



CONTENIDO

Ley de inversiones: muy necesaria en un momento adverso	5
Tensiones que la nueva ley no puede ignorar	8
Dónde se concentrará el debate: sectores y artículos principales	13
¿Qué debe tener una Ley de Inversiones precisa y aplicable?	17
Conclusiones	20
Referencias	22



Ley de Inversión: incentivos, instituciones y límites del modelo constitucional en Bolivia

Javier Aliaga Lordemann
Mauricio Blanco Cossío



Resumen

Bolivia necesita recuperar inversión en un momento en que coinciden menor producción y exportación de gas, escasez de divisas, presión fiscal y una competencia internacional por capital cada vez más exigente. En este contexto, el problema no se resuelve acumulando incentivos. El capital compara retornos, pero también estabilidad macroeconómica, seguridad jurídica, calidad regulatoria, capacidad de ejecución y posibilidad efectiva de recuperar y transferir lo invertido. La función económica de una nueva Ley de Inversiones es, por tanto, reducir la prima de riesgo: hacer más previsible qué derecho obtiene el inversionista, quién puede otorgarlo, cuánto tarda en perfeccionarse, bajo qué reglas genera ingresos y qué ocurre si esas reglas cambian o una contraparte pública incumple.

La primera intuición es **intertemporal**. Durante la bonanza de recursos naturales, Bolivia utilizó una renta

transitoria para sostener exportaciones, ingresos fiscales, subsidios y gasto. El problema aparece cuando ingresos volátiles financian compromisos permanentes: cuando la renta cae, el ajuste termina trasladándose a reservas, deuda, inflación, inversión pública o disponibilidad de divisas. Recuperar gas, minería, agricultura, recursos forestales y otras fuentes de renta sigue siendo necesario, pero una nueva Ley de Inversiones

debería contribuir a un modelo menos rentista: utilizar esa renta como puente hacia infraestructura, capital humano, tecnología, productividad, proveedores, transformación y nuevas exportaciones. El objetivo no es sustituir una bonanza agotada por otra, sino reducir con cada ciclo de inversión la dependencia del siguiente.

La segunda intuición es **institucional**. El riesgo no nace solo de una mala





<https://wortev.capital/wp-content/uploads/2023/11/La-Inversion-Productiva-clave-para-un-patrimonio-solido.jpg?thumbnail/2024/01/12/000280572M.jpg>

norma, sino de la fragmentación. Una inversión atraviesa Constitución, Ley de Inversiones, leyes sectoriales, reglamentos, contratos, permisos y licencias, y finalmente se materializa en departamentos, municipios, territorios indígenas, cuencas y áreas productivas concretas. Cuando cada nivel opera con criterios, plazos y documentos distintos, una garantía general pierde valor. La fragmentación sectorial y territorial se transforma así en costo económico: más tiempo, más información, más discrecionalidad y, finalmente, una mayor tasa de descuento.

Por ello, la armonización jurídica e institucional es una condición de seguridad jurídica y bancabilidad, no simplemente una cuestión de técnica legislativa. Debe ser vertical, para que ninguna garantía contradiga la Constitución o exceda las competencias de la autoridad que la ofrece; horizontal, para que la ley general sea compatible con las normas sectoriales y territoriales; y coherente con la dimensión supranacional, de modo que la protección al inversionista, la capacidad regulatoria del Estado y los compromisos internacionales no descansen en interpretaciones que puedan ser posteriormente invalidadas. La Ley de Inversiones puede ordenar y

coordinar el sistema, pero no sustituir títulos, contratos, tarifas, licencias ni competencias sectoriales. Una promesa solo reduce riesgo cuando puede convertirse en un derecho válido, operativo y ejecutable.

Aquí aparece una frontera particularmente importante. Muchas mejoras pueden lograrse mediante ley ordinaria: simplificación, trazabilidad, coordinación, incentivos y prevención de controversias. Otras requieren reformas sectoriales. Y algunas chocan con restricciones constitucionales expresas. El problema no es solamente si esas restricciones dificultan inicialmente una inversión. El riesgo constitucional puede materializarse después, cuando el capital ya está comprometido, ante una controversia, un cambio regulatorio o una decisión pública que remite nuevamente al marco constitucional. Si el inversionista anticipa que determinadas garantías podrían quedar limitadas precisamente cuando más las necesita, incorporará ese riesgo desde el comienzo mediante una mayor rentabilidad exigida, una menor valoración del proyecto o la decisión de no invertir. El arbitraje internacional en hidrocarburos ilustra esta frontera: modificar la Ley N.º 708 puede alterar restricciones legales,

pero no neutraliza por sí sola el artículo 366 de la CPE.

La distribución territorial de la renta y de las competencias añade otra dimensión. El debate no puede reducirse a porcentajes: importa qué recursos se distribuyen, entre quiénes, qué responsabilidades acompañan la transferencia, quién asume los riesgos y cuánto debe preservarse para reinversión. Separar ingresos de competencias o distribuir renta sin considerar sostenibilidad intertemporal puede generar incentivos contrarios a la inversión y reproducir la lógica rentista que se intenta superar.

La prueba económica final es la bancabilidad. Un inversionista no financia una declaración de derechos,

Una inversión atraviesa Constitución, Ley de Inversiones, leyes sectoriales, reglamentos, contratos, permisos y licencias, y finalmente se materializa en departamentos, municipios, territorios indígenas, cuencas

sino un flujo de caja. Según el sector, necesita contratos, títulos, tarifas, permisos, acceso a mercados, garantías de pago y reglas de terminación suficientemente previsibles. Del mismo modo, reconocer jurídicamente el derecho a transferir utilidades no crea divisas. La ley puede mejorar procedimientos, trato y previsibilidad, pero no convertir variables macroeconómicas en garantías jurídicas absolutas.

La simplificación administrativa debe evaluarse con un criterio de **burocracia neta**. Una Ventanilla Única, un expediente digital o una Agencia Nacional de Inversiones solo reducen costos si sustituyen trámites, interoperan con autoridades existentes y eliminan pasos, documentos y tiempos. Si agregan una nueva capa

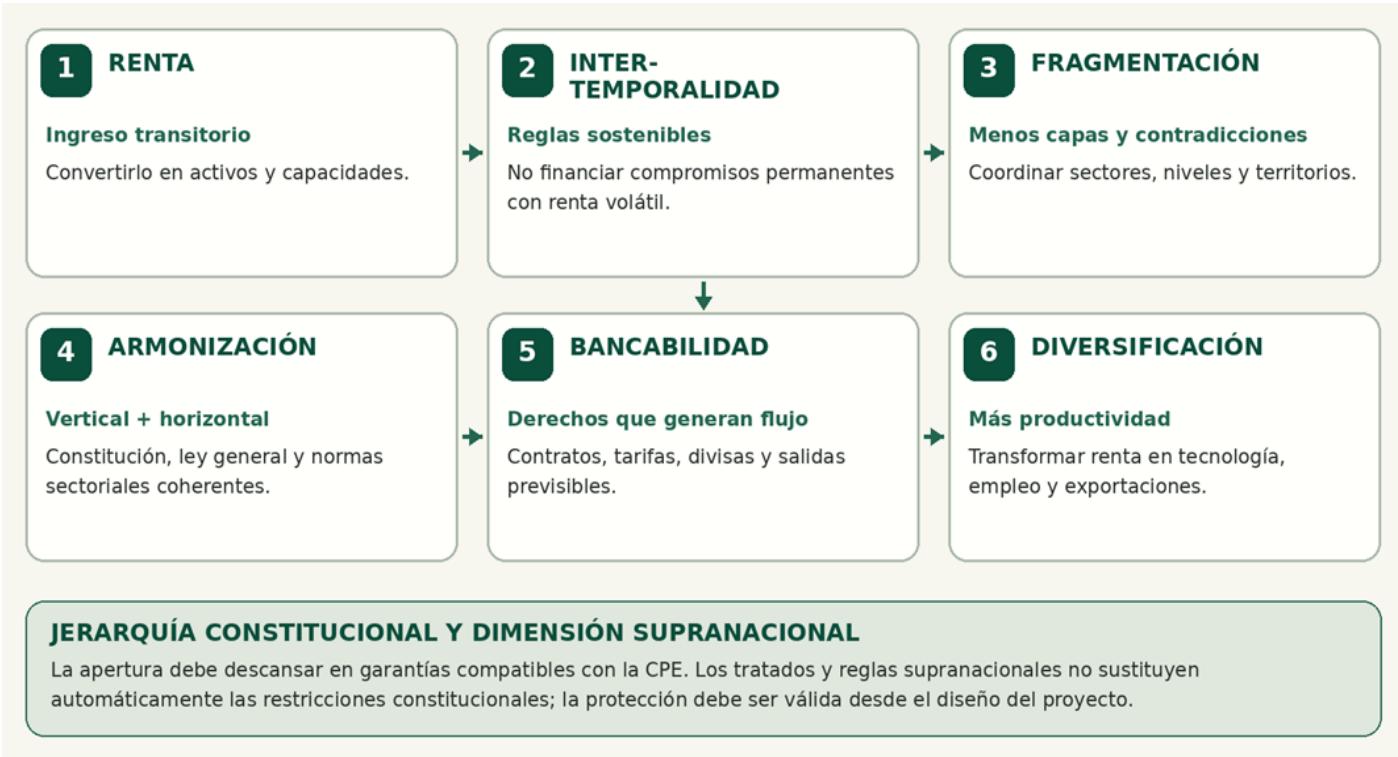
de registro, calificación o seguimiento sin retirar procedimientos anteriores, pueden producir el resultado contrario: más centralización, discrecionalidad y demora.

