



HAL
open science

Inversión extranjera directa y seguridad jurídica en Bolivia: Un análisis de las reformas estructurales y su implicación en las inversiones

Henry Oliver Peredo Herrera

► **To cite this version:**

Henry Oliver Peredo Herrera. Inversión extranjera directa y seguridad jurídica en Bolivia: Un análisis de las reformas estructurales y su implicación en las inversiones. Encuentro de Latinoamericanistas Españoles (12. 2006. Santander): Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España, 2006, s.l., España. pp.547-583. halshs-00103425

HAL Id: halshs-00103425

<https://shs.hal.science/halshs-00103425>

Submitted on 4 Oct 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y SEGURIDAD JURÍDICA EN BOLIVIA: UN ANÁLISIS DE LAS
REFORMAS ESTRUCTURALES Y SU IMPLICACIÓN EN LAS INVERSIONES

Henry Oliver PEREDO HERRERA
Universidad Mayor de San Simón
Cochabamba - Bolivia
henryoli@hotmail.com

RESUMEN: Cada vez más los gobiernos reconocen que sus políticas y actuación son decisivos para conjurar el clima para la inversión en sus sociedades, y están introduciendo cambios. El caso de Bolivia es uno de ellos, dado que sus políticas de ajuste estructural de hace dos décadas anteriores hizo que mejorara el atractivo del país hacia la inversión se han impulsado una nueva serie de reformas llamadas de segunda generación que van desde la descentralización administrativa del Estado hasta los procesos de Capitalización y de Inversiones.

Palabras Clave: Bolivia, Inversión Extranjera Directa, Liberalización Comercial, Capitalización, Seguridad Jurídica, Estado de Derecho.

1. LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

En los últimos años, los movimientos de capital a nivel mundial han crecido a un ritmo sin precedentes y su estructura ha cambiado notablemente. A comienzos de los años ochenta, ciertos países en vías de desarrollo, especialmente en América Latina, gozaban de un acceso privilegiado a cuantiosos préstamos de bancos comerciales. No obstante a mediados del mismo decenio, la crisis de la deuda había situado a muchos países de América Latina al margen de los movimientos internacionales de capital. Es entonces que a comienzos de los años 90, se puso de manifiesto una nueva tendencia, propiciando la reanudación a gran escala de los flujos de capital en forma de inversiones directas y de cartera hacia los mercados emergentes de América Latina y de otras regiones del mundo en desarrollo.

La tendencia cada vez más acentuada a la globalización económica ha producido un aumento masivo de los flujos internacionales de Inversión Extranjera Directa, sin duda América Latina no ha sido ajeno a este fenómeno, principalmente debido a que los países de la región han reorientado sus políticas de desarrollo y entre ellas sus legislaciones, haciendo hincapié en la liberalización del comercio y de la inversión, la desregulación de los mercados y el papel fundamental del sector privado.

Este nuevo contexto ha estimulado a las empresas transnacionales a integrar progresivamente la región en sus estrategias globales de organización, producción, investigación, desarrollo y comercialización a partir de la segunda mitad del Siglo XX.

1.1 EL ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

El proceso de transnacionalización de la economía mundial adquiere un ritmo sostenido a partir de la segunda posguerra, con dos características fundamentales según Trajtenberg (1992) i) Los cambios de la estructura hegemónica central que muestra la modificación del papel cumplido por los principales centros industrializados en este proceso y ii) la creciente marginación de los países en desarrollo.

En este sentido resulta objetivo detallar el análisis de la evolución histórica de la IED, como un indicador de la inserción de las economías mundiales en un proceso de transnacionalización describiendo su evolución y comparándola con la inversión a nivel mundial y en particular con la destinada a países en desarrollo analizando la tendencia inversora en los países de la región y los enfoques de la política económica que acompañaron esta evolución. Para ello detallamos una división de períodos que se definen por esta tendencia.

a) La Década de los Cincuenta y Sesenta.

En los años inmediatos a la Segunda Guerra Mundial, el proceso de transnacionalización asume una nueva característica que lo diferencia claramente de la situación previamente a la misma. A nivel mundial, se incrementa en forma rápida las instalaciones de las filiales de las grandes corporaciones, la Inversión Extranjera Directa (IED) acelera su ritmo de crecimiento destinándose fundamentalmente a los sectores más dinámicos de la manufactura. Este proceso fue liderado por las empresas transnacionales de los Estados Unidos cuya inversión en el exterior creció a un 7,0% en 1950-1960 y 5,5% al llegar a los años 70¹. Este menor crecimiento en la segunda década se acompaña por un crecimiento mayor en la inversión de los demás países desarrollados, en consecuencia Estados Unidos, que había llegado a controlar a principios de los 60 casi la mitad de la IED acumulada mundial comienza a ceder posiciones.

Trajtenberg (1992) señala que uno de los principales cambios operados en la posguerra es la creciente concentración del proceso de transnacionalización en los países más desarrollados, esto se observa al analizar la participación de los países en desarrollo en los flujos totales de inversión de los Estados Unidos, principal inversor en el período y para el único que se cuenta con información que permite esta comparación. En la década de los cincuenta los países en desarrollo recibían alrededor del

¹ UNCED (United Nations Conference on Environment and Development), *Government Policies and Foreign Direct Investment* Current studies No 17 United Nations, New York, 1991

35% de la inversión anual norteamericana, mientras que en la década de los sesenta esta se situaba en torno al 20%².

La pérdida de participación de los países en desarrollo en las inversiones internacionales se manifiesta muy sensiblemente en el caso de América Latina. Estos países que en la década de los años cincuenta recibieron un flujo promedio anual de 2.535 dólares constantes, redujeron este promedio a 1.499 en la década siguiente. Asociado a este proceso se observa, además, un cambio importante en el origen de los flujos de inversión en la región. Se desacelera el ingreso de la IED de origen norteamericano y crece la de origen europeo.

Si bien es cierto que los países Latinoamericanos no fueron los principales destinatarios de las inversiones extranjeras del período, las mismas se multiplicaron por 2,5 entre comienzos y fines de los 50 habiéndose duplicado a fines de los 60. Los principales sectores de destino de los Flujos de IED fueron la minería y el petróleo, mientras que en la década de los sesenta la manufactura comienza a tener mayor importancia, junto a una incipiente participación del sector de servicios financieros en esta inversión.

Los tres países de mayor tamaño de la región fueron los que estuvieron más asociados con esta moderna expansión del capital transnacional en el campo industrial. Argentina, Brasil y México, atrajeron inversiones en proporción aún mayor a su presencia económica. En la década del 60 El Producto Interno Bruto (PIB) de los tres países representaban aproximadamente el 70% del PIB de los países que conformaban la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) mientras que las inversiones promedios recibidas por ellos era del 89% del total de la IED en la región. En la década de los 50 esta relación había sido menor debido a fuertes inversiones en el sector petrolero de Venezuela, la que alcanzó el 47% de la IED de Estados Unidos en los años 50.

A mediados de los 50, principalmente en los países más industrializados de la región, al ponerse de manifiesto los límites a la dinámica del proceso de sustitución de importaciones surgen nuevos enfoques ideológicos que consideran, al contrario de las manifestaciones nacionalistas de décadas anteriores, que el proceso interno de industrialización y la presencia del capital internacional son complementarios y no antagónicos. En particular adquirieron importancia en la década del 50 y proyectaron su influencia en las formulaciones de política económica de países como Argentina, Brasil y México, los enfoque asociados a la Comisión económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y al Fondo Monetario Internacional.

Las políticas desarrolladas a partir de este período buscaron establecer algunas condiciones básicas que posibilitaran una creciente apertura de las economías de la región a la expansión del capital transnacional. En los tres países mayores se adoptaron políticas de liberalización, en el período que tuvieron un impacto positivo en los flujos de IED³.

b) La Década de los Setenta

Este período puede subdividirse en dos etapas: la primera hasta 1976, donde la IED en Latinoamérica si bien crece a mayor ritmo que en el período anterior lo hace con fuertes variaciones; y la segunda hasta 1982, con un crecimiento continuo y a tasas mayores.

A nivel internacional se observa una trayectoria muy diferente de la IED en la década del 70 que aquella manifestada en los 60. Se produce un estancamiento global del ritmo del crecimiento. Este estancamiento no es estable, ya que se observan fuertes oscilaciones las que continúan hasta 1982. En este período se presentan abruptos y cortos crecimientos vinculados a la reinversión de las importantes utilidades de las compañías petroleras. Así mismo se manifiestan fuertes caídas en la inversión en dos años: en 1974 cuando se hacen sentir los efectos de la nacionalización de los activos petroleros de

² Este desplazamiento esta asociado al crecimiento de la inversión en sectores manufactureros dinámicos en detrimento de las inversiones en sectores primarios

³ En el caso de la Argentina el mayor impacto de estos flujos se verificó en el área de explotación de recursos naturales con una baja participación en la industria (Lichtensztejn y Trajtenberg 1991). Por el contrario en los flujos destinados a Brasil, en el mismo período las inversiones se dedicaron en un alto porcentaje a la producción industrial dadas las enormes potencialidades del mercado interno de este país, concentrándose en sectores dinámicos: producción de bienes durable y de capital social (energía y transporte). Por su parte otros dos países con un sector manufacturero desarrollado pero con un mercado interno reducido (Chile y Uruguay) tuvieron una muy escasa presencia como destino de las inversiones.

Estado Unidos en Medio Oriente y en 1977 cuando influyen la volatilidad de los mercados cambiarios y las políticas restrictivas a la IED implantadas por algunos países receptores.

Finalmente entre 1979 y 1982 se produce una fuerte reducción de la inversión extranjera, provocada por EE.UU. y en los últimos años del período, por una contracción de las corrientes originadas en Europa. Este descenso está asociado a la recesión de la economía mundial, a la liquidez de las empresas ante las altas tasas de interés, y particularmente desde 1982, a la crisis de la deuda en los países en desarrollo.

A nivel de los países Latinoamericanos los comportamientos son disímiles. Brasil multiplica por más de cuatro el flujo promedio anual que recibe en el período respecto al promedio de la década del 60. México lo hace en algo más de una vez y media, Argentina reduce el promedio de inversión mientras que los demás países excluido Chile se estancan, aunque en estos demás países del cono sur, se implementaron medidas regulatorias a la presencia y funcionamiento de las empresas transnacionales durante la década de los 70. Sin embargo las cifras de Flujos de IED permiten establecer la hipótesis de que las mismas no abatieron su dinámica existiendo una fuerte oscilación donde las inversiones respondieron básicamente a variaciones como la petrolera en Venezuela, vinculadas con la conmoción en el mercado mundial durante ese período, la fuerte inversión Norteamericana en actividades extractivas en el Ecuador a principios de los 70 y la desinversión producto de la inestabilidad en la política boliviana. También pesaron las expropiaciones mineras y de petróleo en el Perú en 1970 y 1971 y la nueva entrada de capitales a esos sectores a mediados de la década. El resultado final denota un crecimiento general para el período 70-76 con excepción de Colombia que recién inicia un fuerte ascenso al final del período.

c) La Crisis de la Deuda.

El crecimiento conseguido en la segunda mitad de los 70 con sus efectos estimulantes sobre la economía de los países en desarrollo y más específicamente de los países Latinoamericanos, a partir de 1982 tiende a disiparse en medio de una crisis financiera. El efecto de la misma sobre la inversión extranjera conduce a que la entrada de IED mundial, que había alcanzado un máximo en 1981 descienda, recuperando su crecimiento recién a partir de 1986.

Si observamos, en cambio, la evolución de los flujos de la IED de los países del Comité de ayuda al Desarrollo (CAD) el descenso había comenzado en 1980 con la máxima reducción en 1982, mientras que la recuperación es evidente desde 1983. Sin embargo recién a partir de 1986 la IED alcanza los niveles del período anterior. Esta diferencia se relaciona con el hecho de que los países en desarrollo son los que sufren por más tiempo el efecto de las crisis. Las salidas de la IED de los países del CAD retomaron un curso veloz, incluso a tasas históricamente sin precedentes, como consecuencia del reacomodamiento del espacio económico mundial, con la consolidación de las economías centrales y el relegamiento de los endeudados países en desarrollo. Entre 1982 y 1989 las salidas de IED de los países desarrollados crecen al 23,6% anual en dólares constantes. Inicialmente influyen en tan alta tasa, los bajos niveles de inversión post-crisis de los que parte. La participación de los países en desarrollo en los flujos totales de IED, por otra parte, se mantuvo en el entorno del 15%, entre 1985 y comienzos de los años 90, sin perjuicio de una presencia que puede llegar a ser importante en determinados países y sectores puntuales. La crisis que debieron soportar estos países, particularmente ciertas regiones en América Latina, sumergidos en una espiral de pagos externos, inestabilidad interna, progresiva debilidad y escasas perspectivas de crecimiento, ampliaron su marginación durante ese período.

Algunas razones que explican la ausencia de interés por parte de las empresas transnacionales en la inversión en países en desarrollo, pasan por factores como: las limitaciones que restringen el desarrollo de las empresas conjuntas⁴; el escaso mercado laboral; la falta de infraestructura y mano de obra calificada para exportaciones; el relativo aislamiento geográfico; la inestabilidad política; las políticas económicas desfavorables a las empresas transnacionales. Los mismos compensan el atractivo de los bajos salarios y colaboran en neutralizar la intensa política de promoción que han estado realizando algunos de estos países para atraer la IED por vía de concesiones.

El año de 1982, en el que se produce la cesación de pagos de México, es un año de transición en el que las inversiones están prácticamente comprometidas, por lo que exhiben un nivel total todavía

⁴ Circunstancias como la falta de ahorro, además de la falta de propios empresarios locales

muy alto pero inferior al año anterior⁵. En 1983, las inversiones habían caído en 46,8% con respecto al año 82 y en 84 cayeron un 5,6% adicional (Lichtensztein y Trajtenberg 1991). Las inversiones en este último año fueron, en consecuencia, un 40% de las de 1981. Son los años inmediatos a la crisis de la deuda, donde los problemas macroeconómicos que enfrentan las economías de la región las hace altamente riesgosas para el capital extranjero a pesar de las políticas de liberalización que algunos países ya venían aplicando, como es el caso de los países del cono sur.

Los factores negativos que afectaron a los países en desarrollo durante el período inmediato a la crisis de la deuda, incidieron con mayor intensidad en los países de América Latina que en ninguna otra región. Esto es razonable desde que ha sido la región más endeudada, tanto en términos absolutos como relativos. De la deuda total de los países en desarrollo a fines de 1987, un 38% correspondía a América Latina. Por otra parte, el coeficiente de deuda por habitante alcanzaba a los 1.098 dólares americanos frente a 318, 5 del resto del tercer mundo⁶.

En este contexto desfavorable para la región, si se contrasta la tendencia de la IED hacia América Latina con la orientada a otras regiones del mundo, ya en 1983 era perceptible una baja comparada de los países en vías de desarrollo con los países en desarrollo. En efecto, mientras durante el quinquenio 77-81 los países de América Latina recibían en un promedio de 47,6% de entradas de IED, en 1983 esta participación desciende hasta un 23,7%. Esto confirma que la crisis de inversión asociada a la crisis del endeudamiento presenta situaciones preocupantes en todas las regiones, donde el estancamiento económico medido por la evolución del PBI es mayor.

d) La Recuperación en la década de los Noventa

El examen de la evolución de la IED mundial a partir de 1982, contradice las especulaciones manejadas durante los años 70, en torno a un posible freno del proceso de transnacionalización. Es a partir de 1993, y luego de un período de reducción, que los flujos de IED nuevamente presentan tasas de crecimiento positivas pero con características diferentes al período anterior. En los últimos años, si bien el destino principal de las inversiones siguen siendo los países desarrollados, la tasa de crecimiento hacia las inversiones en países en desarrollo ha sido mayor.

Esta evolución general de los flujos de IED presenta diferencias al interior de estos dos conjuntos de países. Dentro de los países desarrollados se produce un reposicionamiento entre los principales inversores. El crecimiento en las salidas de IED en los 80 había estado liderado por los países Europeos y Japón, desplazando a Estados Unidos como principal inversor internacional. Japón apoyado en un yen apreciado frente a las demás monedas y enfrentando a fuerzas proteccionistas en sus mercados de exportación, adquirió un importante volumen de activos en el exterior, principalmente en Estados Unidos. Por otra parte el avance en el proceso de integración europea que implicaban los acuerdos que entrarían en vigencia en 1992, llevó a un crecimiento importante de los flujos intraeuropeos de IED. A partir de 1990 y fundamental de, 1993, Estados Unidos recupera su liderazgo como principal país inversor al lograr recuperarse de la recesión más rápidamente que los países europeos.

En general, tanto los flujos de salida como las entradas de IED se han concentrado principalmente en cinco de los países más desarrollados. En el caso de las salidas de IED, la misma se concentra en Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania y Japón, países que responden por más del 70% de estos flujos.

Los países en desarrollo tienen tasas crecientes de inversión a partir de la segunda mitad de los 80. Si bien hasta 1989 pierden participación en la IED total, a partir de 1990 como consecuencia de mayores tasas de inversión que las correspondientes a los países desarrollados, comienzan a recuperar posiciones. Las empresas transnacionales orientaron su inversión hacia los países que impulsaron exportaciones industriales, y a los que relativamente estaban menos endeudados y pudieron sortear la crisis y mantener un ritmo dinámico a partir de los 80.

