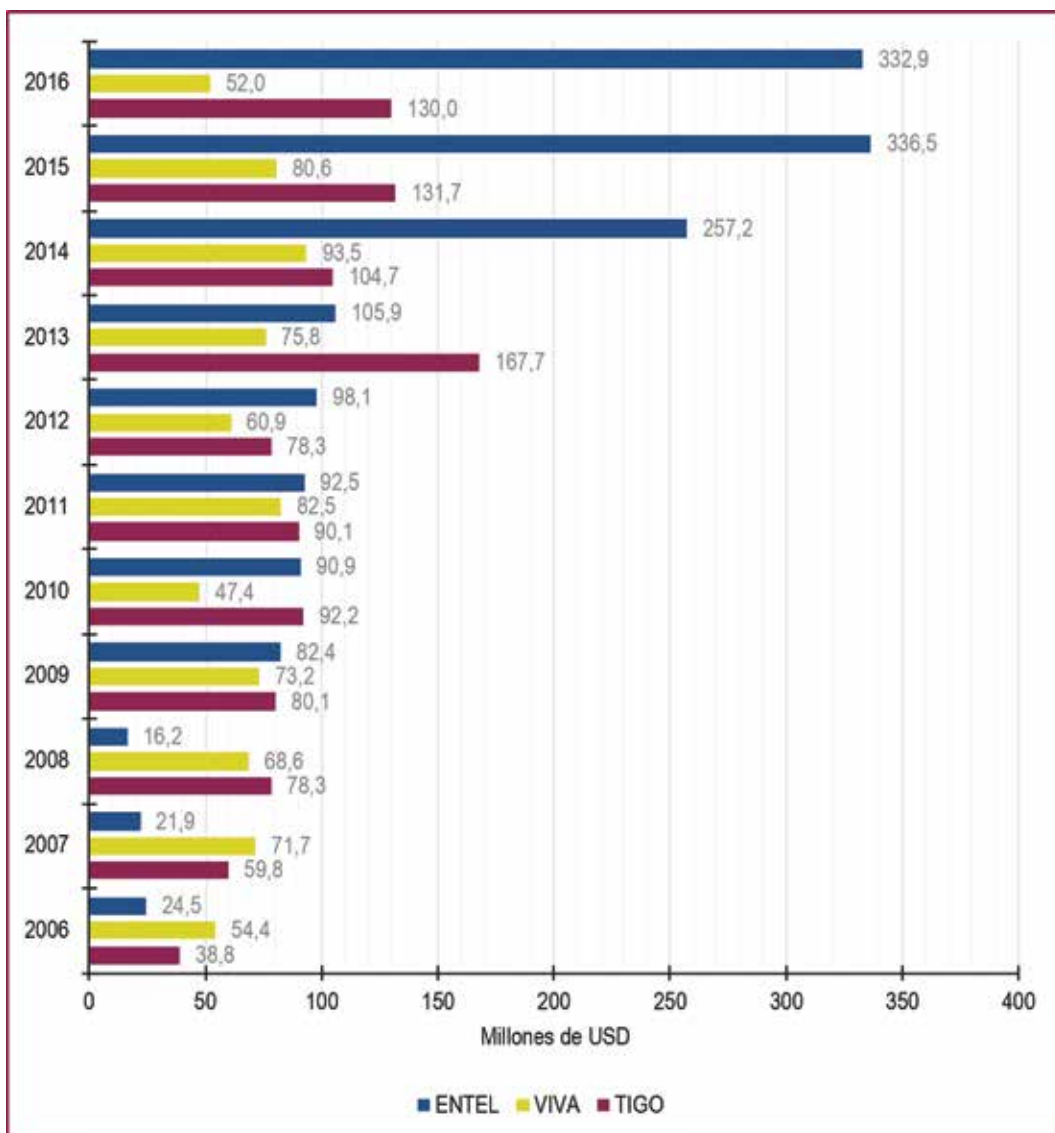
Con los datos publicados por UDAPE<sup>62</sup> para el periodo 2006~2016, la tasa de crecimiento de las inversiones de las principales operadoras de telefonía móvil registra un valor de 342%, pasando de USD 117,7 millones en 2006 a USD 520,1 millones en 2016.

El mayor peso relativo se explica por las inversiones de ENTEL, destinadas principalmente al desarrollo de la fibra óptica, aumento del ancho de banda, instalación de radio

<sup>62</sup> Unidad de Análisis de Política Económica (2018).

bases e implementación de telecentros satelitales. Las inversiones de la compañía privada TIGO Bolivia, por su parte, se concentraron en tecnología 3.5G y 4G LTE, y en fortalecer sus accesos a fibra óptica nacional e internacional. Por su parte, la inversión de VIVA (otra de las mayores compañías privadas) se centró en mejorar las redes para la implementación de la tecnología LTE. La composición de las inversiones por operador tuvo el siguiente comportamiento:

**Gráfico 3. Inversiones por operadoras**



Fuente: Elaboración propia, con datos de UDAPE - Diagnóstico Sectorial de Telecomunicaciones 2005.

## La inversión extranjera en Bolivia

### PARTICIPACIÓN EN EL PIB

En 2006 el sector comunicaciones representaba casi el 2,5% del total del PIB; a partir de ese año la tendencia de su participación fue decreciente debido a que la tasa de crecimiento del PIB en general fue mayor a la del sector, para estabilizarse el 2013 con una participación promedio del 2,2%. Por su parte, el crecimiento interanual ha sido positivo con un promedio cercano al 3,5%. El PIB del sector comunicaciones pasó de 104 a 158 millones de dólares entre el periodo del 2006 al 2019. Su evolución a detalle se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 4. PIB Comunicaciones (Millones de Dólares), Participación y Crecimiento Interanual (%)



Fuente: Elaboración propia, con datos de UDAPE - Diagnóstico del Sector Telecomunicaciones 2005.

### APORTE IMPOSITIVO

La importancia del sector comunicaciones para la hacienda pública, medida como las recaudaciones del sector sobre el total del PIB (presión tributaria), muestra una tendencia pronunciadamente ascendente en el periodo 2006-2013 con un máximo del 4,21%, para luego registrar leves descensos los siguientes años situándose en un promedio de 3,7%. Aunque la presión tributaria del sector bajó, las recaudaciones siempre mantuvieron un crecimiento –con excepción del año 2019–, reflejo de un mayor crecimiento del PIB con respecto al crecimiento propio del sector comunicaciones. Los impuestos que mayor participación tienen en la recaudación son el IVA con más de la mitad, el IUE con alrededor de un tercio, seguido del IT con menos de un décimo (Oporto, 2021).

**Gráfico 5. Recaudación Impositiva Sector Comunicaciones (Millones de Dólares) y Presión Tributaria (%)**



Fuente: Elaboración propia, con datos de UDAPE - Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas Volumen 30 de UDAPE<sup>63</sup>.

### EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES

La oferta de los servicios de telecomunicaciones proviene de 223 operadoras registradas ante la Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT). La competencia más importante en el mercado nacional proviene de las operadoras más grandes como son ENTEL, NUEVATEL<sup>64</sup> y TELECEL<sup>65</sup>. En la actualidad seis empresas entre privadas y cooperativas son consideradas operadoras mayoristas por contar con un punto de salida internacional: ENTEL, AXS, COTAS, COMTECO, NUEVATEL y TELECEL. Estas operadoras mayoristas ofrecen acceso a sus redes a las operadoras minoristas y además compiten con ellas. Al no estar regulada la tarifa de Internet mayorista en Bolivia estas operadoras controlan el precio<sup>66</sup>.

Los servicios de telecomunicación comprenden la transmisión, emisión y recepción, de señales, símbolos, textos, imágenes, video, voz, sonidos, datos o información de cualquier naturaleza o aplicaciones que facilitan los mismos, por cable o línea física, radioelectricidad, ondas hertzianas, medios ópticos u otros sistemas radioeléctricos de cualquier índole o especie, a través de una red pública o privada. Los servicios ofertados son:

<sup>63</sup> [https://www.udape.gob.bo/portales\\_html/dossierweb2020/htms/dossier30.html](https://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2020/htms/dossier30.html)

<sup>64</sup> También conocida por su marca VIVA.

<sup>65</sup> También conocida por su marca TIGO.

<sup>66</sup> (Fundación InternetBolivia.org, 2020)

- Servicio móvil, utilizando frecuencias electromagnéticas específicas, a través de estaciones radio bases terrestres distribuidas a nivel nacional mediante equipos terminales móviles o portátiles conectados a éstas, cuya área de servicio abarca todo el territorio boliviano. Incluye el uso de servicios asociados y complementarios, así como el acceso a los servicios de larga distancia nacional e internacional, acceso a Internet y Valor Agregado, siempre que los mismos se utilicen desde el mismo terminal de acceso móvil o portátil y no requieran la suscripción a un plan específico.
- Servicio de acceso a Internet: acceso a la red Internet que se presta a usuarias y usuarios conectados a la red pública mediante equipo terminal fijo o móvil, utilizando línea física o frecuencias electromagnéticas.
- Servicio de telefonía de larga distancia nacional, entre diferentes áreas urbanas o rurales, o entre diferentes áreas de servicio, dentro del territorio boliviano.
- Servicio de telefonía de larga distancia internacional, entre un área situada dentro del territorio boliviano y otra situada en el extranjero.
- Servicio de valor agregado, que utiliza aplicaciones específicas y no emplea circuitos propios de transmisión, salvo que sean provistos por un operador. Estas aplicaciones tienen efecto en el formato, contenido, código, protocolo, almacenaje o aspectos similares de la información transmitida por el usuario o le proveen información adicional, diferente o reestructurada, o le permiten interacción con información almacenada. No incluyen servicios de voz en tiempo real ni el acceso a Internet.
- Servicios portadores, a través de una red pública de telecomunicaciones, que consisten en el establecimiento de enlaces punto-punto o punto-multipunto, a través de conexiones físicas o virtuales, para la transmisión de señales o datos a distintas velocidades, en la conformación de redes públicas o privadas que permitan efectuar comunicaciones codificadas, conmutadas o dedicadas, entre equipos situados en lugares diferentes, sin causar cambio en la información transmitida de extremo a extremo.
- Servicio de *Roaming* Internacional: permite a los usuarios emitir o recibir llamadas, acceder a Internet y otros servicios complementarios y asociados, fuera del territorio boliviano, con el mismo número telefónico que tiene asignado para el servicio móvil en la red del operador.
- Telefonía Pública: servicio de llamadas locales, nacionales e internacionales que ofrece la operadora al cliente final a través de un comercializador (telefonía delegada). El comercializador adquiere los derechos de uso de marca y en reciprocidad obtiene un margen de ganancia a su favor por realizar el servicio.

- Billetera Móvil: le permite al usuario disponer de dinero digital en su cuenta, para recibir o efectuar pagos, o cargar dinero.

Los precios en el mercado son establecidos conforme el Artículo 43 (Política tarifaria) de la Ley 164, sus reglamentos y las disposiciones de la ATT, como responsable de regular el régimen general de tarifas y precios a los servicios de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, provistos en todo el territorio nacional, independientemente de su cobertura.

Para el año 2020, las tarifas mínimas mensuales del servicio de Internet fijo en Bolivia<sup>67</sup> oscilan desde Bs.147 por 3Mbps hasta Bs.199 por 8 Mbps. Para el servicio de Internet móvil, el modelo de comercialización es la venta de MB por un tiempo límite de vigencia. Los paquetes mínimos diarios cuestan en promedio Bs.2 por 147 MB. La cobertura del servicio de Internet móvil varía de 2G a LTE según el lugar donde uno se encuentra, por ejemplo, en el centro de las ciudades es posible obtener la red LTE, mientras que en las periferias esta red se puede reducir a 2G.

Por otra parte, en Bolivia existe un punto de intercambio de tráfico (PIT) (*Internet Exchange Points*, IXP por sus siglas en inglés) desde el año 2013. Se trata del servicio de PIT Bolivia que funge como un punto de conexión nacional de redes, en el que el tráfico de Internet de origen y destino en Bolivia utiliza canales nacionales. Este componente es fundamental ya que logra un uso más eficiente de Internet mejorando la calidad de servicio y reduciendo costos por la interconexión. La portabilidad numérica entra en vigencia<sup>68</sup> en octubre de 2018, permitiendo a los usuarios del servicio móvil mantener su número de celular y portarlo a otra compañía.

Para el 2021, en un *ranking*<sup>69</sup> de precios de acceso a Internet móvil de entre 233 países, Bolivia ocupa el puesto 115 considerando el precio promedio de 1GB de conexión a Internet móvil, gracias a la rebaja de casi un 50% con relación al año anterior, quedando delante de Argentina, Paraguay y Colombia.

---

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Decreto Supremo 3004, reglamentado por la Resolución Administrativa 583/2017

<sup>69</sup> <https://www.cable.co.uk/mobiles/worldwide-data-pricing/#resources>



## La inversión extranjera en Bolivia

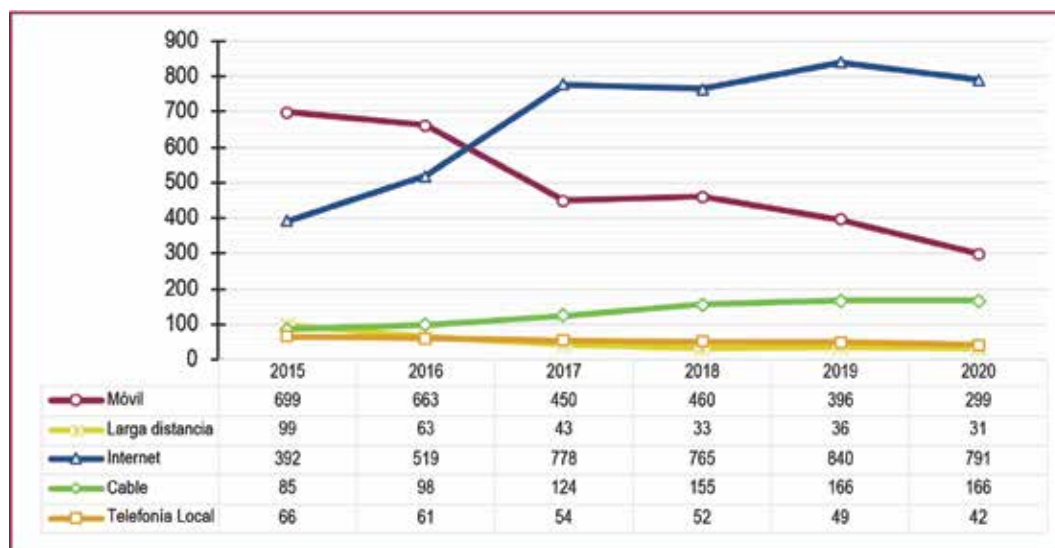
Cuadro 4. Precio promedio de conexión móvil de Internet en la región

	Ranking /233	2021	2020	2019
País		(USD por 1GB)		
Chile	10	0,39	0,71	1,87
Brasil	49	0,92	1,01	3,50
Ecuador	56	1,06	3,24	6,93
Perú	64	1,15	2,13	2,48
Uruguay	83	1,51	1,58	2,80
Bolivia	115	2,18	5,09	5,99
Argentina	125	2,38	1,45	7,40
Paraguay	129	2,53	2,30	11,56
Colombia	142	2,80	3,46	3,22

Fuente: Elaboración propia, con datos de *Worldwide mobile data pricing 2021*.

Los flujos de ingresos muestran tendencias de crecimiento, principalmente derivados de los servicios de acceso a Internet fija y móvil y de cable. Su crecimiento puede explicarse por las facilidades para adquirir dispositivos móviles inteligentes, que incrementan la demanda por el consumo de redes de datos, que además es una tendencia mundial. Los mayores ingresos provienen del Servicio de Acceso a Internet, seguidos de los ingresos del Servicio de Telefonía Móvil y de los ingresos del Servicio de Distribución de Señales. En la siguiente gráfica se puede observar los ingresos generados por los diferentes servicios minoristas.

Gráfico 6. Evolución de los servicios minoristas



Fuente: Elaboración propia, con base al Estado de Situación del Internet en Bolivia 2020. ATT.

La siguiente tabla muestra los ingresos de los operadores por la comercialización del servicio de acceso a Internet en la gestión 2020, siendo por cuarta gestión consecutiva el servicio con mayor ingreso.

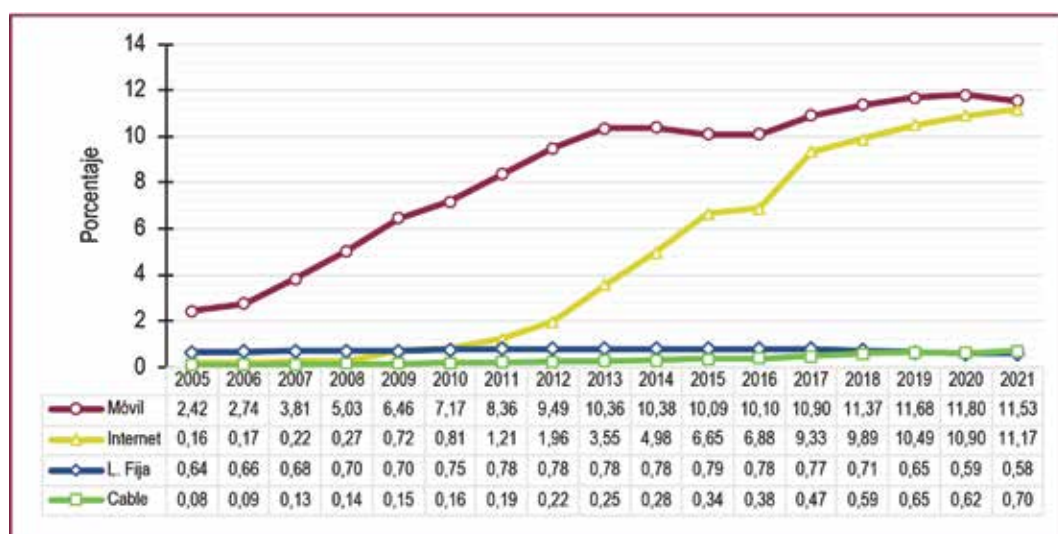
**Cuadro 5. Servicio de Acceso a Internet**

	Internet	Móvil	Total
Año	(en Millones de USD)		
2015	392	699	1.091
2016	519	663	1.182
2017	778	450	1.227
2018	765	460	1.225
2019	840	396	1.235
2020	791	298	1.089

Fuente: ATT: Estado de Situación de las Telecomunicaciones en Bolivia 2020 (abril 2021)

La demanda por los servicios de telecomunicación desde el 2005 hasta junio de 2021, es creciente para telefonía móvil, que da un gran salto del 2005 al 2012 pasando de 2 millones de líneas a un poco más de 10 millones, para estabilizar su crecimiento. Para las conexiones a Internet el salto se produce entre el 2016 y el 2017 con registros de 6 y 9 millones de usuarios, para luego crecer moderadamente. La demanda de los servicios de telefonía fija y cable, no llegó a superar el millón de usuarios. En los últimos años la telefonía fija va cediendo espacios, y el cable presenta un crecimiento moderado, como se ve a continuación:

**Gráfico 7. Evolución de la Demanda de Servicios**

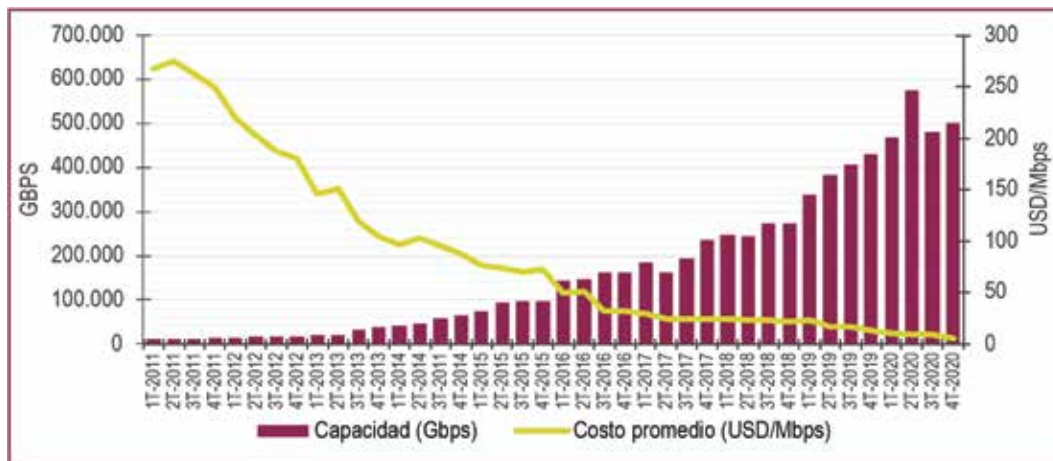


Fuente: Elaboración propia. Estadística Sectorial de Telecomunicaciones y TIC II/202, ATT.

## La inversión extranjera en Bolivia

La capacidad de Internet contratada en las fronteras del país por los proveedores nacionales tuvo un crecimiento interanual 16,7%, es decir, de 430,17 Gbps a 502,03 Gbps en el periodo de diciembre 2019 a diciembre de 2020; mientras que el costo por Mbps decreció en un 56,6%, es decir, de USD 12,42 a USD 5,39 en promedio, en el periodo de referencia.

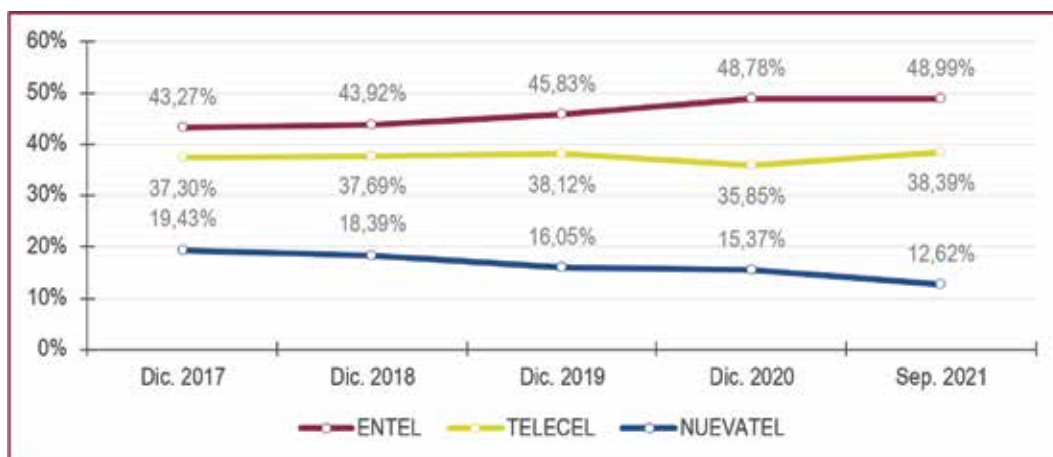
**Gráfico 8. Capacidad versus Costo Unitario**



Fuente: Estado de Situación del Internet en Bolivia diciembre 2020. ATT.

Según el reporte de la compañía *Pacific Credit Rating* publicado en el portal de la Bolsa Boliviana de Valores<sup>70</sup>, la posición de las tres operadoras más grandes en el mercado es la siguiente:

**Gráfico 9. Cuota de Mercado**

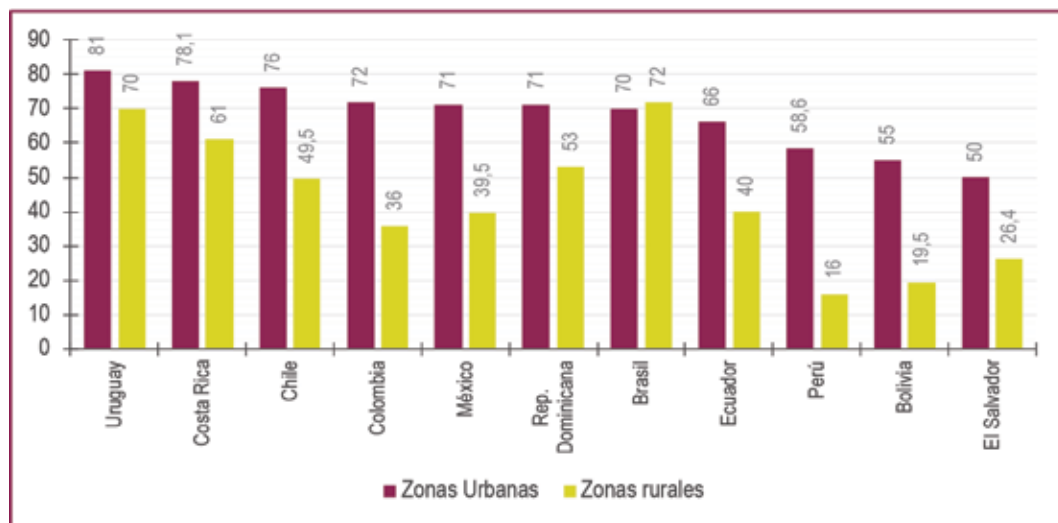


Fuente: Elaboración propia, con base a datos de *Pacific Credit Rating*, Bolsa Boliviana de Valores, 2021.

<sup>70</sup> [https://www.bbv.com.bo/Media/Default/InformacionBursatil/Informes/BLP\\_TCB2\\_E1\\_PCR.pdf](https://www.bbv.com.bo/Media/Default/InformacionBursatil/Informes/BLP_TCB2_E1_PCR.pdf)

Según la CEPAL (2018), la penetración de Internet en Bolivia todavía tiene potencial de crecimiento. Los usuarios de Internet en la zona urbana son casi el 55% y en la zona rural no llega al 20%.

**Gráfico 10. América Latina (11 países): usuarios de Internet en zonas urbanas y rurales, 2018**  
(Como porcentaje de la población total de cada zona)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA).

En Bolivia, la red troncal de fibra óptica permite gestionar el tráfico de comunicaciones de elevado flujo informático y telemático, incluyendo gran parte de las comunicaciones de larga distancia. Las primeras instalaciones de redes de fibra óptica internacional en el país se remontan a la época de la capitalización de ENTEL, en el marco del proyecto Nautilus liderado por TELECOM ITALIA. Para diciembre de 2020 la red troncal de fibra óptica alcanzó una extensión de 26.587,10 Km en el territorio nacional.

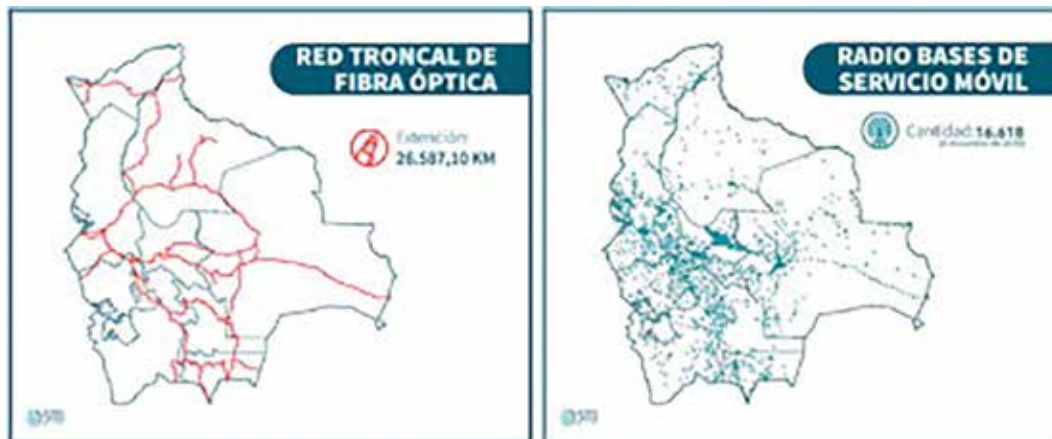
ENTEL tiene acceso al circuito de fibra óptica llamado PANAM, el cual le permite interconexión con países de la costa del Pacífico en Sudamérica. Actualmente, se tienen conexiones de fibra óptica con el Pacífico a través del Perú y con las fronteras de Chile (vía Tambo Quemado), Argentina (vía Villazón, Bermejo y Yacuiba) y, más recientemente, se llega hasta Brasil (vía Puerto Quijarro, San Matías, Guayaramerín y Cobija). Aparte de ENTEL, los operadores AXS, COTAS, COMTECO, NUEVATEL y TELECEL han extendido sus redes de fibra óptica hasta algunos de esos puntos de salida internacional. La fibra óptica del Pacífico que usa ENTEL le permite a Bolivia contar con acceso directo a los cables submarinos. En la actualidad, según informes de prensa, ENTEL consolida 24.755 km de tendido de fibra óptica, y TIGO 14.028 Km<sup>71</sup>.