La reforma debería avanzar, por tanto, en **tres carriles complementarios**. Primero, una Ley de Inversiones precisa, que reduzca discrecionalidad, coordine instituciones y ofrezca garantías ejecutables dentro del marco vigente. Segundo, reformas sectoriales paralelas que hagan bancables los derechos económicos concretos: títulos, contratos, tarifas, permisos, agua, tierra, garantías de pago y vehículos de participación. Tercero, identificar los objetivos que chocan con prohibiciones constitucionales expresas y decidir políticamente si se mantienen esas restricciones o se

impulsa una reforma parcial de la CPE.

El criterio de éxito debe ser igualmente simple. La ley funcionará si, antes de comprometer capital, un inversionista puede saber **qué derecho obtiene, cuánto tarda en obtenerlo, cómo genera ingresos, qué autoridades pueden afectarlo y cómo puede defenderlo durante toda la vida del proyecto**. Y funcionará para el país si la inversión no solo genera capital y renta, sino también productividad, empleo formal, innovación, proveedores, exportaciones y capacidad fiscal sostenible. La transición decisiva es pasar de administrar rentas y escasez a construir una economía que invierte, produce, diversifica y puede sostener sus compromisos en el tiempo.

Gráfico 1. La reforma en una mirada rápida



Fuente: Elaboración propia

Ley de inversiones: muy necesaria en un momento adverso

Bolivia llega al debate sobre una nueva Ley de Inversiones en una coyuntura marcada por menor producción y exportación de gas, restricción de divisas, presión fiscal, subsidios parcialmente nivelados pero persistentes y demandas territoriales crecientes. En este entorno, la inversión deja de ser una discusión abstracta sobre crecimiento y se convierte en una condición para recuperar producción, exportaciones, empleo, innovación y capacidad fiscal. Sin embargo, la urgencia económica no elimina la jerarquía jurídica ni resuelve por sí sola la conflictividad social, los problemas de gobernabilidad y las tensiones territoriales.

A esta urgencia se añade una restricción externa: Bolivia no compite por inversión en el vacío, sino frente a alternativas en otros países, sectores y tecnologías. El capital compara rentabilidad esperada, riesgo macroeconómico, estabilidad política, calidad regulatoria, seguridad jurídica y posibilidad efectiva de ejecutar y recuperar una inversión. El riesgo país termina así expresándose en una mayor tasa de descuento, un costo de capital más alto y una rentabilidad mínima exigida superior. Las vulnerabilidades fiscales y externas asociadas al deterioro del sector hidrocarburífero boliviano son significativas (FMI, 2025), mientras que la literatura sobre economías dependientes de recursos muestra que volatilidad, prociclicidad y debilidad institucional elevan la incertidumbre y desalientan inversiones de largo plazo (Frankel, 2010; van der Ploeg, 2011). La cuestión no es, por tanto, únicamente ofrecer incentivos, sino reducir suficientemente el riesgo para que Bolivia vuelva a ser competitiva frente

a otras oportunidades disponibles en el mundo.

El Estado es permanente y opera a través de la Constitución, mientras los gobiernos administran, legislan, reglamentan y ejecutan políticas dentro de ese marco. Una mayoría legislativa puede reformar una ley ordinaria, pero no puede por esa misma vía alterar la propiedad estatal de recursos estratégicos, suprimir competencias constitucionales, eliminar derechos de consulta o modificar límites agrarios expresamente establecidos. Por eso, la calidad de una nueva Ley de Inversiones dependerá menos de la amplitud de sus promesas que de su capacidad para distinguir tres niveles: lo que puede resolver directamente, lo que requiere reformas sectoriales y lo que exigiría una reforma constitucional.

Esta distinción importa porque el Estado tampoco constituye un único nivel de decisión. La inversión atraviesa una cadena que va desde la Constitución y las leyes sectoriales hasta reglamentos, contratos, permisos, licencias y decisiones de entidades territoriales. Cuando las instituciones se contradicen, los procedimientos cambian o existe discrecionalidad, la seguridad jurídica se deteriora, aunque las normas formales parezcan razonables. En Bolivia, la baja predictibilidad institucional, la fragmentación competencial y la

En Bolivia, la baja predictibilidad institucional, la fragmentación competencial y la dificultad para resolver controversias han sido identificadas como factores que elevan los costos de transacción de la inversión (Banco Mundial, 2025; Aliaga & Barja Daza, 2026)

dificultad para resolver controversias han sido identificadas como factores que elevan los costos de transacción de la inversión (Banco Mundial, 2025; Aliaga & Barja Daza, 2026). Una nueva ley puede contribuir a ordenar esa arquitectura, pero no sustituye el fortalecimiento de la administración pública, del sistema de justicia y de los mecanismos de coordinación.

Por ello, la **armonización normativa constituye una condición económica de seguridad jurídica y bancabilidad**. Debe operar verticalmente, para asegurar compatibilidad con la Constitución, y horizontalmente, para evitar contradicciones entre la Ley de Inversiones, las normas sectoriales, la regulación y las competencias territoriales. También debe ser coherente con los compromisos supranacionales aplicables, de



modo que las garantías ofrecidas no dependan de interpretaciones jurídicamente frágiles. En un Estado con competencias distribuidas entre nivel central, entidades territoriales autónomas, autoridades reguladoras y órganos sectoriales, la seguridad jurídica exige identificar quién puede autorizar, fiscalizar, contratar, regular y resolver controversias en cada etapa del proyecto. La coordinación solo reduce riesgo si evita, y no reproduce, la superposición institucional.

La armonización tiene, sin embargo, un límite de jerarquía. Cuando el objetivo de política exige remover una prohibición o reserva contenida directamente en la Constitución, la coordinación entre leyes y reglamentos deja de ser suficiente. El artículo 410 consagra la primacía constitucional y el artículo 411 distingue la reforma parcial de la total. Si la estrategia de inversión pretende habilitar mecanismos que la Constitución excluye expresamente, la secuencia jurídicamente coherente no

es forzar su interpretación mediante ley ordinaria, sino identificar la disposición que bloquea el objetivo y, cuando corresponda, promover una reforma parcial con aprobación legislativa de dos tercios y referendo constitucional. No todos los problemas requieren reformar la CPE, pero sus límites expresos tampoco pueden ser neutralizados por una Ley de Inversiones.

Esta frontera importa también desde la perspectiva económica. **El riesgo constitucional no necesariamente se materializa al momento de entrada:** puede aparecer cuando el capital ya está comprometido y una controversia, un cambio regulatorio o una decisión pública vuelve a remitir al marco constitucional. Si el inversionista anticipa esa posibilidad, la incorpora desde el comienzo en una mayor prima de riesgo, una mayor rentabilidad exigida o incluso en la decisión de no invertir. Por ello, la seguridad jurídica debe evaluarse durante toda la vida

La propia CPE ofrece, al mismo tiempo, espacio para la inversión privada. El artículo 306 configura un modelo económico plural -comunitario, estatal, privado y social cooperativo- y el artículo 308 reconoce la iniciativa privada y la libertad de empresa.

de la inversión y no solamente en el momento de aprobación del proyecto.

La propia CPE ofrece, al mismo tiempo, espacio para la inversión privada. El artículo 306 configura un modelo económico plural -comunitario, estatal, privado y social cooperativo- y el artículo 308 reconoce la iniciativa privada y la libertad de empresa. Una Ley de Inversiones puede, por tanto, ampliar previsibilidad y reducir costos de transacción sin ser incompatible



con la Constitución. El límite aparece cuando pretende desplazar funciones, reservas, propiedades o competencias que la CPE asigna expresamente al Estado u otros niveles de gobierno. La discusión relevante no es “mercado versus Estado”, sino cuánto espacio de inversión privada puede hacerse efectivo dentro del modelo constitucional vigente y qué cambios exigirían modificarlo.

El problema tampoco consiste en identificar un punto exacto donde termina el Estado y comienza el mercado. Añadir una regulación, una empresa pública o un contrato privado no convierte automáticamente a una economía en “estatal” o “de mercado”. Todas las economías contemporáneas combinan propiedad pública y privada, regulación, impuestos, subsidios, empresas mixtas, contratos y mecanismos de precios. La cuestión es qué combinación genera mejores incentivos, productividad, competencia y previsibilidad. En economías abundantes en recursos naturales, la frontera decisiva no está entre Estado y mercado, sino entre instituciones orientadas a producir y aquellas orientadas a capturar renta. La literatura sobre la “maldición de los recursos naturales” muestra que la abundancia puede traducirse en menor crecimiento, volatilidad y debilidad institucional cuando incentiva captura, discrecionalidad y conflicto distributivo (Sachs & Warner, 2001; Mehlum, Moene, & Torvik, 2006; van der Ploeg, 2011).