En los primeros años de los 90 los flujos de IED hacia América Latina presentan altas tasas de crecimiento logrando superar los valores máximos alcanzados en los períodos anteriores, sin embargo

⁵ 6.361 millones de dólares un 13,3% por debajo de 1981.

⁶ Agosin, Manuel (compilador), *Inversión extranjera en América Latina: Su contribución al Desarrollo*. Red de Centros de Investigación de Economía Aplicada, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1996

la región no mejora en términos generales su posición frente a los demás países en desarrollo ya que su tasa de crecimiento es menor a la media. La recuperación se hace evidente a partir de 1991 cuando el ingreso de capitales iguala y supera el valor máximo alcanzado en 1982. En la segunda mitad de los 80 se implementaron en primer lugar programas de capitalización de deuda que tuvieron diverso alcance según los países. En los 90 por su parte se generalizaron los programas de privatizaciones de empresas públicas con excepción de Brasil donde los mismos no cobraron el impulso que se alcanzó en el resto de América Latina.

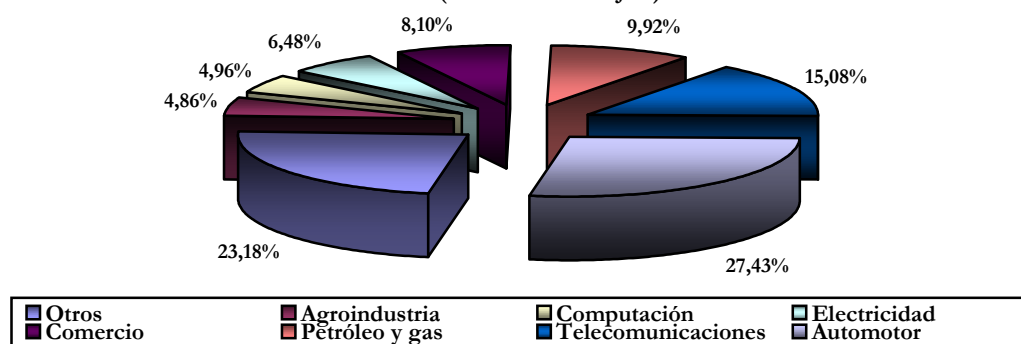
1.2 AFLUENCIA DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LATINOAMÉRICA

Las corrientes mundiales de Inversión Extranjera Directa a nivel mundial ascendieron en el 2004 a 612.000 millones de dólares, lo que equivale a un aumento del 14% con respecto al año anterior, y representa la primera alza desde el año 2000. Esta inversión se vio incrementada en todas las regiones salvo en las economías desarrolladas, en las que se registró una baja de un 13%.

En América Latina a partir de 2004 se percibe un incremento de inversión desde 1999, logrando superar los 56.400 millones de dólares, lo que llegaría a representar un aumento del 44% respecto a los 39.100 millones que ingresaron en el 2003⁷. Esto se debe principalmente a las diversas actividades en las que operan las inversiones en esta región (véase gráfico 1)

Aunque se demuestre que esta evolución ha sido positiva para toda la región, no significa que se haya superado los problemas relativos a la atracción de IED. De hecho, en 2002-2003 las inversiones extranjeras directas recibidas por los países latinoamericanos y caribeños había disminuido en comparación al volumen del período 1996-2001. Si bien la IED no reporta beneficios automáticamente además que estos varían de acuerdo a las estrategias aplicadas por las empresas transnacionales (búsqueda de recursos, mercados locales, eficiencia en la búsqueda de terceros mercados y activos tecnológicos) los países de la región aún no terminan de declarar que es lo que esperan de la IED y el papel que se debe desempeñar en la estrategia de desarrollo productivo caso muy distinto al que ocurre en Europa y Asia.

Gráfico 1
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: VENTAS CONSOLIDADAS EN LOS DIVERSOS SECTORES 2003 (EN PORCENTAJES)



Fuente: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2004

En los períodos comprendidos entre 1990 y 2000, la entrada de promedio anual de IED tan sólo en América del Sur se incrementó de 10.700 a 53.200 millones de dólares, antes de descender a cerca de 25.000 millones. En el 2003 es indudable que los países más favorecidos por la IED fueron Trinidad y Tobago, El Salvador, Chile, Brasil, México y Colombia. (véase cuadro 1)

⁷ Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL), *La Inversión Extranjera en América Latina y El Caribe*, 2004

Los principales flujos de IED recibida por los países de América Latina y El Caribe, provienen de países europeos y de Estados Unidos. En términos de distribución sectorial de los recursos, el sector de servicios sigue captando la mayor parte de la IED en un 60%.

Por otro lado según la CEPAL la región atravesó por tres etapas diferentes. En 1990-1996, la mayoría de las ventas externas provenían de empresas estatales, mientras que las empresas privadas, nacionales y extranjeras, ocupaban un segundo lugar. Entre 1997 y el 2000, las exportaciones estuvieron encabezadas por las empresas privadas extranjeras, en tanto que las estatales ocupaban el tercer lugar. Y por último, durante los años 2001 y 2003 se produjo una convergencia de las tres categorías de empresas cada una de las cuales producía un 33% de las exportaciones. Por lo tanto, la expansión de las ventas externas de las empresas privadas extranjeras fue breve, sobre todo debido a la pérdida de competitividad internacional cual es lo sucedido en México y la reactivación de las exportaciones de petróleo de las empresas estatales.

Cuadro 1
América Latina y El Caribe: Entrada Neta de IED, por País, 1990 - 2004¹
(en millones de dólares)

	1990-1995 ²	1996-2000 ²	2001	2002	2003	2004 ³
<i>1. Sudamérica</i>	10.684,3	53.173,6	38.566,3	27.421,3	23.418,7	34.103,8
a) Chile	1.498,7	5.667,0	4.199,8	2549,9	4.385,4	7.602,8
<i>b) MERCOSUR</i>	5923,4	36.760,0	24.978,7	17.867,1	11.529,3	20.275,6
Argentina	3.457,2	11.561,1	2.166,1	1.093,0	1.020,4	1.800,0
Brasil	2.229,3	24.823,6	22.457,4	16.590,2	10.143,5	18.165,6
Paraguay	99,3	188,0	84,2	9,3	90,8	80,0
Uruguay	137,5	187,2	271,0	174,6	274,6	230,0
<i>c) Comunidad Andina</i>	3.262,1	10.746,7	9387,8	7.004,3	7.504,1	6.225,5
Bolivia	136,5	780,2	705,8	676,6	166,8	137,0
Colombia	843,3	3.081,1	2.524,9	2114,5	1746,2	2.352,0
Ecuador	327,8	692,4	1.329,8	1.275,3	1.554,7	1.200,0
Perú	1.093,6	2.000,8	1.144,3	2.155,8	1.377,3	1.392,5
Venezuela	861,0	4.192,2	3.683,0	782,0	2.659,0	1.144,0
<i>2. México y Cuenca del Caribe</i>	7.628,1	17.421,4	32.229,4	19.620,9	15.707,8	22.273,9
a) México	6.112,8	12.873,1	27.634,7	15.129,1	11.372,7	16.601,9
<i>b) Centroamérica</i>	633,5	2.340,2	1.932,3	1.699,9	1.987,1	2.022,0
Costa Rica	241,4	495,2	453,6	662,0	576,8	585,0
El Salvador	19,4	309,5	278,9	470,0	103,7	389,0
Guatemala	85,9	243,7	455,5	110,6	115,8	125,0
Honduras	42,5	166,1	189,5	175,5	198,0	195,0
Nicaragua	47,4	229,2	150,2	203,9	201,3	261,0
Panamá	197,1	896,5	404,6	77,9	791,5	467,0
<i>c) Caribe</i>	881,8	2.208,0	2.662,4	2.792,0	2.348,0	3.650,1
Jamaica	128,1	349,6	613,9	481,1	720,7	605,2
República Dominicana	211,3	701,5	1.079,1	916,8	309,9	463,0
Trinidad y Tobago	275,2	681,5	834,9	790,7	616,0	1.826,0
AMERICA LATINA Y EL CARIBE	18.312,4	70.595,0	70.795,7	47.042,2	39.126,6	56.377,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) sobre la base de estadística del Fondo Monetario Internacional, 2004

¹ La entrada neta de IED se define como el ingreso de inversiones extranjeras directas, recibidas por la economía receptora menos las salidas de capital generado por las mismas empresas transnacionales que las realizaron. No se incluyen los centros financieros.

² Promedio Anual

³ Estimaciones de la CEPAL, con la excepción de Brasil, Chile, México y Venezuela

En el mismo informe se pone en conocimiento que en el año 2003, las ventas consolidadas de las 50 empresas transnacionales de mayor tamaño no dedicadas a actividades financieras que operan en la región, ascendieron a 232.000 millones de dólares, siendo las empresas estadounidenses las que aún continúan a la cabeza con 27 firmas, seguidas por las europeas que alcanzan a 20 empresas (véase cuadro 2) En este sentido se observa que en América Latina se van creando las condiciones necesarias para el desarrollo de las transnacionales propias, aunque las operaciones de la mayoría aún estén limitadas al continente americano.

Empero, este panorama no debe hacer perder de vista que no basta sólo con contar con una mayor cantidad de inversión dado que también importa la calidad. En la región se ha tendido a priorizar la cantidad de la IED y sus efectos macroeconómicos, por lo que estas estrategias se basan en políticas horizontales (liberalización, desregulación, privatizaciones y establecimiento de garantías para las IED). En otras regiones, las políticas más exitosas prestan más atención al desarrollo productivo que hace hincapié en la calidad de la IED, y sus efectos en términos de producción. Estas políticas suelen ser más activas y focalizadas, y están orientadas a comprobar la concentración de los beneficios esperados y a paliar las dificultades que puedan manifestarse⁸

La IED ha tenido claras consecuencias para la región, aunque sus efectos han sido disímiles. El análisis macroeconómico del financiamiento externo permite apreciar que, en América Latina la diferencia de entradas y salidas netas de renta de IED dejó de reducirse en el año 2004. Con respecto a la competitividad internacional en la región, se evidencia que esta inversión ha contribuido al mejoramiento de las exportaciones manufactureras, gracias a la estrategia de búsqueda de eficiencia de las empresas transnacionales, especialmente en México y la Cuenca del Caribe.

La IED orientada a la búsqueda de recursos naturales ha contribuido a mejorar la competitividad de América del Sur en este sector. El problema radica en el limitado escalamiento industrial y tecnológico, esto indica que la región tienen a futuro mejorar la calidad de IED y los efectos de la presencia de estas empresas. Las empresas Nacionales, tanto privadas como estatales, han empezado a competir con las empresas transnacionales en América Latina y El Caribe. La proporción de las ventas de las 500 mayores empresas de la región correspondiente a las empresas transnacionales ha bajado, mientras que ha aumentado la de empresas nacionales⁹. Y por último cabe destacar la creciente internacionalización de empresas originarias de la región, que dá origen a las corporaciones translatinas, algunas de las cuales se han expandido fuera de América Latina.

Cuadro 2
América Latina y el Caribe: 20 mayores empresas transnacionales, según ventas consolidadas
– 2003
(en millones de dólares)

Empresa	País de Origen	Sector	Ventas	Porcentaje de las ventas mundiales	Principales filiales
General Motors	Estados Unidos	Automotor	14.317	7.3	México, Brasil, Colombia, Argentina.
Telefónica S.A.	España	Telecomunicaciones	14.112	44.7	Brasil, Chile, Perú, México, Argentina.
Wal-Mart Stores	Estados Unidos	Comercio	12.031	4.6	México, Brasil, Argentina
Volkswagen AG	Alemania	Automotor	10.457	10.6	México, Brasil, Argentina
Daimler Chrylers AG	Alemania	Automotor	10.123	6.5	México, Brasil, Argentina

⁸ Mortimore, M. y S. Vergara, *Targeting winners: Can foreign direct investment policy help developing countries industrialise?* The European Journal of Development Research, vol 16, No 3, 2004

⁹ Esta tendencia se ha manifestado en los sectores primarios de manufacturas y servicios.

Delphi Automotive	Estados Unidos	Autopartes	10.040	35.7	México, Brasil
Repsol YPF	España	Petróleo y Gas	7.345	17.5	Argentina, Chile, Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia, Venezuela, Brasil
ENDESA	España	Electricidad	7.257	38.7	Chile, Brasil, Argentina
Ford Motor Co.	Estados Unidos	Automotor	7.168	4.4	México, Brasil, Venezuela, Argentina, Colombia
Telecom. Italia Spa.	Italia	Telecomunicaciones	6.765	19.2	Brasil, Argentina, Chile
International Business Machines (IBM)	Estados Unidos	Computación	6.680	7.5	México, Brasil, Argentina
Portugal TELECOM	Portugal	Telecomunicaciones	6.502	n.d	Brasil
ExxonMobil Corp.	Estados Unidos	Petróleo y Gas	6.127	2.7	Brasil, Colombia, Argentina, Chile
AES Corp.	Estados Unidos	Electricidad	6.083	63.0	Brasil, Venezuela, Chile, Argentina
Bunge	Estados Unidos	Agroindustria	5.910	26.4	Brasil, Argentina
Carrefour Group.	Francia	Comercio	5.633	7.1	Brasil, Argentina, México, Colombia
Royal Dutch/Sell Group.	Reino Unido/Países Bajos	Petróleo y Gas	5.514	2.7	Brasil, Chile, Argentina
Cargill inc.	Estados Unidos	Agroindustria	5.102	8.5	Argentina, Brasil
Hewlett Packard (HP)	Estados Unidos	Computación	4.771	6.5	México, Brasil

Fuente: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) 2004

2. EL MODELO ECONOMICO DE ESTADO EN BOLIVIA PRO REFORMAS ESTRUCTURALES

Hasta la primera mitad de la década de los años 80, el modelo de desarrollo en Bolivia estaba basado en un capitalismo de Estado, donde el propio Estado participaba directamente en la actividad productiva. Este modelo tuvo importantes resultados en términos de crecimiento, en especial durante la década de los años 70, cuando se logró alcanzar una tasa de crecimiento superior al 5% anual, que tan sólo fue sostenible en la medida en que el Estado contaba con el financiamiento de recursos externos¹⁰

¹⁰ Tras la subida de los precios del petróleo a fines de 1973 la expansión monetaria alcanzó parajes elevados, que no se conocieron antes. Aquellos países que producían petróleo se colocaron en los mercados financieros internacionales y fueron canalizados por bancos comerciales, que trajo como resultado un incremento en la liquidez. Es en este sentido los bancos comenzaron a conceder créditos y por

Empero, las acciones del Estado no se basaban en criterios de eficiencia, eficacia o sostenibilidad, disminuyendo de esta manera la capacidad del Estado de diseñar y llevar a cabo sus políticas y programas de gasto e inversión pública. Al iniciar la década de los 80 el Estado era ineficiente y operaba con elevados y crecientes déficits fiscales, que cada vez más eran financiados domésticamente (véase cuadro 3)

En 1980, Bolivia sufre el proceso de estanflación¹¹ más severo de su historia asociado a un fuerte proceso de informalización y desintermediación financiera, elevadas tasas de desempleo y subempleo, además de una fuerte caída de los ingresos tributarios y persistencia de un elevado desequilibrio fiscal, que al ser financiado con emisión de dinero derivó en una espiral hiperinflacionaria (véase cuadro 4)¹².

El origen de la situación radica en errores de política económica interna y la reversión del entorno externo que había sido hasta entonces favorable, shocks en cuanto a los precios internacionales de las materias primas e inestabilidad política elevada¹³.

Cuadro No 3
Ingresos Y Gastos Del Sector Publico No Financiero (% PIB)

	1981	1982	1983	1984	1985
<i>Ingresos Totales</i>	37.8	35.8	26.0	21.3	25.2
Ingresos Corrientes	37.2	35.6	25.8	21.1	25.1
Tributarios	9.8	5.3	3.6	2.2	2.8
Venta de bienes y servicios	25.1	27.8	20.7	18.0	20.3
Otros	2.3	2.5	1.5	0.9	2.0
Ingresos de Capital	0.6	0.2	0.2	0.2	0.1
<i>Gastos Totales</i>	45.9	51.7	45.8	46.7	35.0
Gastos Corrientes	39.4	45.0	40.8	42.3	30.9
Servicios personales	12.2	10.3	9.3	14.5	9.4
Intereses y Comisiones	3.0	4.1	4.2	3.1	6.6
Otros	24.2	30.6	27.4	24.7	14.9
Gastos de Capital	6.5	6.7	5.0	4.4	4.1
<i>Déficit</i>	-8.1	-15.9	-19.8	-25.4	-9.8
Financiamiento	8.1	15.9	19.8	25.4	9.8
Externo	3.6	0.7	-1.5	2.7	4.8
Interno	4.5	15.2	21.3	22.7	5.0

Fuente: Unidad de Análisis Político y Económico (UDAPE) (1993) Y UDAPE (1998)

ende esto suponía la captación de muchos más recursos, es cuando los bancos comenzaron a ofrecer estos créditos a países latinoamericanos que tenían un cierto crecimiento industrial.

¹¹ Caída del producto y aumento de la inflación

¹² Con la reducción del financiamiento externo, los persistentes déficit fiscales y cuasifiscales, al ser financiados por el Banco central de Bolivia originaron una emisión creciente que impulsaba las presiones inflacionarias, además de mantener déficits fiscales persistentes, la utilización de controles de precios afectaron a los ingresos de las empresas públicas y generaron tasas de interés real negativas y tipos de cambio (múltiple) sobrevaluados.