<sup>71</sup> <https://www.ahoraelpueblo.bo/ENTEL-consolida-24-755-km-de-tendido-de-fibra-optica/>

## La inversión extranjera en Bolivia

Para atender a las zonas rurales, existen 16.618 radio bases, con tecnologías 2G, 3G y 4G, habiéndose registrado un crecimiento del 11,9% durante la gestión 2020.

Gráfico 11. Red Troncal de Fibra Óptica



Fuente: Estado de Situación del Internet en Bolivia diciembre 2020. ATT.

De lo dicho hasta acá se pueden desprender varias conclusiones:

En menos de diez años cambió la demanda de telefonía fija, siendo sustituida por la telefonía móvil, la cual también estaría siendo desplazada por los servicios de Internet de banda ancha. La tecnología de mayor calidad en el mercado nacional está conformada por la fibra óptica, la tecnología 4G y la LTE. La conectividad en la zona rural ha sido encarada con inversiones en radio bases, mientras que la conectividad satelital es todavía incipiente o inaccesible. Esto hace prever que el liderazgo en el sector será definido por quienes aseguren servicios de conectividad a Internet de banda ancha y con mayor cobertura nacional. Aunque el costo promedio de conexión a Internet ha bajado en los últimos años, todavía es posible aplicar políticas para atraer mayoristas que compitan dentro del territorio nacional y puedan bajar los precios para los consumidores finales.

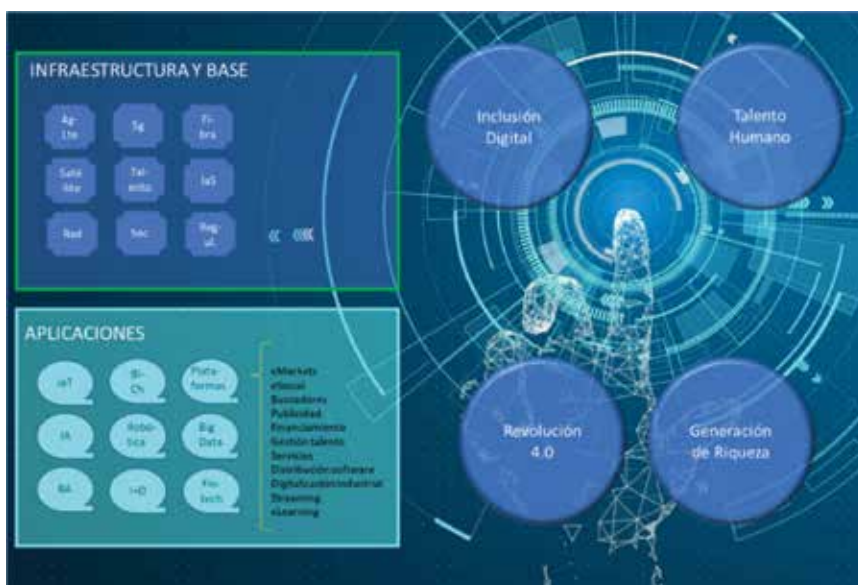
Se prevé que la demanda por servicios de Internet de banda ancha siga creciendo, impulsada incluso por la crisis de la pandemia. Aunque el número de conexiones a Internet ha aumentado, todavía hay espacio para un mayor crecimiento, tanto en áreas urbanas como en zonas rurales. Se prevé también que el salto hacia la tecnología 5G pueda producir un fenómeno de sustitución por migración, creando nuevas oportunidades de negocio. No obstante, el país está retrasado en su implementación<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> El proyecto de implementación de la tecnología 5G en Bolivia se encuentra aún en fase inicial de inversiones, y probablemente tome más tiempo de lo anticipado porque requiere de una nueva infraestructura. El Ministerio de Obras Públicas anunció en mayo del 2019, la creación de una plataforma tecnológica para almacenar infor-

La solución al problema de inclusión y la brecha digital será a todas luces por el servicio móvil, dada su mayor penetración en el mercado y por su cobertura en el territorio (cada vez más personas cuentan con un celular con conexión a la red de datos), así como por su menor costo frente a otros dispositivos, y por la tendencia a la baja de las tarifas con más ancho de banda.

Desde el 2010 varios países de la región<sup>73</sup> han encarado la transformación digital de su economía con diferentes estrategias en los ámbitos de infraestructura, inclusión, formación del talento humano y la adopción de nuevas tecnologías para encarar la revolución 4.0, buscando elevar la participación de la industria digital en el PIB, y sus impactos en el crecimiento económico, la creación de empleos, la prestación de servicios transfronterizos<sup>74</sup>. En la perspectiva comparada de tales estudios Bolivia se mantiene rezagada, y en gran medida por las restricciones a la inversión extranjera y a la participación del sector privado tanto en el mercado de las telecomunicaciones como en la industria digital.

**Gráfico 12. Componentes de la Transformación Digital**



Fuente: Elaboración propia.

mación digital del país. Esta nube serviría inicialmente a las instituciones del Estado, y se espera que el sector privado pueda utilizarlo más adelante (Rojas Castro, 2019).

<sup>73</sup> La CEPAL (2010, 2020 y 2021) en sus Informes de Inversión Extranjera Directa destaca a los países de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Uruguay como los elegidos por las grandes transnacionales para invertir debido a las condiciones preferentes ofrecidas.

<sup>74</sup> La CEPAL (2021) señala que las diferencias entre OCDE y América Latina son grandes al comparar el peso económico relativo del ecosistema como porcentaje del PIB (3,98% versus 4,58%) y también diferencias en las exportaciones de servicios y productos de alta tecnología.



El reto para Bolivia es desarrollar políticas que articulen los diversos componentes del ecosistema digital y con la perspectiva clara de impulsar la transformación digital de toda la economía nacional, desde una visión holística, tal como lo sugiere el gráfico anterior.

### PRINCIPALES OPERADORES

En este punto, centramos nuestra atención a las cuatro empresas que dominan el mercado de las telecomunicaciones en Bolivia: ENTEL, TELECEL (TIGO), NUEVATEL (VIVA) y AXS.

Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), fundada el 22 de diciembre de 1965 como sociedad anónima mixta con representación oficial del Estado boliviano, con la finalidad de desarrollar las telecomunicaciones en todas sus modalidades y formas en el territorio nacional. En 1966 se convirtió en empresa pública descentralizada, bajo la tuición del Ministerio de Transportes, Comunicaciones y Aeronáutica Civil. El 27 de noviembre de 1995, dentro del proceso de capitalización de las empresas del Estado, la firma Telecom de Italia (ETI-STET Internacional), adquirió el 50% de las acciones de ENTEL y la administración de la empresa. Adicionalmente, la Ley de Telecomunicaciones (Ley 1632 del 5 de julio de 1995) le otorgó a ENTEL capitalizada un monopolio de seis años sobre los servicios de telefonía de larga distancia nacional e internacional. La capitalizadora Telecom, por su lado, se comprometió a implementar un plan de inversión por un total de 610 millones de dólares para la expansión y el mejoramiento de la red telefónica, y a cumplir con las metas de calidad definidas por la ley y por el contrato de concesión. Sin embargo, menos de 10 años después, en mayo de 2008, el gobierno de Evo Morales resolvió nacionalizar la ENTEL capitalizada. Como resultado de esta medida, el Estado Boliviano se convierte en titular del 97% de las acciones de la empresa.

Según la información oficial<sup>75</sup> de ENTEL, la empresa ocupa el primer puesto en el mercado de telecomunicaciones, con una participación en telefonía móvil del 49% y una cantidad de usuarios de 5,8 millones, de los cuales el 94% son usuarios prepagos y el 6% usuarios pospago. Tiene una cobertura de servicio móvil en el 77% de poblaciones (18.996) en el territorio nacional, para lo cual ha desplegado un total de 9.333 Radio Bases móviles; 58% en el área rural y 42% en el área urbana. Tiene desplegada la red de fibra óptica más importante de Bolivia, en los 9 departamentos del país, con una extensión de 25.142 Km, tanto en las redes de transporte, como en las redes de acceso, y conecta 302 capitales de municipio con enlaces de fibra óptica. Para los años 2021 y 2022, ENTEL ha proyectado conectar las 37 capitales de los municipios restantes del país.

---

<sup>75</sup> Publicada en su portal de Internet <https://www.ENTEL.bo/>

Telefónica Celular de Bolivia S.A. (TELECEL), más conocida por su marca TIGO, se constituye como un emprendimiento pionero en agosto de 1990, para operar inicialmente en las ciudades de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, con la provisión de servicios de telefonía móvil, a pesar de los costos elevados, tanto de los teléfonos celulares como del servicio de telefonía celular. TELECEL atendió a 10.311 abonados en el periodo 1991-1995, con una tasa de crecimiento anual del 100% dentro de la cobertura asignada. El 2005, fue comprada por la multinacional Millicom International Cellular, S.A. (MICSA), un operador internacional de telefonía móvil y cuya marca comercial es “TIGO”. En 2011, adquirió autorización transitoria para operar redes públicas de telecomunicaciones y el alquiler de circuitos y portadores. En la actualidad, TIGO presta servicios de telefonía móvil y servicios de transmisión de datos mediante Internet móvil y telefonía de larga distancia, además de otros servicios de valor agregado (VASs). En junio de 2013, TIGO adquirió la cableoperadora Multivisión, para ese entonces propiedad de Multivisión Communications Corp., por USD 20 millones. Un año después proveía su servicio de televisión satelital bajo el nombre de “TIGO Star”, marca que también se adopta en el servicio de televisión por cable. Su red dispone de la tecnología LTE, y también viene desplegando una red HFC<sup>76</sup> en algunas zonas.

Nuevatel PCS de Bolivia, opera en Bolivia desde 1999 con el nombre comercial “VIVA”, siendo una filial de Trilogy International Partners Inc. VIVA es una operadora de telefonía móvil PCS con tecnología 2G-GSM 3G-GSM (HSPA+Dual Carrier), LTE TDD, LTE FDD y WiMax. Originalmente fue constituida por la empresa Western Wireless International (72% de acciones) y la Cooperativa de Telecomunicaciones y Servicios de Cochabamba (COMTECO), con 28% de acciones. Fue pionera en la provisión del servicio de comunicación personal con tecnología PCS (Personal Communications Service), proveyendo productos innovadores y competitivos en el mercado de las telecomunicaciones con acceso de la población a los servicios de telefonía celular, telefonía pública, larga distancia nacional e internacional, transmisión de datos, Internet móvil entre otros. Es el tercer proveedor de telefonía móvil en Bolivia. En 2014, VIVA ha sido la primera empresa privada en acceder a las ventajas del Satélite Túpac Katari, de propiedad estatal, con el objetivo de llegar a zonas apartadas. Recientemente, ha finalizado la instalación de una red internacional de fibra óptica que conecta Bolivia con Perú, ofreciendo una alternativa al encaminamiento del tráfico por Chile.

*AXS Bolivia*, es el cuarto operador nacional con una amplia gama de servicios, incluida la telefonía local y de larga distancia, la voz sobre IP (VoIP), Internet, transmisión de

---

<sup>76</sup> Hybrid Fibre-Coaxial, Red de acceso de banda ancha que se compone de un tramo de fibra óptica hasta un punto intermedio y de un tramo de cable coaxial desde este punto hasta la instalación del abonado.



datos, centros de llamada, así como el arrendamiento de circuitos y servicios portadores. Uno de los principales productos ofrecidos por AXS Bolivia es la red troncal de fibra óptica y los accesos de fibra óptica con cobertura en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz y Oruro; dispone de una doble salida internacional hacia Chile y Perú.

### MARCO NORMATIVO Y REGULATORIO

La Constitución Política del Estado del año 2009 reconoce a las telecomunicaciones como un derecho de los bolivianos y se establece que el espectro electromagnético es un recurso natural estratégico. Ese mismo año se crea el organismo de fiscalización y control denominado Autoridad de Telecomunicaciones y Transporte (ATT), en sustitución de la Superintendencia de Telecomunicaciones, y la misión de promover el derecho al acceso equitativo, universal y con calidad a las telecomunicaciones, tecnologías de información y comunicación, transportes y servicio postal. En 2011 se promulga la Ley General de Telecomunicaciones, Tecnologías de Información y Comunicación, y también se crea el “Programa Nacional de Telecomunicaciones de Inclusión Social” (PRONTIS), dependiente del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, para el financiamiento de programas y proyectos de telecomunicaciones y tecnologías de información y comunicación, orientados a la expansión de redes de telecomunicaciones y desarrollo de contenidos y aplicaciones, especialmente en las áreas rurales y otras de interés social.

El PRONTIS se financia con pagos anuales de las operadoras, equivalentes al 1% y el 2 % de sus ingresos brutos. Aunque la norma de su creación prevé la participación de las operadoras privadas, en la práctica solamente ENTEL ejecuta sus recursos, y en una forma tal que la finalidad del programa se ha visto tergiversada<sup>77</sup>.

En términos generales el sector de las telecomunicaciones resiente la falta de institucionalidad en las políticas y las acciones gubernamentales. Las críticas apuntan a la ausencia de un marco regulatorio eficiente y eficaz del mercado de las telecomunicaciones<sup>78</sup>. De hecho, la ATT ha devenido en una oficina más del Poder Ejecutivo, carente de independencia y de la profesionalidad necesaria para garantizar reglas claras y transparentes y una competencia abierta y equitativa entre empresas operadoras.

---

<sup>77</sup> Por ejemplo, se ha observado que los recursos del PRONTIS se consumen en gasto corriente o que se destinan a financiar otros programas ajenos a su objetivo específico de fomentar la inclusión digital en las zonas rurales, además de que no se permite en dichas áreas una competencia equitativa de los operadores privados.

<sup>78</sup> Entrevistas con expertos y ejecutivos de operadoras privadas.

### TIGO COMO CASO DE ESTUDIO DE CAPITAL CONSTRUCTIVO

En este punto nos abocamos a examinar con más detalle el perfil empresarial de TIGO como operador privado y sus indicadores de desempeño financiero, administrativo y comercial, así como otros aspectos que hacen a la gobernanza empresarial.

En esta aproximación tomamos como referencia algunos de los indicadores de los otros dos grandes operadores del mercado de telecomunicaciones (ENTELE y VIVA), lo que nos dará elementos para una valoración de la experiencia de una empresa con capital extranjero en Bolivia (la más importante, con esa característica), en el rubro de las telecomunicaciones, y en qué medida su experiencia trasluce un comportamiento de buenas prácticas empresariales que, en el marco de la presente investigación, hemos catalogado como expresiones de capital constructivo.

Ya se dijo que TIGO Bolivia forma parte de la corporación Millicom International Cellular S.A., una transnacional con sede en Luxemburgo, cuyas acciones se cotizan en la bolsa de valores de Estocolmo con el símbolo TIGO SDB. Las subsidiarias de Millicom en América Latina, África y otras regiones del mundo, ofrecen una gama de servicios de telefonía móvil y fija, cable, banda ancha, TV paga y otros.

**Cuadro 6. Perfil Millicom**

Presencia	Latinoamérica: Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay. África: Ghana y Tanzania.
Modalidades	Servicios de cable, móvil y satelital.
Negocios	Telefonía móvil, fija, larga distancia, acceso a Internet, atención a negocios, billetera electrónica, televisión por cable.
Otras inversiones	Negocios en línea, comercio electrónico, microseguros, data center.
Clientes	Más de 300 mil.
Empleados	Más de 21 mil.
Contratistas	Más de 20 mil.
Maestros	Más de 137 mil, Maestr@s Conectad@s.
Suscriptores Código de Conducta	Más del 86% de Proveedores estratégicos.
Escuelas conectadas	Más de 2,100
Programas de entrenamiento e inclusión digital	Más de 91 mil Mujeres capacitadas.

Fuente: *Millicom Annual Report*<sup>79</sup> 2020.

Comparando la penetración<sup>80</sup> móvil de TIGO Bolivia con las otras subsidiarias de Millicom en Latinoamérica, se ve que ocupa el primer puesto con más del 60%. En los otros indicadores de penetración de hogares para los servicios de acceso a banda ancha

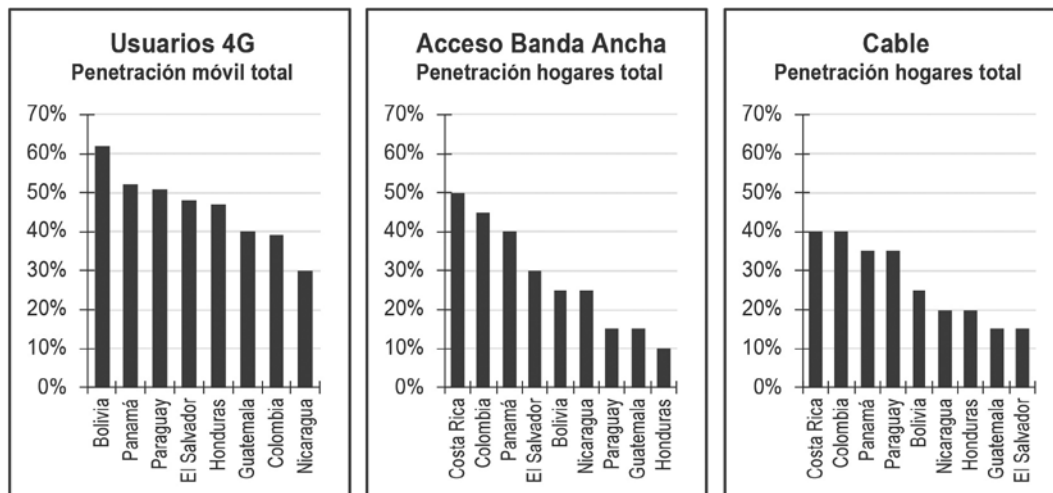
<sup>79</sup> 2020 *Millicom Annual Report*.

<sup>80</sup> La penetración de los servicios en telecomunicaciones es el equivalente al porcentaje del universo potencial logrado.

## La inversión extranjera en Bolivia

fija y para televisión por cable, TIGO Bolivia se encuentra en la posición 5 con casi el 25%, en ambos servicios:

**Gráfico 13. Penetración de servicios de TIGO en Latinoamérica**



Fuente: 2020 *Millicom Annual Report*.

### EL CAPITAL DE TIGO BOLIVIA

TELECEL S.A., la firma que arropa a TIGO, para febrero de 1999 tenía un capital autorizado de USD 19.3 millones. Con la compra por parte de Millicom el año 2005, el capital autorizado de TELECEL ascendió USD 27,3 millones. Este incremento de capital le ha permitido buscar financiamiento en el mercado de valores de Bolivia, con el resultado de que ya en 2012 pudo realizar una primera colocación de bonos por USD 200 millones<sup>81</sup>, seguida de una segunda<sup>82</sup> colocación en 2017 por USD 300 millones, y luego otras tres colocaciones; la última del 2020 es repartida conforme el siguiente cuadro:

**Cuadro 7. Composición de la inversión de TIGO por destino**

Destino de los fondos	Valor (USD)	Porcentaje
Equipos de Red	71,96	77%
Remodelaciones y otros	5,67	6%
Desarrollo Información y Tecnología	11,68	13%
Espectro y Derechos Intangibles	3,84	4%
Total	93,14	100%

Fuente: ASFI 2021.

<sup>81</sup> Visto en septiembre de 2021 en el portal de ASFI. <https://www.asfi.gob.bo/>

<sup>82</sup> Ibid.

En cuanto a las otras dos operadoras, VIVA el año 2020 ha constituido un patrimonio autónomo<sup>83</sup> de USD 25,5 millones, una mitad para refinanciar sus pasivos y la otra destinada a inversiones. Para ENTEL no existen registros públicos del valor de su patrimonio ni de sus fuentes de financiación.

Lo que hay que subrayar es que una empresa que se financia en la Bolsa de Valores se obliga a transparentar toda su información empresarial, debidamente respaldada por estados financieros auditados y revisada por entidades calificadoras de riesgo. En el caso de TIGO esto es evidente, por lo que su posición, en términos de transparencia, es superior a la competencia, especialmente en el acceso a posibilidades de financiamiento comercial de sus inversiones.

### RENTABILIDAD

La manera usual de medir el desempeño financiero de una empresa es la rentabilidad de sus operaciones. Adicionalmente, los indicadores financieros ROA<sup>84</sup> y ROE<sup>85</sup>, comparados con la tasa de interés pasiva bancaria, dan una idea sobre el costo de oportunidad de las inversiones realizadas y la capacidad de gestión para generar ingresos con los recursos que dispone una empresa. Con esta óptica se revisa el desempeño de TIGO con relación a la competencia, para el periodo comprendido entre los años 2014 al 2020.

ROA: Con excepción de los años 2018 y 2020, TIGO ha registrado ratios por encima de la tasa de interés pasiva bancaria. Sin embargo, el ROA de ENTEL es más alto, lo cual puede explicarse por los recursos que obtiene del PRONTIS y por las inversiones que ha realizado. Con respecto a VIVA, TIGO pierde sobre todo en 2014 y 2015, para luego tomar clara ventaja, salvo en 2019 cuando VIVA registra un notable repunte. El gráfico 14 muestra con detalle la evolución del ROA para las tres operadoras.

ROE: Con excepción del año 2020, el ROE de TIGO ha sido superior a la tasa de interés pasiva bancaria, ofreciendo mayores beneficios a sus accionistas. En términos comparativos, los años 2016, 2017 y 2019 TIGO logra rebasar a ENTEL con elevadas ratios, para luego caer el año 2020. En comparación con VIVA ha mantenido una mejora sostenible en el tiempo, con excepción del año 2019. (ver gráfico 15)

---

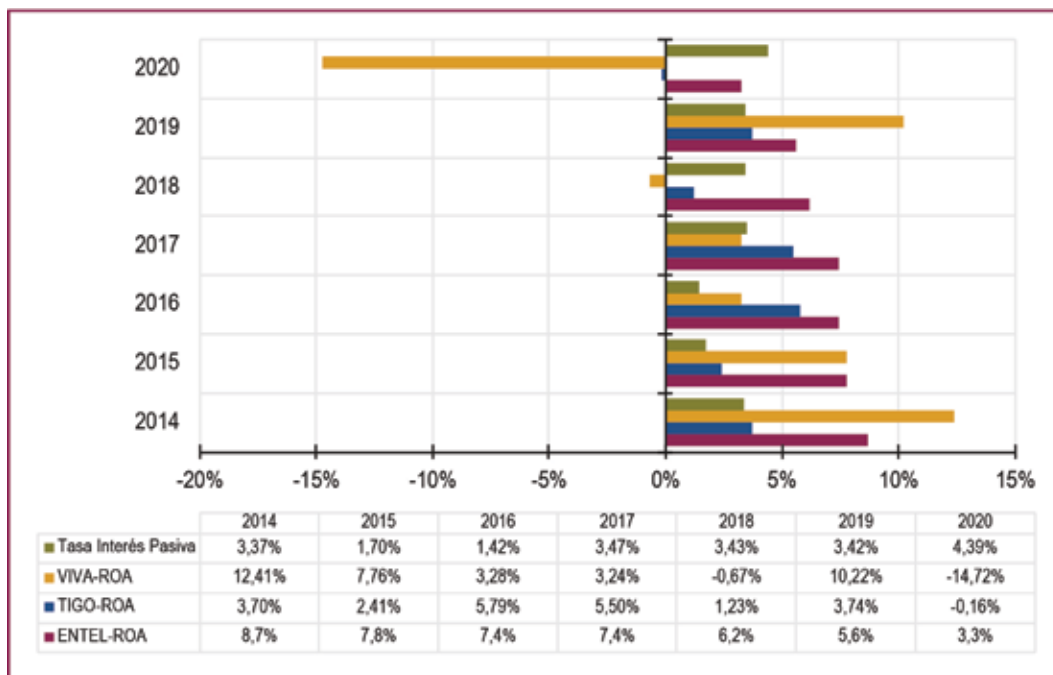
<sup>83</sup> Visto en octubre de 2021 en <https://www.bbv.com.bo>

<sup>84</sup> “ROA” es un indicador de la rentabilidad sobre los activos. El porcentaje refleja el rendimiento que un accionista obtiene por cada unidad invertida.

<sup>85</sup> “ROE” es un indicador que mide el rendimiento del capital, o sea la rentabilidad sobre los fondos propios. El ROE es seguido muy de cerca por los inversores, porque permite apreciar la capacidad de una empresa de generar valor para sus accionistas.

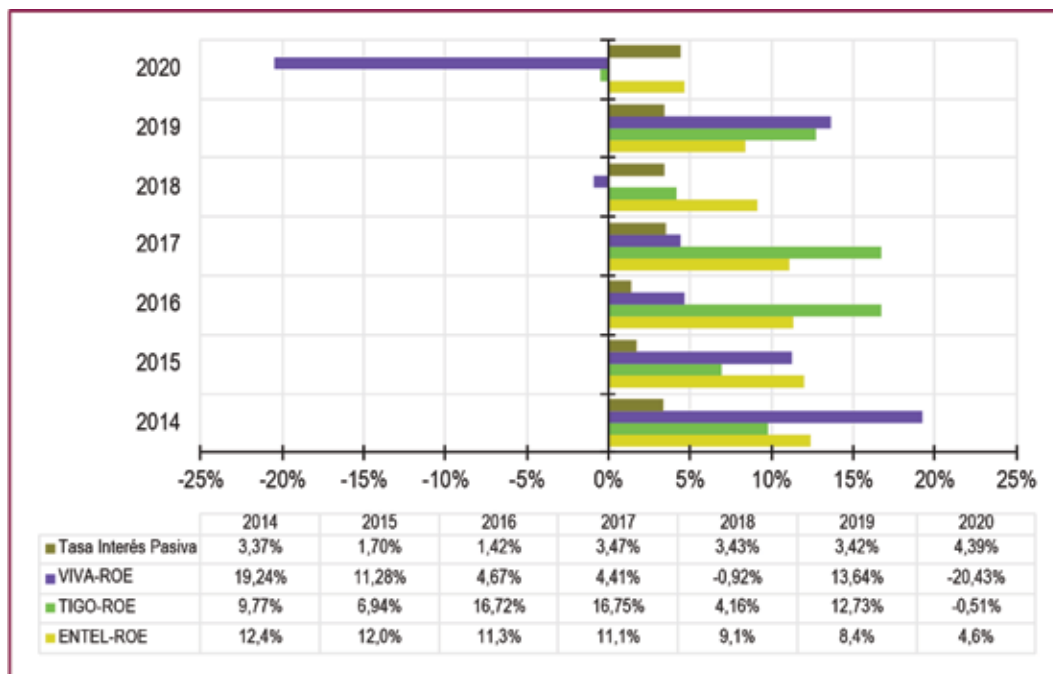
## La inversión extranjera en Bolivia

Gráfico 14. ROA (Return On Assets)



Fuente: Elaboración propia, con base a información publicada de varios años de Nueva Economía y la BBV.