El problema del rentismo no es disponer de gas, minerales, litio, tierra o bosques, sino cómo esa riqueza se incorpora al modelo económico. Bolivia necesita recuperar exploración y producción de gas, reconstruir exportaciones y aliviar la restricción externa; pero una recuperación gasífera puede volver a enganchar al país en la misma

lógica si una renta transitoria vuelve a transformarse en gasto permanente y sustituye el esfuerzo de diversificación. Algo similar ocurre con la minería y los recursos renovables: extraer y exportar con poco procesamiento, reducidos encadenamientos o baja incorporación tecnológica, o expandir agricultura mediante más tierra y agua sin aumentos equivalentes de productividad.

Por eso, la nueva Ley de Inversiones debería concebirse como un marco general para todos los sectores de la economía. Su función no debería limitarse a atraer más capital, sino a reducir incertidumbre, costos de transacción y discrecionalidad y favorecer inversiones que generen empleo formal, reinversión,

La función de la nueva ley de Inversión no debería limitarse a atraer más capital, sino a reducir incertidumbre, costos de transacción y discrecionalidad y favorecer inversiones que generen empleo formal, reinversión, productividad, innovación, transformación, proveedores nacionales y nuevas fuentes de divisas.

productividad, innovación, transformación, proveedores nacionales y nuevas fuentes de divisas. La mejor prueba de éxito será ver en qué medida transforma la inversión en capital humano, productividad, diversificación y una base exportadora.

Figura 1. Funciones y riesgo de una Ley de Inversión

Nivel		Función principal	Riesgo si falla
01 Constitución		Fija modelo económico, propiedad de recursos, competencias y derechos.	 Una ley promete algo jurídicamente imposible.
02 Ley de inversiones		Ordena entrada, registro, incentivos y garantías procedimentales.	 Se vuelve declarativa o genera expectativas incumplibles.
03 Leyes sectoriales		Define título, contrato, regalías, permisos y control.	 La norma general queda neutralizada por reglas especiales.
04 Reglamentos y administración		Ejecuta trámites, datos, plazos y decisiones.	 Surgen demora, duplicidad y arbitrariedad.
05 Política económica		Define divisas, impuestos, tarifas, subsidios y pagos públicos.	 La garantía jurídica carece de respaldo financiero.
06 Gobiernos subnacionales		Gestionan suelo, servicios, infraestructura y permisos.	 La inversión se paraliza por fragmentación territorial.

Fuente: Elaboración propia



¿En qué sectores debería comenzar la reactivación de la inversión?

En aquellos donde el impacto pueda sentirse antes. Recuperar hidrocarburos es indispensable, pero exploración y desarrollo tienen horizontes largos y riesgo geológico. Electricidad, generación renovable, redes y algunos proyectos agroindustriales pueden madurar más rápidamente y aliviar restricciones productivas mientras se reconstruye el sector gasífero.

Tensiones que la nueva ley no puede ignorar

La nueva Ley de Inversiones puede mejorar el clima de negocios, reducir incertidumbre y ordenar procedimientos, pero no opera sobre una hoja en blanco. Su efectividad dependerá de cómo enfrente tres tensiones institucionales. La primera es la **inconsistencia intertemporal**, que aparece cuando compromisos o reglas

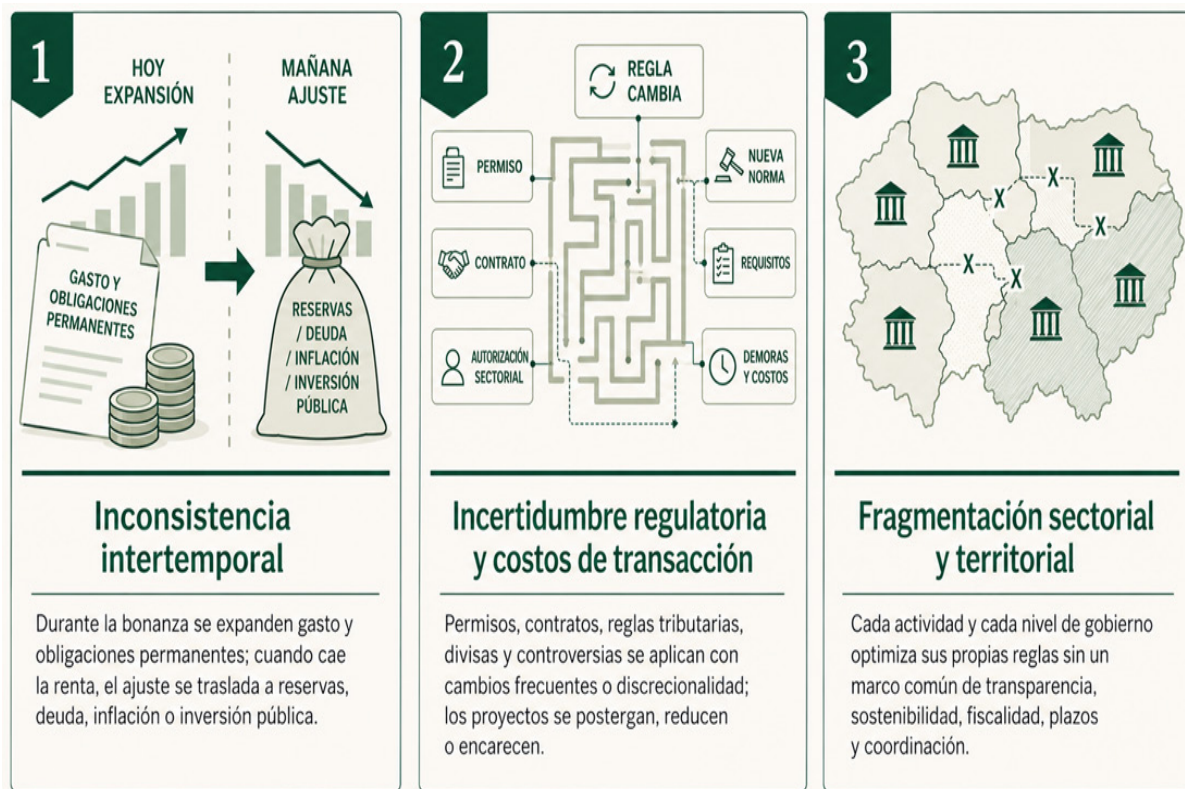
adoptados en un determinado contexto económico y fiscal son modificados posteriormente, reduciendo la previsibilidad de largo plazo. La segunda es la **incertidumbre regulatoria** y los **costos de transacción**, asociados a la multiplicidad de permisos, contratos, autorizaciones y reglas sectoriales, especialmente cuando su aplicación es discrecional o cambiante. La tercera es la **fragmentación sectorial y territorial**, derivada de la intervención de distintas entidades y niveles de gobierno cuyas competencias y procedimientos no siempre están suficientemente coordinados.

Estas tensiones son especialmente visibles en debates como el esquema "50/50". Una modificación en la distribución territorial de recursos no puede evaluarse únicamente por el porcentaje que recibe cada nivel de gobierno. Es necesario precisar **50% de qué, entre quiénes, después de qué costos e impuestos, con qué competencias asociadas y quién asume las obligaciones y riesgos correspondientes**. Una redistribución de ingresos sin una definición equivalente de responsabilidades

puede generar desequilibrios fiscales, incentivos a capturar renta y nuevas disputas competenciales. Además, debe distinguirse claramente el reparto territorial de recursos de un eventual 50% de carga fiscal o *government take* en sectores como hidrocarburos: son discusiones relacionadas, pero económicamente distintas. Por ello, cualquier esquema de este tipo debe evaluarse por su sostenibilidad intertemporal, claridad regulatoria y coherencia con la organización competencial del Estado.

La armonización jurídica e institucional constituye el criterio transversal para enfrentar estas tres tensiones. Una reforma puede resultar económicamente atractiva y, aun así, aumentar la incertidumbre si sus incentivos, contratos o procedimientos no son compatibles con la Constitución, las reservas de ley y los regímenes sectoriales. La simplificación y la coordinación pueden reducir costos de transacción, pero solo si respetan la distribución constitucional y legal de competencias y no trasladan por vía reglamentaria decisiones que corresponden a otras autoridades.

Figura 2. Funciones y riesgo de una Ley de Inversión



Fuente: Elaboración propia

Tensión constitucional: la ley puede ordenar, pero no redefinir el modelo

El primer límite es jurídico. La Constitución reconoce la iniciativa privada y la libertad de empresa, pero preserva una presencia estatal particularmente intensa en sectores estratégicos. En hidrocarburos, minería, litio, electricidad, agua, bosques y tierra, el inversionista no entra en un espacio normativo neutro: existen propiedad pública de determinados recursos, modalidades específicas de participación, controles sectoriales, obligaciones sociales y ambientales y restricciones que una ley ordinaria no puede simplemente eliminar. La nueva Ley de Inversiones puede simplificar procedimientos, fijar plazos y fortalecer garantías administrativas, pero no transformar por sí sola un recurso de propiedad

estatal en propiedad privada, desplazar competencias constitucionales ni desconocer derechos de consulta. Su función es hacer más predecible el modelo existente, no crear mediante ley ordinaria un modelo constitucional distinto.