¹³ En el caso boliviano la política de endeudamiento parecía correcta dado que los intereses eran apenas superiores a la tasa de crecimiento de los precios de las exportaciones, es decir, la tasa de interés real medida así era muy baja. Es así que el endeudamiento externo de Bolivia aumentó de 645 millones de dólares en 1972 a 3.328 millones en 1982 (datos del Banco Mundial, 1988 y 1990). A comienzos de los ochenta la situación económica mundial empezó a cambiar al incrementarse súbitamente las tasas de interés mundiales como consecuencia de los programas anti-inflacionarios implementados en los países desarrollados. A su vez, los precios de las materias primas, principal fuente de ingresos por exportación para los países en desarrollo, comenzaron a deteriorarse. Ante este panorama, los países latinoamericanos empezaron a experimentar cada vez mayores dificultades para cumplir con el creciente servicio de la deuda externa, llegando así a desatarse una crisis económica y financiera que hace denominar a la década de los ochenta como la década perdida, situación que ocasionará que el desempeño de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial adquiera mayor preponderancia.

En términos de política económica, estas no fueron consistentes, si bien se implementaron cinco paquetes de estabilización durante el período comprendido entre 1983 a febrero de 1985, estos tuvieron una orientación mas heterodoxa, al poner un mayor grado de interés sobre el control de precios en las empresas públicas y en el tipo de cambio, pero sin realizar los ajustes fiscales necesarios¹⁴

Las políticas comerciales implementadas que buscaban proteger la industria nacional, a través de tarifas arancelarias elevadas, la concesión del tratamiento arancelario preferencial a las importaciones de insumos de bienes de capital para el sector agropecuario y créditos subsidiados a sectores productivos generó ineficiencia en la asignación de recursos y condujo a un ahorro interno insuficiente para promover las inversiones¹⁵

Cuadro No 4
INDICADORES MACROECONÓMICOS

	1981	1982	1983	1984	1985
Tasa de Inflación (%)	25.1	296.6	328.5	2177.2	8170.5
Crecimiento del PIB (%)	0.3	-3.9	-4.0	-0.2	-1.7
Déficit Público (%)	-8.9	-15.9	-19.8	-25.4	-9.8
Flujo Neto de Capitales (Mill. Sus)	28	-74	-232	-183	-139
Aumento del RIN (Mill. Sus.)	-172.3	-102.1	298.7	134.8	32.2
Tasa de Interés real DPFs (%)	2.6	-4.7	-17.6	-30.6	-6.6
Servicio Deuda (% exportaciones)	32.3	34.3	43.7	47.7	39.5
Variación Términos de Intercambio (%)	-9.2	-11.3	1.0	-3.0	-11.9

Fuente: UDAPE, Instituto Nacional de Estadística (INE) Bolivia, Banco Central de Bolivia

La precaria situación económica y la pérdida de Reservas Internacionales Netas (RIN) por el Banco Central, incentivaron al gobierno a desdolarizar la economía en 1982, con la finalidad de reducir la demanda de dólares, restituir el tipo de cambio como instrumento de política, solucionar la situación de las empresas endeudadas en dólares y devolver la capacidad del gobierno de captar recursos¹⁶.

Debido a la pérdida de reservas internacionales, y a la delicada situación fiscal, el Gobierno se vio obligado a declarar una moratoria en el pago del servicio de la deuda a los bancos privados internacionales en 1984, y esto redujo aún mas el flujo de capitales hacia Bolivia, esto significó la suspensión de las líneas de crédito por parte de la banca privada internacional, inclusive las de corto plazo para financiar operaciones de comercio exterior¹⁷

En el marco social, la crisis económica en la década de los 80 logró afectar en mayor medida a la población más pobre del país debido a la falta de empleo, que se tradujo en una caída de la calidad del mismo aumentando de esta manera el subempleo, la informalidad¹⁸ y la protección contra la inflación.

2.1 CONDICIONES POLÍTICAS Y DE GOBIERNO EN BOLIVIA

Concluido un ciclo de fuerte inestabilidad política durante el período de 1978-1982 en Bolivia, asume la presidencia el gobierno de Hernán Siles Suazo (10 de octubre de 1982) apoyado por la coalición conformada por los principales partidos políticos de izquierda (Movimiento Nacionalista

¹⁴ Antelo Eduardo, *Políticas de Estabilización y Reformas Estructurales en Bolivia*. Universidad Católica Boliviana, La Paz, 2000

¹⁵ Morales Juan A, *La Transición de la Estabilidad al Crecimiento sostenible en Bolivia*, Arellano Ed., 1990, Pág. 67

¹⁶ La desdolarización implicó la prohibición de operaciones en moneda extranjera en el sistema bancario y todas las deudas en dólares fueron liquidadas en pesos bolivianos que se cotizaban cerca al 45% inferior al tipo

¹⁷ Cariaga Juan, *Estabilización y Desarrollo*, La Paz, Fondo de Cultura Económica, Los Amigos del Libro Ed., 1997, Pág. 56.

¹⁸ Al reducirse el crecimiento económico y aumentar la tasa de inflación se incrementó el desempleo de un 6% en 1980 a más del 18% en 1985 y el subempleo de un 48% a un 57% en el mismo año.

Revolucionario de Izquierda MNRI, Movimiento de Izquierda Revolucionario MIR y el Partido Comunista Boliviano PCB); los cuales conformaron el partido Unidad Democrática y Popular (UDP).

El gobierno de la UDP enfrentó graves presiones internas, debido a la oposición existente en el Congreso, donde los partidos del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN), además de la Central Obrera Boliviana (COB) y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) lograron crear un marco de inestabilidad política y social, con un Estado débil que no podía ejecutar políticas económicas consistentes además de los reducidos márgenes de gobernabilidad.

A partir de 1984 se identifican problemas de orden macroeconómico¹⁹ y social que fueron el principal motivo para un adelantamiento en las elecciones de gobierno dando como vencedor a Víctor Paz Estenssoro (MNR) con el apoyo del partido de Acción Democrática Nacionalista (ADN) liderado por Hugo Banzer Suárez. En agosto de 1985 el gobierno electo implementa un programa de estabilización ortodoxo iniciando de esta manera el proceso de reformas estructurales con la promulgación del Decreto Supremo 21060, que establecía la Nueva Política Económica en Bolivia.

2.2 LA NUEVA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

2.2.1 El Decreto Supremo 21060²⁰

A partir de 1985 se lleva adelante un proceso de reformas económicas con la promulgación del Decreto Supremo 21060 que tiene como objetivo el estabilizar los precios eliminando la hiperinflación para con esto poder sentar las bases de promoción para un mayor crecimiento económico y que logre revertir la tendencia negativa en el producto durante la primera mitad de la década de 1980, y restablecer la solvencia externa del país a partir de un modelo de desarrollo basado en las fuerzas del mercado para asignar los recursos en la economía y en la apertura al exterior.

Aplicar una Nueva Política Económica que tenga la aptitud de ser realista y pragmática con el objeto de atacar las causas centrales de la crisis, en el marco de una racionalidad de medidas fiscales, monetarias, cambiarias y de ajuste administrativo del sector estatal que, además de su contenido, radicalmente antiinflacionario, sienta los fundamentos para reiniciar, redefinir y encaminar el desarrollo nacional (Decreto Supremo 21060, 1985: 1).

El 21060 definía también el rol que debía desempeñar el sector público y privado, de esta manera se abandonaba el *Capitalismo de Estado*, dejando al sector privado la responsabilidad de realizar las inversiones productivas, de esta manera el Estado tendría un rol normador, regulador y de garantía para la estabilidad macroeconómica.

Este programa tuvo una naturaleza ortodoxa en la que se encontraba una combinación de políticas fiscales y monetarias restrictivas, asociada a una fuerte devaluación y posterior estabilización de tipo de cambio, este tratamiento implementado dentro de un tratamiento de shock fue en gran parte apoyado con la asistencia internacional²¹, en el sentido de poder garantizar su sostenibilidad y así mismo promover simultáneamente la liberalización en los mercados de bienes, comercial, financiero y del mercado de trabajo.

a) La Política Fiscal y Tributaria del 21060

El principal ajuste en la política fiscal de este período se basó en la racionalización de los gastos públicos e incremento de los ingresos. Las medidas empleadas para poder disminuir el déficit fiscal fue el inmediato establecimiento de un adecuado control de caja de las operaciones del Tesoro General de la Nación, es decir, el crédito interno que prestaba el Banco Central de Bolivia, como recurso directo de

¹⁹ Una Tasa de inflación mensual que superaba los 182%, unos precios con gran volatilidad, un desequilibrio fiscal en parte sujeto a la reducción de ingresos y la incapacidad del gobierno para equilibrar sus gastos. Por todo lo mencionado anteriormente además de la imposibilidad del acceso a crédito externo y con un mercado de capitales muy poco desarrollado, se tuvo que recurrir a las reservas internacionales del Banco Central de Bolivia, que se agotaron provocando una crisis en la balanza de pagos y un financiamiento monetario de déficit fiscal, que derivó en el proceso inflacionario.

²⁰ Promulgado el 29 de agosto de 1985, bajo la presidencia de Víctor Paz Estenssoro.

²¹ Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional.

las entidades del Estado, fue suprimido, eliminándose los subsidios directos e indirectos que se otorgaban.

De la misma manera se congelaron aquellos saldos bancarios del Tesoro General de la Nación (TGN), empresas públicas y entidades descentralizadas y se depositaron en un “Fondos de Custodia”. En enero del año 86, se lograron depositar 280 millones de Dólares en estos fondos, cuya utilización se encontraba restringida²².

Además de los saldos bancarios se procedió también al congelamiento de los salarios de los funcionarios del sector público iniciando con esto un proceso de racionalización de personal en la mayoría de las entidades públicas²³.

En cuanto al régimen de precios y tarifas para el sector público, se introdujeron reajustes significativos como lo fueron las eliminaciones de las distorsiones precios relativos vigentes, el caso mas notable fue el del precio de la gasolina, que se reajustó inicialmente en un 833%²⁴, creándose adicionalmente, un sistema de transferencia de excedentes de la empresa estatal de petróleo (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)) al Tesoro General de la Nación, equivalente a un 65% de sus ingresos por ventas en el mercado interno y un 50% del valor de sus exportaciones²⁵

En el aspecto internacional, la necesidad de continuar pagando a las instituciones bilaterales y multilaterales de crédito con el fin de reestablecer negociaciones que permitiesen reabrir financiamientos concesionales, ayudaron de alguna manera en la decisión de declarar en moratoria a la deuda con la banca comercial dando como resultado la renegociación y recompra de deuda por el país.

b) Negociación Internacional y Gestión de Deuda externa

El objetivo de reinsertar a Bolivia en el sistema financiero internacional era dado a través de la aplicación del programa de estabilización y reformas estructurales, el problema con el que tropezaba era que toda vez que Bolivia no contaba con el apoyo externo para financiar un programa de estabilización desde el punto de vista fiscal y de balanza de pagos.

A mediados de 1986 se consiguió un acuerdo de ajuste estructural con el Fondo Monetario Internacional con lo cual se lograba financiar la inversión pública y de asistencia alimentaria en la reunión del grupo consultivo auspiciado por el Banco Mundial, la captación de recursos de organismos multilaterales y bilaterales para apoyar la balanza de pagos y la primera reprogramación de la deuda bilateral oficial, en el ámbito del Club de París.

En este mismo año, se comienza a concretar acuerdos de reprogramación y reducción de la deuda bilateral en el ámbito del Club de París, obteniendo como resultados acuerdos y condonaciones de deuda externa bilateral bajo los términos de Toronto, Londres y Nápoles²⁶.

A partir de 1986, la deuda externa pública en Bolivia comienza a reducirse alcanzando un nivel de un 40% que en millones de dólares significó unos 1.900, sin embargo esta reducción no fue suficiente para garantizar la sostenibilidad de la balanza de pagos

c) La Política Cambiaria

El objetivo fundamental de esta política era el de reducir la brecha cambiaria y posteriormente estabilizar el tipo de cambio, eliminando los controles o restricciones al capital u operaciones de cambio²⁷. En este sentido se promovió una fuerte depreciación del tipo de cambio oficial, para utilizarlo como una ancla de freno a la hiperinflación, en un sistema de tipo de cambio reptante.

²² Cariaga Juan, Op. Cit. Pág. 78.

²³ Como resultado del deterioro de los precios internacionales del estaño y del déficit financiero que presentaba una de las empresas públicas del país como era la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), se cerraron las minas y se despidieron alrededor de 21.000 trabajadores mineros.

²⁴ Candia Fernando, *Bolivia: Reforma Estructural y Políticas Públicas entre 1985-1997*. Manuscrito. La Paz, 1999.

²⁵ Los hidrocarburos para el mercado boliviano, representaba el 60% de los ingresos al TGN.

²⁶ A partir de 1986, la deuda externa pública en Bolivia comienza reducirse alcanzando un nivel de un 40% que en millones de Dólares significó unos 1.900, sin embargo esta reducción no fue suficiente para garantizar la sostenibilidad de la balanza de pagos en Bolivia, y es a partir de 1997 que se inician negociaciones con los organismos multilaterales para la reducción de la deuda multilateral en el marco de la iniciativa para países pobres altamente endeudados HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) patrocinado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

²⁷ El tipo de cambio y el mercado estableció un nuevo tipo de cambio unificado, con una depreciación de 1600% de la tasa oficial en un día.

Para reunificar el tipo de cambio oficial con el paralelo y permitir la libre convertibilidad de la moneda boliviana respecto a la extranjera fue creado el bolsín, que operó como una verdadera subasta, del tipo holandesa, es decir, todas las ofertas al precio base o por encima del precio eran consideradas exitosas y los participantes pagaban el precio que ofrecían.

Este tipo de política cambiaria permitió aumentar de alguna manera la competitividad de las exportaciones bolivianas, si se toma en cuenta el tipo de cambio real multilateral se observa un significativo aumento de la competitividad.

3. REFORMAS ESTRUCTURALES DE SEGUNDA GENERACIÓN

Con los resultados obtenidos con el S.S. 21060, se logra que desde 1989 a 1993, se cambie el énfasis de estabilidad y recuperación, hacia la promoción del crecimiento económico, continuando y profundizando sobre los lineamientos generales de la NPE. En esta etapa se promulga la Ley de Inversiones que establece, condiciones muy liberales a favor de la inversión extranjera. A esta acompañaron la Ley de Hidrocarburos y el Código de Minería, que permitían la participación del sector privado nacional y extranjero, bajo la modalidad de contratos de riesgo compartido, en actividades llevadas a cabo por las empresas YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) y COMIBOL. También se aprueba la ley de privatizaciones, dando inicio a las primeras experiencias en privatización de empresas públicas. Las preocupaciones sobre la eficiencia y eficacia de las administraciones públicas se convierten en la Ley de Administración y Control Gubernamental (LEY SAFCO).

A pesar de los logros alcanzados desde 1985, en términos de crecimiento económico, pronto surgió un consenso generalizado de que Bolivia requería de tasa de crecimiento mas elevadas para superar el subdesarrollo. Dichas tasas de crecimiento debían alcanzarse mediante incrementos sustanciales en el ritmo de la inversión, en el crecimiento de la productividad de los factores y en el desarrollo de una capacidad exportadora competitiva. Estas acciones ayudarían a la generación de empleo y al aumento del bienestar de la población, en particular al acompañarse con políticas redistributivas a favor de la población más vulnerable y que coadyuven al desarrollo del capital humano.

Los mayores niveles de inversión requeridos, debían necesariamente expresarse en incrementos de productividad para tener un verdadero impacto sobre crecimiento. En el marco de un modelo de economía de mercado, las inversiones deben realizarse en un ambiente de competencia y de libre comercio, por que estos estimulan aumentos en la productividad de los factores y generan empleo de mejor calidad. Esto implicaba fomentar aún más la participación del mercado y del sector privado, y desarrollar un Estado que trabaje con el mercado en vez de contra el mercado. Así mismo las inversiones privadas que produzcan estos resultados requieren de garantías en términos de credibilidad de la estabilidad macroeconómica y de los sistema legales.

Desde 1985, la mayor participación del mercado en la asignación de recursos no trajo consigo aumentos importantes y rápidos. Esta era mayormente dependiente de las propias inversiones públicas y en general no había desarrollado la capacidad tecnológica y de gestión empresarial como para competir en mercados de bienes transables en condiciones de libre comercio. En los mercados de no transables, la participación privada se encontraba mayormente dominadas por cooperativas, los cuales en adición tampoco contaba con grandes capitales de riesgo.

Por otra parte, existía incertidumbre sobre la estabilidad macroeconómica alcanzada con un Estado Centralizado, politizado y cada vez más criticado por la eficiencia y calidad de sus servicios, además de ya no poseer empresas públicas con capacidad para realizar las inversiones requeridas por la economía en cuanto al mantenimiento y continua expansión de servicios e infraestructura básica, y exploración en el campo de los minerales e hidrocarburos²⁸

²⁸ La inversión pública continuaba siendo el motor del crecimiento, pero era altamente dependiente del endeudamiento externo. La poca y decreciente inversión que se realizaba se dirigía simultáneamente a la expansión de servicios básicos (electricidad, agua y alcantarillado, telecomunicaciones, transporte), infraestructura básica (construcción y mantenimiento de carreteras y otras infraestructuras) exploración y explotación de minerales para exportación, además de inversiones en salud, educación, vivienda. Así mismo, existía presión de organismos internacionales como el Banco Mundial, que condicionaron su participación financiera solo a países comprometidos con los principios de eficiencia económica en la gestión empresarial y con la introducción de competencia donde sea posible y regular donde no sea posible. Morales J., *Precios, Salarios y política económica durante la alta inflación boliviana de 1982-1985* ILDIS, La Paz, 1994.