Gráfico 15. ROE (RETURN ON EQUITY)



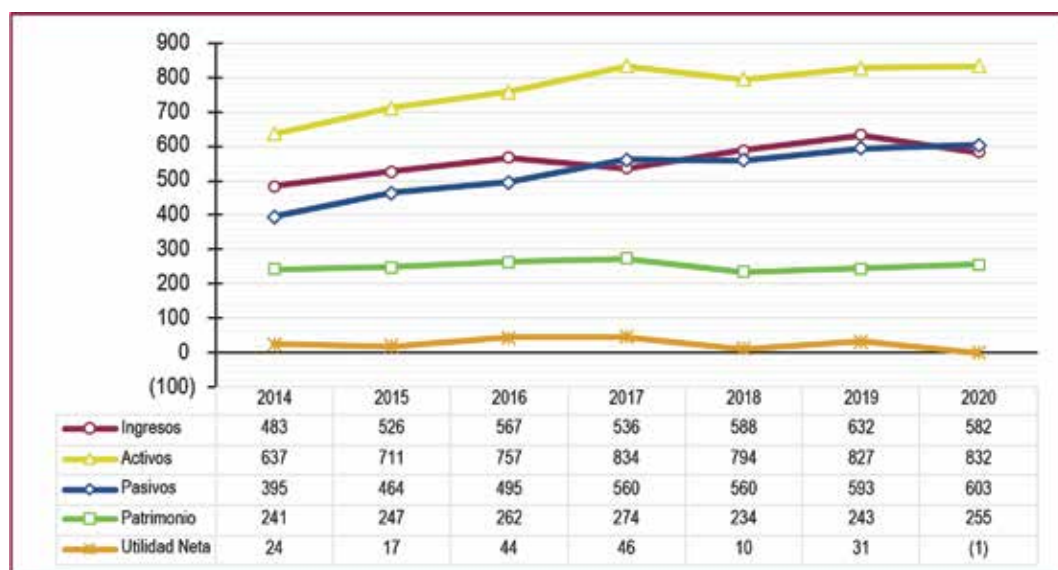
Fuente: Elaboración propia con base a información de varios años de Nueva Economía y la BBV.

De manera general se puede decir que las tres operadoras están generando rendimientos superiores a la tasa de interés pasiva bancaria, salvando el año de la pandemia que las afectó mucho. Los indicadores ROA y ROE muestran que TIGO es una empresa con un grado razonable de rentabilidad, y que ha venido mejorando sus rendimientos, al punto de superar en ciertos años a su mayor competidor ENTEL. Esto también le facilita el poder acceder a créditos o a nuevos aportes de capital, respaldada por su capacidad de generar valor y beneficios a sus accionistas.

### DESEMPEÑO FINANCIERO

TIGO muestra para el periodo 2014-2020 que sus activos crecieron 30%, pasando de USD 637 millones el 2014 hasta USD 832 millones el 2020. El año 2018 sufrió una caída de casi USD 37 millones debido a un aumento en gastos administrativos, operativos y por depreciación de activos fijos y amortización de cargos diferidos. En cuanto a los pasivos, la tendencia es muy similar a la de los activos, pero sin la inflexión del año 2018; para el 2020 el pasivo de TIGO registra USD 603 millones. El patrimonio de la empresa, por su parte, es creciente en los tres primeros años, pero cae el 2018 coincidiendo con el punto de inflexión, para luego recuperarse, registrando USD 255 millones en 2020. Los ingresos muestran una tendencia creciente hasta el 2016 para caer el 2017 y recuperar la tendencia positiva los siguientes años, alcanzando la cifra de USD 632 millones en 2019 y volver a descender a USD 582 millones en 2020.

Gráfico 16. TIGO Evolución Financiera



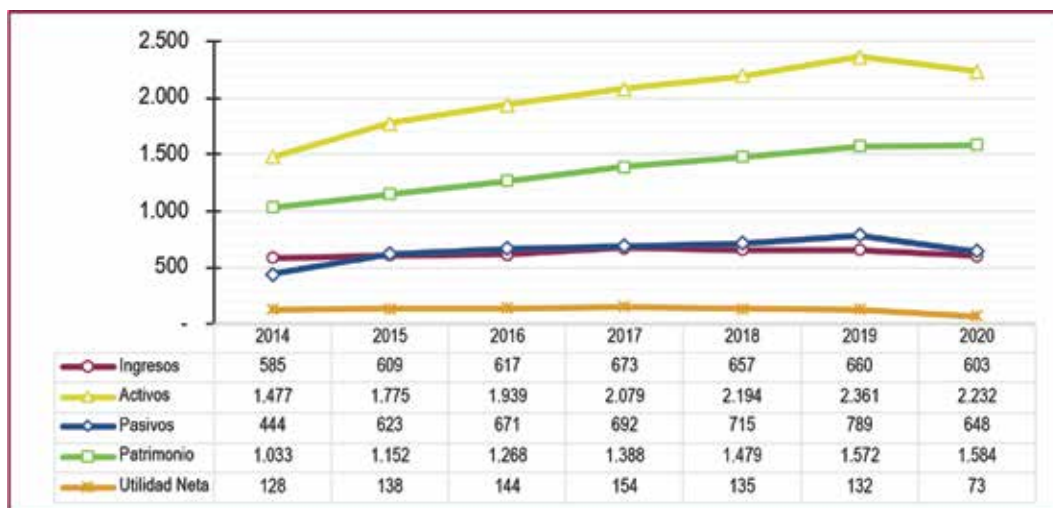
Fuente: Elaboración propia con base a información publicada por Nueva Economía en el Ranking de las Empresas que Más Aportan en el País y de los reportes de la BBV.

## La inversión extranjera en Bolivia

En cuanto a la utilidad neta, su tendencia ha sido creciente los cuatro primeros años, para luego caer el 2018, recuperarse el 2019 logrando unas utilidades de USD 31 millones; en 2020 se registra una pérdida de USD 1,3 millones, resultado de las restricciones de corte por mora decretadas por el gobierno en el contexto de la pandemia del Covid-19.

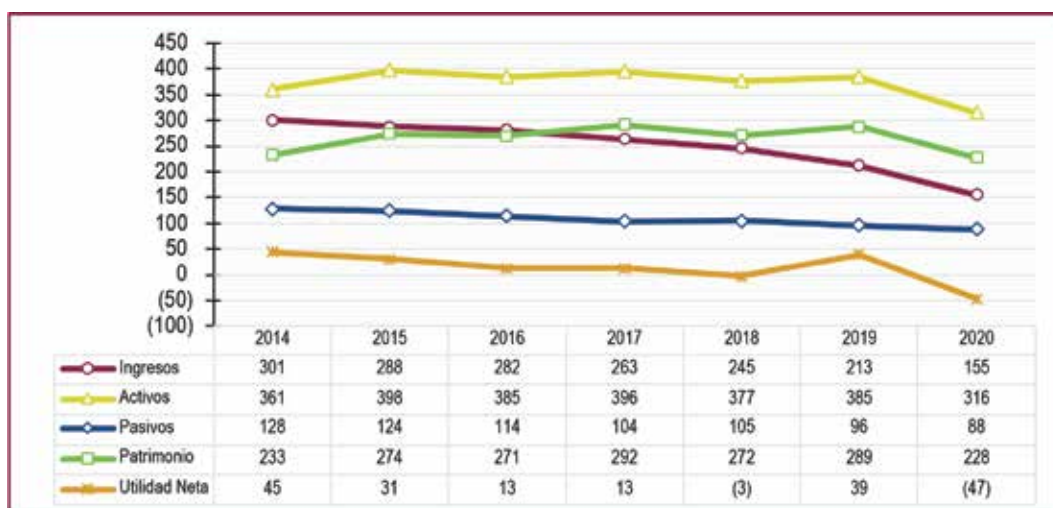
Para tener una perspectiva comparada, en los gráficos que siguen se muestra el desempeño financiero de los otros dos operadores (ENTEL y VIVA):

**Gráfico 17. ENTEL Evolución Financiera**



Fuente: Elaboración propia con base a información publicada por Nueva Economía en el Ranking de las Empresas que Más Aportan en el País.

**Gráfico 18. VIVA Evolución Financiera**



Fuente: Elaboración propia con base a información publicada por Nueva Economía en el Ranking de las Empresas que Más Aportan en el País y de los reportes de la BBV.

Para obtener criterios comparativos en términos absolutos y relativos, se calcularon las tasas de crecimiento considerando las puntas de las gestiones del periodo 2014 y 2020, y también el promedio de cada uno de los crecimientos interanuales dentro del mismo periodo, con los siguientes resultados:

**Cuadro 8. Comparativos de Crecimientos Promedios Punta a Punta y Promedio Interanual**

Concepto	Punta a punta			Interanual		
	Entel	Tigo	Viva	Entel	Tigo	Viva
Ingresos	3,01%	20,62%	-48,42%	0,65%	3,44%	-10,03%
Activos	51,14%	30,75%	-12,47%	7,39%	4,72%	-1,79%
Pasivos	46,00%	52,44%	-31,13%	7,84%	7,45%	-5,96%
Patrimonio	53,35%	5,89%	-2,22%	7,45%	1,23%	0,41%
Utilidad Neta	-42,63%	-105,48%	-203,81%	-6,61%	27,94%	-349,21%

Fuente: Elaboración propia con base a información de Nueva Economía y la BBV.

Midiendo el crecimiento entre el 2014 y el 2020 (crecimiento punta a punta), TIGO ocupa el primer lugar en cuanto a ingresos con más del 20%; lo propio en el promedio interanual con 3,4%. En el crecimiento de activos ocupa el segundo puesto para ambos promedios; en crecimiento de pasivos ocupa el primer puesto para punta a punta y el segundo en el promedio interanual. En patrimonio ocupa el segundo puesto para los dos tipos de promedios. En cuanto a la utilidad neta TIGO ocupa el segundo lugar en el promedio punta a punta y el primer puesto en el promedio interanual, es de hacer notar que el año 2020 produce un sesgo importante en la tendencia como consecuencia de la pandemia.

Resumiendo, en general TIGO presenta buenos indicadores de desempeño financiero en el periodo 2014-2020. Es importante poner de relieve su rápida reacción frente a las pérdidas ocasionadas por la pandemia, así como también la generación de utilidades, incluso con los reajustes en la composición de los ingresos por los servicios prestados; esto es más notorio en el incremento de activos de la empresa. Todo esto sugiere que TIGO lleva el liderazgo del sector en términos de desempeño financiero.

### APORTE TRIBUTARIO

El Servicio de Impuestos Nacionales en su memoria anual publica un *ranking* de los primeros 100 contribuyentes que más aportan al fisco. Una similar información es publicada por la revista Nueva Economía. Los datos de ambas fuentes indican que TIGO lleva la delantera en cuanto a impuestos pagados frente a sus competidoras del rubro.



## La inversión extranjera en Bolivia

**Cuadro 9. Aportes tributarios**

Operadora / Años	2018	2019	2020
ENTEL	641,6	522,9	563,6
TELECEL-TIGO	635,8	585,5	659,5
NUEVATEL-VIVA	205,4	278,5	144,5

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del SIN y Nueva Economía<sup>86</sup>

### NUEVAS INVERSIONES

Las inversiones de TIGO han sido constantes, como se evidencia en sus estados financieros, y que se han traducido en innovaciones y mejoras tecnológicas, así como en la ampliación de su infraestructura y de la cobertura de servicios. Las inversiones por encima de los USD 144 millones se dieron en 2017 y en 2019; en 2020 se registra algo más de USD 102 millones.

**Cuadro 10. TIGO Inversiones**

Estado de Flujo de Efectivo	(en Millones de USD)				
	2016	2017	2018	2019	2020
Flujo de efectivo operativo	165,14	159,32	161,76	149,23	141,29
Flujo de efectivo de actividades de inversión	-120,44	-149,93	-14,55	-167,72	-102,08
Flujo de efectivo de actividades de financiamiento	-53,38	10,27	-68,87	8,53	-18,04

Fuente: Reporte PCR septiembre 2021 publicado en la BBV.

### TIGO MONEY

Es una *Fintech* constituida como una nueva empresa del grupo TIGO, para el servicio de billetera electrónica. Según información de las memorias de la propia empresa, para el 2021 ya se ha superado el millón de usuarios que acceden a servicios de cobranzas y pagos en Bolivia, con un crecimiento del 55% de usuarios activos respecto de 2020. La plataforma contaría con más de 2.500 puntos a disposición de sus clientes, de los cuales un 30% se encuentra en zonas rurales, genera alrededor de 70 millones de dólares en transacciones mensuales. El envío de dinero y los pagos de facturas son los servicios más requeridos.

### SERVICIOS EN LA NUBE

Durante el año 2021, con una inversión de USD 20 millones, TIGO ha puesto en marcha un centro de datos con capacidad de 1.075 petabytes, en la ciudad de Santa

<sup>86</sup> Datos de las Memorias Anuales del SIN 2019 y 2020; y Ranking de las empresas que más aportan al país (Nueva Economía, 2021, 2020, 2019 - Ediciones 1186, 1164, 1145). Elaboración propia

Cruz. El Data Center de TIGO Business Bolivia forma parte de un proyecto regional de Data Centers (*Digital Regional One Network - proyecto DRON*), que consta de 12 instalaciones en Latinoamérica, todos certificados por TIER III, esto significa que el Data Center de TIGO cuenta con redundancia en sus infraestructuras y varias fuentes alternativas de electricidad y refrigeración en caso de emergencia, y una disponibilidad<sup>87</sup> anual del 99,982% certificada.

Este nuevo servicio permitirá a sus usuarios ahorros de espacio físico, de soporte técnico y de consumo energético hasta un 40%. Podrá ser aprovechado para mejorar la gestión de negocios o emprendimientos y una más fácil integración con el mundo digital, simplificando sus procesos y optimizando sus recursos. Esta modalidad de servicios es conocida como *Infrastructure as a Service (IaaS)*, permite aprovechar las economías de escala con los beneficios de la alta disponibilidad (lo que se logra con alta redundancia) y alta velocidad en la transmisión de datos (para lo que TIGO tiene experiencia con su fibra óptica y su tecnología LTE). TIGO piensa enfocarse en tres segmentos: corporaciones (banca, petróleo, consumo masivo); empresas medianas a grandes (automotrices, farmacéuticas, consumo masivo); pymes y microempresas<sup>88</sup>. El segmento corporativo y de grandes empresas ya tiene una alta penetración en telefonía, datos, Internet y soluciones y servicios en la nube. En Bolivia existen más de 300.000 pymes y microempresas, un mercado potencialmente grande.

### CAPITAL HUMANO

TIGO reporta una planilla de 2.852 empleados en la gestión 2019, con un crecimiento del 27% en el período 2014-2020, además de un número varias veces superior de empleos directos.

**Cuadro 11. Talento Humano TIGO**

Personal	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ejecutivos	12	11	13	11	11	9	10
Empleados	2.219	2.365	2.411	2.876	2.865	2.843	2.831
Total	2.231	2.376	2.424	2.887	2.876	2.852	2.841

Fuente: Elaboración propia, con base a información de TIGO, memorias y respuesta de la empresa a solicitud de información.

El plantel ejecutivo de TIGO está conformado mayormente por nacionales, pero asistidos por personal de otros países (Brasil, Argentina, Chile). En sus inicios la proporción

<sup>87</sup> Se entiende por disponibilidad el servicio continuo y sin interrupciones, habida cuenta de las medidas de redundancia y contingencia previstas.

<sup>88</sup> Información de los ejecutivos de la empresa para este trabajo.

de extranjeros era mayor, lo cual sugiere que ha habido una transferencia de habilidades gerenciales en la empresa<sup>89</sup>.

De acuerdo con los datos del INE, el salario promedio en las empresas privadas del sector de comunicaciones para el primer trimestre del 2021 registra USD 1.500; teniendo en cuenta que el promedio en otros sectores económicos, excluyendo la actividad petrolera, se sitúa en torno a los USD 900, se infiere que la diferencia es consistente con el nivel superior de formación del personal en un sector tecnológicamente avanzado.

En la gestión de recursos humanos los reportes de TIGO destacan como mejores prácticas:

- Un programa de desarrollo profesional que potencia diferentes tipos de habilidades. Sus trabajadores tienen acceso a la plataforma virtual *E-learning Talent Center* y a la *Escuela de ventas y experiencia, con contenido educativo de Harvard University* y *TED*. *Más de 2.900 habrían participado de talleres online, con un total de 6.000 horas, y un promedio de 2 horas por persona.*
- Programa Tigositos, que recibe a niños entre seis meses y ocho años para que los padres y madres que trabajan en la empresa acudan a su fuente de trabajo con tranquilidad.
- Cuidar y potenciar el talento humano de la empresa y, a la vez, generar orgullo y sentido de pertenencia bajo su programa “Sangre TIGO”. En la cuarentena se brindó apoyo para mantener a los equipos conectados y positivos.
- Programa “Latimos por ti”, creado para potenciar la productividad de los equipos y lograr un balance entre la salud física y la emocional, en tres pilares: colaboradores, sus familias y la comunidad.
- El programa “TIGO Héroes”, donde los empleados cuentan historias y experiencias de su trabajo en la calle o en la oficina.

El 2019, TIGO ocupó por séptimo año uno de los tres primeros lugares en Bolivia en el ranking de los mejores lugares para trabajar que organiza *Great Place to Work*<sup>90</sup>. Este ranking califica a las empresas basándose en encuestas anónimas a los empleados en las que, entre otras cosas, evalúan factores como el respeto, la camaradería, la imparcialidad, la credibilidad y el orgullo de pertenecer a la organización. La cultura organizacional de TIGO Bolivia (tomada de su matriz Millicom), en su componente

---

<sup>89</sup> Ibidem.

<sup>90</sup> *Great Place to Work es una franquicia internacional con una metodología para evaluar el ambiente laboral.* <https://www.greatplacetowork.com.py/nuestra-metodologia>

talento humano, es denominada “Sangre TIGO”. Los trabajadores de la empresa son llamados “colaboradores”, y se propicia la conformación de equipos comprometidos y apasionados en busca de un objetivo común: “construir autopistas digitales que conectan personas, mejoran vidas y desarrollan comunidades”.

### PRESTIGIO EMPRESARIAL

La reputación de las empresas es un aspecto que dice mucho acerca de su desempeño y de cómo es percibida por la opinión pública. Al respecto, es interesante el ranking MERCO (Monitor Empresarial de Reputación Corporativa), que elabora periódicamente la revista especializada Nueva Economía, consultando la opinión de expertos y empresarios, y a partir de criterios relacionados con la reputación corporativa, el liderazgo empresarial y la responsabilidad social empresarial. En un universo de 100 empresas evaluadas en distintos campos, las empresas de telecomunicaciones ocupan las siguientes posiciones:

**Cuadro 12. TIGO Evolución en el Ranking Merco**

Empresa / Puesto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
TIGO	2	1	6	4	6	3	4	6
ENTEL	5	7	7	5	14	30	48	27
VIVA	11	12	49	25	34	73	22	42
TIGO	5	2	7	4	7	4	5	5
ENTEL	16	7	6	7	16	24	65	22
VIVA	18	14	33	17	37	29	12	26

Fuente: Elaboración propia, con base al Ranking Merco - Nueva Economía marzo 2021. N° 1194.

El desempeño más consistente en el ranking es de TIGO, que se ha mantenido dentro de las primeras 7 posiciones en las categorías “Merco Empresa” y “Merco Responsabilidad Social Empresarial y Gobierno Corporativo”. ENTEL, por su parte, que entre 2013 y 2017 ocupaba las primeras 16 posiciones, cayó al puesto 65 en 2019, recuperando en 2020 el puesto 27. El desempeño de VIVA es volátil, habiendo logrado su mejor desempeño en 2013 (puesto 11) y la posición más baja en 2015 (puesto 49).

### INCLUSIÓN DIGITAL

El 24 de septiembre de 2018 en Nueva York, se crea la Alianza Mundial de Evaluación Comparativa (WBA), con el objetivo de que el sector privado coadyuve en alcanzar mayores niveles de sostenibilidad, igualdad y prosperidad en la sociedad. A este fin la WBA

establece metodologías y referentes de mejores prácticas que incentivan a las empresas a contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el área relacionada con las telecomunicaciones, la WBA ha elaborado una metodología para evaluar a las entidades del sector privado, denominada “Evaluación Comparativa de: Inclusión Digital”<sup>91</sup>. La correlación de esta evaluación con los ODS se aprecia en el gráfico 19.

Para el año 2020 la WBA<sup>92</sup> ha evaluado y calificado positivamente a la Compañía Millicom<sup>93</sup>, destacando que Millicom ocupa el primer lugar en el área “habilidades”, y que tiene programas para apoyar diferentes niveles de desarrollo de habilidades digitales y para conectar 1.400 escuelas en América Latina a Internet. También resalta que Millicom se distingue por su enfoque en la creación de oportunidades digitales para mujeres y niñas y su protección de los niños en línea.

**Gráfico 19. Figura 4. Objetivos de Desarrollo Sostenible y Comparativos de Inclusión**



Fuente: *Digital Inclusion Benchmark Methodology report April 2020. World Benchmarking Alliance.*

En las Memorias de Responsabilidad Empresarial Corporativa de TIGO<sup>94</sup>, se aprecia que esta empresa habría contribuido a los altos puntajes de su matriz Millicom en la evaluación de la WBA, lo que implicaría que la actividad empresarial de TIGO Bolivia se ajusta a los valores y políticas de Millicom como corporación internacional que promueven la inclusión digital y la protección en línea de poblaciones vulnerables.

<sup>91</sup> [www.worldbenchmarkingalliance.org](http://www.worldbenchmarkingalliance.org)

<sup>92</sup> <https://www.worldbenchmarkingalliance.org/publication/digital-inclusion/companies/millicom/>

<sup>93</sup> Digital Inclusion Benchmark Methodology report April 2020.

<sup>94</sup> Las memorias de Tigo y de sus pares en Millicom siguen la guía de la Global Reporting Initiative (GRI), entidad internacional independiente promueve la transparencia.

### TECNOLOGÍA 5G

Cerramos esta descripción del perfil empresarial de TIGO y sus potencialidades, refiriendo la asociación de su matriz Millicom con la multinacional Ericsson en un proyecto de modernización de sus redes con tecnología LTE y 5G ready, con alcance en Bolivia, Paraguay y Honduras, y que ha sido concebido para ampliar la cobertura de la red a 2,5 millones de personas más, al tiempo que prepararía el camino para el despliegue de la tecnología 5G<sup>95</sup>. Dicha asociación contempla una inversión de 135 millones de dólares en la modernización de las redes en Bolivia, Paraguay y Honduras. La perspectiva es que en 3 años Ericsson actualice las redes de TIGO con los últimos productos y soluciones del Sistema de Radio de Ericsson y reemplace el núcleo de paquetes 4G existente con el núcleo 5G de modo dual de Ericsson, proporcionando así mejoras significativas en el rendimiento de la red, e introduciendo tecnología LTE y 5G *ready* para una mayor velocidad, estabilidad y experiencias de los usuarios.

### ALGUNAS CONCLUSIONES

La IED ha impulsado el desarrollo del sector telecomunicaciones en Bolivia, inicialmente en un escenario de promoción de la inversión privada y de apertura al capital extranjero, durante el tránsito del siglo pasado al siglo XXI. Desde entonces, la IED ha sufrido los avatares de los cambios políticos y en las estrategias de desarrollo económico, que han implicado cambios bruscos en las reglas de juego, generándose incertidumbre y menores incentivos a las inversiones privadas. A pesar de ello, el sector de telecomunicaciones ha mantenido una tendencia de crecimiento y de lenta pero sostenida incorporación de las nuevas tecnologías que mejoran la conectividad y las posibilidades de acceso a los servicios digitales, creándose una incipiente pero promisoría industria digital en el país.

Sin embargo, quedan como asignaturas pendientes el rezago tecnológico y la cobertura y calidad de los servicios de comunicación, además de la exigua penetración de Internet en amplias zonas urbanas y rurales y el bajo índice de conexión en los hogares, que mantiene a muchas poblaciones en la exclusión digital. Esto genera una brecha digital en la sociedad boliviana entre quienes pueden usar las herramientas de la tecnología digital y quienes no pueden hacerlo, lo cual ahonda las desigualdades económicas y sociales.

Un gran desafío es la digitalización de la vida económica, social y política, una condición imprescindible en el mundo de hoy, como también lo es la formación del capital humano en las tecnologías digitales.

---

<sup>95</sup> Información proporcionada por Tigo para este trabajo.

Otra cuestión relevante tiene con ver con el funcionamiento restrictivo del mercado de las telecomunicaciones, acotado fundamentalmente a 4 operadoras mayoristas de Internet y con un jugador dominante como es ENTEL. Este último favorecido por prerrogativas y privilegios que le concede la ley y su condición de empresa estatal dentro de un modelo económico de capitalismo de Estado, pero cuyas actuaciones vienen lastradas por la ineficiencia, la politización y la mala gobernanza empresarial. Las restricciones de mercado son también fruto de la sobre-regulación que pesa sobre las actividades empresariales y las deja a merced de decisiones discrecionales, lo cual, además de elevar el costo de las transacciones, erige barreras a la incorporación de nuevos operadores, incluso compañías internacionales, frenando y desalentando las iniciativas de nuevas inversiones.

En este escenario complejo y carente de reglas claras y equitativas, se debe valorar positivamente el desempeño del puñado de operadores privados que pueden competir con ENTEL. Especialmente de TIGO como empresa líder en la provisión de nuevos servicios digitales y que destaca por su comportamiento de mayor transparencia y sus programas de capacitación y protección de recursos humanos y el fomento de la inclusión digital. Por cierto, en ello influye su pertenencia a la multinacional Millicom y su interacción con la red de subsidiarias en la región, las cuales deben sujetarse a test internacionales de responsabilidad social corporativa. Todo ello hace de TIGO un caso representativo de buenas prácticas empresariales y capital constructivo.

### COMENTARIOS ADICIONALES

Un reto crucial es la digitalización del país, como una estrategia clave para modernizar la actividad económica, social y política de los bolivianos y para impulsar la transformación productiva con nuevas oportunidades de empleo y emprendimiento. La digitalización es el proceso necesario para abaratar costos de producción en todos los sectores económicos, facilitar y simplificar las regulaciones y procedimientos, reducir la burocracia, mejorar la calidad de los servicios públicos, desarrollar medios modernos de formación y entrenamiento de los recursos humanos.

Esta transformación debe hacerse con el concurso reforzado del sector privado y con una mayor participación de la IED. El Estado, por su parte, debe facilitar y apoyar esta participación, y no restringirla ni entorpecerla como ocurre ahora. El predominio de ENTEL en el mercado de las telecomunicaciones es cuando menos contraproducente, y de persistirse en este modelo anacrónico se corre el riesgo de seguir lastrando el desarrollo tecnológico y la digitalización.

Fortalecer la participación del capital privado nacional y extranjero conlleva varias cosas: (1) la liberalización del mercado de las telecomunicaciones; (2) un renovado sistema de regulación sectorial, institucionalmente independiente y profesionalmente competente, en reemplazo de la ATT, que garantice la libre competencia y proteja los derechos de proveedores y usuarios; (3) la revisión de la Ley de Telecomunicaciones para adecuarla a las necesidades actuales, con incentivos a la inversión, seguridad jurídica a inversores y operadores, tributación razonable que eleve la competitividad de las empresas y emprendedores digitales; (4) la planificación estratégica de largo plazo con la participación de todos los actores públicos y privados, que marque un horizonte claro al desarrollo del sector.

Por otro lado, es indispensable una reingeniería empresarial de la estatal ENTEL, dotándole de plena autonomía y un gobierno corporativo efectivo, sin sujeción al poder político, y con facultades legales para que pueda cotizar en la bolsa de valores y financiarse en el mercado de capitales, tal como lo hacen otras empresas estatales del ámbito sudamericano con resultados satisfactorios.