El artículo 320 refuerza esta cautela al someter la inversión extranjera a la soberanía, leyes y autoridades bolivianas. Sin embargo, no constituye una prohibición general a la inversión extranjera ni contiene la misma restricción expresa al arbitraje internacional que el artículo 366 establece para hidrocarburos. Debe interpretarse junto con los artículos 306 y 308, que reconocen el modelo económico plural, la iniciativa privada y la libertad de empresa. La cuestión central no es, por tanto, si existe espacio constitucional para el capital privado, sino qué garantías puede otorgar

válidamente una ley ordinaria y cuáles encuentran un límite constitucional específico.

La prueba constitucional tampoco se satisface con una cláusula general de respeto a la CPE. Cada instrumento debe ser materialmente compatible con las reservas constitucionales, las competencias distribuidas y las reglas especiales de cada sector. Debe distinguirse, por ello, entre la intención de armonización del proyecto y la compatibilidad jurídica efectiva de sus instrumentos. Esta diferencia tiene una consecuencia económica: si una garantía puede quedar sin efecto precisamente cuando surge una controversia o el capital ya está comprometido, el inversionista incorporará ese riesgo desde el inicio mediante una mayor prima de riesgo, una rentabilidad exigida superior o incluso la decisión de no invertir.

La solución de controversias muestra con claridad esta tensión. El proyecto gubernamental propone modificar la Ley N.º 708 para habilitar, bajo consentimiento estatal específico, arbitraje nacional o internacional. Una reforma legal puede ampliar las opciones disponibles cuando la restricción es de fuente legal, pero no puede remover una prohibición directamente constitucional. Dentro de esos límites, sí puede fortalecer la protección patrimonial mediante reglas más precisas sobre nacionalización y expropiación, criterios de valoración, alcance de los activos protegidos -incluidos, cuando corresponda, derechos contractuales, activos intangibles y utilidades devengadas- y mecanismos de prevención y solución de controversias. Cuando exista habilitación válida, conviene distinguir con precisión sede, reglas procesales, derecho sustantivo y materias constitucionalmente indisponibles. La validez de estas garantías debe comprobarse sector por sector y no presumirse por una referencia genérica a la Constitución.

El caso más claro es hidrocarburos. El artículo 366 somete a las empresas extranjeras de la cadena hidrocarburífera a la soberanía, leyes y autoridades bolivianas y establece una restricción expresa frente a jurisdicción extranjera y arbitraje internacional. En consecuencia, una modificación de la Ley N.º 708 puede alterar el régimen legal general, pero no remover por sí sola esa limitación constitucional. Si la política pública pretende habilitar plenamente arbitraje internacional en hidrocarburos, la vía jurídicamente consistente sería una reforma parcial de la Constitución; si no se pretende hacerlo, la Ley de Inversiones debería excluir expresamente los supuestos alcanzados por esa prohibición y evitar ofrecer garantías que posteriormente puedan ser cuestionadas por inconstitucionalidad.

La misma lógica se aplica a otras restricciones constitucionales expresas. La propiedad extranjera en la zona de seguridad fronteriza está limitada por el artículo 262, el límite máximo de propiedad agraria deriva del artículo

398 y el dominio público de los recursos naturales y determinadas modalidades de participación en sectores estratégicos provienen directamente de la CPE. El proyecto no necesariamente pretende eliminar estas restricciones, pero cualquier ley, reglamento o contrato que buscara neutralizarlas enfrentaría un problema de jerarquía normativa. Cuando el objetivo sea modificar estructuralmente un límite constitucional, el instrumento adecuado no es ampliar reglamentariamente la Ley de Inversiones, sino evaluar una reforma constitucional parcial.

Existe además una dimensión supranacional que requiere especial precisión. El artículo 410.II incorpora al bloque de constitucionalidad determinados tratados de derechos humanos y normas de derecho comunitario. La relación entre tratados de inversión y ese bloque es jurídicamente más discutible y no debería darse por resuelta mediante una Ley de Inversiones. Un tratado o una cláusula contractual no deberían utilizarse como fundamento de bancabilidad si su eficacia depende



de desplazar una restricción constitucional expresa susceptible de posterior control de constitucionalidad. La seguridad jurídica exige que la protección al inversionista, la capacidad regulatoria del Estado y los compromisos internacionales sean compatibles desde el diseño y no que el conflicto se traslade a la etapa de controversia.

La consulta previa exige la misma lógica. En proyectos que afecten derechos de pueblos indígena originario campesinos no constituye un trámite que una ventanilla única pueda eliminar o sustituir, sino un derecho sustantivo reconocido por la CPE y los instrumentos internacionales aplicables. La mejora pro-inversión consiste en hacerla temprana, técnicamente informada y previsible, con autoridad, cronograma, reglas de coordinación y efectos procedimentales claros. Una consulta tardía o jurídicamente defectuosa eleva simultáneamente el riesgo social, constitucional y financiero del proyecto.

Tensión sectorial: cada actividad tiene una puerta distinta

La inversión tampoco se materializa de la misma manera en una fábrica, una mina, un campo de gas, una planta eléctrica, una carretera o una operación agroindustrial. Cada sector necesita un derecho habilitante diferente y distribuye de manera distinta riesgos, costos, obligaciones y rentas. Una industria puede requerir principalmente suelo, registro, servicios y licencia ambiental; una mina necesita además disponibilidad del área, seguridad del derecho minero, agua y reglas de cierre; un proyecto hidrocarburífero depende del contrato, la exploración, las aprobaciones correspondientes y las condiciones de comercialización; una planta eléctrica necesita tarifa, conexión a red y un comprador capaz

de pagar; y una inversión agrícola depende de tierra, agua, logística, normas sanitarias y condiciones de exportación. Por eso, una ley general puede reconocer estabilidad, incentivos o garantías, pero si el inversionista no obtiene el contrato, título, permiso, tarifa o acceso indispensable para su actividad, la protección será nominal. La nueva Ley debe funcionar como un marco común que ordene las puertas, no como una “superley”.



¿Bolivia necesita primero grandes inversiones o mejores condiciones para invertir?

Ambas, pero el orden importa. Los incentivos no compensan un título inseguro, una tarifa insuficiente, falta de divisas o contratos difíciles de ejecutar. La primera función de la ley debe ser reducir riesgo, tiempos y discrecionalidad; después, los incentivos pueden acelerar proyectos que ya son jurídicamente y económicamente viables.

Tensión macroeconómica: el derecho a transferir no crea divisas

El entorno macroeconómico puede neutralizar incluso una norma jurídicamente bien diseñada. Reconocer el derecho a transferir utilidades al exterior no garantiza que existan divisas disponibles, ni que puedan obtenerse en el momento o al tipo de cambio esperado. Del mismo modo, una exención tributaria pierde valor si el proyecto enfrenta tarifas insuficientes, dificultades para importar maquinaria, subsidios sin respaldo fiscal, contrapartes públicas con limitada capacidad de pago o incertidumbre sobre flujos futuros. La

La primera función de la ley debe ser reducir riesgo, tiempos y discrecionalidad; después, los incentivos pueden acelerar proyectos que ya son jurídicamente y económicamente viables.

Ley de Inversiones puede garantizar procedimientos, igualdad de trato, transparencia y previsibilidad, pero no debería transformar variables macroeconómicas en promesas jurídicas absolutas.

El proyecto gubernamental parece reconocer esta frontera al permitir transferencias conforme a la normativa vigente y aclarar que el Estado no estaría obligado a proveer divisas ni a garantizar un determinado tipo de cambio. La precisión evita convertir una restricción macroeconómica en una obligación jurídica difícil de cumplir, pero no elimina el riesgo económico: para el inversionista persisten el riesgo de convertibilidad, la disponibilidad y el plazo efectivo de acceso a moneda extranjera. Estos riesgos afectan directamente la bancabilidad, porque pueden traducirse en una mayor prima de riesgo, mayores necesidades de cobertura o una rentabilidad mínima exigida superior.

Tensión territorial y distributiva: la inversión ocurre donde vive la gente

Los proyectos no se ejecutan solamente ante el gobierno nacional: se materializan en departamentos, municipios, territorios indígenas, cuencas y áreas productivas concretas.



Allí se definen suelo, caminos, servicios, agua, servidumbres, permisos, consulta, impactos ambientales y licencia social. La descentralización no constituye por sí misma un obstáculo a la inversión; el problema aparece cuando existe descoordinación entre niveles de gobierno. Un proyecto puede contar con autorización nacional y quedar detenido porque otra autoridad exige documentación diferente, aplica otro calendario o existe una controversia sobre competencias o distribución de beneficios. La respuesta no debería ser recentralizar, sino mejorar coordinación, interoperabilidad, estándares comunes y mecanismos rápidos de conciliación. La fragmentación territorial se convierte así en incertidumbre, tiempo y costo para el proyecto.