3.1 Capitalización y Privatización

El período 1993-1997 se caracteriza por una agresiva profundización de las reformas al sistema económico denominadas de Segunda Generación. Este proceso en su conjunto, se llevó a cabo en el período 1994 con un objetivo de política macroeconómica muy específico: incrementar la tasa de inversión y productividad para asegurar el desarrollo de los sectores de infraestructura básica, con miras a efectos multiplicadores en la tasa de crecimiento del PIB y la tasa de crecimiento del ahorro interno. A diferencia de una privatización clásica, en la que el Estado Busca obtener recursos para dirigir a corregir problemas del sector fiscal y asegurar la estabilidad macroeconómica, la capitalización trata fundamentalmente, del fomento al crecimiento económico mediante la asociación entre el Estado e inversores privados, en la que el Estado aporta con sus empresas públicas y el inversor nacional o extranjero, aporta con capital en un monto igual al valor del mercado de las empresas públicas, creando así una nueva empresa con el doble de valor y en la que el inversor recibe 50% de las acciones y el control de la administración de la empresa. El restante 50% de las acciones es de los bolivianos y se distribuye a los mismos, ya sea en forma directa o a través del sistema de fondo de pensiones reformado²⁹.

***ARTICULO 1.-** Autorízase al poder Ejecutivo a aportar los activos y/o derechos de las empresas públicas, para la integración del capital pagado en la constitución de nuevas sociedades de economía mixta.*

A los trabajadores de cada una de estas empresas públicas, se les propondrá suscribir acciones para la constitución de la respectiva sociedad de economía mixta, hasta el monto de sus beneficios sociales.

***ARTICULO 2.-** Autorízase y apruébanse los acuerdos requeridos para la conversión en sociedades de economía mixta, de acuerdo a disposiciones en vigencia, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y Empresa Metalúrgica Vinto, que especifiquen como aportes del Estado el valor en libros de patrimonio de dichas empresas. Las sociedades de economía mixta a que se refiere este artículo constituirán domicilio en la República de Bolivia³⁰.*

Bajo este marco conceptual, la estrategia de capitalización siguió dos etapas, la primera consistió en la elaboración y aprobación de la ley de Capitalización en marzo de 1994 y posterior conformación de los lineamientos y grupos de trabajo de las seis empresas más grandes del Estado: La Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), La empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), la empresa Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) y la empresa Metalúrgica Vinto (EMV). Una segunda fase se inició con la creación del Ministerio de Capitalización, que se encargó de la formulación de los proyectos de ley sectoriales y el proyecto de ley sobre el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE). (véase cuadro 5).

²⁹ Las administradoras de Fondo de Pensiones (AFPs), adjudicadas por dos consorcios internacionales como Invesco Argentina (AFP futuro de Bolivia) y Consorcio Previsión Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (AFP Previsión BBV) se rigen bajo el sistema de capitalización individual, donde las contribuciones pasan a ser responsabilidad total de los empleados y son depositadas en cuentas individuales administradas por las AFPs. Los empleadores hacen de agentes de retención quienes deben transferir al sistema un 12.5% de los salarios, que incluye el 10% depositado en cada cuenta individual y el resto pagar los seguros de invalidez y muerte. Como contrapartida a sus aportaciones, cada individuo afiliado al sistema tiene derecho a una pensión que podrá ser pactada por un monto fijo y por un período determinado de 5, 10 o 15 añoso podrá ser una renta mensual vitalicia variable. Para acceder a estos beneficios el trabajador deberá haber acumulado aportes suficientes como para asegurarle una tasa de reemplazo del 70% de su ingreso cotizante, de los 5 últimos años por el restante de su vida.

³⁰ BOLIVIA, *Ley de Capitalización*, Edt. Serrano, Pág. 1, 1994.

CUADRO No 5
RESULTADOS DEL PROCESO DE CAPITALIZACIÓN

Industria	Empresa Capitalizada	Empresa Capitalizadora	Monto Capitalización (Millones de \$US)	Plazo de Inversión (años)
Hidrocarburos	Chaco SAM	Amoco Bolivia	306.66	8
	Andina SAM	YPF.Perez.Compac	264.77	8
	Transredes SAM	Pluspetrol Enron-Shell	263.50	8
Electricidad	Corani SAM	Dominion Energy	58.79	7
	Guaracachi SAM	Energy Initiatives	47.13	7
	Valle Hermoso	Constellation Energy	33.92	7
Telecomunicaciones	ENTEL SAM	ETI Euro Telecom.-STET	610.00	6
Transporte	LAB SAM	VASP	47.47	-
	Oriental SAM	Cruz Blanca S.A.	25.85	-
	Andina SAM	Cruz Blanca S.A.	13.25	-
			1.671,34	

Fuente: Ministerio de Capitalización Bolivia (1999)

Posteriormente, este Ministerio se encargó de ejecutar el programa de capitalización de dichas empresas también siguiendo varias etapas: *i)* La conformación de sociedades anónimas mixtas, con la participación de los empleados de las empresas, mediante su libre decisión de utilizar sus beneficios sociales en la compra de acciones de la empresa a ser capitalizada³¹, *ii)* La licitación pública internacional para la capitalización de la empresa, en la que el Estado ofrece sus activos y el inversionista privado ofrece contribuir con un nuevo capital equivalente al valor del mercado de la empresa, *iii)* La creación de una nueva sociedad anónima, en la que el inversionista seleccionado se convierte en socio con derecho a utilizar el aporte capitalizador en la ejecución del programa de inversiones, para el logro de las metas de política pública convenidas con el Estado mediante contrato.

La especialización del nuevo Estado descentralizado en tareas de normas, de regulación y promoción del desarrollo social, han dado también dirección a la futura inversión pública y a los organismos internacionales interesados en financiarla, aunque supeditada a acuerdos con el FMI bajo programas trianuales de ajuste estructural reforzado. Estos programas establecen metas de desempeño obligatorios y otras referenciales, además de requerimientos de acciones previas, todas dirigidas a objetivos de estabilidad macroeconómica, reformas estructurales y reducción de la pobreza.

La implementación inicial de las reformas introdujo incertidumbre en la economía y redujo el ritmo de las inversiones en el sector público y en particular en el sector privado, lo cual se refleja en una caída del Coeficiente de Inversión a un 13,80% en 1994. A medida que las reformas se fueron ejecutando y el nuevo Modelo económico quedaba mas claro, se emprendió un ritmo acelerado y de crecimiento de la inversión, llegando a ser de 17,36% en 1997³².

Como resultado de estas medidas, la confianza del público en el sistema financiero fue restablecida, registrándose un incremento importante tanto en los depósitos del público como en la colocación de la cartera, llegando a niveles de 40% del PIB y 47% del PIB, respectivamente, en 1998. Por otro lado, si bien Bolivia aún no presenta un mercado de capitales desarrollado, el volumen de operaciones de su Bolsa de Valores, que se concentra principalmente en títulos de renta fija

³¹ De los 15.000 trabajadores potencialmente beneficiarios, según el Ministerio de Hacienda (1997) el 76% de los mismos se convirtieron en accionistas de la nueva sociedad mixta creada. A continuación, el 50% de las acciones de esa nueva empresa de economía mixta fue licitada internacionalmente, siendo uno de los criterios básicos de selección, las ofertas de inversión. Los inversionistas estratégicos que adquiriesen esas acciones, tomaban el control de la administración de la empresa y comprometían inversiones a realizarse en un período definido de tiempo, entre 5 a 8 años. El 50% restante de las acciones serían transferidos a la población boliviana con mayoría de edad a diciembre de 1995, mediante un beneficio denominado Bono Solidaridad (BOLIVIDA), que se otorgaría en pagos anuales y vitalicios a todos los bolivianos mayores de 65 años.

³² Ayala Víctor H, *Impacto de las Reformas sobre la Inversión y Productividad del Sector de Hidrocarburos* La Paz, 1998

denominados en dólares, tuvo también un crecimiento bastante expresivo, de 519 millones de Dólares en 1990 a más de 3.9 mil millones de Dólares en 1998.

Esta confianza puede ser confirmada por la mayor presencia de la banca extranjera que adquirió y capitalizó importantes bancos en el país. El Banco Central Hispano de España adquirió al Banco de Santa Cruz, el más grande de Bolivia, el CITIBANK incorporó al BHN Multibanco y el Banco de Crédito del Perú adquirió a los Bancos Boliviano Americano y La Paz. La importancia de estas transacciones puede ser verificada al mencionar que en 1999 operan en Bolivia 13 bancos privados comerciales y 3 de ellos también eran filiales de bancos extranjeros: el Banco do Brasil, el Banco de la Nación Argentina y el Banco Real.

Es necesario apuntar que en el caso boliviano, a diferencia de los otros procesos de privatización llevados a cabo en Latinoamérica y otras experiencias de los países ex-comunistas de Europa, con el proceso de capitalización de las principales empresas públicas se eliminó la necesidad de pagar por la transferencia de activos, y se previligió que se asuman compromisos de inversión, relacionados con metas de expansión de los servicios.

Más que incrementar los ingresos fiscales de una sola vez, el proceso de capitalización buscaba atraer inversiones y capital, crear empleos, acelerar el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso al incluir aspectos sociales dentro de la nueva política económica³³. Es así que el Estado aportaba con los activos de las empresas públicas y el inversionista estratégico privado realizaba aportes en recursos frescos para la empresa. De esta forma se ejecutó una estrategia global de transferencia de empresas públicas, que tenía entre sus metas principales la transferencia de las empresas más importantes del país, lo más rápido posible y garantizando las mayores inversiones, pero potencialmente a costa de perder los ingresos fiscales por una única vez.

Este proceso de capitalización fue complementado con el proceso de privatización tradicional de empresas públicas medianas y pequeñas, llevando a transferir al sector privado a 53 empresas medianas y pequeñas en el período comprendido entre 1994-1999, recaudando para el fisco y las regiones donde se localizan estas empresas más de 133 millones de Dólares (véase cuadro 6)

Las modalidades variaron desde la transferencia a inversionistas extranjeros (en general, para las empresas más grandes, como la Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica de Cochabamba, la Compañía de Distribución de Electricidad y las industrias de leche PIL distribuidas en diversos departamentos del país), a inversionistas privados nacionales (como la Fábrica de Cemento el Puente o la Terminal de Buses de Cochabamba y en general la mayor parte de las empresas privatizadas en los más diversos rubros desde hotelería a industrias manufactureras y agrícolas) y a los trabajadores, como el complejo azucarero Villamontes.

Cuadro No 6
PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PUBLICAS*(Millones de \$us)

PERIODOS	INGRESOS FISCALES
Período 1992-1993 26 Empresas Privatizadas	29.978
Período 1994-1997 50 Empresas Privatizadas	97.491
Período 1998-1999 3 Empresas Privatizadas	35.889
TOTAL	163.358

*No toma en cuenta empresas cerradas, transferidas o dadas en concesión
Fuente: Unidad de Análisis Políticos y Financieros UDAPE (2000)

Otra modalidad de transferencia de empresas públicas, o de su administración al sector privado, fue el de otorgar en concesión aquellas empresas de servicio que, por su naturaleza, no podían ser transferidas al sector privado a través de los procesos de capitalización y privatización. Con el objetivo de lograr mayor eficiencia en la prestación de los servicios se otorgó concesiones de administración para los aeropuertos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz a la empresa SABSA de los

³³ BOLIVIA, Ministerio de Hacienda, "Bolivia hacia el Siglo XXI", 11° Grupo Consultivo. París, 1997

Estados Unidos y las empresas de agua potable y alcantarillado de las ciudades de La Paz y El Alto. En 1999, se adjudicó el proyecto múltiple Semapa Misicuni, para proporcionar agua potable y energía a Cochabamba, donde se comprometieron inversiones de 183 millones de Dólares. Asimismo, se adjudicó el servicio de recaudación y administración de aportes para la vivienda (patronal del 2% y laboral del 1%), en sustitución al Fondo de Vivienda Social (FONVIS), que fue liquidado en diciembre de 1997.

ARTICULO 1.- Se autoriza a las instituciones, entidades y empresas del sector público enajenar los bienes, valores, acciones y derechos de su propiedad y transferirlos a personas naturales y colectivas nacionales o extranjeras, o aportar los mismos a la constitución de nuevas sociedades anónimas mixtas.

ARTICULO 2.- La privatización de las entidades públicas de servicios no sujetas a la libre competencia, deberá someterse a un procedimiento especial cuya reglamentación expresa tomará en cuenta las disposiciones que sean necesarias³⁴.

El proceso de capitalización y privatización de empresas públicas permitió atraer Inversión Extranjera Directa, que se incrementó de un 2.1% del PIB en 1992 a 10.2% del PIB en 1998 (Véase cuadro 7 y Figura 1). Además del sector de hidrocarburos, que fue el más importante en atraer IED, se destaca el sector de servicios. El atraso de las transferencias de las empresas mineras parece haber afectado la atracción de inversiones para ese sector.

Cuadro No 7
EVOLUCION DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA CON EL PROCESO DE CAPITALIZACIÓN Y PRIVATIZACION

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
IED (% del PIB)	2.1	2.1	2.1	5.6	6.6	9.3	10.2
IED (Millones de \$us)	120.1	121.6	128.0	372.3	471.9	728.0	869.8
Hidrocarburos (% del total)	22.4	50.7	36.1	41.1	27.4	50.7	58.5
Minería (% del Total)	66.3	32.6	16.2	14.1	12.5	7.0	4.3
Industria y Agroindustria (% del total)	10.7	16.2	18.1	15.8	16.8	3.1	1.8
Servicios (% del total)	0.6	0.5	29.6	29.0	43.3	39.2	35.4

Fuente: Unidad de Análisis y Políticas Económicas y Ministerio de Comercio Exterior y de Inversión

3.2 Reforma de Pensiones

A partir de 1956 se establece en Bolivia el sistema público de seguro social a través del Código de Seguridad Social el cual se constituía en un sistema de reparto simple con beneficios definidos³⁵. Dadas las características de este beneficio se necesitaban alrededor de 10 trabajadores por cada jubilado, sin embargo, en la práctica, esta relación fue disminuyendo aceleradamente en el tiempo, siendo que en 1980 existían 5 cotizantes por cada jubilado y en 1993 esta relación se redujo de 3 a 1.

A partir de 1987, se pretendió reducir los desequilibrios financieros del sistema de seguridad social que habían aumentado durante el período hiperinflacionario y que habían provocado una fuerte reducción en las reservas, que ponían en riesgo la sostenibilidad del sistema. El objetivo de esta reforma, se basaba principalmente en el aumento de la racionalidad administrativa, es decir, crear un Fondo Nacional de Reservas (FONARE) para de esta manera poder administrar los recursos de la seguridad de largo plazo, que en ese tiempo se encontraban frente a problemas financieros relacionados con la utilización de una proporción importante de las reservas del seguro de largo plazo en el

³⁴ BOLIVIA, *Ley de Privatización*, Edt. Serrano, Pág. 2, 1996

³⁵ Los afiliados activos financiaban las jubilaciones de los pasivos

financiamiento del seguro a corto plazo, además del atraso continuo en el pago de los aportes patronales, la baja cobertura del sistema y la alta tasa de evasión de empleadores y empleados³⁶.

A partir de 1991 y con el D.S. 22407, se sustituye FONARE por el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA), con el objetivo de realizar una administración integral del sistema básico de pensiones de largo plazo³⁷, elevándose las tasas de cotizaciones, para mejorar la situación financiera del sistema. Hasta el año 1996, FOPEBA tenía 330 mil afiliados activos, es decir, un 22% de la población activa, donde más del 65% eran funcionarios del sector público.

En términos reales este sistema era insostenible ya que su déficit oscilaba cerca de los 400 millones de Dólares, por otro lado, el Estado no realizaba las contribuciones exigidas y los costos administrativos de los Fondos eran muy elevados e incentivaban la informalidad, aumentando cada vez más la deuda del sector privado por no pagos de las contribuciones del empleador y disminuyendo los pocos incentivos para registrar a los empleados, debido a los elevados costos de contribución.

Ante estas falencias y necesidades se aprueba en 1996 la Ley de Pensiones, que implicó la transformación de un sistema de reparto simple a un sistema de capitalización individual, con administración privada, buscando como resultados. *i)* resolver la crisis financiera y el déficit del sistema de reparto simple, *ii)* incrementar la cobertura del sistema de pensiones que cubría sólo al 10% de la Población Económicamente Activa y los beneficios en el futuro, *iii)* aumentar el ahorro interno y la intermediación financiera y *iv)* permitir la transferencia de los recursos de capitalización (50% de las acciones), que estaban custodiados por un fideicomiso a todos los beneficiarios bolivianos.

Una de las causas de que la reforma de pensiones se planteara en 1996 fue el relacionamiento que se dio con el proceso de capitalización de las empresas públicas, ya que permitía aumentar la cobertura de beneficio a todos los bolivianos adultos al 31 de diciembre de 1995, y constituir un nivel de recursos a ser administrados en el sistema, que aseguraban la participación de empresas internacionales en el proceso de licitación.