Un renovado marco normativo y regulatorio debe permitir, ante todo, movilizar las inversiones necesarias para la conectividad de banda ancha, a través de la fibra óptica y la nueva tecnología 5G. También es preciso promover una única red abierta y compartida en zonas rurales para agrupar la demanda, de manera que los operadores puedan operar libremente y con acuerdos entre sí y con otros proveedores de servicios de telecomunicaciones, facilitando las conexiones y abaratando los costos y tarifas. Adicionalmente, podría ser necesario fortalecer el Punto de Intercambio de Tráfico de datos por Internet (PIT) con la interconexión de las redes internas de fibra óptica para reducir los costos de acceso a Internet.

Quizá ésta sea una estrategia más eficiente de avanzar en el objetivo de la inclusión digital, privilegiando la penetración en el campo, que a través del desnaturalizado y desacreditado PRONTIS. De cualquier manera, expandir la conectividad y los servicios digitales asociados es una tarea inexcusable para reducir la brecha digital y la falta de oportunidades para las poblaciones más carenciadas.

También se debe dar un fuerte impulso a la naciente industria en Bolivia, con incentivos fiscales a la exportación de productos y servicios basados en las TIC, la promoción de la innovación y las iniciativas emprendedoras, con mecanismos de financiamiento accesibles (capitales ángel o *crowdfunding*, fondos para startups, incubadoras de empresas, etc.), el apoyo a la investigación y la liberación de cargas tributarias, laborales y sociales muy pesadas.



Finalmente, y no menos importante, es priorizar la formación de recursos humanos para la transformación digital (con dominio del idioma inglés) de manera de contar con una masa crítica de especialistas, ingenieros, informáticos y programadores. Una tarea que deba abarcar desde las escuelas hasta las universidades y otros centros de formación técnica y profesional, con la colaboración y la articulación de esfuerzos y recursos públicos y privados y de organizaciones de la sociedad civil.

---

## Capítulo 6

# La IED en la industria manufacturera

## Dos estudios de caso: CBN y UNILEVER

*Alfredo Seoane*

### INTRODUCCIÓN

En la actualidad no es posible ignorar el rol que tiene la movilidad de capitales en el mundo, bajo diversas formas, intensificada cada vez más por los avances tecnológicos y la globalización de los mercados. Estos flujos de capital han crecido exponencialmente en la época actual respecto a periodos previos.

Las cadenas globales de producción y comercialización, la flexibilización para movilidad y localización del capital y de la producción, las operaciones en tiempo real sin limitación geográfica, la competencia por la hegemonía económica y política entre EE.UU. y China, configuran el contexto de tales movimientos, que van buscando las ventajas y oportunidades de valorización que les ofrece el mercado en escala global.

Tales elementos del contexto externo y las formas de afrontar el tema del financiamiento de la inversión deben considerarse como aspectos fundamentales a la hora de determinar las condiciones futuras del devenir económico de los países necesitados de atraer capitales y conocimiento tecnológico para desarrollarse.

Ya que en el mundo del subdesarrollo aspiramos a un crecimiento sostenible, inclusivo, equitativo y respetuoso del medio ambiente, las políticas públicas de los Estados respecto a los movimientos internacionales de capital y los procesos geoeconómicos son estratégicos para cada país. De lo que se trata es de convertirlos en elementos o factores que potencien las energías conducentes al desarrollo sostenible y a la transformación de las estructuras ancladas en formas de especialización que reproducen el atraso.

Muchas de las oportunidades que pueden aparecer en determinada coyuntura histórica provienen de la capacidad que tenga cada país para adherirse y ser impulsado por las tendencias globales antes mencionadas, por ejemplo, participar en cadenas de abastecimiento y de valorización globales de gran dinamismo actual en Asia oriental, Europa o Norteamérica, pero también incrementar los eslabonamientos de cadenas regionales,

por ejemplo en el ámbito sudamericano, sin descuidar la estratégica intensificación de los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás en los espacios endógenos.

En Bolivia es pertinente analizar cómo esas tendencias globales se manifestaron y cuáles son sus características y particularidades actuales. Al mismo tiempo, se debe intentar procesar la energía externa constructiva, plasmada en capital y conocimiento tecnológico, destacando la necesidad que se tiene de elevar la tasa de inversión que apunte al desarrollo del sector industrial, complementando las posibilidades del ahorro interno con las posibilidades de acceso al conocimiento que aporta el capital externo.

En el presente estudio buscamos explicar el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en la industria manufacturera de Bolivia. Tratándose de un sector específico es importante relacionar el desempeño de la IED con las políticas públicas respectivas, en diferentes periodos históricos. Buscamos caracterizar adecuadamente el “capital constructivo”, que complemente a las energías propias movilizadas para generar ahorro, inversión y eficiencia. El periodo de estudio comprende las políticas neoliberales, de la década de los ochenta y noventa del siglo pasado, y también las del “Modelo Social Comunitario y Plural” o neopopulista, vigente desde 2006 hasta el presente. Distinguiendo y comparando claramente los dos periodos: el neoliberal y el neopopulista, plantaremos una aproximación a los desafíos actuales de sector industrial manufacturero. Este análisis se aborda desde lo general a lo particular, con el examen de casos específicos de empresas icónicas en cuanto a su relación con el capital externo.

### UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

La importancia del sector industrial manufacturero tiene mucho que ver con el impacto que tiene su crecimiento sobre el empleo, la productividad y el aprendizaje técnico. Dicho crecimiento es resultado de la inversión realizada en el sector, tanto la financiada con ahorro nacional como la financiada con ahorro externo, bajo la denominación de IED. Más allá de lo cuantitativo, importa mucho la calidad que tiene dicha inversión. Así, son muy relevantes las modalidades en que se produce el incremento de la inversión y la mayor o menor diversificación y densificación del aparato productivo, pero también su relacionamiento con otras condiciones y con otros actores del entorno productivo industrial.

En ese marco, concebimos al capital constructivo como un atributo y una cualidad de la inversión extranjera en el SIM, considerando, en primer lugar, qué tanto empleo y nuevas capacidades productivas conlleva, al mismo de asegurar condiciones de sostenibilidad ambiental en la producción industrial. Nos interesa, en ese sentido, re-

llevar su aptitud de incrementar la demanda efectiva (como gasto inicial e incremento del empleo) y generar nuevos procesos productivos, ampliando la capacidad instalada, incorporando valor agregado y creando empleo de calidad con tecnología de punta, innovación y encadenamientos hacia adelante y hacia atrás. Asimismo, en cuanto a la contabilización de la riqueza (Banco Mundial, 2021), se espera que el capital constructivo permita el desarrollo de activos, materiales y no tangibles, que hagan que la riqueza se incremente, transforme y amplíe.

En la industria 4.0<sup>96</sup> la inversión apunta a nuevas modalidades de realización del proceso de la creación de valor, mediante la incorporación creciente del conocimiento con novedosos usos de la tecnología, la informática electrónica y otras importantes innovaciones de este tiempo; por ejemplo: nuevos materiales, nanotecnología, biotecnología, procesos químicos, etc. Así pues, la actividad industrial implica un concepto amplio de transformaciones que van más allá de la tradicional fabricación de mercancías y materiales para el consumo y la producción. Entendiendo que detrás de cada actividad desarrollada existe un nivel de conocimiento o estado del arte, la inversión tiende a modernizar los procesos de acuerdo con las tendencias de la ciencia aplicada y la tecnología predominantes.

En suma, el tipo ideal de IED es la inversión que aporta determinado *know-how*; entendido como saber hacer industria y manufactura, llevando adelante lo que Schumpeter (1990) definía como la innovación del emprendedor, al descubrir nuevos productos, nuevos métodos, nuevos mercados, nuevas fuentes de abastecimiento y/o nuevas modalidades de organización y creación de riqueza. Por ello, se espera que la IED eleve las capacidades del país para superar el atraso y llevar adelante el proceso de desarrollo sostenible y que lo haga, además, respetando plenamente las leyes, protegiendo los derechos laborales, cuidando el medio ambiente y manteniendo un comportamiento de integridad.

En efecto, la IED en la industria, además de su significativo aporte cuantitativo de capital, posee un elemento estratégico para el desarrollo, que es una transferencia más intensa de conocimiento y tecnología, así como procesos organizacionales, fuentes de abastecimiento, participación en cadenas de valor, etc. Este elemento, que podemos llamar en general *know-how*, es fundamental a la hora de sustentar las causas del crecimiento, como lo han demostrado los modelos de crecimiento, destacando los que

---

<sup>96</sup> La Industria 4.0 viene marcada por la aparición de nuevas tecnologías como la robótica, la inteligencia artificial, las tecnologías cognitivas, la nanotecnología y el Internet de las cosas, entre otros. A la vista de estos cambios tecnológicos, las industrias están impelidas a identificar las tecnologías que satisfacen sus necesidades de modo tal que puedan aprovechar los cambios y oportunidades que traen consigo las nuevas tecnologías.

determinan que el conocimiento endógeno es el que permite superar sostenidamente el crecimiento estacionario<sup>97</sup>.

### TRAYECTORIA DE LA INDUSTRIA BOLIVIANA Y LA INVERSIÓN

Es verificable que las primeras industrias instaladas en el país, en las primeras décadas del siglo XX, fueron principalmente producto de las utilidades del capital comercial en manos de inmigrantes producidas por la bonanza de la demanda que se dio por las exportaciones de estaño y por la necesidad de sustituir importaciones.

En la década de 1920, se produce una verdadera oleada de inversiones, por lo que se puede entender que este es el periodo más importante de formación de capacidades productivas manufactureras, resaltando las siguientes fábricas: fábrica de tejidos Forno, Fábrica de oxígeno, tejidos de punto, molineras de harina, fábrica Domingo Soligno, fábrica de cemento Viacha, calzados García, tejidos de algodón Said, Yarur y Cía., embotelladoras de refrescos, fábrica de calzados Zamora, productos alimenticios Dillmann, cervecería Taquiña (CNI, 1981:27). La mayoría son empresas cuyos principales propietarios o accionistas fueron inmigrantes, de diferente procedencia. Careciendo en la época de estadísticas específicas de balanza de pagos, no se conocen los montos y procedencia específica de aquellos capitales invertidos en la industria, pero conociendo la nacionalidad de los “capitanes” de esas nuevas industrias, es que se consideran como IED.

Una fase siguiente e importante de inversiones en desarrollo productivo se dio en la década de los 1940, como resultado del acuerdo de cooperación económica convenido entre los gobiernos de Bolivia y los Estados Unidos, que acompañó a la alianza de ambos países en la Segunda Guerra Mundial. El acuerdo consistió en el envío de una comisión especializada que presentó el “Plan Bohan”<sup>98</sup>, el que se implementó de inicio con un financiamiento del gobierno de los EE.UU. de USD 88 millones de esa época. Estas

---

<sup>97</sup> El modelo de Solow (1957) detectó que el aprendizaje y el conocimiento son los factores más dinámicos en los modelos de contabilidad del crecimiento, sin embargo, consideraba al cambio tecnológico como factor exógeno, determinado fuera de las variables de la economía como el ahorro-inversión y la población, caracterizados por rendimientos decrecientes y tendentes al crecimiento estacionario. Posteriormente, los modelos de Romer y Lucas demostraron que dicho factor de conocimiento es endógeno y tiende a rendimientos crecientes, sin alcanzar niveles de saturación, por ello evitando relativamente la fase del crecimiento estacionario y relativizando la tendencia a la convergencia (Ros, 2004 y Seoane, 2016)

<sup>98</sup> Así conocido por el apellido del jefe de la Comisión, el economista Marvin Bohan, que encabeza un estudio multidisciplinario de la situación y potencialidades de la economía boliviana. En justicia, se debe reconocer que el planteamiento inicial provino de los representantes diplomáticos bolivianos, el mismo que señalaba las orientaciones principales y la necesidad de una alianza con las fuerzas contrarias al totalitarismo Nazi y sus aliados (Ostria Gutiérrez, 1952).

inversiones con capital externo de cooperación inauguraron un periodo de varias décadas que permitió la construcción de infraestructura clave para la “marcha al oriente” y la creación de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), que diversificaron la economía del país y apuntalaron el desarrollo agroindustrial y petrolífero. En ese entonces, la fuente de financiamiento de la inversión fue el ahorro externo que acompañó al Plan Bohan y otros subsiguientes bajo la forma de empréstitos gubernamentales y asistencia técnica.

**Cuadro 1. Inversión Neta en la industria manufacturera de Bolivia**  
(Valores CIF, miles de dólares de 1950)

Año	Inv. Neta	Año	Inv. Neta	Año	Inv. Neta	Año	Inv. Neta
1925	1.775	1933	665	1941	434	1949	3.100
1926	2.218	1934	-401	1942	542	1950	718
1927	1.000	1935	-346	1943	776	1951	1.541
1928	4.314	1936	406	1944	329	1952	2.336
1929	6.137	1937	1.025	1945	-103	1953	533
1930	4.111	1938	1.777	1946	726	1954	-132
1931	1.133	1939	1.498	1947	855	1955	612
1932	727	1940	1.820	1948	2.666		

Fuente: Elaboración propia, con información de CEPAL, 1958. p.123.

El Plan Bohan impulsó la creación de la CBF que dio origen a varios emprendimientos fundamentalmente en el sector agroindustrial, con la presencia del Estado empresario, pero con la idea de transferir la propiedad de esas empresas al sector privado, una vez estuvieran funcionando adecuadamente. Sobre la manufactura, el Plan Bohan señalaba que el pequeño tamaño del mercado interno desalienta la posibilidad de que se pueda invertir para una expansión, considerando adicionalmente difícil exportar manufacturas. Por ello, señalaba, que los pocos productos que se producen mediante procesos simples dependen solamente del mercado interno y requieren que este mercado se amplíe, ya que, teniendo una capacidad instalada no utilizada plenamente, no era prioritario en ese momento incrementarla.

En ese marco, el Plan Bohan definió desarrollar un programa de fomento para alcanzar una economía más diversificada y estable, a partir de las siguientes acciones:

1. Trazo de un sistema caminero, conectando a centros productores y consumidores.
2. Fomento de la producción de azúcar, arroz, ganado, trigo y otros cereales, productos de lechería, grasas y aceites comestibles, algodón y lana, y establecimiento de plantas de procesos industriales.

3. Construcción de obras para irrigación de cultivos.
4. Desarrollo de los campos petroleros probados, exploración de nuevas áreas y desarrollo de infraestructura para la exportación de hidrocarburos (GTZ, 2010).

A partir de entonces se inician los procesos de planificación del desarrollo en Bolivia. La principal fuente de financiamiento será el ahorro externo y la inversión pública. Fueron los préstamos bilaterales y multilaterales, que ampliaron las capacidades del sector público para el desarrollo productivo y de infraestructura.

Hacia fines de los años de 1950 –cuando la producción y el ingreso nacional se contrajeron y se superó la primera gran inflación–, con la participación de expertos de la CEPAL y el predominio del pensamiento estructuralista y desarrollista, se elabora el “Plan Decenal de Desarrollo 1960-1970”, que claramente define darle un rol muy importante al capital privado nacional y extranjero para el desarrollo industrial manufacturero.

La década de los años sesenta en Bolivia es de crecimiento económico a un ritmo que no ha sido superado en el siglo XX ni en lo que va del siglo XXI (ver cuadro siguiente), resultado de las estrategias de desarrollo implementadas desde el “Plan Bohan”, buscando una diversificación e incorporación activa del oriente con su potencial agroindustrial y petrolero. El PIB nacional creció en el periodo 1961-1970 a un promedio de 5,9%, mientras que el sector de la industria manufacturera superó ese ritmo, alcanzando un 7,0% de crecimiento promedio anual. De esa manera, el sector industrial pasó de representar un 15,8% del PIB en 1960 a un 17,8% en el año 1970.

**Cuadro 2. BOLIVIA: Crecimiento promedio del PIB (Periodos de bonanza)**

1961-1970	1971-1978	1991-1998	2006-2015
5,9	5,5	4,3	5,1

Tuvo un impacto positivo para el desarrollo industrial del país la emergencia de una cadena productiva ligada al agro, que se eslabonó a través de la producción de alimentos balanceados con la ganadería y la crianza de otros animales como cerdos y pollos, que a su vez sostendrá una pujante industria cárnica, de huevos y lácteos y el inicio de exportaciones de azúcar y aceites, entre otros, permitiendo no sólo la sustitución de importaciones de productos alimenticios y de consumo masivo, sino generando externalidades positivas sobre la economía al abaratar el costo de los bienes salario e iniciando la diversificación de exportaciones.

La década de los años setenta se caracterizó por la bonanza económica resultado del *shock* externo positivo provocado por los altos precios de minerales y del petróleo, así como por el amplio acceso al financiamiento internacional. Pero, además, es un periodo en el que empiezan a dar frutos las estrategias previas de desarrollo, la “marcha al oriente”, la agricultura comercial, la exportación de gas a Argentina y otros proyectos que generan producción para la exportación y la sustitución de importaciones.

Durante este periodo, la ley de inversiones de 1971 atrajo capitales externos para el sector de la industria (Grossman, 1998). De hecho, la tasa de inversión es creciente y alcanza el mayor porcentaje respecto al PIB desde mediados del siglo XX, llegando en 1978 a 22% del PIB, con un promedio en la década de 17,4%, y una tasa industrial promedio de 5,2%. El financiamiento a la industria manufacturera fue muy importante ya que según Velazco “los créditos captados por el sector industrial crecieron muy rápidamente durante la década 1970-1980 (...) con un crecimiento del crédito real de 17% promedio anual” (Velazco- Análisis N°140,1988), pasando del 16,4% de las colocaciones de crédito total otorgado en 1970 a 34,2% en 1978.

La disolución de la CBF, mediante el traslado de las empresas que la conformaban a entidades departamentales llamadas Corporaciones Regionales de Desarrollo (concebidas como agentes de la transformación productiva e industrialización), tuvo el efecto de descentralizar las decisiones de inversión y dinamizar las economías departamentales. También se creó la Corporación de Desarrollo de las Fuerzas Armadas (COFADENA) que implementó algunos proyectos de desarrollo industrial.

En cambio, la primera mitad de la década de los ochenta fue tremendamente negativa para el desarrollo del sector industrial. Desde los inicios se manifestó una tendencia al decrecimiento del sector, que expresaba con antelación y mayor intensidad la contracción de la economía boliviana que vendría a caracterizar el periodo. Entre 1979 y 1986 el crecimiento fue negativo. La industria manufacturera decreció a un ritmo mayor que el del PIB total. La situación crítica alcanzó su cenit con una hiperinflación que dejó secuelas profundas sobre el aparato productivo en general y la industria manufacturera en particular. Todo lo cual implicó la disminución de la riqueza nacional por la caída generalizada del valor real de las propiedades y los ahorros y la destrucción de capital productivo (debido a quiebras y abandono de mantenimiento y reposición de maquinaria y equipos), además de la fuga de capitales al exterior.

En cuanto a la FBKF que, en 1979 alcanzaba a 24,8 millones de \$b, en 1985 llegaba solamente a 13,1 millones de \$b, es decir el 50% del valor inicial. En términos porcentuales respecto al PIB, la FBKF de 1979 era un 18% y en 1985 solamente 12% (Cobas,



## La inversión extranjera en Bolivia

---

1987:5). Para el sector industrial, la FBKF entre 1978 y 1986 disminuyó en -38,5%, es decir que ni siquiera habría alcanzado a la reposición del capital consumido del sector. (Seoane, 2016).

### LA RECUPERACIÓN TRAS LA HIPERINFLACIÓN

Después de la implementación de la política de estabilización y reordenamiento macroeconómico, se recupera el crecimiento de la economía en general y de la industria en particular. En efecto, la recuperación del crecimiento económico a partir de 1987 apenas superará el crecimiento vegetativo de la población, pero ya marca un cambio de tendencia respecto a los años previos, lo que afectará positivamente a la producción industrial. Después del *shock* negativo inicial, causado por ajuste del D.S. 21060 en 1985, el deterioro del sector se detuvo y se intentaron medidas para la reactivación de la producción y del empleo, lo que también se tradujo en la recuperación paulatina de las inversiones. El siguiente cuadro muestra que el crecimiento del sector industria y manufacturas fue acelerándose a un ritmo mayor que el del PIB, de manera que al inicio de la década de 1990 la participación del PIB industrial manufacturero se eleva con relación al PIB nacional.

**Cuadro 3. Producto Interno Bruto y Crecimiento**

(en miles de Bolivianos de 1990)					
Año	PIB Bolivia	Crec. %	PIB Industria	Crec. %	Ind/PIB
1986	13.485.735	2,6%	2.273.756	1,3%	16,9%
1987	13.817.953	2,5%	2.330.666	2,5%	16,9%
1988	14.219.987	2,9%	2.314.851	-0,7%	16,3%
1989	14.758.943	3,8%	2.430.430	5,0%	16,5%
1990	15.443.136	4,6%	2.619.623	7,8%	17,0%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara Nacional de Industria, 2006.

En cuanto a la FBKF en la economía nacional –cuyo año base es el año 1980–, la recuperación de la inversión se reflejará en que el índice mencionado que en 1985 llegaba a 66,9, en 1988 a 88,8, en 1989 a 86,9 y en 1990 a 98,8. De este modo, recién en 1991 se logra superar el nivel de la FBKF de 1980. (Larrazabal et.al. 2000:174)

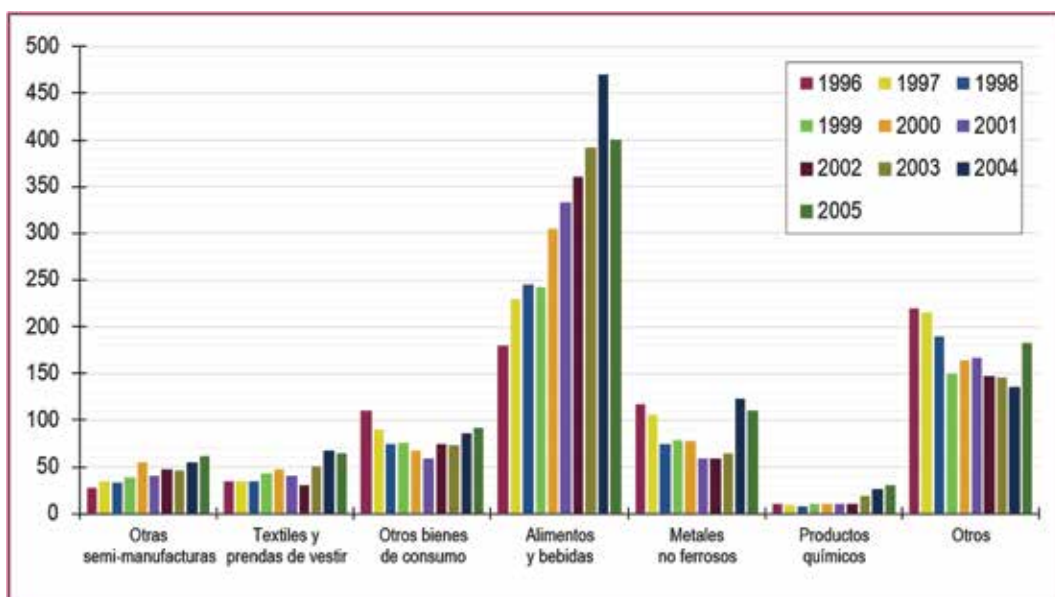
Con la implantación del modelo neoliberal, a partir de mediados de los años ochenta, el Estado se repliega de las actividades productivas para concentrar la inversión pública en los sectores de infraestructura básica y políticas sociales. Al mismo tiempo, se configura un marco legal y normativo favorable al sector privado de manera que será la inversión privada, doméstica y externa, la que tome el liderazgo en la dirección del proceso productivo.

A fines de esa década se recupera el crecimiento del PIB y del valor agregado de la industria manufacturera. Durante la siguiente década de 1990, la industria de manufacturas continuó creciendo a un ritmo promedio de 4%, con el mejor desempeño en 1990 (7,1%) y en 1995 (6,8%). Se efectúan algunas privatizaciones, pero las más importantes empresas públicas son transferidas a la administración privada mediante el proceso de “capitalización”<sup>99</sup>, para que el aporte de la IED incremente el capital de cada una de las empresas.

En lo que se refiere a la industria manufacturera, un dato positivo de este periodo es el crecimiento de las exportaciones como porcentaje de las exportaciones totales, que pasan de 31% en 1990 al 62,2% en 1994, su nivel relativo más alto en la historia económica del país. Este porcentaje irá disminuyendo paulatinamente por la recuperación de las exportaciones de materias primas, hasta que en 2006 las exportaciones de gas desplazan a las de la industria manufacturera como principal agregado sectorial de exportación.

Como puede verse en el gráfico siguiente, las exportaciones de manufacturas experimentaron un crecimiento significativo hasta el año 2003 por el crecimiento de las exportaciones de productos no tradicionales, ya que las exportaciones de minerales y de hidrocarburos disminuyen o crecen relativamente poco.

**Gráfico 1. Exportaciones de la industria manufacturera**



Fuente: Elaboración propia, con datos de UDAPE, Dossier 2010.

<sup>99</sup> Novedosa fórmula de privatización aplicada en Bolivia y que, en sectores como el petrolero y otros, significó un salto cuantitativo y cualitativo en la generación de ingresos y exportaciones.

Los sectores más importantes en las exportaciones de productos industriales han sido los derivados de la soya (aceites refinados y crudos, torta y harina) y los metales no ferrosos manufacturados (estaño y otros minerales fundidos). Una lista creciente de productos fue ganando importancia en mercados externos, mayormente al amparo de tratamientos preferenciales arancelarios emergentes de los acuerdos de integración y los tratamientos concesionales, bajo el sistema SGP y sus ampliaciones. Es el caso de las prendas de vestir, manufacturas y joyería de oro, manufacturas de madera, quinua beneficiada e insuflados de quinua, etc. Es evidente que estos emprendimientos tuvieron relación con capitales externos, pero no necesariamente bajo la fórmula de IED<sup>100</sup>.

La producción y las exportaciones de soya se beneficiaron por los estímulos y preferencias que ofrecía el mercado andino para el sector de la agroindustria, en particular oleaginosas (soya y derivados). Estos a su vez estimularon la localización de inversiones externas en el sector como en las empresas Cargill, ADM-Sao, Gravetal, Alicorp, entre otras. En el caso de las prendas de vestir, manufacturas de madera y manufacturas de oro, el mercado de los EE.UU. y las leyes del ATPDEA<sup>101</sup> estimularon varias inversiones, constituyendo uno de los casos más exitosos e interesantes.

Según el Banco Mundial (2006), entre 1995 y 2004, la cantidad de productos exportados desde Bolivia al mundo se elevó de 687 ítems arancelarios a 1.329, mientras que la cantidad de países de destino de estas pasó de 29 a 45, poniéndose de manifiesto la tendencia a la diversificación en productos y mercados en los rubros no tradicionales y, particularmente, en exportaciones del sector manufacturero.

### LA CAPITALIZACIÓN Y EL BOOM EXPORTADOR DE MATERIAS PRIMAS

En el periodo 1990-2005, la expansión en la FBKF en maquinaria, equipos y otros bienes se concentra en un 66% durante los años 1997-2000, como producto de la capitalización y la apertura a la IED de los sectores de hidrocarburos, telecomunicaciones, electricidad y transporte, así como por un marco normativo y legal favorable a la inversión. En estos años el stock de capital de la economía se expande y ha de producirse un efecto positivo en la exportación, principalmente de hidrocarburos.