Una herramienta posible es una **ventanilla única** apoyada en un expediente digital interoperable. Puede reducir duplicidades, costos de información y tiempos de tramitación si integra realmente a las autoridades competentes, hace trazables las decisiones y establece reglas claras cuando existen requisitos incompatibles. Si simplemente añade una nueva oficina sobre procedimientos antiguos, puede producir el efecto contrario: más burocracia y una nueva capa de decisión.

El proyecto gubernamental parece avanzar en esta dirección mediante una Ventanilla Única de Inversiones, expediente digital e interoperabilidad, y al asignar al Gestor de Proyecto funciones de facilitación sin sustituir licencias, fiscalización ni decisiones sectoriales. Sin embargo, permanece una tensión relevante: la VUI se plantea como mecanismo central, mientras que la incorporación de trámites departamentales, municipales o indígena originario campesinos dependería de convenios de adhesión. Su efectividad, por tanto, dependerá de lograr coordinación real con las autonomías sin invadir competencias propias.

Esta tensión se conecta con el debate del "50/50". La Agenda 50/50 acordada entre el Gobierno nacional y los nueve gobernadores no implica simplemente que "la mitad" de todos los recursos pase a las regiones, sino una discusión más amplia sobre coparticipación, ingresos departamentales, competencias y restricciones al gasto subnacional. Para una Ley de Inversiones, la pregunta relevante no es solo cuánto se distribuye, sino **50% de qué, entre quiénes, sobre qué base y acompañado de qué responsabilidades**. Una transferencia de recursos sin competencias claras, o de competencias sin financiamiento

suficiente, puede aumentar desequilibrios, conflictos y riesgo para los proyectos.

Además, no debe confundirse esta discusión territorial con el eventual **50% de carga fiscal** o *government take* planteado para hidrocarburos. Son cuestiones relacionadas, pero económicamente distintas: una se refiere a la distribución de recursos y competencias entre niveles de gobierno; la otra, a la carga fiscal, los incentivos y el reparto de renta dentro de un sector. En ambos casos, el porcentaje por sí solo dice poco. Importa qué se distribuye, después de qué costos e impuestos, quién aporta el capital, quién asume los riesgos, qué responsabilidades acompañan los recursos y cuánto debe preservarse para reinversión.

La cuestión de fondo es, por tanto, **alinear renta, competencias, riesgos y responsabilidades**. Una arquitectura territorial políticamente atractiva puede terminar desincentivando inversión si aumenta fragmentación, incertidumbre o conflictos distributivos. La sostenibilidad del esquema dependerá de su coherencia intertemporal, de reglas regulatorias previsibles y de una coordinación efectiva entre sectores y niveles de gobierno.

Tensión autonómica e indígena

La dimensión territorial no termina en la distribución fiscal. La CPE reconoce autonomías indígena originario campesinas y jurisdicción indígena originaria campesina, mientras la Ley N.º 073 de Deslinde Jurisdiccional delimita materias y sujetos sometidos a esa jurisdicción. Para proyectos extractivos, agroindustriales o de infraestructura, esta arquitectura puede generar incertidumbre sobre **qué autoridad es competente, quién actúa primero y cómo se coordinan decisiones territoriales, ambientales, comunitarias y sectoriales.** Cuando estas reglas no son previsibles, el problema jurídico se transforma también en riesgo económico: retrasos, litigios, mayores costos hundidos y una prima de riesgo superior.

Una Ley de Inversiones puede ordenar procedimientos y crear mecanismos de coordinación, pero no debería asumir que la seguridad jurídica se consigue ignorando el pluralismo jurídico o recentralizando competencias por vía administrativa. Tampoco debe confundirse la coordinación jurisdiccional con la consulta previa: son dimensiones distintas que pueden coincidir en un mismo proyecto y requieren reglas propias.

La respuesta más robusta es establecer mecanismos explícitos de coordinación ex ante entre VUI/ANI, autoridades sectoriales, gobiernos autónomos y autoridades indígenas, con reglas claras sobre competencia, derivación, intercambio de información y prevención de conflictos. El inversionista debería poder identificar desde etapas tempranas qué autoridades intervendrán, qué decisiones corresponden a cada una y cómo se resolverán eventuales superposiciones.

Cuando la incertidumbre provenga del propio deslinde legal de competencias, la solución puede requerir reformas complementarias -incluida, cuando corresponda, la legislación de deslinde jurisdiccional- y no simplemente reglamentación de la Ley de Inversiones. La seguridad jurídica no exige eliminar la pluralidad institucional, sino hacer previsible cómo interactúan sus distintos niveles.

Dónde se concentrará el debate: sectores y artículos principales

El debate debería centrarse en tres niveles: lo que una nueva Ley de Inversiones puede resolver directamente, lo que requiere legislación sectorial y lo que pertenece al núcleo

Una Ley de Inversiones puede ordenar procedimientos y crear mecanismos de coordinación, pero no debería asumir que la seguridad jurídica se consigue ignorando el pluralismo jurídico o recentralizando competencias por vía administrativa.

constitucional y no puede modificarse por ley ordinaria. Esta distinción permite evaluar cualquier propuesta antes de generar expectativas: una garantía solo tiene valor si la autoridad puede otorgarla, el derecho resultante es ejecutable y el proyecto mantiene su bancabilidad una vez aplicadas las reglas sectoriales.

La CPE sujeta la inversión extranjera al orden jurídico boliviano, mientras que la Ley N.º 708 establece actualmente un régimen de arbitraje nacional para controversias de inversión con el Estado. El proyecto gubernamental propone ampliar ese marco mediante arbitraje nacional o internacional bajo consentimiento estatal específico y dentro de los límites constitucionales. La cuestión central, por tanto, es distinguir entre restricciones de fuente legal, que pueden reformarse por ley, y límites directamente constitucionales, que no pueden neutralizarse por esa vía. Esta diferencia es especialmente relevante en sectores intensivos en capital y de largo plazo, como hidrocarburos, donde la credibilidad de los mecanismos de controversia incide directamente en la prima de riesgo y la bancabilidad del proyecto.



Tabla 1A. Reglas transversales: inversión extranjera, arbitraje, recursos, territorio, agua y APP

Sector / norma	¿Qué establece?	Efecto sobre la inversión	Respuesta viable	Impacto
Inversión extranjera / arbitraje CPE 320; Ley 708 arts. 127, 129 y 133	La inversión extranjera queda sometida al orden jurídico boliviano. El régimen vigente de la Ley 708 configura arbitraje nacional para controversias de inversión con el Estado, mientras el proyecto propone modificar esa Ley y habilitar arbitraje nacional o internacional con consentimiento estatal expreso, sin desplazar límites constitucionales.	La reforma puede ampliar opciones de neutralidad procesal y reducir prima de riesgo cuando la limitación es legal; no puede remover restricciones constitucionales sectoriales. La diferencia entre sede, reglas procesales, derecho sustantivo y materia arbitrable pasa a ser central.	Distinguir el régimen vigente de la reforma propuesta. Verificar por sector qué materias son patrimoniales y disponibles, qué exige consentimiento estatal y qué permanece constitucionalmente excluido. Mantener derecho sustantivo boliviano cuando corresponda y fortalecer prevención, paneles técnicos y ejecución. Debe distinguirse el régimen general del artículo 320 de la prohibición sectorial expresa del artículo 366. Si se pretende habilitar arbitraje o jurisdicción internacional en hidrocarburos, una modificación de la Ley N.º 708 no sería suficiente y debería evaluarse una reforma constitucional parcial.	Critico
Recursos naturales CPE 348	Declara estratégicos y de interés público los recursos naturales.	Justifica regulación intensa y limita tratarlos como activos ordinarios de libre disposición; por sí solo no excluye inversión privada.	Mapa vinculante de actividades abiertas, reguladas, asociables y reservadas, con autoridad y vehículo definidos.	Moderado
Recursos naturales CPE 349	Establece dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano y administración estatal.	El inversionista obtiene un título, contrato o derecho de uso/explotación, no el dominio originario del recurso; esto condiciona garantías y valoración del activo.	Títulos y contratos claros, registrables y protegidos frente a revocación arbitraria, sin confundir derecho habilitante con propiedad del recurso.	Alto
Recursos naturales CPE 351	Prevé gestión estatal y formas constitucionalmente admitidas de participación y asociación.	El vehículo jurídico de entrada no es indiferente; una estructura incompatible puede ser inválida, aunque el proyecto sea económicamente atractivo.	Definir en leyes sectoriales vehículos permitidos, reparto de riesgo, remuneración, control y reglas de asociación.	Alto
Consulta / territorio CPE 352	Exige consulta a la población afectada por la explotación de recursos naturales, con régimen específico para pueblos indígenas originarios campesinos.	Una consulta tardía o defectuosa puede rediseñar, retrasar o suspender proyectos y aumentar costos hundidos.	Protocolos tempranos, información suficiente, cronograma integrado al licenciamiento y coordinación entre autoridades.	Alto
Ambiente CPE 33-34	Reconoce el derecho a un ambiente saludable y mecanismos de tutela para exigir su protección.	La licencia administrativa no elimina riesgo de impugnación, reparación o medidas cautelares si la evaluación es insuficiente.	Evaluación ambiental robusta, información pública, monitoreo, garantías de cierre y reparación.	Alto
Agua / multisector CPE 373	Reconoce el agua como derecho fundamental y recurso estratégico.	Impide presumir disponibilidad irrestricta por contrato; afecta minería, agro, industria, hidroeléctricas e hidrocarburos.	Régimen claro de títulos/autorizaciones, medición, prioridades y seguridad de uso.	Alto
Agua / multisector CPE 374-375	Impone protección, planificación y gestión sustentable del agua y las cuencas.	La capacidad de cuenca, los usos prioritarios y los impactos acumulativos pueden limitar escala y localización.	Balances hídricos, planificación por cuenca, medición e incorporación del riesgo hídrico desde prefactibilidad.	Alto
Agua / multisector CPE 376-377	Refuerza protección pública, planificación y soberanía sobre recursos hídricos.	Condiciona proyectos intensivos en agua y obliga a coordinar permisos sectoriales, territoriales y ambientales.	Secuenciar permisos y definir autoridad, caudal, duración, reasignación y monitoreo.	Alto
Infraestructura / APP CPE 321	Sujeta inversión y recursos públicos a presupuesto y planificación estatal.	Un compromiso público sin respaldo presupuestario puede carecer de capacidad efectiva de pago y reducir bancabilidad.	Evaluación fiscal previa, apropiación plurianual y registro de compromisos contingentes.	Alto
Infraestructura / APP CPE 322	Sujeta deuda pública y determinados compromisos financieros al régimen de autorización.	Garantías o endeudamiento otorgados sin competencia o autorización pueden ser ineficaces.	Validación jurídica previa, autorización correspondiente y registro transparente de obligaciones.	Alto
Zona de frontera CPE 262	Establece restricciones especiales a extranjeros en la franja fronteriza.	Cuando aplica, puede impedir ciertas estructuras de propiedad o control territorial y alterar completamente el diseño del proyecto.	Due diligence territorial temprana y estructuras contractuales compatibles; la ley ordinaria no puede neutralizar la restricción constitucional.	Critico si aplica