La manera de vincular la capitalización con la reforma de pensiones fue considerar, bajo la misma administración privada, la gestión simultánea de un fondo no contributivo que contuviera las acciones de la capitalización (Fondo de Capitalización Colectiva) y el otro fondo constituido por los aportes al seguro social de largo plazo (Fondo de Capitalización Individual). El fondo de Capitalización Colectiva inicia actividades con activos de cerca de 1.671 millones de Dólares, mientras que el fondo de Capitalización Individual lo hace con 80 Millones en el primer año de su aplicación³⁸.

Los beneficios de la capitalización de las empresas públicas a los ciudadanos bolivianos se constituiría en el pago de una renta anual vitalicia denominada Bono de Solidaridad (BONOSOL), a todos los bolivianos que al 31 de diciembre de 1995 habían cumplido 21 años, a partir de sus 65 años de edad y un pago por gastos funerarios a los descendientes del beneficiario.

3.3 Descentralización Administrativa

Hasta antes de 1994 el Estado Boliviano se caracterizaba por presentar una administración pública bastante centralizada, lo que impedía atender eficazmente las demandas tanto nacionales como regionales, en este año se comienzan a sentar las bases para lograr aumentar esa eficiencia a través de la asignación de los recursos públicos al determinarse nuevas competencias y responsabilidades para los gobiernos locales además de las prefecturas, mediante la aprobación de las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa.

La primera de estas fue promulgada en abril de 1994 definiendo entre sus principios la transferencia de las competencias de infraestructura física en el área de la salud, educación, cultura, deportes, caminos vecinales y microriego a los gobiernos municipales, con la finalidad de que administren, realicen el mantenimiento y la dotación de insumos, equipamiento y medicamentos. Para ello se disponía que el 20% de la recaudación efectiva de la renta interna y renta aduanera

³⁶ Unidad de Análisis Políticos y Económicos (UDAPE), *Estabilización y reforma estructural: el Caso Boliviano*. Fundación Konrad Adenauer, 1995, Pág. 56

³⁷ El sistema de pensiones en Bolivia, estaba compuesto por el sistema básico, administrado por el Estado a través de FOPEBA y Fondos Complementarios Privados, la participación en FOPEBA era obligatoria para todos los trabajadores formales y si bien la participación en los fondos privados era voluntaria, prácticamente todos los afiliados al sistema estatal también participaban de los fondos complementarios.

³⁸ Candía F., Op. Cit. 1999 Pág. 53

(coparticipación Tributaria) entre los 311 municipios existentes en el país, bajo el principio de distribución per cápita.

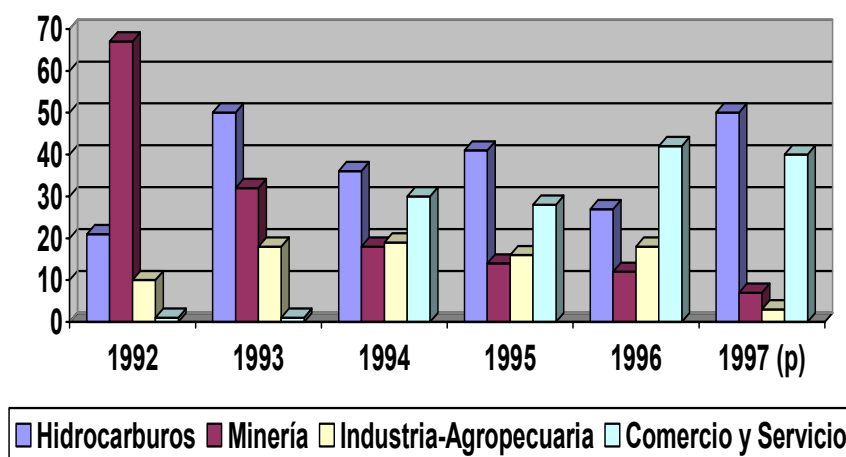
Por otro lado, en julio de 1995, se promulga la ley de Descentralización Administrativa, que tiene como objetivo establecer la estructura organizacional del Poder Ejecutivo de cada Departamento, tomando en cuenta un régimen de recursos económicos y financieros departamentales, que permita mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública, en la prestación de servicios a la población. Con esta ley, se transfieren a las prefecturas responsabilidades como: *i*) Construcción y mantenimiento de caminos nacionales, caminos secundarios, electrificación rural, infraestructura de riego y apoyo a la producción, *ii*) conservación y preservación del medio ambiente, *iii*) promoción del turismo, *iv*) programas de asistencia social, *v*) programas de fortalecimiento municipal, *vi*) las actividades de administración, supervisión y control por delegación del Gobierno Central de los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social³⁹.

La obtención de los recursos para lograr los objetivos provenía de tanto las regalías departamentales como a través del Fondo Compensatorio Departamental que se creó para aquellos Departamentos que estén por debajo del promedio nacional de las regalías. Con ambas leyes se buscó cambios importantes en la inversión pública por nivel de Gobierno, con un aumento importante de la ejecución de la inversión pública a nivel Nacional y Departamental.

4. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POST REFORMAS ESTRUCTURALES EN BOLIVIA

Al comparar el origen de los ingresos de la IED desde 1996 hasta el segundo trimestre del 2000, se comprobó que las principales regiones que realizan inversiones en Bolivia son Norte América y Europa, con una participación similar del 32% del total. En cambio la región de Sud América participa en un 28%. Al realizar la desagregación por países se puede verificar que aún no existe una participación significativa de los países de la región. (Véase gráfico 2)

Figura 11
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN PRIVADA EXTRANJERA



Fuente: Instituto Nacional de Estadística Bolivia (2001)

Los resultados obtenidos a través de la encuesta Atractivo del País a los Inversionistas Extranjeros realizada por la Cámara de Comercio Americana en Bolivia (AMCHAM) en el año 2002 que fueron realizadas en 35 empresas con capital extranjero establecidas en Bolivia, señala que los Estados Unidos es el país socio con una mayor inversión de empresas con capital extranjero en el país. Si analizamos la participación accionaria promedio dentro de las empresas, Estados Unidos tiene como

³⁹ Bolivia, *Ley de Descentralización Administrativa*, Edt. Serrano, Pág.1, 1996

promedio el 80% de las acciones en cada una de las empresas en las que es socio, mientras que Bolivia posee una participación promedio del 21% (Véase cuadro 8)

Cuadro 8
PAÍS DE ORIGEN DEL SOCIO EXTRANJERO
(en porcentajes)

PAÍS DEL SOCIO EXTRANJERO	EMPRESAS CON IED	PARTICIPACIÓN PROMEDIO
Estados Unidos	28.57%	79.69%
Argentina	11.43%	50.78%
Brasil	11.43%	50.26%
Perú	8.57%	52.22%
España	5.71%	73.32%
Francia	5.71%	27.74%
Holanda	5.71%	96.00%
Inglaterra	5.71%	33.34%
Japón	5.71%	99.00%
Suecia	5.71%	99.45%
Canadá	2.86%	98.00%
Costa Rica	2.86%	23.18%
Islas Caimán	2.86%	100.00%
Nueva Zelanda	2.86%	100.00%
Panamá	2.86%	12%
Suiza	2.86%	70.00%
Uruguay	2.86%	1.00%
Bolivia*	28.57%	21.29%

*Representa la participación de socios bolivianos dentro de la empresa
Fuente: Cámara de Comercio Americana en Bolivia 2001

Tal como se observa en el cuadro anterior en promedio, los inversores extranjeros prefieren tener la opción del control absoluto de las empresas en las que efectúan la inversión, ya que la participación promedio global de los capitales extranjeros alcanza al 65.5%. Las excepciones son Francia, Inglaterra, Costa Rica, Panamá y Uruguay. Sin embargo, en el caso de Francia, la empresa donde se invirtió el mayor porcentaje del capital está bajo su control administrativo y financiero. Por otro lado, se observa que los cuatro principales países extranjeros socios de un mayor número de empresas bolivianas son los Estado Unidos, Argentina, Brasil y Perú, constatando que los principales socios naturales de los países andinos son los Estados Unidos y otros países de la región⁴⁰

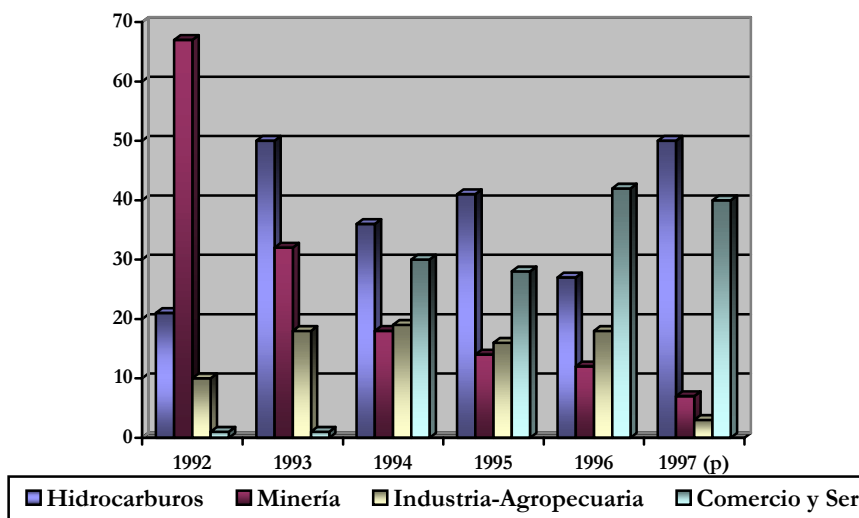
Ahora bien, según los datos estadísticos del Viceministerio de Inversión, en 1992 la IED estaba dirigida esencialmente a la minería, con un motivo de inversión que ascendía a 112 millones de dólares, lo que representaba el 66,26% del total de la IED, le seguía la inversión en el sector de hidrocarburos, con una participación de aproximadamente el 10% del total de la IED. Pero desde 1993, el sector de hidrocarburos ha liderizado la IED, alcanzando un monto total de 138 millones de dólares en 1993, lo cual representa el 41,06% del total de IED. Sólo en 1996, y debido a la capitalización de ENTEL, la inversión en el sector servicios constituye el rubro más importante de la inversión extranjera directa, con un monto total e inversión de 321 millones de dólares, lo que representa aproximadamente el 76% del total de IED.

La construcción del gasoducto al Brasil ha permitido que Bolivia reciba una fuerte suma de inversión extranjera en el sector de hidrocarburos debido a que las oportunidades de acceder al mercado brasileño han aumentado notablemente. A partir de 1997, este sector ha recibido aún mayores

⁴⁰ Shatz Howard, *The Location of U.S. Multinational Affiliates*, thesis for the degree of Doctor Philosophy in the Subject of Public Policy, Harvard University. Cambridge, Massachusetts, 2000

inversiones, debido a la implementación de la Ley de Hidrocarburos del 30 de abril de 1996⁴¹.(Véase Gráfico 3).

Gráfico 3
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN PRIVADA
EXTRANJERA EN BOLIVIA



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UDAPE (1997)

Como se desprende de estos resultados, la Inversión en el sector minero ha declinado durante todo este período, este hecho se debe a varios factores tales como la caída en los precios internacionales de los minerales, los cambios en las leyes correspondientes al sector, el impuesto indirecto del 22.45% sobre las importaciones de bienes de capital destinadas a la exploración y producción mineral.

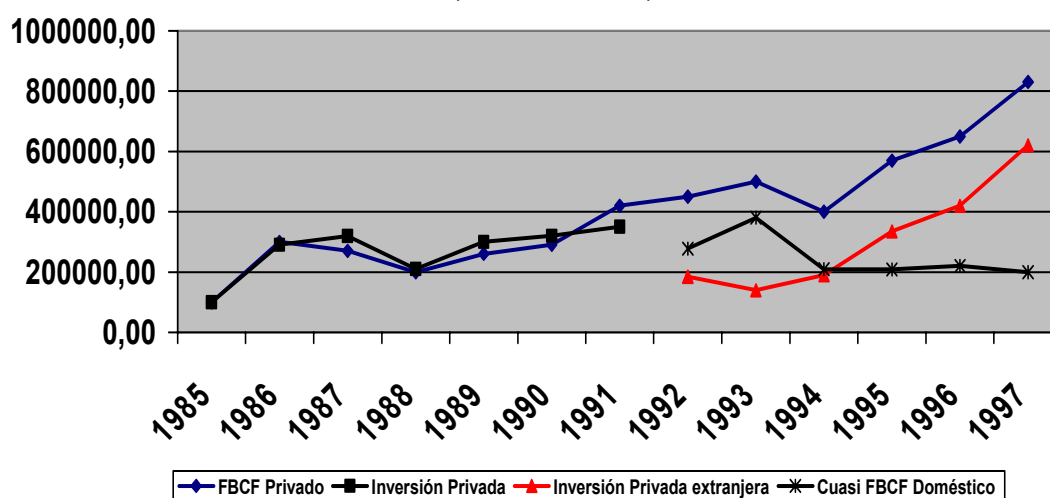
Por su parte, la Inversión en la Agroindustria, ha presentado un notable salto a partir de 1999, año en el cual se registró una tasa de crecimiento del orden del 903,4% con respecto al año anterior, este incremento se debe principalmente a las privatizaciones efectuadas en el sector. En este año la IED del sector fue de 159 millones de dólares, con lo que el sector tuvo una participación del 15,61% del total de la IED, situándose muy por encima al año anterior en el cual la participación del sector con respecto del total de la IED fue tan sólo del 1,65%, año en el cual fue el sector de menor participación.

4.1 INVERSIÓN NACIONAL FRENTE A LA INVERSIÓN EXTRANJERA

El ritmo de crecimiento de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) desde 1994 sufrió un ascenso debido al crecimiento de la inversión extranjera directa (véase gráfico 4). Empero para lograr este crecimiento como vimos en los apartados anteriores no fue tan solo necesario la liberalización de los mercados financieros iniciados en 1985, ésta debía acompañarse con una apertura hacia la inversión extranjera de sectores productivos que tradicionalmente se encontraban en las manos del Estado.

⁴¹ La tasa de crecimiento de la IED en el sector Hidrocarburos en 1997 fue de 856,12%, con un monto de inversión de 510 millones de dólares, lo que representaba el 58,09% del total de la IED para ese año.

EVOLUCIÓN DE LA FBCF e INVERSIÓN PRIVADA
(miles de \$US de 1997)



Fuente: Unidad de Análisis Políticas y Económicas UDAPE 2000

A principios de los años 90, más del 60% de la inversión extranjera todavía era atraída por el sector minero, pero rápidamente este sector pierde importancia en los años siguientes, tomando desde entonces un giro en lo referido a la inversión en el sector de hidrocarburos, así como los servicios básicos. La inversión Extranjera en estos sectores concentra cerca del 90% de la misma en 1997 (Véase cuadro 9). El mismo cuadro resalta que la inversión extranjera se dirige a sectores donde la demanda es creciente, inelástica y de productos mayormente transables (excepto hidrocarburos), lo que garantiza retornos a la magnitud de las inversiones requeridas, las cuales tienden a ser de largo plazo. Esto deja como remanente, a los sectores agrícola, agroindustrial, minería, pequeña industria y servicios.

Cuadro 9
ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES
(Millones de \$us de 1997)

	1980	1985	1990	1995	1996	1997
<i>Tradicionales</i>	1.148,1	636,4	755,3	701,5	635,4	605,8
Minerales	832,4	263,0	485,4	540,1	490,4	499,6
Hidrocarburos	315,7	373,4	269,9	161,4	145,0	106,2
<i>No Tradicionales</i>	187,4	34,1	343,2	502,0	610,7	647,5
Soya	8,9	5,3	47,9	150,3	205,8	242,5
Maderas	41,6	5,9	59,3	80,3	84,7	87,6
Joyería	0,0	0,0	0,0	95,3	91,6	74,3
Algodón	1,3	0,6	7,6	31,8	33,7	40,7
Castaña	2,3	1,5	15,5	19,8	29,3	31,1
Café	26,7	13,9	16,8	17,9	16,9	26,0
Azúcar	61,3	1,6	37,6	17,8	28,6	22,1
Cueros	7,5	1,4	32,3	13,1	12,5	14,8
Otros Varios*	37,9	4,0	126,3	75,6	107,4	108,4
<i>Total</i>	<i>1.335,5</i>	<i>670,5</i>	<i>1.098,6</i>	<i>1.203,5</i>	<i>1.246,1</i>	<i>1.253,3</i>

Fuente: Unidad de Análisis Económicos y Políticos (UDAPE) (1997)

* Incluye Ganado, cacao, bebidas y goma.

Estos son también los sectores abiertos al MERCOSUR y la globalización, donde para competir, el sector privado doméstico debe introducir nuevas tecnología y eficiencia en la gestión empresarial, tal vez en asociación con inversión extranjera. A pesar de los grandes desafíos enfrentados desde fines de los años 80, el sector privado doméstico se encuentra realizando progresos en algunas áreas, como se puede observar en la estructura de las exportaciones no tradicionales. Se resalta en

primer lugar que las exportaciones no tradicionales son por primera vez mayores a las tradicionales en 1997. Entre las exportaciones no tradicionales destaca fundamentalmente la soya. Esta industria que actualmente se encuentra bajo presión por tener que compartir un mercado abierto, sin los beneficios arancelarios que recibía por parte del Pacto Andino, su principal cliente. Luego se encuentran las exportaciones de joyería de oro; una industria en crecimiento con características de maquiladora, y los productos forestales.