---

<sup>100</sup> En el caso de la joyería de oro, las prendas de vestir y las manufacturas de madera, las operaciones más importantes de exportación se hacen al amparo del ATPDEA, por lo que empresas nacionales van a relacionarse con empresas distribuidoras/comercializadoras de esos productos en los EE.UU.

<sup>101</sup> Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPDEA), de los Estados Unidos, por la cual se otorga ingreso preferencial a productos provenientes de los países andinos productores de coca y cocaína (Bolivia, Colombia y Perú), con programas de erradicación o disminución de cultivos y otras formas de cooperación con la lucha antidrogas.

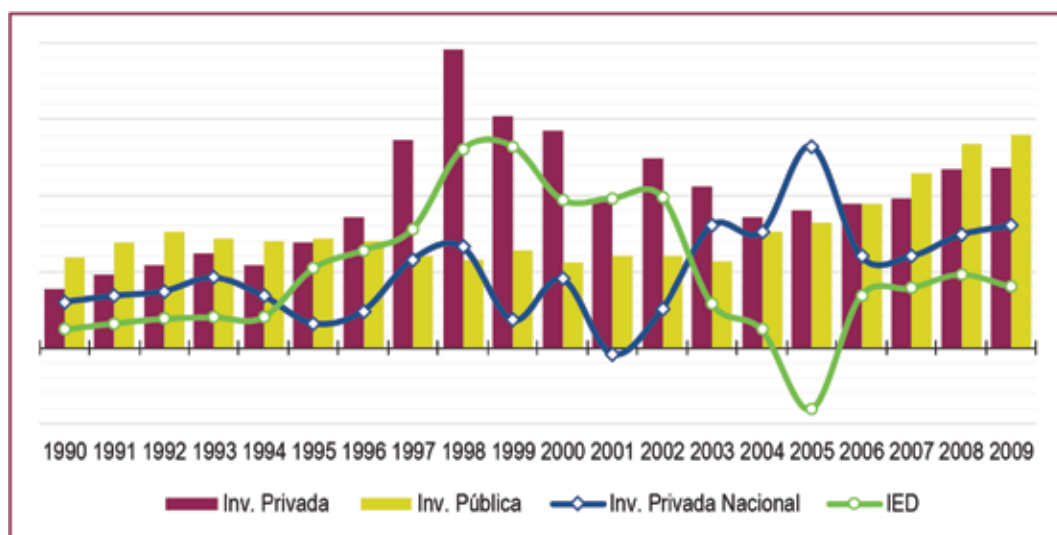
**Cuadro 4. Bolivia: Formación bruta de capital fijo en maquinaria, equipos y otros**

(Millones de dólares a precios constantes de 2000)															
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
309,1	425,8	479,1	475,4	383,9	474,8	545,3	826,4	945,5	842,8	743,2	480,0	561,1	570,8	546,6	576,5

Fuente: Elaboración propia, con datos de CEPAL 2006.

En el gráfico siguiente se ve que la IED desplazó a la inversión pública como principal agente de incremento del stock de capital desde 1996 a 2002. Antes entre 1990 a 1995 y después de 2002, la inversión pública constituyó el principal componente de la FBKF con excepción del año 2005 en que la inversión privada nacional tuvo un comportamiento inédito.

**Gráfico 2. Inversión privada y pública**



Fuente: Elaboración propia, con datos de CEPAL 2021. IED.

En cuanto a la composición de la FBKF (cuadro siguiente) se observa que para la inversión pública el componente más importante ha sido la construcción y, en menor grado, la inversión en Bienes de Capital. En cambio, el comportamiento de la inversión privada (doméstica y extranjera) prioriza la FBKF consistente en Bienes de capital. Esto tiene que ver con el rol que asumieron los diferentes actores en este periodo, siendo que el sector público debía proveer la infraestructura y la inversión social, mientras que el sector privado la inversión productiva liderada por la IED.

## La inversión extranjera en Bolivia

**Cuadro 5. Bolivia: Participación de la formación bruta de capital fijo a precios corrientes, según producto**

	(en porcentajes)															
	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Bien de Capital	44,3	50,0	50,6	49,6	45,9	49,2	51,2	57,1	49,5	51,0	50,8	42,9	40,8	44,4	43,5	46,3
Construcción	55,7	50,0	49,5	50,4	54,1	50,8	48,8	42,9	50,5	49,0	49,3	57,1	59,2	55,6	56,5	53,7
Público	60,6	60,1	59,5	53,7	57,1	51,2	44,9	31,0	22,9	29,7	28,3	38,6	35,3	40,9	56,3	52,9
Bien de Capital	26,7	28,6	28,4	23,1	23,9	19,7	16,5	7,68	4,23	8,18	3,11	2,68	5,83	7,97	16,5	13,8
Construcción	33,9	31,4	31,1	30,6	33,2	31,5	28,4	23,3	18,7	21,5	25,2	35,9	29,5	32,9	39,8	39,1
Privado	39,4	40,0	40,5	46,3	42,9	48,8	55,1	69,0	77,1	70,3	71,7	61,4	64,7	59,2	43,7	47,2
Bien de Capital	17,7	21,4	22,2	26,5	22,0	29,5	34,7	49,4	45,3	42,8	47,6	40,3	35,0	36,4	27,0	32,5
Construcción	21,8	18,6	18,3	19,8	20,9	19,3	20,4	19,6	31,8	27,5	24,0	21,1	29,7	22,7	16,7	14,6

Fuente: Elaboración propia, con datos de UDAPE, Dossier 2010.

Durante los periodos de la capitalización y apertura a la IED (1996-2000) predomina la inversión en bienes de capital. Además, el dato anterior se relaciona con un origen predominantemente privado de la FBKF que, en promedio, supera el 70% del total.

En cuanto a los flujos de IED, que son inéditos por su magnitud, en el periodo 1997-2002, los sectores preferentes de esta inversión serían los relacionados con recursos naturales y con servicios públicos oligopólicos, como puede verse a continuación.

**Cuadro 6. Bolivia: Inversión extranjera directa, según actividad, 1996-2005**

	(en miles de USD)										
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Explot./Explor. de petróleo y gas	53.375	295.942	461.909	384.108	381.569	453.053	462.816	247.771	184.482	139.317	
Explot./Explor. de minas y canteras	19.674	29.938	38.155	23.142	28.501	34.502	11.560	20.460	37.799	223.628	
Industria Manufacturera	28.238	25.379	16.149	149.553	93.424	87.335	91.132	62.160	88.723	31.036	
Prod./Dist. E. Eléctrica, Gas y Agua	38.648	105.185	84.912	71.698	42.018	41.388	42.325	35.815	73.626	10.087	
Construcción	104	181.619	103.503	140.642	64.380	18.180	282.968	88.556	8.493	5.067	
Venta x Mayor y Menor	5.838	764	5.092	21.789	33.293	12.609	11.047	57.769	24.184	41.402	
Trans., almace. y comunicac.	244.132	179.574	223.337	168.871	108.905	200.826	39.728	39.093	6.853	11.566	
Intermediación Financiera	35.836	23.898	88.786	42.041	42.496	20.129	54.934	9.359	20.031	18.248	
Otros	1361	11.725	4.219	8.605	37.889	9.089	2.505	5.938	4.217	7.832	
Total	427.205	854.024	1.026.060	1.010.448	832.475	877.112	999.013	566.922	448.407	488.184	

Fuente: UDAPE. Dossier estadístico, 2010.

Entre 1994 y 2002 la IED acumulada que llega al país alcanza USD 5.711 millones. Los sectores más favorecidos con esta inversión no serán los de la industria manufacturera del país sino aquellos ligados a los hidrocarburos, telecomunicaciones, transporte aéreo y ferroviario y energía eléctrica. La minería también tendrá la afluencia de IED, pero en una fase posterior.

La IED hacia la industria de manufacturas representa tan sólo el 9% de la IED total recibida por el país entre 1996 y 2005. Esta inversión alcanza su máximo nivel durante el año 1999, con casi 150 millones de dólares, seis veces más que el promedio de los años anteriores. En los años siguientes hasta 2004, el promedio de la IED en el sector industrial manufacturero fue de USD 85 millones, regresando a los niveles anteriores a 1999.

Al respecto Escobar y Montero señalan que: “el sector industrial no ejerce atracción importante para el capital extranjero (...) por las condiciones estructurales, comparativamente menos ventajosas que en otros países, para lograr competitividad y por el tamaño del mercado interno” (Escobar, Montero, 2003:55).

En nuestro criterio, era lógico que la IED se dirigiera al sector que mejores perspectivas tenía en ese momento (exploración y producción de gas), dados los estímulos que significaba contar con un mercado seguro (Brasil) y un gasoducto en construcción; y aunque los precios estaban ciertamente deprimidos, las tasas impositivas daban el margen para una inversión exitosa en términos de beneficios. Después, los precios en alza convertirán dichas inversiones en un gran negocio, llevando la necesidad de modificar los tributos cobrados, mediante el referéndum y la ley de hidrocarburos, para que mejore la participación del Estado, como efectivamente sucedió.

### EL RETORNO AL ESTATISMO

Es significativo que, en estos años (2006-2019), bajo los escenarios más propicios imaginables, no se tuvo una elevación de la FBKF proporcional a la del ahorro doméstico. En el esquema previo del modelo neoliberal se hablaba del círculo virtuoso, que se produciría como resultado de automatismos de mercado, de manera que se esperaba que los efectos de la IED en la capitalización de las empresas estatales y en el éxito del modelo exportador de gas, que se produjo, llevarían casi automáticamente y por derrame a la transformación, acorde con los mecanismos de mercado y con políticas neutrales.

En un entendimiento muy diferente, el gobierno populista de Evo Morales se pronunciaba por las políticas selectivas para una transformación productiva superadora del extractivismo (PND, 2006-2011). Sin embargo, esta declaración no pasó de ser una

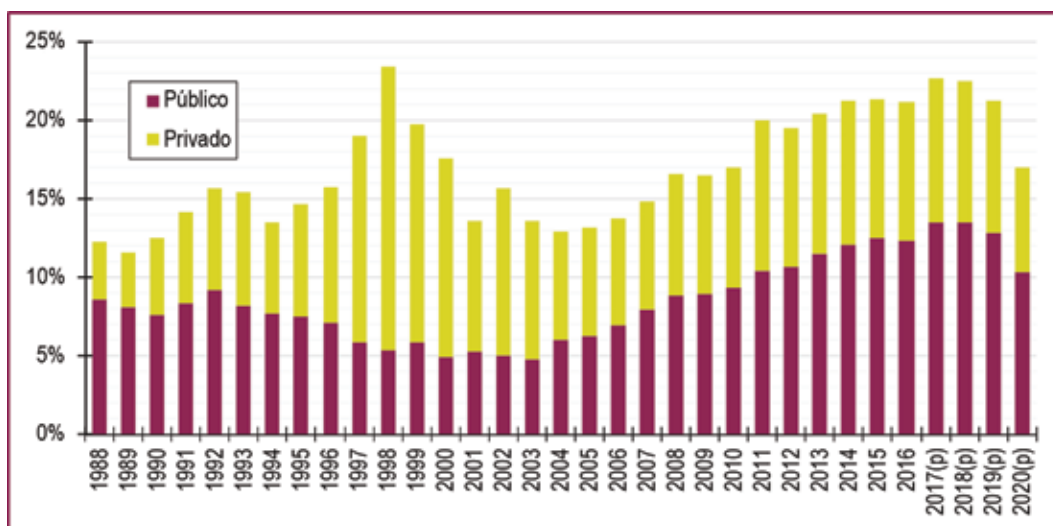
## La inversión extranjera en Bolivia

buena intención, ya que no se tradujo en políticas industriales de reconversión productiva modernizadora, en plena época de cambio tecnológico. (Ver: Seoane y Wanderley, 2012. PIEB y Seoane, 2016).

Una de las razones hace relación con que, en el periodo de incremento sustancial de las exportaciones de productos básicos, la cuenta corriente se volvió superavitaria, de manera que el ahorro interno llegó a niveles de casi el 30% del PIB, pero la FBKF nunca llegó a superar el 20% del PIB y, tampoco, el nivel récord de 1998 de 23%, financiado con IED.

Si observamos la gráfica siguiente, vemos que la FBKF pública volvió a ser predominante, incorporando a la tradicional inversión en construcción e infraestructura, nuevas inversiones de capital con la creación de empresas públicas en diversos sectores, las más de ellas de dudosa utilidad y necesidad y en muchos casos desplazando y en competencia desleal con el sector privado.

**Gráfico 3. Formación bruta de capital y PIB**



Fuente: Elaboración propia, con datos de INE, 2021.

Según CEPAL (2021), el acervo de IED en Bolivia pasó de casi 6 mil millones de dólares en 2001 a 10 mil millones de dólares en 2020. Su nivel máximo fue en 2015 y 2016.

El cuadro muestra que las relaciones con el PIB, de ser un porcentaje alto, mayor al 70%, disminuyen, de manera que la IED decaerá porcentualmente, pero crecerá como acervo monetario. Esto nos está mostrando una tasa de crecimiento menor de la IED

respecto al PIB en dólares, por lo que una conclusión es que el alto crecimiento del PIB estuvo ligado a la inversión externa de los periodos anteriores. Asimismo, la IED permitió la expansión importante de la capacidad productiva, lo que se patentizó en un incremento de los volúmenes producidos, reforzado además por una elevación de precios internacionales de las materias exportadas. Esto hizo crecer el ingreso más que el producto (en volumen), es decir, el PIB también creció por fenómenos monetarios, no sólo de los precios en alza, como también de la depreciación del dólar.

**Cuadro 7. Bolivia: Acervos de inversión extranjera directa**

	(en millones de dólares y proporción del PIB)										
	2001	2005	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Acervos	5.983	4.905	8.809	10.992	11.785	11.598	11.585	12.241	11.835	11.710	10.430
% PIB	72	51	33	36	36	35	34	33	29	29	27

Fuente: Elaboración propia, con datos de Informe IED, CEPAL, 2021.

En cuanto a la procedencia de capitales, en lo referido a IED, llama la atención en la información del cuadro siguiente, que su composición no incluye la presencia de empresas chinas. Esto se explica porque muchas empresas chinas son en realidad contratistas del Estado para la ejecución de obras públicas financiadas con recursos de préstamos del gobierno chino o del propio gobierno de Bolivia, por lo que no se contabilizan como IED.

**Cuadro 8. IED: Ingreso por país de origen**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Perú	35	26	40	82	12	56	101	44	-5	247	13	145	37	127
España	50	25	145	271	235	364	676	537	369	164	167	208	274	119
Países bajos	20	20	10	1	5	31	15	3	0	-13	-3	47	45	37
Bahamas	2	0	6	3	2	29	4	74	-5	5	-17	5	-39	20
Argentina	84	65	1	40	48	7	23	30	65	6	35	23	25	16

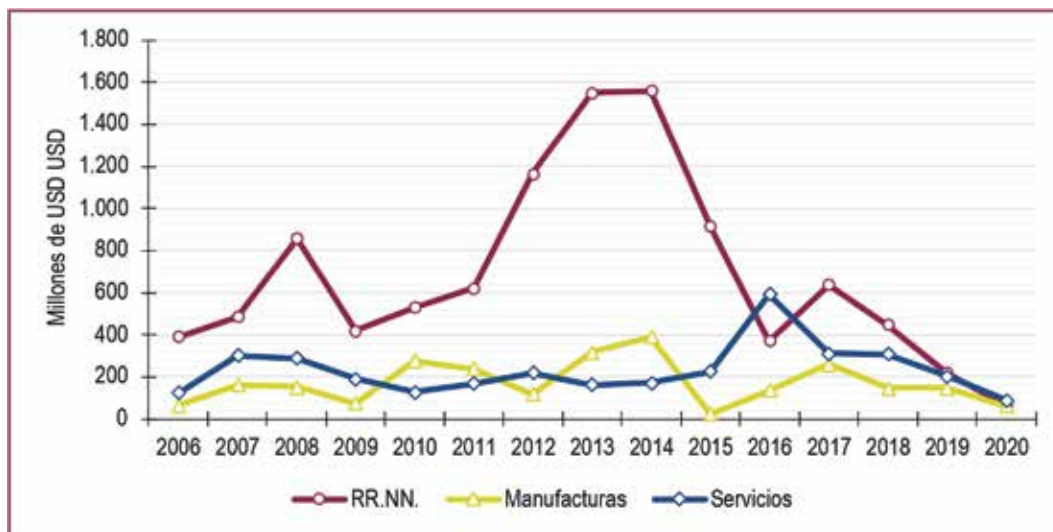
Fuente: Elaboración propia, con datos de CEPAL, Informe IED. 2021.

Los ingresos de IED durante el periodo 2006-2020, van a dirigirse principalmente al sector de recursos naturales, sin embargo, se observa un crecimiento de éstas para el sector de manufacturas que pasa de un monto menor de USD 100 millones en 2006 a su nivel máximo en el periodo con USD 390 millones en 2014.



## La inversión extranjera en Bolivia

Gráfico 4. Ingreso de IED por sector



Fuente: Elaboración propia, con datos de CEPAL, Informe IED, 2021.

### LA IED EN LA MANUFACTURA

La IED hacia el sector de la industria manufacturera que, como vimos anteriormente, empieza a dinamizarse en los años 1990, ha de intensificarse hacia finales de esa década y principios de los 2000. En efecto, durante la década que va de 1996 a 2005 se tuvo un promedio de IED en el sector de manufacturas de USD 67 millones y en el periodo siguiente de 2006 a 2019, el promedio anual de los ingresos de IED fue de USD 180 millones.

La anterior descripción de los promedios nos dice que, aún cuando la IED al sector de la industria de manufacturas ha sido inferior en términos relativos respecto a la IED en los sectores tradicionales (minería e hidrocarburos), la trayectoria ha sido de un crecimiento sostenido en los años de liberalización y bonanza, debido al crecimiento del mercado interno y las expectativas derivadas del inicio de los acuerdos con el Brasil y Argentina y el exitoso plan de capitalización y apertura de la economía nacional a la IED.

Esta trayectoria de crecimiento de la IED en el sector manufacturero ha involucrado una serie de compras de empresas previamente instaladas en el país. A continuación, una muestra de estas adquisiciones:

- En 1993 la empresa internacional UNILEVER adquirió y fusionó cuatro empresas bajo el nombre de QUIMBOL LEVER S.A. Las empresas adquiridas fueron Quimbol, Indesa, Patria y Cambagras. En 2004 la compañía pasa a denominarse Unilever Andina S.A. como subsidiaria de la empresa multinacional británico-neer-

landesa Unilever, dedicada a la producción y distribución de productos de higiene y alimentación. En 2019 adquirirá las acciones de la empresa Astrix de Cochabamba, una empresa que producía artículos de aseo personal y de limpieza, líneas que pasan a depender de Unilever Andina S.A., mientras que la sección de alimentos sigue bajo control de Astrix.

- En 1996 el grupo peruano Gloria S.A. privatiza las plantas industrializadoras de leche, en La Paz y en Cochabamba. Posteriormente, en 1999, el grupo Gloria decide adquirir el 100 por ciento de acciones de PIL S.A.M. de Santa Cruz, conformando IPIL Cruz, y finalmente en marzo de 2004, PIL Andina absorbe definitivamente a IPIL Cruz y, en conjunto, forma la gran familia PIL Andina. Este grupo tiene tres modernas plantas de producción capaces de industrializar una amplia variedad de productos y ha diversificado su producción más allá de los lácteos, con productos como helados, mermeladas, jugos de frutas, entre otros.
- La empresa cementera ITACAMBA comenzó a operar en 1997, habiendo recibido los aportes accionarios de Votorantim, empresa multinacional brasileña, una de las más grandes del mundo y, posteriormente de la española Molins S.A. En 2015, la empresa inició la construcción de su nueva planta en la zona de Yacuses Santa Cruz y la inauguró en 2017. Para este fin, realizó una inversión de más de 220 millones de dólares, lo que le permitió cuadruplicar su producción a 50 mil bolsas diarias, con lo que su marca “Cemento Camba” pasó a liderar las ventas en Santa Cruz y exportar su producto a Argentina y Paraguay.
- En 1998 el 50% de las acciones de la fábrica de aceites SAO pasó a la multinacional *Archer Daniels Midland Company* (ADM), uno de los mayores procesadores agrícolas del mundo, que compró el saldo en 2001.
- También en 1998 se vendió el 51% de las acciones de la fábrica de papel Kupel-Indupel a Kimberly Clark. Así, se constituyó Kimberly Bolivia S.A. y cinco años más tarde, en 2003, adquirió el porcentaje restante. Kimberly Clark, es una multinacional estadounidense que inició, en los últimos años, una serie de inversiones para fortalecer su proceso productivo y su oferta de innovaciones en Bolivia.
- El año 2000 un 24% de las acciones de la Cervecería Boliviana Nacional (CBN) fue adquirida por la empresa Argentina Quilmes por USD 71 millones. Los herederos de las acciones de Max Fernández, tras su muerte, empiezan a vender acciones a Quilmes, y en el año 2000 el mayor accionista Jhonny Fernández, vende el 21% de las acciones que poseía, pasando el grupo Quilmes Industrial S.A. a controlar la empresa, con 69,8% del paquete accionario. A su vez Quilmes fue adquirida tiempo después por el grupo belga-brasileño Anheuser-Busch InBev (no se conocen los

montos de estas operaciones). La empresa Quilmes adquirió también el 70% de las acciones de Taquiña de Cochabamba y el 100% de la cervecería Ducal de Santa Cruz, fusionando estas con CBN, y adoptando como grupo el nombre de Cervecería Boliviana Nacional.

- En 2011, la fábrica de galletas Fagal fue vendida a la compañía Nestlé por 133,1 millones de bolivianos.
- En 2014 destaca la compra del 34% de las acciones de Bebidas Bolivianas S.A. (BBO), que produce Cerveza Real, Malta Real, Mendocina y Free Cola, por parte de la Compañía Cervecerías Unidas (CCU S.A.), de Chile.
- La venta de la Sociedad Boliviana de Cemento (SOBOCE) en 2015, fue anunciada por el empresario Samuel Doria Medina, que transfirió todas sus acciones (51%) al grupo peruano Holding Cementero S.A., por un valor de 300 millones de dólares. El consorcio internacional de capitales peruanos ya tenía una participación accionaria minoritaria en la cementera, que llegaba al 47%, pero con la compra de las acciones de Doria Medina (51%) paso a poseer el 98%, tomando el control de la firma.
- ALICORP, es un grupo empresarial que adquirió en 2018 las dos principales compañías bolivianas en el rubro de las oleaginosas: Industrias del Aceite S.A. (FINO) y Sociedad Aceitera del Oriente S.R.L. (SAO). Según el portal peruano Semana Económica, la compra de ambas empresas fue registrada en la Superintendencia del Mercado de Valores en Perú, donde ALICORP informó sobre la compra en Bolivia, de la totalidad de las acciones de SAO por 115,37 millones de dólares y la adquisición de FINO, por 292,96 millones de dólares.

La importancia de estas empresas puede aquilatarse observando la información del ranking de las más importantes empresas que anualmente publica el investigador Hugo Siles (2021) y que incluye a empresas industriales con participación de capitales extranjeros, información que utilizamos para la siguiente información:

- En la gestión fiscal de 2020, las empresas del sector industrial manufacturero generaron el 16,6% de los ingresos de las 500 principales empresas del país, sólo superados por las del sector hidrocarburos, que generaron el 33,4%.
- De las diez empresas más importantes en ingresos: tres son estatales (YPFB, YPFB refinación y ENTEL); cuatro industrias de manufacturas (ALICORP, CBN, EM-BOL y PIL Andina); una empresa de telecomunicaciones TIGO-TELECEL; una minera (Minera San Cristóbal); una de electricidad: la Cooperativa de Electricidad de Santa Cruz (CRE).

- De las cinco empresas más grandes de la industria manufacturera, todas son empresas con IED: CBN, ALICORP, EMBOL, PIL Andina y SOBOCE.
- Si tomamos las 50 empresas más importantes por ingresos en 2021, las empresas industriales con IED, en orden de importancia, son: Alicorp (3), CBN (7), Embol (9), PIL Andina (10), SOBOCE (25), Droguería INTI (41), Unilever Andina Bolivia (49), Kimberly Bolivia (50).
- En el ranking de activos, las más importantes hasta el puesto 31 son empresas públicas o bancarias, además de Minera San Cristóbal y TIGO-TELECEL. En el lugar 32 aparece SOBOCE, en el 34 ALICORP y en el 35 la CBN. Las demás empresas del sector con IED están mucho más atrás.
- En el ranking de utilidades, ocupan los primeros lugares, después de ENTEL y YPFB, CBN (3), ALICORP (7), EMBOL (9), Laboratorios COFAR (12), Laboratorios BAGÓ (17), Droguería INTI (18) y Laboratorios IFA (49). Las empresas de la rama farmacéutica ascendieron de lugar en el ranking en cuanto utilidades, como resultado de la pandemia.

**Cuadro 9. Las 13 empresas industriales con mayores activos. 2020** (en millones de bolivianos)

Empresa	Activos	Ingresos/ventas	Utilidades	Utilidad/Activo ROA	Capital
SOBOCE S.A.	3.480	1.233	-81	-2,3%	IED
Cervecería Boliviana Nacional S.A.	3.093	2.536	299	9,7%	IED
Embotelladoras Bolivianas Unidas S.A.	2.830	2.286	150	5,3%	IED
Industrias Oleaginosas S.A.	2.036	1.242	30	1,5%	Nacional
Pil Andina S.A.	2.008	2.251	9	0,5%	IED
Ingenio Scroalcoholero Aguai S.A.	1.645	519	7	0,5%	Nacional
Ingenio Azucarero Guabirá S.A.	1.569	885	46	2,9%	Nacional
Itacamba Cemento S.A.	1.462	475	-36	-2,5%	IED
Industria Azucarera San Aurelio S.A.	1.151	193	4	0,3%	Nacional
Droguería Inti S.A.	975	743	99	10,2%	Nacional
Empresa de envases papeles y cartones S.A.	735	264	10	1,4%	Nacional
La Papelera S.A.	709	277	4	0,6%	Nacional
Unilever Andina Bolivia S.A.	630	575	-40	-6,4%	IED

Fuente: Elaboración propia, con datos de Hugo Siles Espada, Ranking 2021.

### DOS CASOS ESPECÍFICOS DE ESTUDIO

En este punto hacemos un análisis más exhaustivo de dos experiencias de IED en la industria boliviana: Cervecería Boliviana Nacional y Unilever Andina Bolivia. Son dos empresas que consideramos emblemáticas porque la propiedad mayoritaria y control accionario corresponde a dos multinacionales que controlan y organizan cadenas de

abastecimiento y cadenas de valorización a escala global. Y, quizás, lo más importante: que su desempeño encaja aproximadamente en el concepto de capital constructivo, en términos de integridad, observancia de la ley, resguardo de derechos laborales, cuidado del medio ambiente y otras prácticas corporativas. De hecho, esta es la hipótesis en nuestra exploración a estas dos experiencias empresariales con capital extranjero.

### CERVECERÍA BOLIVIANA NACIONAL (CBN)

Creada en 1877, por el emprendedor alemán Alexander Wolf con el nombre de *Wolf & Company*, se transformará en Cervecería Boliviana Nacional en 1886, con la participación de nuevos socios, la mayoría de la misma nacionalidad. El 20 de octubre de 1886 se fusionan la Cervecería Nacional con la Cervecería Americana en la ciudad de La Paz y juntas forman la compañía Cervecería Boliviana Nacional (CBN), siendo sus propietarios los señores Federico Groenewold, Luis Ernst, Hugo Preuss, Eugenio Stohmann y Jorge Burgos.