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política del Estado, Ley N.º 516 de Promoción de Inversiones, Ley N.º 708 de Conciliación y Arbitraje. La escala es analítica y sirve para evaluar diseño normativo; no sustituye una opinión legal sobre un proyecto concreto.

Tabla 1B. Hidrocarburos, minería, litio y electricidad

Sector / norma	Qué establece	Efecto sobre la inversión	Respuesta jurídicamente viable	Impacto
Hidrocarburos CPE 359	Reserva al Estado la propiedad de los hidrocarburos y de su producción en los términos constitucionales.	Impide estructurar la inversión como adquisición privada de reservas o producción y condiciona garantías y recuperación de capital.	Contratos compatibles con propiedad estatal, con remuneración, riesgo geológico y costos recuperables definidos. Cambiar titularidad exige reforma constitucional.	Crítico
Hidrocarburos CPE 361	Sitúa a YPFB en el centro de la cadena hidrocarburífera.	Condiciona contraparte y vehículo de entrada; la capacidad contractual y operativa de YPFB pasa a integrar el riesgo del proyecto.	Contratos estándar, roles claros, gobierno contractual y fortalecimiento de la capacidad de YPFB como contraparte.	Alto
Hidrocarburos CPE 362	Exige autorización y aprobación de los contratos de exploración y explotación conforme al procedimiento constitucional.	La falta de perfeccionamiento puede afectar validez del contrato y cierre financiero; no es una demora meramente administrativa.	Ruta legislativa previsible, documentación estándar, condiciones precedentes y plazos definidos.	Crítico
Hidrocarburos / arbitraje CPE 366	Somete a empresas extranjeras de la cadena a soberanía, leyes y autoridades bolivianas y restringe jurisdicción extranjera en el sector.	Aumenta sensibilidad del riesgo de controversias en un sector de alto capital y largo plazo; limita promesas de foro externo general.	Distinguir barrera legal de barrera constitucional. El proyecto puede modificar la Ley 708, pero no la CPE 366. La ley debe excluir expresamente cualquier habilitación arbitral incompatible con la restricción constitucional del sector y fortalecer negociación, paneles técnicos y mecanismos especializados compatibles. Si se busca arbitraje internacional en hidrocarburos, la reforma de la Ley N.º 708 no basta: el artículo 366 exige reforma constitucional parcial; en caso contrario, corresponde una exclusión sectorial expresa.	Crítico
Minería CPE 369-370	Configura régimen estatal de recursos mineralógicos y control sobre el derecho minero.	La bancabilidad depende de disponibilidad del área, validez, mantenimiento y continuidad del derecho.	Catastro único y público, causales objetivas, subsanación, debido proceso y trazabilidad del título.	Alto
Minería CPE 371	Ordena la cadena minera dentro del régimen constitucional y reconoce formas de organización admitidas.	Condiciona actores y modalidades de participación, pero permite desarrollo sectorial mediante ley.	Precisar actividades, vehículos, transferencias y asociaciones permitidas en la normativa sectorial.	Moderado
Minería CPE 372	Refuerza regulación y control estatal del cumplimiento de obligaciones mineras.	Causales abiertas o procedimientos poco previsibles elevan riesgo de terminación o reversión del derecho.	Indicadores objetivos, resolución motivada, oportunidad de corrección y debido proceso.	Alto
Litio / evaporíticos CPE 348-351; 369; 371	La combinación de dominio estatal y régimen mineral produce una reserva estatal reforzada sobre recursos evaporíticos.	Una cláusula general de apertura no define vehículo, control de cadena, tecnología, agua, comercialización ni propiedad intelectual.	Ley sectorial específica, licitación transparente, pruebas tecnológicas, balance hídrico y reglas de datos, patentes, licencias y know-how.	Crítico
Electricidad CPE 20	Sujeta servicios básicos a universalidad, continuidad, calidad, eficiencia y accesibilidad.	La tarifa no opera como precio libre; si no reconoce costos o subsidios explícitos, compromete flujo de ingresos y bancabilidad.	Metodología tarifaria transparente, subsidios presupuestados y mecanismos periódicos de revisión.	Alto
Electricidad CPE 378	Declara estratégica la energía y atribuye al Estado funciones centrales de desarrollo y control.	La participación privada queda sujeta a planificación, autorización y regulación de red y despacho.	Regulador técnico, reglas objetivas de autorización, acceso no discriminatorio a red y datos públicos.	Alto
Electricidad CPE 379	Orienta la política energética a abastecimiento y diversificación.	Puede condicionar exportación, expansión de capacidad y prioridad del mercado interno, pero deja margen de desarrollo regulatorio.	Contratos compatibles con planificación y reglas ex ante sobre excedentes, exportación y conexión.	Moderado

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política del Estado, Ley N.º 516 de Promoción de Inversiones, Ley N.º 708 de Conciliación y Arbitraje. La escala es analítica y sirve para evaluar diseño normativo; no sustituye una opinión legal sobre un proyecto concreto.

Tabla 1C. Agricultura, tierra, biotecnología y bosques

Sector / norma	Qué establece	Efecto sobre la inversión	Respuesta jurídicamente viable	Impacto
Tierra / agro CPE 393	Reconoce propiedad agraria sujeta al cumplimiento de función social o económico-social.	La estabilidad del activo depende de criterios verificables de cumplimiento; incertidumbre reduce capacidad de usar la tierra como respaldo financiero.	FES objetiva, diferenciada por actividad y región, inspección trazable, subsanación y debido proceso.	Alto
Tierra / agro CPE 397	Define la FES en relación con uso sostenible y beneficio social.	Criterios vagos o cambiantes pueden elevar riesgo de pérdida o cuestionamiento del derecho.	Reglamentación técnica sectorial, indicadores medibles y evidencia documental estandarizada.	Alto
Tierra / agro CPE 398	Fija un límite máximo constitucional a la propiedad agraria.	Restringe estructuras patrimoniales de gran escala y no puede ser eliminado mediante ley ordinaria.	Arrendamientos, contratos productivos y asociaciones transparentes; modificar el límite requiere reforma constitucional.	Crítico
Tierra / agro CPE 399	Regula la aplicación temporal del régimen agrario y derechos preexistentes.	Afecta due diligence de títulos y la distinción entre derechos consolidados y nuevas adquisiciones.	Catastro, saneamiento, trazabilidad dominial y certificación previa del derecho.	Moderado
Desarrollo rural CPE 405-408	Orienta desarrollo rural hacia seguridad y soberanía alimentaria, producción y abastecimiento.	Puede respaldar medidas de abastecimiento o restricciones de exportación si la legislación las desarrolla; la incertidumbre afecta contratos y flujo de caja.	Medidas excepcionales con causales, duración, proporcionalidad y reglas de salida definidas.	Moderado
Biotecnología CPE 409	Remite a regulación legal la producción, importación y comercialización de organismos genéticamente modificados.	La falta de definición legal posterga decisiones sobre semillas, productividad, comercio e I+D, pero la Constitución no establece una prohibición absoluta.	Regulación por cultivo y riesgo, evaluación científica, autoridad competente y procedimiento transparente.	Moderado
Forestal CPE 386	Reconoce bosques y suelos forestales como recursos estratégicos sujetos a gestión sostenible.	La propiedad o posesión de tierra no otorga automáticamente derecho de desmonte o cambio de uso.	Zonificación vinculante, catastro interoperable y compatibilidad entre derecho agrario y autorización forestal.	Alto
Forestal CPE 387-389	Impone conservación, aprovechamiento sostenible, restauración y reglas de protección forestal.	Puede volver inviable un proyecto cuyo modelo dependa de cambios de uso no autorizables o ignore costos de restauración.	Trazabilidad, planes de manejo, garantías de restauración, seguros y prevención de incendios.	Alto

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política del Estado, Ley N.º 516 de Promoción de Inversiones, Ley N.º 708 de Conciliación y Arbitraje. La escala es analítica y sirve para evaluar diseño normativo; no sustituye una opinión legal sobre un proyecto concreto.