4.2 El Rol De La Comunidad Andina⁴² En Las Inversiones Extranjeras En Bolivia

Si nos referimos a la Inversión Extranjera Directa (IED), Bolivia continúa siendo la región menos favorecida en el contexto de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) debido al tamaño de su economía, la cual no favorece a la atracción de los inversores. Los flujos acumulados de IED entre los años de 1996 y 2002 llegaron cerca de los seis millones de dólares, de los cuales el 41,4% se ubicó en el sector de Explotación y exploración de petróleo crudo y Gas natural y el 19,3% en el sector de transporte y comunicaciones⁴³.

Como inversión intracomunitaria, Bolivia captó apenas 153 millones de dólares en períodos comprendidos entre 1990 y 2002, en porcentajes esto equivale al 2,2% del flujo acumulado total. Del monto total el 60% se deriva del vecino país peruano, y el 34% de Colombia. Bolivia por su parte, tuvo una inversión de apenas 4,5 millones de dólares en la CAN acumulados durante 1993 y 2002, siendo el principal país receptor Colombia, ante esta estadística observamos que Bolivia es un país netamente receptor de flujos de inversión intracomunitario, con bajos niveles de inversión por su calidad de país con menor desarrollo relativo.

La Comunidad Andina de Naciones es el principal mercado de exportaciones de Bolivia, el comercio de este representa un 28,6% de todas sus exportaciones en el año 2002, otro mercado importante es el Mercado Común del Sur, que representa el 26,6% de sus exportaciones y el TLC absorbe el 16% de las exportaciones.

Bolivia es el país en la Comunidad Andina que posee el arancel mas bajo en promedio, pasando de 54% en 1972 a 9,3% en 2002, así también presenta un grado de apertura de 41,4% el segundo más alto de la subregión, después de Ecuador.

En relación a la Cooperación Financiera Andina, Bolivia resultó beneficiada durante la década de los noventa con los créditos del Fondo Latinoamericano de reservas, que se dirigió a las exportaciones. En el caso de la Corporación Andina de Fomento, Bolivia es el país con menor participación en préstamos de cartera con un 12%, su uso creciente llegó a significar el 8,5% del PIB en el 2002. Su condición de país con menos desarrollo le permite realizar aportes menores que el resto de países pero obtiene los mismos beneficios. Al 30 de junio de 2002, Bolivia mantuvo en la CAF 85 millones de dólares en capital y su deuda ascendió a 260 millones, alcanzando en este momento a una cifra de 671 millones de dólares.

5. ESTADO DE DERECHO Y SEGURIDAD JURÍDICA

Estado de Derecho

Tanto la globalización como la Inversión Extranjera ha propiciado, entre otros factores culturales, una renovada importancia del Derecho Comparado y de las instituciones preocupadas por la armonización de las legislaciones nacionales. Esto sucede principalmente a principios del siglo XX

⁴² El proceso de integración Andino (CAN) empezó a delinearse desde 1966, con la Declaración de Bogotá, y en 1969, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú suscribieron el Acuerdo de Cartagena. Venezuela se incorporó al proceso en 1973 y Chile se retiró en 1976. El proyecto Andino nació como una respuesta a la insatisfacción de sus fundadores respecto a la velocidad de avance de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el tratamiento dado en éste a los países de menor desarrollo relativo. Fue concebido como un medio para adelantar el proceso de integración regional, tal como se declara en los considerandos y en el Art. 1 del Acuerdo.

Este proceso de integración, es de carácter multidimensional, abarcando no sólo aspectos económicos y comerciales, si no también diversas áreas que involucran la construcción del Mercado Común y por ende, la libre circulación de servicios, capitales y personas—así como la política exterior común, integración fronteriza, agenda social y nuevos temas como energía y medio ambiente. Estos temas sin embargo, tienen un desarrollo relativamente reciente, que data de fines de los noventa, y por tanto, la evaluación del impacto de éstos avances supone períodos más largos de adaptabilidad.

⁴³ Secretaría General de la Comunidad Andina, *35 años de Integración Económica y Comercial, un balance para los países andinos*, 2002.

donde Kelsen teorizó este concepto en su ensayo *Peace through law*, en la que apuntaba hacia el Derecho Internacional como una garantía de solución de controversias entre los Estados Nacionales⁴⁴. Hoy encontramos que precisamente comienza a acelerarse la creciente intercomunicación de los distintos países sean estos en el transporte, telecomunicaciones, relaciones económicas. De nuevo, juristas y filósofos insisten en la necesidad de fortalecer la paz mediante el Derecho Internacional, dando una respuesta global a los problemas que superan a los Estados⁴⁵.

Estos procesos vividos mundialmente exigen una creciente internacionalización de la ciencia jurídica transnacional, capaz de contribuir a la integración de los Estados, mediante la aproximación de sus instituciones. El fortalecimiento del Derecho público en los Estados que aspiran a consolidarse sistemas jurídicos democráticos puede lograrse a través del estudio del Derecho Comparado que ha dejado de ser una materia exclusiva de interés académica. El Derecho Comparado permite situarse como observador imparcial y de esta manera poder analizar las ventajas y desventajas de las distintas soluciones a los problemas políticos, económicos y sociales, esto es, las respuestas institucionales.

Democracia y Estado de Derecho son ejemplos de que hoy al hablar de inversiones económicas hablamos de una generalización de instituciones políticas y jurídicas que, poco a poco, se van aceptando como las más convenientes para garantizar la dignidad de la persona y el progreso de los pueblos. Eso se explica que en tan solo diez años se ha multiplicado exponencialmente el número de países que han asimilado en sus Constituciones principios básicos contenidos hasta entonces sobre todo en las normas fundamentales de los Estados desarrollados y en desarrollo.

Apología del término “Estado de Derecho”

Este concepto de Estado Derecho no es utilizado hasta el siglo XIX en el pensamiento de *Kant* donde el núcleo esencial de estos fundamentos filosóficos radicaría en la defensa de la libertad de la persona y el necesario control del poder, vinculándose por tanto a la teoría política escrupulosa en cuanto a los medios. El desarrollo conceptual de tales principios establecían al Estado de Derecho como aquél Estado en que se realizan los principios de la razón.

Para Sthal el Estado debe ser un Estado de Derecho: he aquí la fórmula que expresa lo que está implícito en la tendencia del desarrollo moderno. Aquél debe definir con exactitud y garantizar inviolablemente la dirección y límites de sus propias funciones, así como la esfera de libertad de los ciudadanos, por medio del Derecho. Del mismo modo no debe desarrollar ninguna actividad que no entre en la esfera contemplada por la ley. Esta es la concepción de Estado de Derecho, no aquella por la que el Estado debe aplicar sólo el ordenamiento jurídico sin fines administrativos o sólo tutelar los derechos de los individuos. En definitiva, no son los fines, sino los medios, los que caracterizan al Estado de Derecho: sólo aquel Estado que se autolimita y renuncie a la utilización de instrumentos que puedan dañar los derechos de las personas puede ser considerado un Estado de Derecho, resaltando de esta manera sus dos garantías cuales son la esfera de la libertad de los ciudadanos y la limitación de la actividad estatal conforme a la ley.

El reconocimiento de la cláusula de Estado de Derecho en las Constituciones y en la Carta Democrática Interamericana

El Estado de Derecho como principio constitucional es dado en la mayoría de los países de América Latina, donde se demuestra en parte la veracidad de la tesis de aproximación de los modelos de Constitución, esto es, la universalización de un sistema político presidido por valores comunes, Así por ejemplo la Constitución Política de Bolivia, reconoce la soberanía y la forma democrática representativa basada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos en un Estado social de Derecho⁴⁶.

Mediante la adopción de la Carta Democrática Interamericana el 11 de septiembre de 2001, además de fortalecer la Convención Americana de los derechos Humanos, asocia la idea de democracia

⁴⁴ Machado Muñoz, *La regulación de la red*, Madrid, 2000

⁴⁵ Espacio Jurídico Global, *Revista de administración pública*, No 157, enero-abril 2002.

⁴⁶BOLIVIA, *Constitución Política del Estado*, Op. Cit., Pág. 1

y Estado de derecho, manifestando la voluntad de los Estados Latinoamericanos de favorecer la realización y profundización de ambos principios en el continente.
En el Artículo 2 se afirma que:

El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de Derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Con los antecedentes descritos anteriormente se desprende que la perspectiva institucionalista insiste en el análisis del marco normativo y en la importancia de su cumplimiento real para la economía. Como puso de manifiesto Nino, uno de los filósofos del derecho más destacados en América Latina, destacando las conexiones entre anomia y desarrollo “La tendencia a la anomia en sí misma generadora de los bajos grados de eficiencia y productividad social que subyacen a situaciones de subdesarrollo”⁴⁷.

Así como el legado de una herencia no garantiza el sustento de por vida de los herederos, tampoco los territorios privilegiados por la tierra dan siempre de comer a sus pobladores. No sólo la dilapidación, o el derroche, si no que la falta de organización y de diligencia en el cuidado de lo propio puede ser motivo de pérdida de los patrimonios más espectaculares. La historia demuestra en todo caso que los recursos naturales no son en ningún caso la verdadera fuente de riqueza de las naciones, basta con dar una mirada a la situación económica de los Estados pletóricos en minerales y tierras fértiles para comprender la escasa relación entre lo que la naturaleza ofrece al hombre y las condiciones vitales de éste en la sociedad. Es así que por ejemplo Holanda, un país que no cuenta con abundantes riquezas, debe asociarse a la creación de instituciones mucho más propicias al estímulo del trabajo y a la multiplicación de resultados⁴⁸.

Seguridad Jurídica

La Idea de Seguridad Jurídica representa la idea más básica del estado de Derecho, a medida que se vuelve más complejo un entorno social, político o económico, las normas tienden a ser cada vez más importantes, basándose en un contexto más amplio donde debe prevalecer la aplicación de dichas normas. Empero debemos observar que estas normas deben basarse en un criterio constitucional, partiendo del hecho de la independencia del órgano jurisdiccional.

Generalmente la Seguridad Jurídica se confunde como un derecho conservador, siendo erróneo este carácter debido a que esta idea solo se puede entender desde un régimen autoritario, al contrario, debemos entenderla como un principio de libertad e igualdad donde sabemos que existe una norma y que ella regulará mi comportamiento en la sociedad.

Debido a una diversidad de elementos que involucra el tema de seguridad jurídica, este resulta de un difícil y complejo análisis, partiremos entonces a través de conceptos los cuales ayudarán a situar que el tema de seguridad jurídica no se confunda con seguridad legal.

Para el autor Pérez Luño⁴⁹, la seguridad jurídica no es un *factum* inmanente a cualquier sistema de Derecho, si no un valor del Derecho justo que adquiere su plena dimensión operativa en el Estado de Derecho; es decir, que se introduce con el valor jurídico básico y, en cierto modo omnicompreensivo: la justicia en su dimensión general, como uno de sus apartados. El mismo autor en cita distingue dos acepciones básicas del término a) como una exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico a través de sus normas e instituciones a la cual llama seguridad *strictu sensu* y b) Una faceta subjetiva, que se presenta como certeza del derecho; es decir, como proyección en las situaciones personales de la seguridad objetiva que requiere la posibilidad del conocimiento del derecho por sus destinatarios, algo que se realiza por adecuados medios de publicidad, para que el sujeto de un ordenamiento jurídico sepa con claridad aquello que le está mandado, permitido o prohibido.

⁴⁷ Nino F., *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, 1992

⁴⁸ Rivero Ortega R., Op. Cit. Pág. 30

⁴⁹ Pérez Luño, *La seguridad Jurídica*, 2da ed. Ariel Derecho, Pág. 140-142

Por su parte el autor Norberto Álvarez⁵⁰, expresa que la seguridad jurídica constituye, más que un valor, un interés protegido por el Derecho; critica la seguridad jurídica como un valor irrealizable en plenitud, dibujando un concepto que la aproxima al de Radbruch, como *la certeza del Derecho Formal y sociológicamente*. En sus propias palabras, es el estar seguro de que hay un Derecho que me protege, y cuya vigencia no es solamente formal, si no también real; esto es, que se aplique por los tribunales. Este autor presenta una visión desde un ámbito de la realidad aplicativa del Derecho; considera la ideología jurídica como sustituta de lo que con frecuencia se presenta como filosofía jurídica, para decir que no sólo el *Derecho* es el garante de la seguridad jurídica, si no que también otros factores, como la moral y la economía, que resultan decisivos para la protección del interés del sujeto; entiende que la existencia de seguridad jurídica en un sistema es proporcional a la vigencia del Derecho, y que tal vigencia depende, además de la fuerza institucional y de la ideología de los jueces, también del consenso motivado por la comunión ideológica de los destinatarios del Derecho con la ideología en la que esta se inspira.

Para el Prof. Eduardo García de Enterría⁵¹ la seguridad jurídica se basa en dos pilares fundamentales: *i)* en la observación implacable, tanto en el ámbito legislativo como operativo, de los primados constitucionales, por concretado que está el concepto de supremacía de la constitución *ii)* en nuevos modelos de codificaciones que ya empiezan a experimentar algunos países, destacándose la especialización por materias.

El autor Hugo Machado⁵², señala que la seguridad jurídica no es en sí mismo un principio jurídico, si no un ideal que, en el plano de las abstracciones jurídicas, suscita interminables polémicas en la idea de justicia, no obstante ser un complemento de ésta y constituir ambas, respectivamente, las raíces de las dos grandes corrientes del pensamiento jurídico filosófico: el positivismo y el iusnaturalismo. Así en las soluciones de los casos concretos, para el positivista debe prevalecer la idea de seguridad, mientras que para el iusnaturalista, la idea de justicia. Para este autor tampoco se supera la cuestión de que justicia y seguridad sean principios jurídicos o meta-jurídicos que impliquen necesidad o no de expresión legal. Para los positivistas el orden jurídico positivo debe acogerlos para que prevalezcan. Y los Iusnaturalistas sostendrán que se tratan de principios fundamentales del Derecho natural, cuyo predominio deriva del hecho de que son fundamentos de todo y cualquier orden jurídico. Para este autor, la seguridad en los ordenamientos jurídicos, se revela en normas diversas, entre las cuales destacan las que, albergadas en la constitución, garantizan la irretroactividad de las leyes, cuidan de la cosa juzgada, de la preclusión, de la decadencia, de la prescripción y otros.

Para poder determinar la seguridad jurídica en una sistema, no basta establecerla sólo en el plano institucional, si no también hay que ver los modelos de operatividad y divulgación de las normas, es decir, como se aplican realmente esas normas a los casos concretos y cuál es el grado de conocimiento de las reglas de conducta existentes, para que los particulares puedan saber previamente, sus derechos, deberes y obligaciones e impedimentos. La seguridad jurídica, como valor y componente de justicia en todo sistema, es un extracto de varios factores que en ella concurren. No se realiza en un 100% y es relativa al grado de desarrollo de la sociedad que mantiene. En otras palabras, es extracto de las virtudes y defectos del sistema jurídico.

Las Seguridad Jurídica respecto a las inversiones extranjeras, trascienden al dominio soberano de los países independientes, toda vez que el capital además del poder que detiene en sí mismo, se sostiene en la propia competencia que estimula, cambiando de mercados en la medida que más aproveche sus ganancias. Hoy por hoy el capital internacional administrado de manera uniforme por las empresas multinacionales y de modo concentrado y también uniforme por los fondos de inversión, de modo directo o indirecto ejerce un determinante poder de presión sobre los poderes nacionales de los Estados dependientes. En la medida que gana terreno, presiona para que las medidas de su aportación sean establecidas de manera que permitan su seguridad.

5.1 Seguridad Jurídica Y Regulación En Bolivia

Como parte de las reformas del sector público y con la finalidad de definir y garantizar derechos de propiedad y determinar los preceptos que garanticen las inversiones privadas y el Estado de Derecho

⁵⁰ Álvarez Norberto, *Jalones para una Teoría Crítica de la Seguridad Jurídica*, Ed. Universidad de Alcalá de Henares, 1995, Pág. 80

⁵¹ García Eduardo, *Justicia y Seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Cuadernos Cívitas, 1999

⁵² Machado Hugo, *Principio de seguridad jurídica en la creación y cobranza del tributo*, Instituto peruano de Derecho Tributario 1993.

para las personas era de suma importancia modernizar y adecuar el marco legal e institucional al nuevo modelo de desarrollo que Bolivia estaba llevando desde 1985, basado en las fuerzas del mercado, en la inversión privada y en la apertura de la integración económica al exterior.

Estas reformas buscan promover de alguna manera reglamentaciones que estimulen la competencia, eficiencia, productividad y competitividad para promover las inversiones y el crecimiento económico para que así de esta manera pueda fortalecerse la capacidad reguladora del Estado, con instituciones independientes, autónomas del aparato del gobierno y con recursos humanos y financieros que permitan el desarrollo presente y futuro de la industria regulada, para poder alcanzar un equilibrio entre la promoción de las inversiones y la defensa de los consumidores.

5.2 Reformas a la Constitución Política del Estado y a la Justicia

La Ley No 1615 de 16 de febrero de 1995, por la que se promulgó la Constitución en Bolivia, realiza una serie de modificaciones en cuanto al sistema electoral se refiere, con la creación de circunscripciones para la elección de diputados uninominales además del reconocimiento de la multiétnicidad y pluriculturalidad nacional y de los derechos de los pueblos originarios, que mejoraron sin duda, la gobernabilidad del país.