A inicios del siglo XX la CBN se instaló muy cerca de la estación de trenes, lugar que coincidía con el portal de ingreso a la ciudad de La Paz. En 1920, la empresa asumirá la categoría de Sociedad Anónima, ampliando su capital y su capacidad de producción. Para esos años, se construirá su planta industrial en una avenida céntrica de la ciudad.

En los años de 1940 se introdujo al mercado nuevos tipos de cerveza como la “Munich” y la “Pilsener”. Posteriormente, se incorporó la planta de cervecería en el municipio de Viacha con la vertiente de agua de Challapampa, famosa por su pureza.

La CBN hizo una importante renovación de maquinaria después de concluida la segunda guerra mundial, para procesar la cebada que emplea como insumo y obtener mayor cantidad de malta. En 1950 se hizo otra renovación de maquinaria en la fábrica y se modernizaron los procesos productivos, práctica que se reiteró en años siguientes, consolidando un liderazgo indiscutible en la producción de cerveza para el departamento de La Paz.

A finales de 1986, Max Fernández Rojas asume como presidente ejecutivo y comienza una nueva etapa de expansión de la empresa, destacando la construcción de la planta de CBN en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y su funcionamiento a partir del año 1992, con una moderna infraestructura que le permitiría ampliar su mercado en la región oriental del país.

El año 1995 se inaugura la fábrica de envases de aluminio o enlatados (ENALBO), ubicada en la ciudad de Oruro, para la dotación de envases enlatados de cerveza.

En julio de 1999, el grupo argentino Quilmes se convirtió en la principal fuerza de la industria de la cerveza en Bolivia, ya que con 71 millones de dólares adquiere el 24% de las acciones de la CBN, que, sumados a la posesión que ya tenía Quilmes del 70% de las acciones de la “Taquiña” de Cochabamba –empresa que controlaba el 15% del mercado cervecero–, y la adquisición del 100% de “Ducal”, de Santa Cruz –que significaba de 20% del mercado nacional– logra capturar el 65% del mercado boliviano de la cerveza.

Quilmes terminó comprando las acciones de los herederos de Max Fernández, para tener el control mayoritario de la CBN. A partir de agosto de 2001, Quilmes integra en CBN, como una sola compañía los patrimonios de Cervecería Boliviana Nacional Santa Cruz, Cervecería Santa Cruz S.A. y Cervecería Bavaria Unión Tarija S.A.; y también desde enero de 2003 los patrimonios de Cervecería Taquiña S.A. y Envases de Aluminio Boliviano S.R.L. (ENALBO S.R.L.). En consecuencia, Quilmes se hace del control del 69,6% de las acciones del grupo CBN, mientras que el 30,4% restante pertenece a un grupo de accionistas bolivianos.

Poco tiempo después la empresa brasileña fabricante de Brahma (AmBev) compra las acciones y pasa a controlar Quilmes de Argentina. No pasaron muchos meses antes de que AmBev, a su vez, se fusionase con la gigante europea Interbrew, fabricante de Stella Artois y Beck’s, para formar el gigante cervecero InBev (grupo belga-brasileño). Como resultado, InBev se hizo del control de QUINSA (Quilmes), que a su vez era socio mayoritario de CBN.

En 2009 CBN incorporó, mediante un proceso de fusión por absorción a la empresa Bebidas y Aguas Gaseosas de Occidente S.R.L. (ByAGO S.R.L.), integrando a su patrimonio dos plantas de elaboración y envasado de bebidas gaseosas.

### *PATRIMONIO Y DESEMPEÑO ECONÓMICO-FINANCIERO*

Según datos de la página web de la CBN y la Memoria 2020 de la empresa, la composición de su capital es como sigue: 85,6% de *LAScan Beverage Company AB* (anteriormente InBev), 1,03% de la Corporación del Seguro Social Militar y 11,45% de otros, de modo que prácticamente el 86% de su capital accionario es capital extranjero y 14% capital nacional, con un patrimonio de 2.516 millones de bolivianos, equivalentes a 361 millones de dólares.

CBN cuenta con 8 plantas cerveceras y de gaseosas, en las ciudades de La Paz, El Alto, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y Tarija. Produce las marcas Paceña (marca líder en Bolivia), Huari, Taquiña, Cruceña, Ducal, Astra, Bock e Imperial, además de la em-

## La inversión extranjera en Bolivia

botelladora de Pepsi y 7up. También ha incorporado en sus marcas productos que se importan provenientes de filiales del grupo transnacional al que pertenece: Corona, Brahma, Stella Artois, Beck's y la bebida MixxTail; productos distribuidos por CBN en el mercado boliviano.

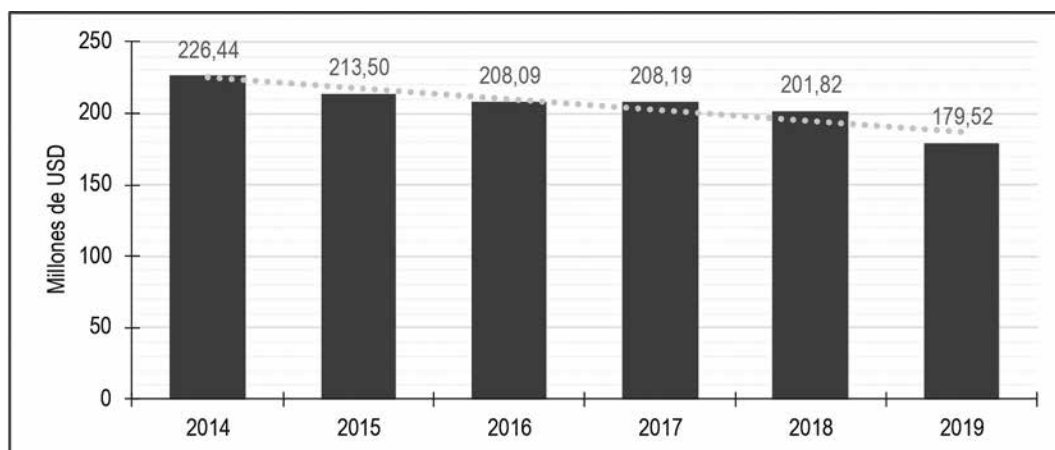
**Cuadro 10. Patrimonio empresarial**

Plantas cerveceras: 5	Planta de envases de aluminio: 1
Plantas de gaseosas: 2	Sucursales de distribución: 18
Impuestos: Bs1.553,4 millones, principal aportante privado en Bolivia (USD 223 millones)	Inversión 2021: Bs.245 millones (USD 35 millones)
Empleos directos: 1.700	Empleos indirectos: 6.200
Transporte: 600 transportistas y fleteros	Puestos de venta: 87.000

Fuente: Elaboración propia, con datos de CBN ([www.cbn.bo](http://www.cbn.bo)).

En la actualidad CBN es la empresa número uno en Bolivia en el sector de la cerveza, y también la compañía más importante del sector privado en ventas en el mercado nacional. Asimismo, es una de las empresas privadas que mayores impuestos paga al fisco, con Bs.1.544 millones (USD 223 millones) en el año 2020, de los cuales Bs.359 millones (USD 51,6 millones) correspondieron a utilidades y el resto por impuestos al consumo específico de la cerveza y otras tasas. Las ventas anuales entre 2015 y 2019 fueron en promedio USD 505 millones. Pero sus utilidades fueron decreciendo desde 2014, como lo indica la gráfica siguiente:

**Gráfico 5. CBN: Ventas anuales**



Fuente: Elaboración propia, con datos de Capra, Guido, Ranking Nueva Economía, serie de varios años.

En comparación con el resto de las empresas en el país, las utilidades de CBN han sido generalmente altas (utilidades sobre inversión y sobre activos). Sin embargo, en los años



2019 y 2020 (este último afectado por la pandemia), sus utilidades han ido decreciendo. El cuadro siguiente muestra los indicadores de rentabilidad económica y financiera:

**Cuadro 11. CBN: Rentabilidad económica y financiera**

CBN	Utilidad sobre Ventas	Rentabilidad Económica (ROI)	Rentabilidad Financiera (ROE)
2020	11,8%	9,7%	19,9%
2019	35,5%	29,3%	50,0%
2018	85,5%	30,8%	46,7%
2017	41,1%	30,4%	47,5%
2016	41,1%	30,6%	47,5%
2015	42,6%	32,9%	52,1%
2014	61,2%	32,0%	52,7%

Fuente: Elaboración propia, con datos de: Capra, Guido: Ranking Nueva Economía Virtual.

Según informaciones de la propia empresa (Memoria 2020~2021), CBN se encontraría en situación de estancamiento desde el año 2015, debido principalmente a que se le carga con una tasa impositiva muy alta (el Impuesto al Consumo Específico), con el resultado de que la boliviana sería hoy en día la cerveza más cara de Latinoamérica. Según la misma fuente, *“la cerveza paga un impuesto por mililitro de alcohol tres veces más alto que el promedio de la industria de bebidas alcohólicas, convirtiendo a CBN en la principal empresa industrial en contribución impositiva”* (pag.9).

Asimismo, se señala que el contrabando es un factor que disminuye las ventas y las utilidades, ya que de 10 cervezas consumidas en el mercado boliviano dos cervezas ingresan de contrabando. Otro factor que resta competitividad a la cerveza nacional frente a los productos extranjeros es el tipo de cambio vigente, que aprecia la moneda boliviana con relación a las monedas de los países vecinos que sí han venido ajustando su valor de cambio. Estos son aspectos que CBN parece percibir como amenazas y que inciden en una estrategia más defensiva de CBN, como importar cerveza de las otras filiales de la transnacional InBev en países vecinos, así como en una tendencia de contracción de sus inversiones en Bolivia<sup>102</sup>.

### EXTERNALIDADES POSITIVAS

Varias otras externalidades se derraman sobre la economía del país desde la actividad de la industria cervecera con participación del capital transnacional. De hecho, CBN

<sup>102</sup> Ibo Blazicevic, presidente ejecutivo de CBN, ha respondido a una consulta periodística, en los siguientes términos: *“No, porque no tenemos una Ley de Promoción de Inversiones con sus reglamentos. Se hizo una norma que no atrajo a nadie, y no hay un reglamento que raye bien la cancha, ni que dé incentivos (... además) lo que está pasando con la economía y con la industria manufacturera especialmente, es que con el tipo de cambio fijo que tenemos desde hace casi nueve años, hemos perdido competitividad... claramente, las importaciones se han multiplicado y la industria boliviana está sufriendo un embate de la importación legal, pero también del contrabando”*. (El Deber, 21/04/2019).



exporta sus productos a países vecinos, lo que contribuye a diversificar la oferta exportable de Bolivia.

Siendo parte de una compañía globalizada, CBN ha adoptado una serie de buenas prácticas corporativas, como la innovación permanente en sus procesos productivos y planes de negocios, la automatización tecnológica, la capacitación continua de su personal, el cumplimiento estricto de las normas laborales y una preocupación constante de afectar negativamente el medio ambiente, aplicando el tratamiento de desechos y otras modalidades avanzadas de gestión ambiental siguiendo estándares internacionales en la industria.

### *RESPONSABILIDAD SOCIAL*

El programa de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) de CBN, se estructuró en 2010 sobre tres pilares: *Consumo Responsable, Medio Ambiente y Comunidad*. En ese marco, la empresa despliega por varios años un conjunto diverso de actividades en muchas ciudades, regiones y pequeñas localidades del territorio nacional, entre las que sobresale el apoyo a: unidades de salud pública, escuelas y otros centros educativos, expresiones de la cultura popular, festividades religiosas y deportes variados<sup>103</sup>. Posiblemente, CBN sea la empresa más activa en el país en esta clase de apoyos y por lo cual su inserción en el tejido social boliviano es también significativa.

### UNILEVER ANDINA BOLIVIA S.A.

La multinacional Unilever fue fundada el año 1890 en el Reino Unido por William Hesketh Lever. Actualmente, el conglomerado a nivel internacional está compuesto por más de 400 marcas de productos y tiene presencia en más de 150 países.

La empresa llegó a Cochabamba, Bolivia, a finales de 1993, con la adquisición y fusión de cuatro empresas bajo el nombre de QUIMBOL LEVER S.A. Las empresas adquiridas fueron: Quimbol, Indesa, Patria y Cambagras.

En el año 2004, la empresa adopta el nombre Unilever Andina Bolivia S.A. La planta y sede principal de la empresa se encuentra ubicada en el municipio de Colcapirhua de Cochabamba. Sus productos abastecen a alrededor del 60% del mercado boliviano, en sus respectivas categorías.

---

<sup>103</sup> Entrevista con ejecutivos de CBN.

A finales de 2019, Unilever concretó la compra de acciones de la empresa Astrix de Cochabamba, fabricante por más de 20 años de artículos de aseo personal y de limpieza, y también de una línea de alimentos. Unilever informó de la compra de acciones para las líneas de artículos de limpieza de hogar y de aseo personal, excluyendo de la compra la línea de alimentos de Astrix<sup>104</sup>.

### *PATRIMONIO*

Unilever cuenta con plantas diversas para cada sector de productos, correspondientes a las líneas de detergentes en polvo (OMO, Cuñatai, Surf, Skip), planta para champú (Sedal en sachet), planta de jabón de barra (Puma y OMO) y planta de sulfonación (materia prima para detergentes en polvo). Además de fabricar en el país las marcas de detergente OMO, SKIP y SURF, Unilever produce champú Sedal, jabones Puma y jabones Omo, como sus principales marcas.

Asimismo, distribuye una diversidad de marcas dedicadas al aseo personal, la limpieza del hogar y alimentos, que son producidas en plantas ubicadas en sucursales de la misma cadena global de valorización de la que forma parte, o sea importadas como comercio intra-firma.

### *LÍDER EN DETERGENTES*

#### *Y PRODUCTOS DE CUIDADO PERSONAL*

Unilever es líder en detergente en polvo, con sus marcas OMO, Surf, Skip, Astrix y ABC. Con la marca Ola de Astrix, Unilever logra participar ahora en categorías donde antes no estaba, como lavavajillas, acondicionadores de ropa, limpiadores de pisos, de pequeñas superficies y otras.

**Cuadro 12. Productos manufactrados por Unilever Andina S.A.**

Nº	Producto	Categoría
1	Detergente Omo	Limpieza del Hogar
2	Detergente Skip	Limpieza del Hogar
3	Detergente Surf	Limpieza del Hogar
4	Productos Cif	Limpieza del Hogar
5	Jabón en barra Puma	Limpieza del Hogar
6	Jabón en barra Omo	Limpieza del Hogar
7	Champú Sedal	Cuidado personal
8	Productos Dove	Cuidado personal
9	Productos TRESemmé	Cuidado personal
10	Productos Clear	Cuidado personal
11	Desodorantes Rexona	Cuidado personal
12	Desodorantes Axe	Cuidado personal
13	Cremas ST. Ives	Cuidado personal
14	Productos Pond's	Cuidado personal
15	Jabón Lux	Cuidado personal
16	Jabón Lifebuoy	Cuidado personal
17	Desodorantes Impulse	Cuidado personal
19	Jugos Ades	Alimentos
20	Maizena	Alimentos
21	Knorr	Alimentos
22	Mayonesa Hellmann's	Alimentos
23	Mayonesa Ri-k	Alimentos

Fuente: (Unilever Andina Bolivia S.A., 2017)

<sup>104</sup> Entrevista a Fernando Ciarroca, Gerente General de UNILEVER Andina S.A., El Deber 30/08/2019.

## La inversión extranjera en Bolivia

---

También ha sumado a sus marcas emblemáticas (Rexona, Dove, Lux, etc.), la marca Liz de Astrix, que es líder en el segmento de champú familiar. Todo lo cual le permite a Unilever poseer un portafolio muy amplio y ganar en competitividad en el mercado nacional.

A partir de estos logros, Unilever Bolivia ha venido expandiendo sus ventas a países del entorno regional. Así, por ejemplo, exporta a Paraguay los productos detergente OMO y detergente Cuñatai al Paraguay, y al Perú los champús Sedal en sachet. Según datos de la propia empresa, estas exportaciones representan aproximadamente 10% de sus ventas totales.

Unilever informa que genera más de tres mil empleos directos e indirectos. A la planta y oficinas principales en Cochabamba, se suma un moderno centro de almacenamiento y distribución ubicado en la ciudad Santa Cruz, y otro del mismo tipo en la ciudad de El Alto, departamento de La Paz. Desde estos almacenes se distribuyen y abastecen a los diferentes canales de venta, supermercados, mercados o tiendas de barrio.

### INDICADORES DE DESEMPEÑO

Los indicadores de la empresa muestran una tasa de rentabilidad relativamente alta en los años anteriores, pero con tendencia descendente en los años 2019 y 2020, al punto que las utilidades se trastocaron en pérdidas en 2020.

**Cuadro 13. Unilever: rentabilidad económica y financiera**

Unilever	Utilidad sobre Ventas	Rentabilidad Económica (ROI)	Rentabilidad Financiera (ROE)
2020	-7,0%	-6,4%	-9,4%
2019	2,0%	1,8%	2,7%
2018	9,3%	19,8%	79,8%
2017	10,8%	28,5%	68,9%
2016	8,2%	24,5%	67,5%
2015	7,7%	16,5%	29,7%
2014	11,2%	28,8%	79,2%

Fuente: Elaboración propia, con datos de Capra Guido, Ranking Nueva Economía.

Para el 2020, se esperaba que los indicadores mejoren por la afectación de la pandemia, cuando se masificó muchísimo el uso de productos de limpieza, incrementándose la demanda: por ejemplo, la demanda de alcohol en gel en Bolivia se multiplicó por 10 y la de jabón líquido se triplicó. Sin embargo, esas expectativas aparentemente no se concretaron ya que, en el Ranking de empresas, se observa que las ventas de Unilever Andina S.A. cayeron en 2020 respecto a 2019, de Bs.630 millones a Bs.575 millones. Asimismo, las utilidades de Bs.12 millones en 2019, se convirtieron en pérdidas de Bs.40 millones en 2020.

**Cuadro 14. Ventas Unilever Andina** (En millones de bolivianos)

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
893,2	723,1	881,4	764,1	723,5	626,4	575,2

Fuente: Elaboración propia, con datos de Capra Guido, Ranking Nueva Economía.

Actualmente Unilever Andina exporta productos fabricados en Bolivia por un monto aproximado de 12 millones de dólares al año, sobre todo a Paraguay y Perú. Del otro lado, se importan alimentos, de Brasil y Argentina, que distribuye en el país.

### *POLÍTICA DE INOCUIDAD Y SUSTENTABILIDAD*

Unilever produce cerca de 30 mil toneladas de detergente al año y cerca de mil de champú en el mismo período. Para llevar adelante esta producción aplica un riguroso control de inocuidad de los productos, además de seguridad industrial. El proceso se realiza mediante controles de calidad con muestras cada media hora. También se cuenta con un sistema de pesaje que devuelve los envases que tengan menor cantidad a lo informado en la etiqueta<sup>105</sup>.

Se informa que Unilever Andina Bolivia S.A. tiene políticas y procedimientos bien establecidos para la sustentabilidad de manera que los procesos de producción sean amigables con el medio ambiente. En ese sentido, se habrían realizado innovaciones, buscando disminuir el uso de agua, creando un producto en Bolivia (“OMO Fácil Enjuague”), que requiere de mucha menos agua para el enjuague.

Respecto al consumo saludable, desde 2010 la compañía ha puesto en marcha el Plan de Vida Sustentable de Unilever (USLP, *Unilever Sustainable Living Plan*, por sus siglas en inglés) que se aplica a todos sus productos, con indicadores de inocuidad y de reducción de niveles de toxicidad en general.

### *RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL*

Unilever informa de variadas formas de apoyo a poblaciones de bajos ingresos en las ciudades del país, en las áreas de educación, deportes y salud; por ejemplo, la asistencia a las madres en 3 maternidades en La Paz, 1 en El Alto, 2 en Santa Cruz y 1 en Cochabamba; además de programas de vacunación y entregas de material de higiene. Con la marca Rexona, Unilever auspicia a tres atletas nacionales (Karen Tórrez, Bruno Rojas y José Quintanilla), y su participación en centros de alto rendimiento, equipamiento y viajes.

<sup>105</sup> Información de Unilever Andina Bolivia. Los Tiempos, 12 de junio de 2018.

### REFLEXIONES FINALES

En las experiencias CBN y Unilever Andina Bolivia es particularmente relevante su contribución en innovaciones productivas, como es el caso de la malta de arroz para la producción de la cerveza y, de otro lado, la fabricación del detergente de enjuague con poca agua de Unilever. Son logros que posiblemente tienen mucho que ver con su condición de integrantes de consorcios multinacionales con herramientas tecnológicas de vanguardia y que están en el centro de grandes cadenas productivas en mercados exigentes y competitivos.

De acuerdo con la información colectada para este trabajo, estas dos firmas mantienen una cooperación con universidades nacionales en áreas de investigación científica y tecnológica, como se constata por las tesis e investigaciones realizadas en temas de interés de las mismas empresas, además de la contratación de empleados con formación técnica y superior que elevan la productividad laboral.

Las políticas de cuidado ambiental y de calidad e inocuidad de los productos son propias de industrias que deben ceñirse a regulaciones estrictas y a mecanismos de control y fiscalización que, incluso, pueden llegar a ser abrumadores y no exentos de atropellos y arbitrariedades de parte de las autoridades<sup>106</sup>.

Quizá lo más importante de los casos analizados, es que aportan evidencias de prácticas empresariales constructivas en el sector de manufacturas por cuenta de la IED y que, diríamos, encajan en la idea de capitales que ayudan a impulsar la industria boliviana, tan urgente de potenciarse, modernizarse y diversificarse. Esto confirma nuestra presunción de que la IED es necesaria para apuntalar este proceso y de una forma que hace de la transformación industrial una actividad compatible con las preocupaciones por el desarrollo sostenible, los derechos laborales, el empleo digno.

Al mismo tiempo, se constata que, en Bolivia, no obstante su limitado desarrollo industrial, paulatinamente se han ido creando condiciones para que compañías multinacionales encuentren oportunidades de negocios en su mercado interno; un mercado interno que en las últimas décadas, y como resultado de una rápida urbanización y expansión de las ciudades, ha crecido mucho y, con ello también, la demanda de productos de consumo masivo, como es el caso de la cerveza y de los detergentes y productos de cuidado personal.

Lo que no se ve muy claro, en los límites de este estudio, es el potencial exportador de las empresas examinadas y en general de la industria de manufacturas. Por ahora, al

---

<sup>106</sup> Entrevista a directivos de la Cámara Nacional de Industrias.

menos, el mercado externo tiene relevancia secundaria en sus planes de negocios y no se vislumbran posibilidades inmediatas de un gran impulso exportador. Y tal vez, esto mismo, porque persisten barreras estructurales y coyunturales que frenan el avance de la producción nacional en términos de productividad y competitividad, como la falta de buena infraestructura de transporte y comunicaciones, la baja calidad del capital humano, la ausencia de políticas de apertura de mercados, la apreciación de la moneda nacional, las restricciones del mercado laboral, el contrabando masivo, la creciente informalización de la actividad económica, la competencia desleal de las empresas estatales.

La persistencia de algunos de esos escollos podría, eventualmente, no sólo desalentar el ingreso de nuevos capitales extranjeros sino, inclusive, provocar el retroceso de la IED, tal como ya se empieza a notar por el flujo negativo de los últimos años.

De lo que no hay duda es que industrializar el país, con una visión acorde a los tiempos actuales, es un camino ineludible para la diversificación y potenciamiento de la economía boliviana y que para ello es necesario el concurso de la IED y del capital constructivo que puede aportarle a la sociedad. Lo que no es claro es qué tipo de política industrial es la que puede motorizar este recorrido. El alcance acotado de nuestra investigación no nos permite profundizar en esta cuestión y menos sacar conclusiones al respecto. La necesidad y el contenido de la política industrial es un debate abierto aquí y en otras latitudes, como lo es en general el papel que puede y debe jugar el Estado en este campo.

Por otro lado, en el escenario de la economía global dominada por cadenas de valor alrededor de las corporaciones multinacionales, con mercados cada vez más segmentados, y con mejoras continuas de productividad y competitividad por parte de las empresas y de los países, en medio de un avance tecnológico incesante, es evidente que Bolivia, como ya prácticamente ninguna otra nación del mundo, no tiene ninguna alternativa real a un modelo económico que promueva activamente la inversión privada extranjera y nacional, incluida, naturalmente, la industria manufacturera<sup>107</sup>.

La situación deseable de una economía basada en el aprendizaje y la innovación va a requerir contar con capitales constructivos provenientes de la IED, que complementen el ahorro nacional y las capacidades emprendedoras de los propios bolivianos. Bajo esta premisa, debe interesar, ante todo, priorizar la transferencia de conocimiento y el *know-how* de las empresas extranjeras que pueden instalarse en Bolivia, así como la oportunidad de participar en cadenas globales y regionales de valor, a partir de las ventajas

---

<sup>107</sup> Esta perspectiva coincide con la visión de la Cámara Nacional de Industria, expuesta en su publicación: *Propuesta de política industrial para Bolivia. Enero 2019*.

comparativas que el país puede ofrecer, entre ellas sus recursos naturales, su diversidad geográfica y cultural, una fuerza laboral mayoritariamente joven, su localización en el centro de Sudamérica.

Esto implica también prestar una mayor atención a la calidad de la educación, la formación de recursos humanos calificados, la inversión en I&D, el fomento del emprendimiento y la innovación, como grandes tareas que la sociedad boliviana deberá acometer en el futuro inmediato.

---

## Capítulo 7

# Régimen normativo-regulatorio de la IED en Bolivia

*Antonio Peres Velasco*<sup>108</sup>

### INTRODUCCIÓN

En esta sección se evalúa el marco constitucional, legal, regulatorio e institucional, propio de las Inversiones Extranjeras Directas (IED), para valorar el contenido de esas normas y su incidencia en la atracción, promoción y protección de la inversión extranjera, especialmente de la que puede calificar como capital constructivo por sus prácticas empresariales.

El tema se aborda con un enfoque comprensivo de los aspectos jurídicos, políticos y económicos inherentes a la promoción, constitución y protección de inversiones. Lo que se busca, sobre todo, es entender la cuestión jurídica inherente, dentro de un contexto más amplio y condicionante de los procesos jurídicos y regulatorios.

Con esta perspectiva de análisis se trata de evitar, por un lado, la consideración de la ley o la norma jurídica como fetiche o solución mágica que puede resolver por sí misma los problemas de la sociedad y la economía; por otro lado, se busca situar la problemática de las inversiones extranjeras en su relación con el orden político y económico vigente en la sociedad boliviana.

También se examina la legislación comparada, refiriendo tres casos nacionales que pueden ilustrar ciertos modelos normativo-regulatorios en materia de IED, para luego abordar con más profundidad la situación de Bolivia y extraer las conclusiones pertinentes. Finalmente, se formulan algunas propuestas de orden legislativo de cara a la necesidad de impulsar la inversión extranjera en la economía del país.

### DEFINICIONES GENERALES

Para los fines de este trabajo, definimos la Inversión Extranjera Directa (IED) como la contribución de capital (bienes tangibles) o tecnología y conocimientos (bienes intangibles) que realiza un sujeto jurídico/económico de un país de origen en un em-

---

<sup>108</sup> Este capítulo está redactado sobre el documento de investigación de Antonio Peres Velasco.



prendimiento que tiene lugar en otro país receptor, y con la expectativa de obtener una renta regular y con sujeción al riesgo inherente. Esta definición no desconoce que puede haber, y de hecho existen, otras formas quizá más precisas de conceptualizar el significado y alcance del término “Inversión Extranjera Directa”. Pero no es el tema de este capítulo profundizar en esta discusión.