Las tablas muestran que el riesgo cambia por sector y no puede resolverse con una garantía general. En hidrocarburos, minería, litio, electricidad y agroindustria, la bancabilidad depende de derechos, contratos, tarifas, permisos, acceso a recursos y reglas sectoriales específicas. La Ley de Inversiones puede ordenar y reducir incertidumbre, pero no sustituir esas condiciones económicas y jurídicas.

El mapa de calor permite distinguir tres niveles de intervención: rojo,

cuando existen límites constitucionales o restricciones críticas para la bancabilidad; amarillo, cuando el principal espacio de mejora está en legislación sectorial y capacidad administrativa; y verde, cuando existe mayor margen de ajuste regulatorio. Su utilidad es responder una pregunta simple: ¿esto puede resolverlo la Ley de Inversiones, requiere una reforma sectorial o exige modificar la Constitución?



¿Conviene apostar nuevamente por gas, minería y recursos naturales?

Sí, porque pueden generar divisas y recursos fiscales que Bolivia necesita, pero no para reconstruir el mismo modelo rentista. Gas, oro, plata, litio, agricultura y recursos forestales deberían utilizarse como plataformas para atraer inversión, tecnología.

procesamiento y encadenamientos, de forma que la renta financie diversificación y no una nueva dependencia de la siguiente bonanza.

¿Qué debe tener una Ley de Inversiones precisa y aplicable?

La evaluación de la ley debe distinguir cuatro planos: qué puede resolver la ley general; qué requiere reformas

sectoriales; qué depende de capacidad institucional y coordinación territorial; y qué no puede modificarse sin reforma constitucional. La Tabla 2 convierte estos planos en pruebas concretas de viabilidad.

El proyecto gubernamental incorpora algunas salvaguardas relevantes: el registro no condicionaría por sí mismo la existencia de la inversión, el silencio administrativo no sustituiría licencias,

el Gestor de Proyecto no reemplazaría competencias sectoriales y el derecho a transferir capital no se confundiría con una garantía estatal de divisas. Sin embargo, el desafío no está resuelto: la efectividad del diseño dependerá de la capacidad de la ANI y la VUI, la coordinación con autonomías, la adicionalidad y costo de los incentivos, la objetividad de su sistema de calificación, la compatibilidad constitucional del régimen de

Tabla 2. Evaluación de viabilidad del proyecto de Ley de Inversión

Criterio	Pregunta de control	Qué debe verificarse
Constitucionalidad	¿La ley puede ofrecer jurídicamente esta garantía?	Compatibilidad con propiedad estatal de recursos, arbitraje/jurisdicción, consulta, competencias y límites agrarios.
Bancabilidad	¿La regla crea un derecho financiable y ejecutable?	Título, contrato, tarifa, garantía de pago, transferencia, plazo, terminación y solución de controversias.
Coherencia sectorial	¿Una norma sectorial puede neutralizar lo que promete la ley?	Compatibilidad con hidrocarburos, minería, litio, electricidad, agua, tierra, bosques e infraestructura.
Capacidad institucional	¿La administración puede ejecutar lo que la ley ordena?	Autoridad competente, datos, interoperabilidad, plazos, personal, presupuesto y revisión.
Coordinación territorial	¿Las ETAs pueden aplicar la regla sin duplicidad ni conflicto?	Distribución de competencias, expediente compartido, financiamiento y mecanismos de conciliación.
Riesgo fiscal y Cambiario	¿La garantía depende de recursos que el Estado no controla plenamente?	Divisas, subsidios, garantías públicas, deuda, pagos contingentes y costo fiscal de incentivos.
Adicionalidad y costo fiscal	¿El incentivo induce inversión nueva suficiente para justificar el gasto tributario?	Costo fiscal ex ante, inversión contrafactual, empleo y divisas adicionales, sensibilidad de umbrales y techo agregado de beneficios.
Precisión de incentivos	¿La matriz produce resultados objetivos y proporcionales?	Puntaje total, tratamiento de los 30 puntos por sustitución laboral, saltos entre bandas, criterios sectoriales y trazabilidad de la calificación.
Gobernanza e integridad	¿El sistema reduce captura y discrecionalidad?	Beneficiario final, conflictos de interés, publicidad de puntajes, contratos, incentivos, riesgos fiscales y mecanismos de auditoría.
Necesidad de reforma constitucional	¿La política que se pretende aplicar exige remover una prohibición o reserva expresa de la CPE?	Distinguir cambios posibles por ley ordinaria de límites que exigen reforma parcial. En particular: arbitraje internacional en hidrocarburos (CPE 366), restricciones fronterizas (CPE 262), límite agrario (CPE 398) y cualquier otra reserva constitucional expresa; procedimiento de reforma parcial conforme al

Fuente: Elaboración propia.

controversias y las reformas sectoriales que todavía sean necesarias.

La ley debería concentrarse en **hacer ejecutable la inversión**, no simplemente en declarar derechos. Debe permitir identificar dónde puede invertirse, bajo qué título, ante qué autoridad y mediante qué vehículo jurídico, y establecer procedimientos trazables para permisos, plazos, subsanación y revisión. En materias sensibles como ambiente, consulta o territorio, el silencio administrativo no debería convertirse automáticamente en autorización. El proyecto contiene elementos orientados en esta dirección, pero su efectividad dependerá de la reglamentación, la interoperabilidad y la capacidad real de las instituciones.

La protección jurídica tampoco sustituye la **sustancia económica de la inversión**. Un inversionista necesita saber si el proyecto genera un flujo suficiente, puede financiarse, cuenta con una contraparte solvente, accede a insumos y divisas, puede transferir capital y tiene reglas previsibles de salida. Por ello, la prueba sustantiva puede resumirse en cinco preguntas: dónde entra el capital; qué derecho obtiene; cómo se forman ingresos, costos e impuestos; cómo recupera y transfiere su inversión; y qué ocurre si una autoridad cambia las reglas o incumple. En muchos sectores, el principal vacío no está en la declaración de garantías, sino en contratos bancables, tarifas, garantías de pago, acceso a mercados y divisas, reglas de terminación y una distribución clara de riesgos.

Los incentivos requieren una evaluación particularmente rigurosa. El sistema de puntajes del proyecto debería precisar el tratamiento de la sustitución progresiva de personal extranjero, evitar saltos excesivos entre bandas y reducir posibilidades de manipulación o

controversia. Además de la evaluación ex post, sería conveniente exigir una **memoria fiscal ex ante** con escenarios de costo tributario, proyectos elegibles, inversión adicional, empleo y generación neta de divisas. La variable relevante no es simplemente cuánto invierte una empresa beneficiaria, sino cuánto de esa inversión no habría ocurrido sin el incentivo.

También conviene evitar que la categoría de “sector prioritario” se vuelva tan amplia que pierda capacidad de selección. Más que enumerar numerosos sectores, la ley debería definir criterios verificables de elegibilidad -productividad, exportaciones netas, empleo formal, innovación, transferencia tecnológica, desarrollo de proveedores y adicionalidad- junto con duración, topes, exclusiones y causales de pérdida del beneficio. La administración debería verificar estas condiciones, no disponer

de un margen amplio para seleccionar políticamente ganadores.

El mismo criterio debe aplicarse a la ANI y la VUI. Una agencia especializada solo reduce costos si sustituye funciones dispersas, elimina duplicidades y permite al inversionista enfrentar menos documentos, autoridades y tiempo total. La concentración en una sola entidad de promoción, calificación, verificación de incentivos, seguimiento y coordinación puede, en cambio, generar centralización y captura si la ley deja amplios márgenes de selección. La ANI debería concentrarse en verificar criterios objetivos, coordinar procedimientos y publicar resultados; su éxito debe medirse por **burocracia neta eliminada**, no por el número de funciones que acumule.