Se permitió también impulsar los procesos de descentralización administrativa y participación popular estudiados en el capítulo anterior. Otras modificaciones sustanciales fueron *i)* La creación del *Tribunal Constitucional* para velar por la aplicación de los principios constitucionales en la legislación⁵³. *ii)* La creación del *Consejo de la Judicatura* como órgano administrativo y disciplinario con la finalidad de eliminar las influencias políticas y garantizar una plena independencia del Poder Judicial, implementando sistemas modernos de elección de magistrados y control de la administración pública y *iii)* El Defensor del Pueblo como ente encargado de defender los derechos y garantías de los ciudadanos además de la promoción de los Derechos Humanos.

Es a partir de este marco establecido en la Constitución Política del estado que se han iniciado reformas a la Justicia para garantizar de esta manera el Estado de Derecho, aumentar la transparencia y previsibilidad de los fallos legales, reduciendo la incertidumbre y los costos de realizar inversiones, además de la reducción de la corrupción.

Entre los avances del conjunto de Leyes se destacan el de la Fianza Juratoria, con el fin de minimizar el atraso en los procesos judiciales y evitar el encarcelamiento por deudas y sin duda el Nuevo Código de Procedimiento Penal que busca simplificar y dar transparencia a los procesos judiciales, pasando de un modelo inquisitivo a un modelo acusatorio donde el *In dubio Pro Reo* prevalece como principio de juzgamiento.

5.3 Ley de Inversiones

En septiembre de 1990 se promulga la Ley de Inversiones (No 1182), determinando que la inversión extranjera tenga los mismos derechos, deberes y garantías, que se otorgan a los inversionistas nacionales. Define las inversiones conjuntas entre inversionistas nacionales y/o extranjeros, bajo la modalidad de riesgo compartido (joint ventures) y faculta a los inversionistas a someter sus diferencias en tribunales arbitrales de conformidad a la Constitución Política del Estado y a normas internacionales. También establece que las garantías para la inversión extranjera, estarán respaldadas por los convenios bilaterales o multilaterales suscritos por Bolivia con otros países y Organismos Internacionales⁵⁴.

ARTÍCULO 1º.- *Se estimulará y garantizará la inversión nacional y extranjera para promover el crecimiento y desarrollo económico y social de Bolivia, mediante un sistema que rija tanto para las inversiones nacionales como extranjeras.*

⁵³ El control de constitucionalidad, la supremacía de la Constitución, el respeto y vigencia de los derechos y garantías de las personas además de la constitucionalidad de convenios y tratados son fines del Tribunal Constitucional, el cual se encuentra sometido tan sólo a la Constitución.

⁵⁴ Bolivia en el marco de acuerdos bilaterales y multilaterales suscribió convenios de adhesión con la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA), El Centro Internacional de Resolución de Disputas sobre Inversión (CIADI) y la Corporación de Inversión Privada Extranjera (OPIC)

ARTÍCULO 2º.- *Se reconoce al inversionista extranjero y a la empresa o sociedad en que éste participe, los mismos derechos, deberes y garantías que las Leyes y Reglamentos otorgan a los inversionistas nacionales, sin otra limitación que las establecidas por ley*⁵⁵.

La Ley de Inversiones fortalece también las definiciones de política, respecto a la libre convertibilidad de la moneda, el libre ingreso y salidas de bienes, servicios de capitales y la libre remisión de utilidades al exterior. Dentro de este fortalecimiento se trató también de establecer un marco legal y una estructura de regulación para poder resguardar los derechos y las obligaciones de los participantes en el sistema económico, es decir, el Estado, los Inversionistas Privados y el Consumidor. Esta estructura para las actividades productivas se basó en la creación del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) tal y como veremos en el siguiente acápite.

5.4 Legislación laboral

Con el D.S. 21060 de 1985, se restablece la libre contratación y se otorga libertad para la libre negociación de salarios entre empresas y trabajadores, derogando disposiciones que garantizaban la estabilidad laboral. Este Decreto también determina que el Estado solo fije el salario de los funcionarios públicos y elimina la estabilidad y reduce los costos laborales para los empleados públicos. Sin embargo, la reforma laboral fue parcial, ya que la legislación del mercado de trabajo aún se basa en la Ley del trabajo de 1942, promulgada durante el período de sustitución de importaciones, que es excesivamente restrictiva y debido a las disposiciones legales que se dictaron desde entonces, se generó un sistema de resolución de disputas complejo e impredecible, que eleva la incertidumbre para las inversiones. De la misma forma, los elevados costos potenciales que determina en términos de inamovilidad laboral y beneficios sociales en el sector privado, incentiva a la informalidad.

Empero, y como lo veremos mas adelante en esta investigación, a partir de la elección del nuevo gobierno de Evo Morales Ayma en diciembre de 2005, se esta produciendo reformas sustanciales del modelo imperante desde 1985, en el aspecto laboral concretamente se deroga el Art. 5 del D.S 21060 en la que *“Las empresas y entidades del sector público y privado podrán libremente convenir o rescindir contratos de trabajo con estricta sujeción a la ley General del Trabajo y su Decreto Reglamentario”* Logrando de esta manera sustituir el modelo de libre contratación por uno de contratación más estable, aunque esta derogación fue promulgada en mayo de 2006 aún no existe un nuevo modelo a seguir como debe establecerse en la Ley general del Trabajo, esperando mas adelante reformas en esta legislación.

5.5 Poder Ejecutivo

A partir de 1987 se concibe un programa de servicio civil con el objeto de lograr una mejor eficiencia de funciones del sector público con objetivos como *i)jerarquizar el empleo público eliminando las interferencias políticas en las contrataciones y promociones, ii) la creación de la carrera administrativa basada en méritos profesionales, a partir de escalas salariales adecuadas y capacitación permanente y iii) La modernización del sistema de administración tomando en cuenta la necesidad de incorporar transparencia en los procedimientos y control de resultados.* La continuidad de estas reformas llevó a que en 1990 se aprobara la Ley del Sistema de Administración, Fiscalización y Control Gubernamental (LEY SAFCO) donde se busca normar y regular la acción del sector público en la administración y control del uso de los recursos del Estado, estableciendo sistemas de administración y control del uso de los recursos del Estado, estableciendo sistemas de administración y fiscalización aplicables a todas las entidades públicas.

Esta misma normativa, establece el relacionamiento de este sistema con los sistemas nacionales de inversión pública, el funcionamiento del control externo posterior y la jurisdicción coactiva fiscal.

Artículo 1º.- *La presente ley regula los sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública, con el objeto de:*

⁵⁵ BOLIVIA, *Ley de Inversiones*, Edt. Serrano, 2000, Pág.3

- a) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público;
- b) Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros;
- c) Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados sino también de la forma y resultado de su aplicación,
- d) Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado⁵⁶.

5.6 Regulación Medio Ambiental y de Recursos Naturales

La incorporación del tema de Desarrollo Sostenible en Bolivia, se inició a través de la promulgación de la Ley del Medio Ambiente (No 1333) en junio de 1992 y fue impulsada con la creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible, que entre sus funciones tiene las de establecer las normas de criterio ambiental y el uso de suelos

ARTÍCULO 1º.- La presente Ley tiene por objeto la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población.

ARTÍCULO 2º.- Para los fines de la presente Ley, se entiende por desarrollo sostenible el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades de la actual generación, sin poner en riesgo la satisfacción de necesidades de las generaciones futuras. La concepción de desarrollo sostenible implica una tarea global de carácter permanente.

ARTÍCULO 3º.- El medio ambiente y los recursos naturales constituyen patrimonio de la Nación, su protección y aprovechamiento se encuentran regidos por Ley y son de orden público⁵⁷.

Adicionalmente fue creado el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) mediante Ley No 1700 en julio de 1996, con el objetivo de regular, controlar y supervisar la utilización de los recursos renovables.

En cuanto a los derechos de propiedad rural, la necesidad de adecuar la normativa a las nuevas condiciones económicas impulsó a que en 1996, se promulgue la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (LEY INRA), con el propósito de brindar seguridad jurídica sobre la tenencia de tierras, establecer un nuevo marco institucional, sentar las bases para la administración de justicia agraria, incorporar el concepto de sostenibilidad en el uso de la tierra y regular el proceso de saneamiento de la propiedad agraria.

En el tema institucional, se modifica la estructura y el funcionamiento del Servicio Nacional de Reforma Agraria, para que sea el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de Reforma Agraria en el país⁵⁸

ARTÍCULO 10º.- La Comisión Agraria Nacional (C.A.N) es el órgano responsable de proyectar y proponer políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, cualquiera sea su condición o uso, para elevarlas a consideración de la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria⁵⁹.

Para el sector minero en Bolivia, el Código de minería de 1991 definen el marco legal para la suscripción de contratos de riesgo compartido, arrendamiento y servicios entre la empresa COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia) y los agentes privados, se estableció además un nuevo régimen impositivo minero, basado en un impuesto a las utilidades y la regulación de aspectos relacionados con la libertad de exploración, explotación, fundición y comercialización. También, se impulsó la eficiencia

⁵⁶ BOLIVIA, *Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO)*, Edt. Serrano, 2000, Pág.3.

⁵⁷ BOLIVIA, *Ley del Medio Ambiente*, Edt. Serrano, 2001, Pág.2

⁵⁸ La autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria es el Presidente de la República, con las atribuciones de otorgar títulos de propiedad sobre las tierras agrarias y considerar, aprobar y supervisar la formulación, ejecución y cumplimiento de las políticas de distribución, reagrupación y redistribución de tierras.

⁵⁹ BOLIVIA, *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*, Edt. Serrano, 2001, Pág. 6.

del sistema de catastro minero para permitir un registro automático y transparente de las concesiones mineras

ARTÍCULO 2º.- *El Estado a través del Poder Ejecutivo, otorgará concesiones mineras a las personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras, que las soliciten ante el Superintendente de Minas de la jurisdicción, conforme a las normas del presente Código.*

ARTÍCULO 4º.- *La concesión minera constituye un derecho real distinto al de la propiedad del predio en que se encuentra, aunque aquella y éste pertenezcan a la misma persona. Es un bien inmueble, transferible y transmisible por sucesión hereditaria. Puede constituirse sobre ella hipoteca, y ser objeto de cualquier contrato que no contrarie las disposiciones del presente Código.⁶⁰.*

6. LA NACIONALIZACIÓN EN BOLIVIA Y SU EFECTO EN LAS INVERSIONES

“La decisión del gobierno de Bolivia de nacionalizar el sector de los hidrocarburos posee amplias consecuencias económicas de largo alcance y que según las características de la puesta en marcha de esa decisión, podría haber un impacto sobre la disponibilidad de capitales locales y extranjeros privados para ser invertidos en ese importante sector de la economía de Bolivia”⁶¹ (Mahsood Ahmed: Representante del Fondo Monetario Internacional). Esta introducción del presente acápite destaca la percepción internacional mayoritaria observada tras el proceso de nacionalización de los hidrocarburos. Por otro lado existen aquellos que piensan todo lo contrario y reflejan que: *“El fracaso del modelo neoliberal impuesto por el Consenso de Washington que se propuso reducir al mínimo el Rol del Estado en la economía de los países hizo que Bolivia fuera uno de los alumnos más aventajados y sintió “Todos los Dolores”, pero que no ha llegado a vivir ninguna de las ganancias y era evidente que tenía que existir un cambio en el modelo económico y que en ese contexto no se puede calificar la nueva política energética de Evo Morales de nacionalización, si no, de “recuperación” de sus recursos o de la “devolución de una propiedad que era suya” (Joseph Stiglitz, premio Nóbel de economía)*

Sin duda, el pedido de nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia es un proceso que ha ido madurando a lo largo de los últimos años y que al momento ha servido como una consigna unificadora de sectores populares, reflejada en el referéndum vinculante celebrado en julio de 2004.

Pero, para poder tener claro que este proceso proviene no sólo de la voluntad popular si no también de una crisis histórica y política es menester hacer un análisis un poco mas profundo de las perspectivas de un proceso de nacionalización, ya que este no se reduce simplemente a la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos para el Estado, si observamos un poco la historia vemos que la nacionalización de algunos sectores económicos, fueron parte de las transformaciones sociales estructurales.

LA NACIONALIZACIÓN DE LOS HIDROCARBUROS EN 1937

Tenemos como ejemplo la nacionalización de la Standard Oil Company en el gobierno del presidente David Toro (1937), que fue parte de un proceso histórico iniciado en la guerra del Chaco, que tenía como objetivo la construcción de un Estado Nacional Moderno. Hasta ese momento la nacionalización se presenta como una necesidad del país de recuperar su soberanía y transformar la economía en base a un Estado interventor.

Es de esta manera que buscando la participación del Estado como socio de las empresas en la explotación petrolera y con la visión de una futura confiscación de la Standard Oil, el gobierno de Toro crea la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. En marzo de 1937 el Gobierno de David Toro declara la caducidad de todas las concesiones por Defraudación comprobada de intereses fiscales y se anuncia la confiscación de la empresa por el Estado.

La trascendencia histórica de esta acción fue muy importante ya que se trataba de la primera confiscación de una empresa de EE.UU. en Latino América. Al mismo tiempo de conformar el monopolio estatal de petróleo, se inició la transformación del Estado, dándole la posibilidad de intervenir en la economía. Este fue el comienzo de un Estado que en los años 50 llegaría a producir el 50% del Producto Interno Bruto.

⁶⁰ BOLIVIA, *Código de Minería*, Edt. Serrano, 2001, Pág. 4-5

⁶¹PRENSA, La Jornada, 16 de mayo de 2006, en www.lajornada.com

Las reformas del gobierno de Toro no pasaba tan sólo de propuestas de bienestar y pro sindicalismo, sin afectar los intereses de las empresas transnacionales. Pero es evidente que este período puso los cimientos de un cambio de mayor alcance, que buscaba como dijimos construir un estado nacional poderoso que tenga el monopolio de los recursos, la industria y garantice el bienestar social de la población.

Uno de los problemas más significativos fue que por la gran dependencia de la economía nacional, el Estado tuvo que recurrir a la cooperación de EE.UU. para poder sostenerse, pero la Standard Oil influyendo en el gobierno norteamericano exigió que antes de cualquier préstamo Bolivia debía indemnizarle y devolverle todos sus bienes invertidos en el país. Esto sucedió el 27 de marzo de 1942, en que el Estado firmo un compromiso para pagar a la Standard Oil la suma de 1.700.000 Dólares Americanos como indemnización a cambio de informes y documentos de la empresa. El gobierno tuvo que convencer a diversos sectores de la población de la importancia de pagar esa suma a cambio de la compra de minerales por parte de los EE.UU.

Durante los años cuarenta la situación mostraba una bonanza económica para la exportación de minerales y una parte muy importante de estos ingresos del Estado fue destinado al fortalecimiento de los yacimientos que tuvo una gran expansión.

Este periodo vivió su apogeo hasta que Bolivia vivió una etapa denominada de Revolución Nacional que llegó a consolidarse el 9 de abril de 1952 año en el que el partido del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) accedió al poder y apoyado por la gran masa campesina y obrera llevaron adelante el proceso de reforma agraria y nacionalización de las minas.

LA NACIONALIZACIÓN DE LAS MINAS (1952)

La presión paramilitar de obreros y mineros obligó al gobierno a declarar de monopolio estatal la exportación y venta de minerales, pasando esta actividad a cargo del Banco Minero. A partir de este hecho, la presión aumentó para el gobierno obligándola a declarar la nacionalización total del sector minero en octubre de 1952 creándose de esta manera la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), logrando de esta manera expropiar las compañías de los barones del Estaño de Patiño, Hirschfeld y Aramayo.

Pese a la oposición obrera a la indemnización el MNR tuvo que comprometerse con las empresas expropiadas a indemnizarlas, suspendiendo de este modo el proceso de nacionalización del resto de las minas del país en manos principalmente de capital estadounidense.

De esta manera la creación de la COMIBOL y el fortalecimiento de YPFB crearon un capitalismo de Estado convirtiendo a este en el mayor productor de la economía nacional.

EL CODIGO DAVENPORT

Para la llegada de capital extranjero a Bolivia se establecieron acuerdos y normas como fue la reforma a la ley de hidrocarburos elaborado con la ayuda técnica de los EE.UU. el cual se denominó *Código Davenport*, en el que se establecía un régimen de regalías nacionales del 18% promoviendo de esta manera el debilitamiento de YPFB otorgando prioridad a las concesiones para la inversión extranjera.

La aplicación de este *Código* hizo que las empresas transnacionales ingresaran al país de manera inmediata, entre estas empresas se encontraba la *Gulf Oil Company*, que entre los años 1961 y 62, descubre los pozos petroleros de Caranda, Colpa y Rio Grande en la región oriental del país, logrando de esta manera adjudicarse la propiedad del petróleo y los oleoductos⁶².

El avance y resistencia por parte de los grupos organizados de izquierda que actuaban mediante diversos métodos: guerrillas urbanas, focos guerrilleros, movimientos de masas, logró consolidar frentes de peligro para la estabilidad del sistema capitalista instaurado. En esta época las tendencias marxistas socialistas, se vieron fortalecidas llegando en determinados momentos a formar Estados paralelos de la tendencia soviética e incluso consolidar transformaciones como la de la revolución Cubana.

⁶² En este mismo período se promulgo la Ley de Inversiones.