El término “capital constructivo” ha sido empleado reiteradamente en los capítulos precedentes y en referencia directa con la cuestión de la IED en los sectores económicos. Lo que nos resta aquí es formular un criterio jurídico para una comprensión adecuada de la idea de “capital constructivo”. En ese sentido, postulamos que el concepto de capital constructivo puede ser entendido como la inversión extranjera que, en términos jurídico-constitutivos, se caracteriza por sujetarse, tanto en su país de origen como en el país receptor, a principios de adscripción a la ley, buenas prácticas de gobierno corporativo, anticorrupción, responsabilidad social empresarial, consonancia con principios, normas y valores propios del Estado de Derecho y respeto de su finalidad económica y comercial.

Para entender mejor la noción de capital constructivo se puede decir que es un correlato antagónico del capital corrosivo, que condensa la idea de un conjunto de malas prácticas empresariales que transgreden la ley y socaban la institucionalidad para lograr beneficios ilegítimos y espurios. El capital constructivo, lejos de beneficiarse de actos administrativos arbitrarios y discrecionales y que muchas veces lindan en la corrupción, se nutre de los principios de legalidad, transparencia e integridad.

Ahora bien, en el proceso de la globalización de la economía, la IED es objeto de regulación en cuestiones que hacen a su promoción, constitución y protección, mediante dispositivos legales de carácter nacional o doméstico y también por instrumentos internacionales de carácter bilateral y multilateral. Unos y otros han sido adoptados para establecer estándares de cumplimiento obligatorio por los gobiernos y por los inversionistas extranjeros.

En el ámbito internacional, los Estados han optado por celebrar principalmente tratados bilaterales de inversión, para proteger a los sujetos jurídicos/económicos de un país que invierten en otro país. Estos tratados han sido definidos por la UNCTAD, como “acuerdos entre dos países para el apoyo, la promoción y la protección recíproca de inversiones en los territorios de compañías basadas en alguno de los dos países”<sup>109</sup>.

---

<sup>109</sup> Sitio web. UNCTAD. En el Apéndice de ese capítulo, se presenta una relación de los tratados, convenios y acuerdos bilaterales y multilaterales suscritos por Bolivia en materia de IED.

De la combinación de normas, procedimientos, estructuras y prácticas institucionales, unas de ámbito nacional y otras de alcance internacional, han surgido distintos regímenes y políticas de regulación de la IED que los países aplican de acuerdo con sus propias realidades y objetivos y que, además, evolucionan en el tiempo. A esto nos referimos cuando hablamos de modelos normativo-regulatorios en materia de IED, o sea de arreglos institucionales que enmarcan y condicionan la relación de un país con el capital extranjero y sus posibilidades concretas de atraer IED y de influir en su desenvolvimiento y sus resultados e impactos en el proceso de desarrollo económico y social.

### PRINCIPIOS REGULATORIOS

Como fruto de la experiencia histórica y de los avances en la integración de la economía mundial, los instrumentos regulatorios, domésticos e internacionales, han consagrado un catálogo de principios regulatorios aplicables a la promoción, constitución y protección de inversiones extranjeras directas y cuya adopción varía de un Estado a otro en función de los enfoques ideológico-políticos de los gobiernos y de singularidades económicas, políticas y culturales nacionales.

*Libertad de inversión.* Conforme a la práctica internacional, los Estados resignan la potestad de autorizar o rechazar el ingreso de determinadas inversiones y reconocen a los sujetos jurídico/económicos, el derecho de expandir sus negocios en los países signatarios de instrumentos internacionales. De ello deriva un derecho recíproco de entrada y establecimiento de inversiones de los nacionales de los estados contratantes.

*Igualdad de tratamiento.* Los inversores extranjeros deben ser tratados en pie de igualdad con los nacionales, excepto en determinados aspectos expresamente establecidos por ley y relacionados con el interés público. La adscripción a este principio surge de la necesidad de garantizar una participación igualitaria y equitativa en el mercado y de evitar un tratamiento discriminatorio entre unas y otras inversiones.

*Trato más beneficioso.* Según este estándar, los nacionales de los Estados que han suscrito tratados bilaterales o multilaterales, tienen derecho de beneficiarse del trato más favorable otorgado por el Estado receptor, en favor de los nacionales de un tercer Estado. En otras palabras, un Estado receptor de inversión extranjera está obligado a conceder, a los inversionistas de su contraparte, el trato más beneficioso otorgado a los inversores de un tercer Estado.

*Trato justo y equitativo.* Este principio se enfoca en la necesidad de garantizar márgenes adecuados de seguridad jurídica, entendida como certeza y predictibilidad de actuación

de los órganos públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) y de estabilidad normativa para la inversión extranjera. En este sentido, las inversiones extranjeras deben tener la garantía de un debido proceso administrativo y la actuación de los órganos públicos debe respetar las expectativas legítimas y derechos de los inversores.

*Indemnización por expropiación o daño.* Aunque algunos tratados bilaterales y multilaterales prohíben la expropiación directa o indirecta de las inversiones extranjeras, este principio establece, en la forma prevista por el derecho común, que los inversionistas tienen derecho a una justa y oportuna indemnización por la expropiación de sus bienes y derechos patrimoniales o el daño ocasionado por la interferencia de sus legítimos derechos e intereses.

*Libre transferencia de fondos.* Los Estados deben garantizar y respetar la libre transferencia de fondos, correspondientes a dividendos, utilidades, ganancias, reducción de capital y otros, desde el país receptor al país de origen o terceros países. Este derecho de los inversionistas extranjeros se funda en el cumplimiento de las normas legales vigentes en materia tributaria, administrativa, etc.

### MODELOS NORMATIVO-REGULATORIOS

Una rápida revisión de las legislaciones de Chile, Colombia y Venezuela nos permitirá identificar, a continuación, la vigencia de diferentes modelos normativos regulatorios para la IED. Este ejercicio nos servirá también para entender las peculiaridades del modelo que se ha implantado en Bolivia y que explicamos luego.

#### CHILE: REGULACIÓN DE FOMENTO

La Ley Marco para la Inversión Extranjera Directa N° 20.848 de 25/06/1205 de la República de Chile consta de 21 artículos principales y 7 transitorios. En lo formal, se caracteriza por la redacción simple y precisa de sus formulaciones normativas y por carecer de referencias ideológicas y políticas y, en lo sustantivo, por contener un modelo amigable y de fomento de las inversiones extranjeras, sujeto a estándares generalmente aceptados en la práctica internacional, y por desarrollar contenidos complejos de carácter procedimental.

En ese sentido cobran relevancia varios artículos de la ley, referidos a cuestiones tales como:

- La definición de inversión extranjera directa (IED) como transferencia de capitales por un monto igual o superior a USD 5.000.000,00 o su equivalente en otras monedas.

- La exención, en favor de los inversionistas extranjeros, del impuesto sobre ventas y servicios en la importación de bienes de capital.
- La sujeción de los inversionistas extranjeros al régimen jurídico común aplicable a los inversionistas nacionales, sin que pueda discriminarse arbitrariamente respecto de ellos, sea de manera directa o indirecta.
- La atribución del presidente de la República de establecer una estrategia de fomento y promoción de la inversión extranjera, en determinadas áreas.
- La creación de un comité de ministros, para el fomento y promoción de la inversión extranjera y para asesorar al presidente de la República en las materias vinculadas al fomento y promoción de la inversión extranjera.
- La creación de la Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera, como servicio público descentralizado, para promover y atraer el ingreso de todo tipo de capitales e inversiones del exterior.

Lo significativo de este modelo de regulación radica indudablemente en la prioridad que se da a la atracción y fomento de las inversiones extranjeras, en el marco de una alta función del Poder Ejecutivo.

### COLOMBIA: REGULACIÓN GARANTISTA

El Decreto Supremo No. 2080 de 18/10/2000 de la República de Colombia, que aprueba el Régimen General de Inversiones de Capital del Exterior y de las inversiones colombianas en el Extranjero, consta de 55 artículos. En lo formal, se caracteriza por desarrollar contenidos normativos precisos y carentes de referencias ideológicas y políticas y, en lo sustantivo, por contener un modelo regulador tanto de las inversiones extranjeras en Colombia como de las inversiones de los colombianos en el extranjero. Con ese campo de aplicación ampliado, la norma desarrolla una regulación específica para las inversiones extranjeras en el sector de hidrocarburos, minería, finanzas y otros.

Como cuestiones relevantes del citado decreto supremo se puede mencionar:

- El objeto de la norma de regular el régimen de inversiones de capital del exterior en el país y el régimen de las inversiones colombianas en el exterior.
- La sujeción de la inversión de capital del exterior al principio de igualdad en el trato establecido para la inversión de nacionales residentes y prohibición de establecer condiciones o tratamientos discriminatorios a los inversionistas de capital del exterior frente a los inversionistas residentes nacionales o viceversa.

## La inversión extranjera en Bolivia

---

- El destino de las inversiones de capital del exterior en todos los sectores de la economía, con excepción de: i) actividades de defensa y seguridad nacional; ii) procesamiento, disposición y desecho de basuras tóxicas, peligrosas o radiactivas no producidas en el país.
- La inexistencia de obligación de contar con autorización previa para realizar una inversión extranjera, salvo lo previsto en regímenes especiales.
- La garantía de derechos cambiarios del inversionista, por la que las condiciones de reembolso de la inversión y de la remisión de utilidades, no pueden ser cambiadas de manera que lo afecten desfavorablemente, excepto cuando las reservas internacionales sean inferiores a 3 meses de importaciones.

En el caso de Colombia, el citado Régimen General de Inversiones se encuentra complementado por la Ley de Estabilidad Jurídica para los Inversionistas N° 963 de 08/07/2005, y que legisla sobre aspectos tales, como:

- El establecimiento de los contratos de estabilidad jurídica, destinados a promover inversiones nuevas y ampliar las existentes y garantizar que el inversionista tendrá derecho a las normas modificadas, en caso de que las nuevas le sean adversas.
- La obligación de indicar de manera expresa, en los contratos de estabilidad jurídica, las normas y sus interpretaciones vinculantes realizadas por vía administrativa, que sean consideradas determinantes de la inversión.
- La obligación del inversionista que suscriba un Contrato de Estabilidad Jurídica de pagar a favor una prima.
- La vigencia de los contratos de estabilidad jurídica por un término de duración que no podrá ser inferior a tres (3) años, ni superior a veinte (20) años.
- La prohibición de suscribir o ser beneficiario de un contrato de estabilidad jurídica, para quienes hayan sido condenados mediante sentencia ejecutoriada o sancionados mediante acto administrativo definitivo, en el territorio nacional o en el extranjero, en cualquier época, por conductas de corrupción que sean consideradas punibles por la legislación nacional.

En el modelo colombiano cobra mucha fuerza el propósito de rodear a la IED de las máximas garantías, particularmente en cuanto a la protección de los derechos de los inversionistas y la estabilidad jurídica de los contratos, pero también de impedir conductas de corrupción u otras que sean legalmente punibles.

### VENEZUELA: REGULACIÓN DISUASORIA

La Ley Constitucional de Inversión Extranjera Productiva (IEP), publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 41.310 del 29/12/2017, consta de 47 artículos y 6 disposiciones derogatorias, transitorias y finales. La ley se distingue por su alta carga retórica y un inocultable sesgo ideológico, como se puede advertir en sus disposiciones más relevantes:

- La finalidad de la ley de promover la IEP para favorecer el desarrollo integral de la nación, “la suprema felicidad del pueblo” y el fortalecimiento de la economía productiva y diversificada.
- Las condiciones que debe cumplir la inversión extranjera, como contribuir con la producción de bienes y servicios nacionales para cubrir la demanda interna y el incremento de las exportaciones no tradicionales; participar en las políticas dictadas por el Ejecutivo Nacional destinadas al desarrollo de proveedores locales; contar con el aval del Ministerio del Poder Popular, para fines de autorización y establecimiento en territorios de pobladores originarios; canalizar recursos monetarios provenientes de la inversión extranjera que se realice en el territorio venezolano, a través del sistema financiero nacional; abstenerse de participar directa o indirectamente del debate político nacional o contribuir directa o indirectamente a la conformación de opinión sobre temas de interés público en los medios de comunicación; responder a los objetivos de la política económica nacional; suministrar cualquier otra información requerida por el órgano rector en el ejercicio de sus funciones.
- La aplicación por el Ejecutivo Nacional de medidas especiales con relación a la regulación de la IEP y/o la limitación de las remesas al extranjero por concepto de capital invertido, dividendos.
- La potestad del órgano rector de sancionar con una multa de hasta el 2% de la inversión realizada, por omisión o contravención de deberes establecidos para las IEP y de incrementarla en caso de recurrencia.

Es fácil advertir que la ley venezolana asigna a los inversores extranjeros una serie de obligaciones, requisitos y sobre todo condicionalidades de difícil cumplimiento, así como también funciones y responsabilidades equiparables a las que debería cumplir el propio Estado. Un modelo regulatorio de estas características no sólo que no resulta amigable con la inversión de capital extranjero sino más bien lo contrario. Quizá también por ello la IED ha huido de Venezuela.

### ECUADOR: PROYECTO LEGISLATIVO

Otro país de la región, Ecuador, tienen en agenda legislativa un proyecto de “Ley de Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Equilibrio Fiscal” que, entre otras cosas, establece: la remisión general de intereses, multas y recargos de obligaciones tributarias, fiscales y aduaneras; la reducción de intereses, multas y recargos de obligaciones patronales en mora con el IESS; el establecimiento de incentivos específicos para la atracción de inversiones privadas, consistentes en la exoneración del impuesto a la renta para las nuevas inversiones productivas en sectores priorizados e industrias básicas y exoneración del impuesto de salida de divisas para las nuevas inversiones productivas que hayan suscrito contratos de inversión.

Aunque no se trata de una ley especial de inversiones extranjeras, esta propuesta normativa da cuenta de un cambio de enfoque sustancial en el tratamiento de las inversiones privadas y del esfuerzo y aporte que podría estar dispuesto a realizar el Estado ecuatoriano para atraer IED a su economía.

### MARCO LEGAL DE LAS INVERSIONES EN BOLIVIA

Las disposiciones legales relacionadas con la IED se hallan en Constitución Política del Estado (CPE), en la Ley de Promoción de Inversiones, el Código de Comercio y la Ley de Conciliación y Arbitraje, así como en las leyes sectoriales de hidrocarburos, minería, telecomunicaciones y otras; algunas de estas últimas se han visto ya en los capítulos precedentes. Aquí nos centramos en las normas constitucionales y en aquellas otras que tienen un alcance general sobre la economía y el tratamiento de la IED, enfatizando los aspectos críticos de estas normas que no favorecen el ingreso de inversiones o que resultan contraproducentes.

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

La nueva Constitución de 2009, promovida por el régimen político instalado en el país el año 2006, ha adoptado un modelo de economía plural con formas diferentes de organización económica: estatal, privada, comunitaria y social cooperativa (Art. 306), y que le reserva al Estado la función de planificar, dirigir, controlar los sectores estratégicos y participar directamente en la economía promoviendo la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables (Art. 316).

Si bien la CPE reconoce, respeta y protege la iniciativa privada, incluyendo la inversión extranjera, el mismo texto constitucional somete la participación privada a limitaciones

y condicionamientos, como la obligación de toda actividad económica de contribuir al fortalecimiento de la soberanía económica, la prohibición de acumulación privada de poder económico que ponga en peligro la soberanía económica del Estado, la obligación de generar trabajo digno y de contribuir a la reducción de las desigualdades y la erradicación de la pobreza (Art. 312).

Otros artículos resienten las condiciones en que pueden operar las empresas de capital extranjero, como la prohibición de inscribir la propiedad de los recursos naturales en los mercados de valores (la anotación y registro de reserva es atribución exclusiva del Estado. Art. 35); la obligación de reinversión de utilidades en los contratos de asociación con el Estado (Art. 351). Por otro lado, someten las inversiones extranjeras a la jurisdicción, leyes y autoridades bolivianas y prohíben expresamente el arbitraje internacional en el sector de hidrocarburos (artículos 320.II y 336).

Éstas y otras normas de la Constitución<sup>110</sup> son interpretadas como una “camisa de fuerza” que limitan severamente la posibilidad de nuestro país de atraer volúmenes importantes de IED. Al respecto, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB)<sup>111</sup> advierte:

*El modelo económico plural boliviano, incorporado en la Constitución de 2009, expuso en su ejecución un fortalecimiento exacerbado de la inversión pública, desplazando a la inversión privada. Este desplazamiento supuso, no sólo la negación de la complementariedad entre la inversión pública y privada, sino que también expuso un descuido sustancial en la ruta de diversificación productiva, que pudiera posibilitar el engarce con la vocación natural del país, basada en minerales e hidrocarburos, con un nuevo enfoque productivo diversificado, innovador, atendiendo las vocaciones de cada sector y región...*

### LEY DE INVERSIONES

La Ley de Promoción de Inversiones 516, de 4 de abril de 2014, una norma largamente reclamada por el sector privado, desgraciadamente poco o nada condice con el objetivo de promover y proteger las inversiones<sup>112</sup>.

Uno de los problemas de esta ley radica en que su campo de aplicación es abierto y general e incluye a personas naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras y públicas

---

<sup>110</sup> En el Apéndice de este capítulo se detallan los artículos aplicables en cuestiones de IED.

<sup>111</sup> CEPB: Bolivia 2030 –Agenda de Inversión privada, 2021, p. 17.

<sup>112</sup> Los artículos referidos o relacionados con la IED se muestran en el Apéndice.



o privadas (Art. 4). Curiosamente, en este tratamiento jurídico son identificados como sujetos jurídico-económicos del Régimen de Promoción de Inversiones, los inversionistas privados, nacionales o extranjeros, y el Estado Plurinacional y otros Estados diferentes.

Es fácil de advertir que la apertura del ámbito de aplicación de la norma diluye el tratamiento de la materia, genera una regulación superficial y deja un amplio margen de recreación reglamentaria y administrativa, conforme a facultades discrecionales concedidas al Órgano Ejecutivo. Esto lleva a concluir que, en Bolivia, no existe en estricto rigor una ley especial de promoción y protección de la inversión extranjera<sup>113</sup>.

Otro problema es que, contrariamente a las buenas prácticas internacionales, e inclusive a lo que se prescribe en otras partes de su contenido, la Ley de Inversiones prioriza la inversión boliviana frente a la extranjera. Este dispositivo legal vulnera el principio de no discriminación e, indirectamente, el espíritu de la cláusula de la nación más favorecida. Este trato desigual contradice el principio de seguridad jurídica señalado en su Art. 3, por el cual todas las formas de organización económica gozan de igualdad jurídica ante la ley.

Otra cuestión preocupante tiene que ver con los amplios márgenes de discrecionalidad y eventual arbitrariedad administrativa que establece la ley en favor del Órgano Ejecutivo. Así, por ejemplo, el Art. 25 otorga al Ministerio de Planificación del Desarrollo las atribuciones de: i) recomendar al consejo de ministros la aprobación de políticas y normas para fomentar la inversión y la concesión, suspensión o cancelación de incentivos generales; ii) calificar como inversión preferente las propuestas de proyectos presentados a su conocimiento y evaluar y en su caso modificar los procedimientos administrativos necesarios.

También es sugestivo que los incentivos generales y específicos sólo puedan ser otorgados a las inversiones preferentes calificadas y recomendadas por el Ministerio de Planificación del Desarrollo, para su posterior aprobación por el consejo de ministros (Art. 21). Al no estar definidos en la ley, los criterios de concesión de incentivos pueden ser discrecionalmente definidos, modificados y otorgados. Este cuestionable tratamiento normativo contrasta con las expectativas y derechos de cualquier inversionista que busca certeza, seguridad y estabilidad jurídica.

---

<sup>113</sup> En opinión de Alberto Solares, la ley trata marginalmente la inversión privada y particularmente a la externa y se enfoca en establecer un régimen legal dirigido a promover la inversión estatal, puesto que la mayor parte de sus formulaciones se refieren a la figura central del Estado en la economía y al tratamiento de las inversiones emergentes del proceso de planificación pública. Opina también este experto, refiriéndose al Art. 12 relativo a las empresas gran nacionales del ALBA-TCP, que la ley incluye impropiamente en su campo de aplicación a las inversiones de carácter estatal que se regulan por convenios especiales entre Estados y no por una ley nacional.

Una ley con esas falencias muy difícilmente podría impulsar las inversiones en Bolivia. De hecho, es lo que ha sucedido en los ya varios que lleva de ser puesta en vigor. Lo dice también la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, en una lapidaria valoración de esta norma<sup>114</sup>:

*La Ley de Promoción de Inversiones, por sí sola, no ha podido cumplir con el objetivo de atracción de inversiones privadas nacionales y extranjeras, en ningún sector de la economía. Dicho cuerpo regulatorio está impregnado de los postulados de un modelo económico en el que el Estado tiene un rol preponderante en la planificación de la economía y en la gestión de ésta, permitiendo incluso su actuación como Estado Empresario y, por otro lado, por una visualización ideológica que penaliza y exalta las virtudes y potencialidades de la inversión pública.*

### LEY DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

Si la Ley de Inversiones es defectuosa, no lo es menos la Ley de Conciliación y Arbitraje<sup>115</sup>, concebida en los límites estrechos de un marco regulatorio ambiguo y proclive a la arbitrariedad y discrecionalidad administrativa. La ambigüedad de la ley se manifiesta, por ejemplo, la previsión contenida en el Art. 4, que excluye de la conciliación y el arbitraje los contratos administrativos y otras materias similares, para después admitirlos en otros artículos subsiguientes. No siendo claro este encadenamiento legal se refuerza la ambigüedad y confusión normativa, o sea lo contrario del principio de seguridad jurídica proclamado por la misma norma.

También se puede decir que el contenido de esta ley está marcado menos por el afán de generar mecanismos de solución amistosos y eficaces en los conflictos que puedan darse en materia de inversiones que en una desconfianza profunda hacia las empresas extranjeras (llamadas sesgadamente “*transnacionales*”); desconfianza que se extiende a los procedimientos y sedes de resolución de los conflictos a través de la conciliación y arbitraje.

Esta puede ser una razón subyacente a la decisión del gobierno de Evo Morales, el 1 de mayo de 2007, de denunciar el convenio suscrito con el Centro de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones - CIADI (siendo el primer país en desvincularse de este organismo<sup>116</sup>), y con la consecuencia de poner en entredicho la aplicación de

---

<sup>114</sup> CEPB, *Ibidem*, p. 191.

<sup>115</sup> Ley 708, de 25 de junio de 2015.

<sup>116</sup> Poco antes, en abril de 2007, los Países miembro de ALBA (Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América: Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela) acordaron retirarse de la convención del CIADI. <https://ictsd.iisd.org/bridges-news/puentes/news/bolivia-se-margina-del-ciadi#:~:text=Como%20parte%20de%20su%20defensa,de%20formar%20parte%20del%20CIADI1>.

los muchos tratados bilaterales de inversión suscritos por Bolivia, en los cuales se estipula la obligatoriedad de acudir al CIADI para dirimir los eventuales conflictos surgidos entre los inversionistas y el Estado. La decisión de Morales fue una reacción a la demanda interpuesta contra el Estado boliviano por parte de una transnacional italiana STET, filial de Telecom Italia, afectada por la nacionalización de sus bienes y operaciones en Bolivia.

También es perceptible la contradicción o, al menos, la falta de complementariedad y concordancia, de ciertos artículos de la Ley de Inversiones con otros artículos de la Ley de Conciliación y Arbitraje. Así, el Art. 26 de la primera de estas normas dice que los conflictos en las relaciones entre inversionistas serán solucionados en las formas y condiciones establecidas en la normativa vigente, mientras deja por fuera los conflictos surgidos con el Estado y, por ende, con las empresas públicas. Contrariamente, la Ley de Conciliación y Arbitraje (artículos 4 y 127) determina que los contratos administrativos pueden ser sometidos a conciliación y arbitraje por vía de excepción y que son arbitrables las controversias surgidas en una relación contractual o extracontractual en las que el Estado sea parte y surjan o estén relacionadas con una inversión sujeta a la Ley de Promoción de Inversiones. Sin embargo, esta ley no aborda la cuestión de la solución de controversias en forma explícita, lo que deja una estela de penumbra.

### RÉGIMEN DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN

En Bolivia, tanto las empresas nacionales como las extranjeras constituidas con inversión extranjera están sujetas al régimen de control y fiscalización establecido por el Decreto Supremo 0071 de 9 de abril de 2009, en sustitución del anterior Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), creado en los años 90, como parte de un proceso de reformas de mercado y de apertura de Bolivia a la IED. El decreto referido ha creado la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Empresas, con la función de fiscalizar, controlar, supervisar y regular las actividades de las empresas en materia de gobierno corporativo, defensa de la competencia, reestructuración de empresas y registro de comercio.

De este modo, y cuando en las economías de libre mercado la regulación empresarial se halla a cargo de entes reguladores independientes, altamente calificados y capaces de asumir una función jurisdiccional neutral y apegada a la ley, en Bolivia se ha dado un retroceso a un sistema económico centralizado bajo el control estatal, y en el que se ha debilitado el principio de neutralidad por la participación del propio Estado en el mercado, en calidad de jugador privilegiado. De hecho, el régimen de oficinas de control y fiscalización en distintas áreas de la economía, que dependen de la autoridad de los mi-

nisterios sectoriales, ha convertido al Estado en juez y parte de las controversias surgidas en las relaciones económicas y/o administrativas entre empresas privadas y gobierno.

Como resultado, la situación regulatoria del país presenta problemas relacionados con la inversión de la carga de la prueba, el sesgo penalizador orientado a la imposición de multas, el déficit de institucionalidad, la ausencia de idoneidad profesional y las faltas contra el debido proceso. Son distorsiones en la función regulatoria y con externalidades contrarias a las expectativas de seguridad y estabilidad jurídica de los agentes privados.

### UN MARCO NORMATIVO-REGULATORIO DISFUNCIONAL

Los aspectos que acabamos de exponer nos conducen a concluir que estamos en presencia de un marco normativo-regulatorio disfuncional al objetivo de promover la inversión privada y en particular la IED que puede aportar de forma constructiva al desarrollo económico e institucional del país.

El modelo vigente en Bolivia se aleja mucho de otros modelos normativo-regulatorios con atributos notorios para atraer la inversión externa, como son los casos de los modelos establecidos en países como Chile y Colombia, descritos líneas arriba. Contrariamente, se diría que la situación prevaleciente en Bolivia tal vez tenga más cercanía con el modelo disuasorio de Venezuela por sus sesgos estatistas y poco compatibles con las demandas de estabilidad y claridad en las reglas de juego, eficiencia regulatoria e incentivos a la inversión, por parte de las compañías internacionales y las mismas empresas nacionales.

Hay que reconocer que Bolivia arrastra fallos de institucionalidad severos (institucionalidad entendida como un conjunto de principios y valores compartidos, normas y procedimientos legítimos y sujetos al principio de legalidad y ausencia de discrecionalidad absoluta y arbitrariedad) y cuya consecuencia palpable es un ambiente de negocios que desestimula el proceso de inversiones y que, en esa misma medida, le priva al país del concurso del capital extranjero.

El problema se agrava más a la luz de la crisis del sistema judicial boliviano, que adiciona una cuestión de desconfianza manifiesta en las instituciones y los operadores de la justicia, que deberían ser garantes de seguridad jurídica para la actividad económica.

Ciertamente, en los últimos tres lustros la crisis histórica y estructural del sistema judicial ha tendido a acentuarse de la mano de un régimen que privilegia la instrumentalización política de la justicia y cuya práctica concreta es una negación del principio de independencia judicial, esencial en un Estado de Derecho.

## La inversión extranjera en Bolivia

---

Hay que insistir en la cuestión de la baja confianza que el sistema judicial trasmite; las evidencias son abrumadoras. Baste aquí citar un par de estudios académicos que comparan el grado de confiabilidad del Poder Judicial en varios países de Latinoamérica.

Comencemos por el trabajo Antonio Estella de Noriega, publicado por la Fundación Carolina de España, sobre la confianza institucional<sup>117</sup>:

**Cuadro 1. Confianza Institucional en América Latina: análisis comparado (2020)**

País	% de desconfianza	% de confianza
Uruguay	47	49
Brasil	57	39
Colombia	66	31
Bolivia	71	24
México	71	27
Argentina	73	25
América Latina (promedio)	66	29

Estos datos muestran para Bolivia un grado de desconfianza hacia el sistema institucional, entre los más altos en la región.

Por su parte, el Índice de Confianza en el Poder Judicial, elaborado por Latinobarómetro<sup>118</sup> para la gestión 2019, sitúa a Uruguay con 39 puntos, Brasil con 33, Colombia con 23, Bolivia con 23, México con 23 y Argentina con 24. Si bien la situación de Bolivia no es mucho peor que la de otros países, en sí misma es preocupante.

### CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTAS

Los inversionistas extranjeros y preferentemente aquellos que son portadores de capital constructivo, si bien toman sus decisiones según su valoración de costos, rentabilidad, tributación y otros aspectos económicos, también asignan importancia a las denominadas “garantías de inversión”, como el respeto a la propiedad privada, la libertad económica, la seguridad y estabilidad jurídica. Estos últimos elementos son inherentes al Estado de Derecho y dicen mucho sobre la confianza que un país es capaz de transmitir a los agentes privados y los inversores de capital extranjero, los cuales esperan certidumbre y claridad en las reglas para tomar riesgos de inversión de mediano o largo plazo, como generalmente son las decisiones que involucran el movimiento de capitales de un país a otro. Es por esto por lo que también resulta fundamental la integridad y eficacia del sistema judicial.

---

<sup>117</sup> Antonio Estella de Noriega: *Confianza Institucional en América Latina: un análisis comparado*, Fundación Carolina, Madrid. 2020.

<sup>118</sup> [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org). Informe Gestión 2018.

Desde luego, la calidad de la legislación nacional en cuanto a inversiones es muy relevante. Lamentablemente, y tal como se ha expuesto previamente, la situación boliviana en este aspecto deja mucho que desear y debe ser corregida. Sin embargo, la problemática de la inversión no se reduce a la carencia de buenas leyes. Es más compleja que eso, ya que inciden diversos factores de índole económica, política e incluso cultural.

En realidad, la solución de los problemas que subyacen a la débil capacidad del país de atraer IED, y principalmente de la que puede aportar buenas prácticas empresariales, comporta un replanteo sustancial del marco político, institucional y regulatorio. Este es el tamaño del desafío que tenemos entre manos los bolivianos.

Para lograr unas condiciones favorables al objetivo de promover las inversiones en Bolivia, hace falta que el Estado y los actores políticos y económicos busquen superar ese inveterado recelo y temor entre los bolivianos a la inversión extranjera, a la vez que se esfuerzan mancomunadamente para poner al país a la altura del reto de revertir las condiciones que hoy son percibidas como mayormente adversas para el proceso de inversiones.

Esto implicaría trabajar en una doble perspectiva: por una parte, en cambios normativos de corto plazo; y, por otra, en una agenda de cambios estructurales de la economía y del sistema institucional, que incluye al sistema judicial.

Es prioritario acometer la reforma de la legislación relacionada con el tratamiento de la IED de manera de contar con un marco normativo idóneo y eficaz para la atracción de inversiones de capital extranjero.

### LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA

Creemos necesario que Bolivia se dote de una Ley de Inversión Extranjera, concebida como una norma especial y con alcance exclusivo a la IED, debidamente compatible con el interés económico y la soberanía del país. Una ley que tenga como premisa el reconocimiento y respeto de los principios regulatorios contenidos en la legislación comparada y en la práctica internacional, en materia de promoción, constitución y protección de inversiones extranjeras directas, relativos a libertad de inversión, igualdad de tratamiento, trato más beneficioso, trato justo y equitativo, indemnización por expropiación o daño, libre transferencia de fondos y otros.

La ley deberá eliminar al máximo los resquicios y márgenes de discrecionalidad administrativa y, dentro de lo razonable, ser exhaustiva en la definición de los derechos, las obligaciones y los procedimientos. Se trata de evitar la práctica perniciosa de remitir

los contenidos sustantivos de la ley a la vía de la reglamentación que abre paso a la recreación administrativa de la norma. Asimismo, fijar un marco general para definir, explicitar y tipificar, en cuanto a su alcance y contenido, los incentivos otorgados a los inversionistas extranjeros, y eventualmente sujetos a un contrato de estabilidad jurídica. Nuevamente, esto tendría el efecto de eliminar la discrecionalidad administrativa o la instrumentalización política de las decisiones y, en última instancia, la corrupción.

Esta nueva norma tendrá que establecer las bases de un tratamiento diferenciado de las inversiones extranjeras en los distintos sectores de la economía nacional, en función de las prioridades económicas y sociales del Plan Nacional de Desarrollo y de las políticas sectoriales, así como de la situación de la economía mundial, el mercado internacional y los perfiles de los potenciales inversionistas. Adicionalmente, se debería generar un marco regulatorio adecuado y simplificado para las empresas extranjeras inversionistas.

### CONTRATOS DE ESTABILIDAD JURÍDICA

Una alternativa que se puede considerar es la aprobación de una ley especial de contratos de estabilidad jurídica o bien de un módulo normativo específico en la misma Ley de Inversión Extranjera, con dispositivos concretos y especiales de garantía en beneficio de los inversionistas de capitales extranjeros.

A este efecto y con las adecuaciones necesarias a las especificidades del país, se puede tomar como referencia la Ley de Estabilidad Jurídica para los Inversionistas N° 963 de 08/07/2005 de Colombia, que: (i) instituye los contratos de estabilidad jurídica para garantizar que la modificación de normas, identificadas contractualmente como determinantes de la inversión, no afecten a los inversionistas; ii) impone el pago de una prima por los inversionistas que suscriban un contrato de estabilidad jurídica; (iii) prohíbe la suscripción de contratos de estabilidad jurídica a los condenados o sancionados por corrupción; (iv) establece la obligación de registrar los contratos de estabilidad jurídica y de informar anualmente al Congreso sobre los contratos celebrados.

### REFORMULACIÓN DE LA LEY DE ARBITRAJE Y CONCILIACIÓN

Si se quiere dar una señal positiva al mercado internacional, es indispensable reformular la Ley de Conciliación y Arbitraje, en la específica materia de inversiones privadas, nacionales y extranjeras. Bajo la lógica de ganar y ganar, para ambas partes, debe priorizarse la negociación en materia de solución de controversias emergentes de inversiones extranjeras y adoptarse el enfoque de privilegiar el mejor interés económico y patrimonial nacional, antes que los principios ideológicos y políticos. Es preciso que Bolivia

retorne al ámbito de las prácticas internacionales admitidas y se sume a los tratados y convenios internacionales para este efecto.

Tal reformulación presupone, entre otras cosas, establecer con carácter general que los contratos administrativos puedan sujetarse a conciliación y arbitraje y que estas formas de resolución alternativa de controversias puedan aplicarse en todos los casos en que el Estado actúe como sujeto de derechos patrimoniales. Este cambio normativo debe sentar las bases de resolución de todo tipo de controversias relativas a la inversión extranjera y no sólo a las disputas entre inversionistas, como, en cambio, manda la ley vigente.

### AGENDA ESTRATÉGICA

Para romper la camisa de fuerza de la Constitución en materia de inversiones y a fin de lograr la apertura plena de la economía boliviana a la IED, es indispensable una reforma constitucional que aborde cuestiones fundamentales para la vigencia del Estado de Derecho, como la independencia de los poderes públicos (Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral) y la neutralidad e imparcialidad de los órganos extra poder (Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Defensoría del Pueblo y agencias de regulación). Desde luego, una reforma constitucional presupone que se den las condiciones políticas necesarias, incluyendo un acuerdo de las fuerzas políticas para la reforma.

### REFORMA JUDICIAL

También es imperiosa la necesidad y urgencia de una reforma integral del sistema de justicia. Esta tarea supone eliminar la actual forma de designación de los altos magistrados de la esfera jurisdiccional; realizar una reingeniería total del sistema de justicia para ganar en eficiencia, accesibilidad, oportunidad, integridad y seguridad; promover los medios alternativos de resolución de controversias (arbitraje, conciliación y mediación), para aliviar la carga judicial y disminuir la litigiosidad existente.

### RÉGIMEN REGULATORIO

En dirección a un nuevo sistema regulatorio independiente, eficiente y técnicamente calificado, se debe construir un régimen regulatorio de empresas, basado en la seguridad jurídica, la transparencia y la corrección de las asimetrías del mercado. Se trata, entonces, de transitar de un régimen de control político, burocrático y punitivo hacia una forma de regulación moderna que privilegia la corrección preventiva y promueve la libre competencia y la competitividad empresarial.





---

## Bibliografía

Acemoglu, Daron.

2003. “Raíz histórica. Un enfoque histórico de la función de las instituciones en el desarrollo económico” en Finanzas y Desarrollo. FMI-Banco Mundial, junio de 2003. Washington D.C.

Addison, T., & Heshmati, A.

2003. *The New Global Determinants of FDI Flows to Developing Countries. The Importance of ICT and Democratization*. Obtenido de Discussion Papers: <https://www.wider.unu.edu/publication/new-global-determinants-fdi-flows-developing-countries>, 1 de mayo 2003.

Agencia de Tecnologías de Información y Comunicación-AGETIC.

2018. “Estado de las Tecnologías de Información y Comunicación en el Estado Plurinacional de Bolivia”. La Paz.

Aguilar, Hernán.

2012. Inversión Extranjera Directa en Bolivia, Un enfoque sectorial e institucional, INESAD.

Antelo, E.

2007. Construcción de ventajas competitivas en Bolivia: las cadenas productivas de soya; quinua; uvas, vinos y singanis; cueros; textiles y confecciones. Bogotá: CAF.

Banco Central de Bolivia-BC.

2003. *Memoria de la Economía Boliviana 2002*. La Paz: Banco Central de Bolivia.

2017. Reporte de Capitales extranjeros en Bolivia.

2020. “Reporte de Capital Extranjero Privado”. La Paz, Bolivia.

2020. Reportes de Capital Privado Extranjero, 2008-2020.

2021. *Boletín del Sector Externo junio de 2021*. Obtenido de Boletines Estadísticos, 21 de octubre

Banco Mundial.

1990. Eastern Lowlands: Natural resource management and agricultural project management. Washington DC.

2007. *Hacia empresas más formales y productivas. Políticas contra la informalidad*, Edobol, La Paz, Bolivia.

2021. 1 octubre. *Enterprise Surveys*. Obtenido de Enterprise Surveys: <http://www.enterprisesurveys.org>

Baptista, Mariano.

2015. San Cristóbal una mina sin par en la historia de Bolivia.

Barrios, J. C.

2021. Determinantes de la inversión extranjera directa en Bolivia. Un enfoque institucionalista. *Cuadernos de Economía*.

Bohan, M.

1943. *Informe de la Misión Económica de los Estados Unidos a Bolivia*. La Paz: No determinado.

Cacachaca, Pablo.

2019. “Inversión extranjera directa e implicancias macroeconómicas: Evidencia empírica para Bolivia”, Banco Central de Bolivia, Revista de Análisis, julio - diciembre 2019, Volumen N° 31.

Cámara Nacional de Industria.

1981. *Breve historia de la industria nacional. 50 aniversario*. La Paz: Empresa Editora Gráfica Ltda.

1988. Seminario internacional sobre “Política industrial para Bolivia”, CNI-IDEA.

2006. *75 años*, separata de prensa 13 de agosto de 2006.

2019. *Propuesta de política industrial para Bolivia*. Enero, 2019.

Cámara de Industria y Comercio-CAINCO.

2020. *Determinación del área permitida para la agricultura*. Santa Cruz de la Sierra, mimeo.

Capra, Guido.

2014-2020. *Ranking de 100 empresas*. Nueva Economía.

CEPAL.

1958. *El desarrollo económico de Bolivia*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

2006. *Informe sobre la economía de América Latina y El Caribe*. Chile.

2008. *La transformación productiva con equidad. Veinte años después*, Chile.

2010. “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe”.

2018. “Datos, algoritmos y políticas. La redefinición del mundo digital”.

2020. “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe”.

2021. “La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe”.

2021. “Datos y hechos transformación digital”.

CID - Universidad de Harvard.

1 de mayo 2021. *Perfil de país: Bolivia*. Obtenido de Atlas de Complejidad Económica: <https://atlas.cid.harvard.edu/countries/31>

Cobas, Eduardo.

1987. *Informe de la primera etapa de cooperación técnica para el establecimiento de una estrategia de desarrollo industrial*. Convenio de cooperación técnica no reembolsable: ATN/SF-2198-BO. Gobierno de Bolivia-BID, mimeo

Consejo Nacional de Investigaciones.

7 febrero de 2019. *Tecnología contra la sequía trasciende fronteras*. Obtenido de Noticias de CONICET: <https://www.conicet.gov.ar/una-tecnologia-contra-la-sequia-que-trasciende-fronteras/>

Cooperación Técnica Alemana-GTZ.

2009. *Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia*. La Paz: GTZ/PADEP.

Cueca, Javier.

2021. “Situación económica y de financiamiento de las empresas estatales”, en Henry Oporto y otros: *Las empresas públicas bajo escrutinio. ¿Qué hacer con ellas?*, Fundación Milenio. Serie Análisis, N° 33, edición digital.

Dans, Noemi.

2014. El riesgo país en la inversión extranjera directa, Noemi Dans Rodríguez, Tesis de grado, Universidad Complutense, Madrid; <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=98647>

Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización.

2004.10 Años de la Capitalización, Luces y sombras. Propuesta de mejora de la Capitalización.

Empresa Minera Paititi S.A.

2016-2020. Memorias institucionales

Escobar S. y L. Montero.

2003. *La industria en su laberinto. Reestructuración productiva y competitividad en Bolivia*. CEDLA. La Paz, Bolivia.

Espinoza, Lourdes.

2015. “Periodos regulatorios en Bolivia”; Revista Perspectivas, Cochabamba, Bolivia.

Fajnzylber, Fernando.

1988. “Reestructuración productiva, competitividad e incorporación de progreso técnico” En: *Seminario internacional sobre “Política industrial para Bolivia”*. CNI-IDEA. La Paz, Bolivia.

Fondo Monetario Internacional-FMI.

1993. *Manual de Balanza de Pagos. Quinta edición*. Washington DC.

2009. *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional. Sexta edición (MBP6)*. Washington DC.

15 de Octubre 2021. *Report for Selected Countries and Subjects*.

Fuentes, Elio.

2021. “La Evolución de la Telefonía Móvil en Bolivia”; Cochabamba, Bolivia.

Fundación InternetBolivia.org-Fundación Friedrich Ebert en Bolivia.

2020. “Estado de la Economía Digital en Bolivia”. La Paz, Bolivia.

Fundación Jubileo.

2009. Serie Debate Público N° 74, “Renta Petrolera en Bolivia”.

Gereffi, Gary.

2018. “Políticas de desarrollo productivo y escalamiento: la necesidad de vincular empresas, agrupamientos y cadenas de valor” En: *Cadenas globales de valor. Metodología, teoría y debates*. Facultad de economía UNAM. México

Gereffi y Fernandez-Stark, Giménez, Alfredo.

1988. “Necesidad de una política industrial”. En *Seminario Internacional sobre Política industrial para Bolivia*. Cámara Nacional de Industrias, La Paz.

Gómez-García, V.

1 de mayo 2004. *Desarrollo de un modelo exportador cruceño: análisis estratégico y plan de acción*, ALADI.

Grossman, Benjamin.

2007. *Experiencias de Bolivia sobre la industrialización de los recursos naturales*. UDAPE- LABOR. La Paz, Bolivia

Hausman, Ricardo.

2018. "Complejidad económica en síntesis" En: *Los desafíos del desarrollo productivo en el siglo xxi. Diversificación, justicia social y sostenibilidad ambiental*. Péres, A. y F. Wanderley (coord.) Universidad Católica Boliviana-FES. La Paz.

Hirschman, Albert

1964. *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica. México DF.

Instituto Boliviano de Comercio Exterior-IBCE.

2006 *Visión Bolivia productiva y exportadora*. IBCE. Santa Cruz, Bolivia.

29 de agosto 2006. *IED por departamento según año, 1996-2005*. Obtenido de Haga Negocios - Instituto Boliviano de Comercio Exterior: <https://ibce.org.bo/haga-negocios-datos-macroeconomicos.php>

Instituto Nacional de Estadística-INE.

2005, *Inversión Extranjera Directa 1996-2003, La Paz, Bolivia*.

2020. 1 de abril. *Aspectos geográficos*, <https://www.ine.gob.bo/ind>

Jemio, Luis Carlos.

2004. "Diez Años de la Capitalización; Situación de las Empresas Públicas a Momento de su Capitalización"; Delegación Presidencial para la Mejora de la Capitalización. La Paz.

2019. "Consideraciones y directrices para una estrategia alternativa de crecimiento y desarrollo", en *Hacia un nuevo contrato social*, Fundación Milenio, La Paz.

Jemio, Miriam.

2019. "Áreas Protegidas en Peligro, Indígenas Cercados y Empresas Chinas: El Balance Ambiental en Bolivia (2018)". Alianza Biodiversidad, Revista Biodiversidad.

Kaufmann, D., Mastruzzi, M., & Zavaleta, D.

2003. Sustained Macroeconomic Reforms, Tepid Growth: A Governance Puzzle in Bolivia, en D. Rodrik, *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press.

Kreidler, A., Rodríguez, G., Rocha, A., & Antelo, E.

1 de mayo 2004. *La soya boliviana hacia el mercado libre en las Américas*. Obtenido de Documentos de USAID: [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnade591.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnade591.pdf)

Kosacoff, Bernardo y Andrés López.

2008. "América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades" En: Revista GCG GEORGETOWN UNIVERSITY - UNIVERSIA 2008 VOL., 2 NUM.

Konrad Adenauer Stiftung-CEPB.

2021. *Agenda de inversión privada Bolivia 2030*, La Paz.

Laserna, Roberto

2021. *Inversiones y empresas en las ciudades del eje metropolitano de Bolivia*. PNUD, Bolivia.

Larrazabal, et.al.

2000. Ajuste estructural y desarrollo productivo en Bolivia. CEDLA. La Paz, Bolivia.

Macías, C.

2013, 27 de diciembre. *Are the new rules of play between States and Multinationals in Latin America benefical? An analysis of the impact of extractive multinationals in Bolivia*.

Malca, O.

2009. Las empresas multinacionales (EMN) peruanas: una exploración conceptual. *Journal of Business at the Universidad del Pacífico*.

Medeiros, G.

2008. Evolución y características del sector sojero en Bolivia. En X. Soruco, W. Plata, & G. Medeiros, *Los barones del Oriente* (págs. 273-238). Santa Cruz, Fundación Tierra.

Mendieta, Pablo

2021. Bases económicas del desarrollo cruceño: Fuentes, concurrencias y desafíos. En C. Barbery, P. Mendieta, G. Rodriguez, & O. Soruco, *Modelo de desarrollo cruceño. Factores y valores que explican su éxito*, IBCE.

Molina, Fernando.

2009. Nacionalización, los Costos de una Ilusión. Columnistas.net

Minera San Cristóbal.

2016-2020. Reportes de Sostenibilidad.

Montenegro, D., & Guzmán, Á.

1999, 1 de noviembre. *Inversión y productividad en el sector agrícola-agroindustrial boliviano: Caso de la agricultura comercial periodo 1985-1998*. Obtenido de Serie reformas económicas de la CEPAL.

Morawetz, D.

1986. *Bolivia's exports and Medium-term economic strategy: Prospects, problems and policy options - Beyond tin and natural gas, what?* Washington DC: Banco Mundial.  
2012. Latin America revisited. The Human Face of Two Success Stories in Economic Development. *Economía*, 233-243.

Morales, Juan Antonio.

1988. “La inflación y la estabilización en Bolivia”. En: *Inflación y estabilización*. Trimestre Económico N°62. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.  
2009. “Bolivia en el mundo: sus relaciones económicas internacionales”. En: *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. PNUD. La Paz, Bolivia.  
2012. *La política económica boliviana 1982-2010*. Plural, La Paz, Bolivia.  
2018. “Bolivia y los grandes ciclos históricos en los siglos XX y XXI”, en *Un siglo de economía en Bolivia, 1900-2015*, Konrad Adenauer Stiftung.

Oficina para el Fortalecimiento de la Empresa Pública-OFEP.

2019. Las empresas públicas en Bolivia.

Oporto, Henry

2018. *¿Cómo somos? Ensayo sobre el carácter nacional de los bolivianos*, Plural editores, La Paz.  
2021. *El capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza*, Fundación Milenio, La Paz.  
2021. *¿Por qué las empresas migran a Santa Cruz?* Obtenido de Publico.bo / Notas de opinión: <https://publico.bo/opinion/por-que-las-empresas-migran-a-santa-cruz/>  
2021. *Modernización y simplificación del sistema tributario. La Reforma Necesaria*, Fundación Milenio-Plural editores, La Paz.

Oporto, Henry y Espinoza, José Gabriel.

2017. “La industria digital naciente en Bolivia: Emprendimientos y modelos de negocios en el campo de la tecnología de la información”. *El Fin del Populismo*.



¿Qué viene ahora? El reto de la innovación y diversificación, Fundación Milenio-Plural Editores, La Paz.

Oporto y otros.

2021. *Las empresas públicas bajo escrutinio. ¿Qué hacer con ellas?*, Serie Análisis No 33, Fundación Milenio, edición digital.

Pacheco, Napoleón.

2004. “Diez Años de la Capitalización; Situación de las Empresas Públicas a Momento de su Capitalización”; Delegación Presidencial para la Mejora de la Capitalización.

Pérez, Carlota.

2010. “Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina”. En: *Revista de la CEPAL N°190*. Abril 2010.

Porta F., Santarcángelo J. y D. Schteingart.

2018. “Cadenas Globales de Valor y Desarrollo Económico” En: *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo. Vol.1- N° 1*. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

Pérez Ibañez, Javier.

2019. “Cadenas globales de valor: una revisión bibliográfica”. *Semestre económico* 22. <https://doi.org/10.22395/seec.v22n51a4>

Pérez-Luna, M.

2007. *No todo grano que brilla es oro. Un análisis de la soya en Bolivia*. La Paz: CEDLA.

Phung, H. B.

19 de Octubre de 2019. *Determinants of FDI into Developing Countries*. Obtenido de Digital Commons at Illinois Wesleyan University.

Ramírez Hernández, J.

2008. Aspectos determinantes de la Inversión Extranjera Directa en Bolivia (1990-2006): Análisis con especial referencia a la relación entre la conflictividad social y los flujos inversores. *Anales de Economía Aplicada 2008*, Barcelona, Delta Publicaciones.

Revista de Economía Mundial.

2011. La Inversión Extranjera Directa en el sector Hidrocarburífero boliviano: Comparación entre marcos Regulatorios 1996-2003.

Romer, Paul

1986. “Increasing Returns and Long-run Growth” *Journal of Political Economy*, Estados Unidos.

Rodríguez, Gustavo

2021. Hacia una definición del espíritu cruceño. En C. Barbero, P. Mendieta, G. Rodríguez, & O. Soruco, *Modelo de desarrollo cruceño. Factores y valores que explican su éxito*, IBCE.

Ros, Jaime.

2004. *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*. Introducción. CIDE-FCE. México. D.F.

Salvat, Jaume.

2018. “Desafíos y Oportunidades en Materia de Conectividad Bolivia”; Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT); Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la UIT (BDT).

Seoane, Alfredo.

2008. “La inserción de Bolivia en la economía mundial: Una mirada crítica al postneoliberalismo”. En: Umbrales N°17. CIDES – UMSA. La Paz, Bolivia

2009. “Desarrollo económico y política exterior: una mirada desde las exportaciones” En: *Debates sobre desarrollo e inserción internacional*. Seoane y Jimenez (coord.) CIDES UMSA 25 años. La Paz, Bolivia

2016. *Transformación productiva y progreso técnico*, CIDES-Plural editores, La Paz.

Siles, Hugo.

2021. *Ranking. 500 empresas más grandes de Bolivia*. Gerencia de medios. La Paz, Bolivia

Solow, Robert.

1957. “El cambio técnico y la función de producción agregada” Publicado en: *Lecturas 31. Economía del cambio tecnológico*. Fondo de Cultura Económica, México.

Unidad de Análisis de Política Económica-UDAPE.

2018. “Diagnóstico Sectorial Telecomunicaciones 2016”. La Paz, Bolivia.

2020. *Dossier Estadístico 2020*. UDAPE, La Paz, Bolivia

Unilever Andina Bolivia S.A.

2017. Memoria institucional, Cochabamba, Bolivia.

Universidad Mayor de San Simón.

2002. Determinantes Locacionales de la Inversión Extranjera Directa: el caso boliviano 1980-1998.

Urioste, Miguel.

2001. El monocultivo de la soya en el municipio de Pailón. En M. Urioste, & D. Pacheco, *Las tierras bajas a fines del siglo XX*. PIEB, La Paz.

USDA.

1 de november 2021. *World Agricultural Production*. Obtenido de United States Department of Agriculture Circular Series: <https://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/production.pdf>

Villalobos, Jaime.

1991. The Reconstruction of the Bolivia Mining Industry: The Opening to Foreign Investments, en Bernstein M y Villalobos J. (1991): *Bolivia Mineral Investment Survey for the Nineties*, Chapter III.

Wanderley, Fernanda.

2009. “Más allá del gas: entre la base estrecha y la base ancha”. En: *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. PNUD. La Paz, Bolivia.

World Benchmarking Alliance.

2020. “Digital Inclusion Benchmark Methodology report”. Amsterdam, The Netherlands.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos-YPFB.

Memorias Anuales de YPFB (2006-2019).

Zapata, Adriana.

2019. “Inversión Extranjera Directa de China en Bolivia (2000-2017)”, Universidad Autónoma de México, Facultad de Economía, Centro de Estudios China-México, Cuaderno de Trabajo 4, número 9.

No hay desarrollo sin crecimiento, ni crecimiento sin inversión. Este libro aborda la cuestión de la Inversión Extranjera Directa (IED) en las principales áreas económicas, extrayendo lecciones aprendidas e identificando los desafíos de gobernanza e institucionalidad para hacer de Bolivia un país atractivo al capital extranjero y con un papel más relevante del sector privado.

En sus páginas se analiza las experiencias positivas de inversiones extranjeras en Bolivia, que se implementaron en condiciones de integridad, transparencia y respeto a la legalidad, y siendo portadoras de buenas prácticas empresariales y de un aporte constructivo a la sociedad. También se identifican los escollos institucionales, políticos y socioculturales que frenan las inversiones y las pérdidas que ello supone al desarrollo productivo, exportaciones, progreso tecnológico, empleo calificado, capacidad emprendedora y dinamismo de otros sectores económicos.

El libro propone una **Agenda de Inversión para el Desarrollo** con políticas de promoción de la IED y del capital constructivo, impulsada por una coalición de actores que pueden incidir en los cambios que la economía boliviana necesita para diversificarse, robustecerse y ser más competitiva.

Facilitar la actividad del capital extranjero es esencial. Y lo es también crear las condiciones institucionales a fin de que éste pueda desplegar todo su potencial, de modo que sus beneficios lleguen a la gente y que Bolivia pueda avanzar hacia la modernidad y el progreso con equidad y sostenibilidad y democracia.

**Fundación Milenio**

**plural**  
EDITORES