LA NACIONALIZACIÓN DE LA GULF OIL COMPANYY

El Gobierno de Alfredo Ovando Candia en el año de 1969 procedió a la derogación del Código de Davenport, ante esta acción que suponía el peligro para las empresas petroleras, las mismas ofrecieron inmediatamente al gobierno elevar las participaciones para el Estado hasta un 50% y posteriormente a un 54%. El gobierno aceptó la propuesta pero debido a la presión social existente, el 17 de octubre de 1969 promulga el Decreto Supremo 08956 de *Nacionalización de la Gulf* en la que establece:

1. *Reversión al Estado de todas las concesiones otorgadas a la Gulf y la nacionalización de todas sus instalaciones, inmuebles, medios de transporte, estudios, planos y todo otro bien sin excepción alguna.*
2. *Inmediato control por las Fuerzas Armadas de todos los campos, instalaciones y demás pertenencias.*
3. *YPFB intervendrá inmediatamente en el control técnico y administrativo de las pertenencias de la Gulf.*
4. *Se forma una comisión que establecerá el monto, condiciones y términos de la indemnización.*

A raíz de este decreto hubo un inmediato cierre de los mercados de petróleo para las exportaciones bolivianas por presión de la Gulf, y a consecuencia de esto el campo de Rio Grande tuvo que paralizar sus operaciones de manera temporal y disminuir la producción total del país. Se paralizó la comercialización del crudo en Arica, se suspendió la exportación de gas a la Argentina, se retuvieron los materiales para la construcción del gasoducto Yacuiba en la frontera Argentina y el crédito del Banco Mundial para su construcción quedó sin efecto.

Posteriormente y por la gran presión ejercida por la Gulf, el Banco Mundial y los EE.UU., contradiciendo el decreto de nacionalización, el 29 de diciembre de 1969 se firma un contrato con la empresa francesa GOPETROLE, para evaluar las inversiones de la Gulf; esta empresa define que el monto de la indemnización asciende a 101.098.961 dólares.

La nacionalización de la Gulf fue solo parte de un proceso político mucho más radical y profundo que apuntaba a una transformación del propio Estado. En el año 70 se instala la Asamblea Popular que claramente tenía el objetivo de instaurar un régimen socialista en Bolivia y un gobierno organizado por la izquierda mediante un proceso de transición pacífica, librando al país de una innecesaria guerra civil.

EL NUEVO PROYECTO DE NACIONALIZACIÓN EN BOLIVIA (2006)

Después de un largo proceso de luchas sindicales y sociales, donde el país sufrió la peor de sus crisis en estos últimos diez años y tras la salida del modelo político tradicional con el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003, el país entra en una nueva fase de proyecto político, el ascenso al poder del Movimiento al Socialismo liderado por el ex diputado y dirigente cocalero Evo Morales Ayma en diciembre de 2005 tras obtener la mayoría absoluta en las elecciones presidenciales adelantadas tras la renuncia del entonces vicepresidente y posterior gobierno Carlos Mesa Gisbert, obliga al país a replantear las ideas del pasado y se introduce en una corriente en que el Estado vuelve a ser el protagonista del escenario tanto económico como internacional.

La consulta del Referéndum en julio de 2004 sobre la política energética en la que se cuestiona 5 puntos cruciales que van desde la industrialización hasta la nacionalización de los hidrocarburos y con el SI de la mayoría de la población hacia las preguntas del referéndum, es la mecha que desencadena este nuevo proceso de Nacionalización⁶³.

El 1º de mayo de 2006 es promulgado el Decreto Supremo No 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos, que contiene su base jurídica en fundamentos expresados en la Constitución Política del Estado en sus Arts. 136, 137 y 139 en la que señala que los hidrocarburos son de dominio originario, directos e inalienables e imprescriptibles del Estado y que en su Art. 59 señala que aquellos

⁶³ Si nos remontamos en la historia observamos que la nacionalización de los hidrocarburos sólo pudieron concretarse mediante procesos de más largo alcance, como el surgimiento de una nueva conciencia nacional después de la Guerra del Chaco o la revolución de 1952 o la asamblea popular de 1970.

contratos de explotación de riquezas nacionales deben ser autorizados y aprobados por el Poder Legislativo⁶⁴. Que estas actividades hasta el momento no se han cumplido de acuerdo a este requisito y habiendo expirado los contratos que en el plazo de 180 días, señalado en el Art. 5 de la ley No 3058 de 17 de mayo de 2005 referida a la Ley de Hidrocarburos, obliga a la suscripción de nuevos contratos.

Por otro lado, este decreto de nacionalización puesto en vigencia, no puede pensarse en sí misma, sino solo como parte de la decadencia de la sociedad neoliberal a nivel global y el surgimiento de nuevas perspectivas y proyectos políticos revolucionarios.

Empero, más allá de las connotaciones de orden político o legal que puede contener el decreto de nacionalización, existen aspectos jurídicos que se consideran relevantes. Y es que es vital que el Estado boliviano recaude más y en eso puede coincidir la mayoría de la población, pero existen maneras de encarar decisiones de Estado, sin vulnerar principios que pueden ser perjudiciales a futuro.

La Nacionalización es el acto a través del cual se incorporan a una Nación la propiedad de bienes permitiendo que los mismos sean explotados únicamente por el Estado. La expropiación tiene referentes doctrinales que se basan en principios como el de Dominio Eminente o el de los fines del Estado, y se lleva a cabo por motivos de utilidad pública o interés social calificados por ley y previo pago de justa indemnización. La confiscación, en cambio, no trae inmersa la figura de la indemnización, y a diferencia de la expropiación, no está prevista en el ordenamiento jurídico boliviano. De ahí se desprende que el D.S. de Nacionalización tenga fallos legales de relevancia a decir del presupuesto del Art. 3 del D.S en cuestión, que da por sentada la nulidad de los contratos de riesgo compartido y su ineficacia jurídica, al disponer que las operaciones de las compañías petroleras deberán regirse a lo estipulado en el D.S. y hasta que en 180 días se firmen nuevos contratos. Unilateralmente, se impuso la nulidad contractual, al no reconocerse la existencia de convenciones que son ley entre las partes y que para declararse nulos, requieren pronunciamiento judicial.

Es menester nombrar el Art. 7 del D.S en cuestión en la que señala que:

Se nacionalizan las acciones necesarias para que YPFB controle como mínimo el 50% mas 1 en las empresas Chaco S.A., Andina S.A., Transredes S.A., PETROBRAS Bolivia Refinación S.A. y Compañía logística de Hidrocarburos de Bolivia S.A.

No existe norma de suficiente rigor jurídico que respalde la apropiación y confiscación de acciones hasta lograrse la titularidad del 50% mas 1. Las acciones de oro, son aquellas que permiten el control de la sociedad y las que por ese carácter, tienen un valor especial. Con la apropiación dispuesta, el gobierno ha colocado al país en una suerte de indefensión, ya que los afectados podrían iniciar acciones legales a fin de obtener la reparación de sus derechos a la propiedad y al ejercicio de la industria y el comercio. Las acciones están representadas en títulos accionarios y éstas importan una parte del capital de la sociedad. Al “Nacionalizarse” las acciones de privados, el Estado boliviano está apropiándose de bienes y activos de particulares, detalle que no debe pasar desapercibido.

Si bien resulta justo que el Estado Boliviano tenga una mayor participación en el negocio del gas e hidrocarburos, correspondía buscar acuerdos con los inversionistas sin hacer gala de la toma física de campos petroleros. Esas acciones han hecho que la tasa de riesgo haga impensable, cualquier negocio de magnitud en Bolivia.

Las cláusulas arbitrales insertas en los contratos establecen a las normas CIADI como el procedimiento para resolver controversias. Es aquí donde pesará el interés de las compañías por seguir en el negocio bajo este marco, o buscar protección jurídica.

Cuando capitales extranjeros invierten en territorio ajeno, es muy importante el concepto del precedente. En todo caso, si se produjeran arbitrajes, serán los laudos los que demarcarán cómo terminará esta fase de nacionalización.

CONCLUSIONES

La inversión internacional es un factor de suma importancia para el crecimiento económico de un país. Sin embargo, por diversas razones a lo largo de la historia, la actitud ambigua y ambivalente de los países frente a la protección del inversor extranjero constituyó un elemento de incertidumbre que

⁶⁴ Criterio reiterado en la sentencia del Tribunal Constitucional No 0019/2005 de 7 de marzo de 2005.

afectó, en algún grado, el volumen de ese flujo de recursos. El fenómeno de la globalización ha modificado el comportamiento tradicional de muchos de los actores internacionales, entre ellos, el del Estado. Hasta hace no mucho tiempo considerábamos a éste como el único actor del sistema internacional: hoy debemos aprender a razonar y actuar en términos de fenómenos transnacionales de todo orden. Este proceso ha tenido como correlato en el marco jurídico una gran expansión de organismos y regímenes internacionales específicos, así como de espacios de integración económica. Tales organismos y regímenes que caracterizan a la actual comunidad internacional demuestran, paralelamente, un incremento de la “juridicidad” de las relaciones internacionales, aumentando el ámbito de aplicación del Derecho Internacional.

En este orden de ideas, la vinculación entre el Derecho Internacional y el derecho interno de los Estados plantea nuevas cuestiones. En efecto, las normas de derecho interno condicionan la práctica de los Estados en el Derecho Internacional influyendo en la formación de sus reglas. Por su parte, el Derecho Internacional genera obligaciones a los Estados que, en muchos casos, conllevan la necesidad de modificar o complementar su derecho interno. Esta interacción la vemos claramente en el Derecho Comercial Internacional.

En el caso Boliviano, los programas de estabilización económica y reformas estructurales se presentaron como una manera de enfrentar la severa crisis socio-económica en Bolivia desde ya hace medio siglo, que llevaba inmerso el país con una hiperinflación y una balanza de pagos insostenible, donde se prioriza al sector del mercado como un mecanismo para la asignación de los recursos en la economía y la apertura de la economía al exterior.

La experiencia boliviana muestra, en el ámbito agregado, que un marco de la política económica que busca la estabilidad económica y un modelo de desarrollo de mercado, a través de reformas estructurales, no son condiciones suficientes para garantizar la entrada de capitales. Sin embargo, dichas ajuste y reformas que estuvieran acompañados por medidas que facilitan las operaciones de inversión y consoliden normas y leyes que definan las reglas del juego son importantes en la decisión de destino de la IED, como mostró el proceso de la Capitalización y Privatización.

Ahora bien, podríamos pensar que con la nacionalización de los Hidrocarburos estamos en puertas de un nuevo ciclo económico basado en los ingresos generados por estos energéticos, su venta al exterior y su industrialización interna. Y coincidir en que deben servir para apuntalar el desarrollo nacional. Y surge la pregunta al azar de que si ¿Existe coincidencia en los modos específicos de su utilización, cuando hoy una masiva ciudadanía está familiarizada con el tema y aguarda recibir su parte del agua de lluvia que esperan, mojará a todos y por mucho tiempo?

Corresponde centralmente al Gobierno Nacional, pero también a las Prefecturas Departamentales, pronunciarse técnicamente en el debate, para orientar a la nación sobre el uso más adecuado de esos recursos. Es claro que si hoy no tenemos la capacidad nacional - regional - municipal de localizar el excedente, es decir de invertirlo bien para que genere riqueza de un modo sostenible, podríamos llevarnos un chasco con la expectativa creada.

Bolivia vivió varios ciclos económicos asentados en lo extractivo, que produjeron grandes excedentes. Los de la plata, estaño, petróleo. Comparando trayectorias históricas de varios países, no parece imprescindible contar con excedentes grandes para gestar el desarrollo. Más bien, tienen una importancia poco reconocida los factores internos a los propios países. Así, quien (actores), cómo (métodos, sistemas) y en qué (rubros) invertimos como país ese excedente, es central para no seguir echando eternamente la culpa de nuestras desgracias a los otros.

El Gobierno Nacional vincula su anunciado Plan de Desarrollo Nacional (PDN) al uso de esos excedentes. Y busca restaurar la centralidad del Estado en la planificación y la orientación de la inversión. Conviene recordar que ya tuvimos momentos gloriosos y miserables cuando ese Estado fue gestor del desarrollo, o cuando la iniciativa privada al amparo o desamparo de su relación con él creció y adquirió empuje, contribuyendo de distinta forma al desarrollo nacional. Uno y otro actor, Estado-iniciativa privada, deberían estar hoy involucrados y articulados del mejor modo posible, aprendiendo de la experiencia de las décadas pasadas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGOSIN, Manuel (compilador), *Inversión extranjera en América Latina: Su contribución al Desarrollo*. Red de Centros de Investigación de Economía Aplicada, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 1996.
- ÁLVAREZ Norberto, *Jalones para una Teoría Crítica de la Seguridad Jurídica*, Ed. Universidad de Alcalá de Henares, 1995, Pág. 80
- ANTELO Eduardo, *Políticas de Estabilización y Reformas Estructurales en Bolivia*. Universidad Católica Boliviana, La Paz, 2000
- AYALA Víctor H., *Impacto de las Reformas sobre la Inversión y Productividad del Sector de Hidrocarburos*. La Paz, 1998
- BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 2005. Un mejor clima para la inversión en beneficio de todos*, Washington, 2004, Pág. 25
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *Panorama Mundial de los Flujos de Inversión*, Washington D.C. 1999.
- BOLIVIA, *Constitución Política del Estado*, Ed. U.P.S., 1ra edición, La Paz – Bolivia 2000, Pág. 2.
- BOLIVIA, *Ley del Sistema de Regulación Sectorial*, Ed. U.P.S., 1ra edición, 2000, Pág. 1.
- BOLIVIA, *Ley de Capitalización*, Edt. Serrano, Pág. 1, 1994.
- BOLIVIA, Ministerio de Hacienda, *Bolivia hacia el Siglo XXI*, 11º Grupo Consultivo. Paris, 1997
- BOLIVIA, *Ley de Privatización*, Edt. Serrano, Pág. 2, 1996
- BOLIVIA, *Ley de Descentralización Administrativa*, Edt. Serrano, Pág.1, 1996
- BOLIVIA, *Ley de Inversiones*, Edt. Serrano, 2000, Pág.3
- BOLIVIA, *Ley de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO)*, Edt. Serrano, 2000, Pág.3.
- BOLIVIA, *Ley del Medio Ambiente*, Edt. Serrano, 2001, Pág.2
- BOLIVIA, *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*, Edt. Serrano, 2001, Pág. 6.
- BOLIVIA, *Código de Minería*, Edt. Serrano, 2001, Pág. 4-5
- BOLIVIA, *Ley del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE)*, Edt. Serrano, 2002, Pág.4
- CANDIA Fernando, *Bolivia: Reforma Estructural y Políticas Públicas entre 1985-1997*. Manuscrito. La Paz, 1999.
- CARIAGA Juan, *Estabilización y Desarrollo*, La Paz, Fondo de Cultura Económica, Los Amigos del Libro Ed., 1997, Pág. 56.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), *La Inversión Extranjera en América Latina y El Caribe*, 2004
- DÍAZ Vázquez R., *Inversión Extranjera directa en España: Patrón de localización regional*, Universidad de Vigo, 2002
- ESPACIO JURÍDICO GLOBAL, *Revista de administración pública*, No 157, enero-abril 2002
- FERNÁNDEZ Silvia, *Los Convenios Bilaterales*, Academia Argentina de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1993
- GARCÍA Eduardo, *Justicia y Seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Cuadernos Cívitas, 1999
- HIDALGO Antonio, *El pensamiento económico sobre el desarrollo*, Universidad de Huelva, 1998.
- MACHADO Muñoz, *La regulación de la red*, Madrid, 2000
- MACHADO Hugo, *Principio de seguridad jurídica en la creación y cobranza del tributo*, Instituto peruano de Derecho Tributario 1993.
- MORALES Juan A, *La Transición de la Estabilidad al Crecimiento sostenible en Bolivia*, Arellano Ed., 1990, Pág. 67
- MORALES J., *Precios, Salarios y política económica durante la alta inflación boliviana de 1982-1985* ILDIS, La Paz, 1994.
- MORTIMORE, M. y S. Vergara, *Targeting winners: Can foreign direct investment policy help developing countries industrialise?* The European Journal of Development Research, Vol. 16, No 3, 2004
- NINO F., *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, 1992
- OLSON .M., *Poder y Prosperidad* Madrid: Siglo XXI, 2001
- PÉREZ Luño, *La seguridad Jurídica*, 2da ed. Ariel Derecho, Pág. 140-142

PINTO Mónica, *El Derecho Internacional. Vigencia y desafíos en un escenario globalizado*, 1ra Ed., Buenos Aires, 2004, Pág. 71

PUIG Juan Carlos, *Derecho de la Comunidad Internacional*, Vol. 1, Buenos Aires, 1974 .

RIVERO Ortega R. *Democracia, Estado de Derecho y Economía de mercado en América Latina*, Salamanca, 2003 Pág. 29

SHATZ Howard, *The Location of U.S. Multinational Affiliates*, thesis for the degree of Doctor Philosophy in the Subject of Public Policy, Harvard University. Cambridge, Massachusetts, 2000

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, *35 años de Integración Económica y Comercial, un balance para los países andinos*, 2002.

TAMAMES Ramón, *Estructura Económica Internacional*, Ed. Alianza, 2003. Pág. 55

UNCED (United Nations Conference on Environment and Development), *Government Policies and Foreign Direct Investment* Current studies No 17 United Nations, New York (1991)

UNIDAD DE ANÁLISIS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS (UDAPE), *Estabilización y reforma estructural: el Caso Boliviano* Fundación Konrad Adenauer, 1995, Pág. 56

UNITED NATIONS (UN), *World Investment Report, 1995; Transnational Corporations and Competitiveness*, Geneva: UN, 1995

UZAL María E., *Solución de controversias en el comercio Internacional*, Buenos Aires, Ad Hoc, 1992