En APP, el proyecto desarrolla elementos importantes -selección competitiva, valor por dinero, asignación



Tabla 3. Reformas complementarias sectoriales

Sector	Reforma complementaria
Hidrocarburos	Modelos contractuales, aprobación legislativa, remuneración, riesgo geológico, costos recuperables, fiscalidad, mercado interno y comercialización.
Minería	Catastro, disponibilidad de áreas, títulos, transferencia, reversión, cierre, pasivos y seguridad del derecho minero.
Litio	Vehículos de asociación, gobernanza, licitación, tecnología, propiedad intelectual, balance hídrico y comercialización.
Electricidad	Metodología tarifaria, despacho, acceso a red, comprador, garantías de pago, subsidios y contratos bancables.
Agricultura y forestal	Catastro, FES objetiva, arrendamientos, agua, uso de suelo, bosques, biotecnología, sanidad y reglas de abastecimiento/exportación.
Infraestructura y APP	Competencia de la entidad, evaluación fiscal, garantías, deuda contingente, servidumbres, consulta y mecanismos de terminación. El proyecto ya desarrolla una parte importante del régimen APP -competencia, valor por dinero, distribución de riesgos, derechos de acreedores, equilibrio y terminación-, por lo que la reforma complementaria debe concentrarse en exposición fiscal agregada, servidumbres, consulta, autorizaciones y capacidad de pago.

Fuente: Elaboración propia.

de riesgos, derechos de acreedores, equilibrio económico-financiero y terminación-, pero la bancabilidad seguirá dependiendo del control de pasivos contingentes, autorizaciones presupuestarias, servidumbres, consulta y capacidad efectiva de pago de la contraparte pública. Del mismo modo, las reglas de transparencia sobre beneficiario final, contratos, incentivos y conflictos de interés deberían acompañarse de publicación de puntajes, metodologías y datos que permitan evaluar independientemente su costo y adicionalidad.

La propuesta de precisar normas penales para evitar que la simple materialización de un riesgo económico genere responsabilidad penal merece un tratamiento separado. Reducir la criminalización automática del riesgo puede facilitar decisiones públicas complejas, pero cualquier modificación debe distinguir claramente riesgo

razonable, negligencia jurídicamente relevante, dolo, corrupción y conflicto de interés.

En definitiva, una Ley de Inversiones no debe confundirse con una ley de protección al inversionista. La protección frente a arbitrariedad es necesaria, pero la prueba decisiva es si los derechos y contratos permiten generar flujos previsible y financierables durante toda la vida de la inversión. Ello exige reformas sectoriales complementarias.



¿Cuál puede ser la prueba más exigente para saber si la nueva ley funcionará?

Que un inversionista pueda responder antes de comprometer capital: qué

derecho obtiene, cuánto tarda en obtenerlo, quién puede modificarlo y cómo puede defenderlo. Si la ley no da respuestas previsible sobre contratos, permisos, divisas y solución de controversias, una buena declaración de incentivos difícilmente reducirá el riesgo efectivo de invertir.

La “camisa constitucional”: qué puede hacer la ley y qué no

No toda restricción tiene la misma intensidad. Algunas pueden corregirse con mejor administración; otras requieren reforma sectorial; y otras son límites constitucionales que una Ley de Inversiones no puede neutralizar. La siguiente matriz hace visible esa diferencia y evita que instrumentos atractivos en el papel sean ofrecidos como garantías que luego no puedan ejecutarse.

Tabla 4. Prueba de factibilidad constitucional de instrumentos de la Ley de Inversiones

Instrumento / tema	¿Puede resolverlo la Ley de Inversiones?	Límite principal	Vía jurídicamente consistente
Ventanilla única, expediente digital y gestor de proyecto	Sí, dentro del marco vigente	Puede coordinar y reducir duplicidades, pero no sustituir licencias, consulta ni competencias autonómicas.	Ley + reglamentación + convenios/interoperabilidad
Paneles técnicos, dispute boards y determinación experta	Sí, con límites	Son útiles para prevención y cuestiones técnicas/contractuales si no sustituyen jurisdicción pública ni se convierten en arbitraje extranjero encubierto.	Contratos + ley sectorial + reglas procesales claras
Arbitraje internacional en hidrocarburos	No por ley ordinaria	El art. 366 contiene una restricción constitucional expresa; reformar solo la Ley 708 no elimina ese límite.	Reforma constitucional parcial si se quiere habilitarlo
Transferencia de utilidades y acceso a divisas	Parcialmente	La ley puede reconocer derechos, procedimientos y no discriminación, pero no crear divisas ni obligar al BCB a garantizar disponibilidad o un tipo de cambio determinado.	Ley + política macro/BCB + mecanismos de cobertura
Propiedad privada sobre recursos estratégicos / reservas	No por ley ordinaria	La titularidad y reservas constitucionales no pueden convertirse en propiedad privada mediante una ley de inversiones.	Contratos y derechos habilitantes compatibles; reforma constitucional si se pretende cambiar titularidad
Consulta previa y derechos territoriales	No pueden eliminarse	Puede mejorarse previsibilidad, cronograma y coordinación, pero no suprimirse el derecho ni convertir silencio administrativo en autorización.	Protocolos tempranos + ley sectorial + coordinación territorial
Límite agrario y restricciones de frontera	No por ley ordinaria cuando la CPE fija el límite	La ley puede diseñar vehículos compatibles, pero no neutralizar restricciones constitucionales expresas.	Estructuras compatibles o reforma constitucional parcial
Coordinación AIOC/JIOC y proyectos de inversión	Sí, parcialmente	La ley puede crear protocolos y coordinación, pero controversias de competencia o límites de la Ley 073 pueden requerir reforma complementaria.	Ley de Inversiones + armonización autonómica/jurisdiccional

Conclusiones

Bolivia necesita recuperar inversión privada, nacional y extranjera, para reconstruir capacidad productiva, generar divisas, recuperar ingresos fiscales y ampliar las fuentes futuras de crecimiento. Pero una nueva Ley de Inversiones no debería juzgarse por cuántos incentivos ofrece, sino por cuánto reduce efectivamente el riesgo de invertir. El capital no compara solamente impuestos o beneficios: evalúa estabilidad de las reglas, calidad y duración de los derechos, disponibilidad de divisas, capacidad de las contrapartes públicas y posibilidad

real de defender una inversión durante toda su vida.

El riesgo constitucional no desaparece con la entrada de la inversión. Puede materializarse después, cuando el capital ya está comprometido y surge una controversia, una modificación regulatoria, una restricción sectorial o una decisión pública que remite nuevamente al marco constitucional. Una nueva ley puede mejorar las condiciones de entrada, pero si el inversionista anticipa que, en un escenario adverso, algunas garantías de la legislación ordinaria pueden quedar limitadas por disposiciones constitucionales que afectan

elementos esenciales del proyecto, incorporará ese riesgo desde el comienzo mediante una mayor rentabilidad exigida, una menor valoración o incluso la decisión de no invertir. El arbitraje internacional en hidrocarburos ilustra esta frontera, pero el principio es más amplio.

Por eso, la armonización jurídica e institucional no es un asunto accesorio de técnica legislativa, sino una condición económica de bancabilidad. La Ley de Inversiones debe ser coherente verticalmente con la Constitución y horizontalmente con las leyes

sectoriales, la regulación, los contratos, los permisos y las competencias territoriales. Una garantía general pierde valor si al bajar al nivel sectorial o subnacional encuentra reglas incompatibles, autoridades superpuestas o procedimientos que no pueden ejecutarla. En ese sentido, la reforma debe reducir fragmentación y no simplemente superponer una nueva capa normativa sobre un sistema ya complejo.

La dimensión supranacional también debe incorporarse con claridad. La apertura al capital extranjero no depende solo del texto de la Ley de Inversiones, sino de cómo se relacionan el orden constitucional interno, los tratados, las reglas de derecho comunitario y los mecanismos internacionales de protección y solución de controversias. No conviene asumir que cualquier instrumento internacional puede desplazar automáticamente una restricción constitucional, pero tampoco diseñar un régimen de inversión desconectado de los estándares y expectativas con los que el capital internacional compara jurisdicciones. La seguridad jurídica requiere que la relación entre protección al inversionista, soberanía regulatoria del Estado y compromisos internacionales sea explícita, coherente y jurídicamente sostenible desde el inicio, no que el conflicto se difiera hasta la etapa de controversia.

La reforma debe enfrentar, además, un problema intertemporal. Bolivia no debería utilizar una nueva etapa de inversión para reconstruir el

mismo modelo rentista: transformar rentas transitorias de gas, minería u otros recursos naturales en gasto y compromisos permanentes vuelve a generar vulnerabilidad cuando el ciclo cambia. Una Ley de Inversiones menos rentista debería favorecer capital que, además de generar divisas y renta fiscal, deje productividad, tecnología, infraestructura, proveedores, transformación y nuevas capacidades exportadoras. El objetivo no es sustituir una renta agotada por otra, sino utilizar cada ciclo de inversión para reducir progresivamente la dependencia del siguiente.

Existe también una restricción menos visible: la fragmentación institucional y territorial. La inversión no enfrenta una sola ley ni una sola autoridad, sino Constitución, normas sectoriales, reglamentos, contratos, permisos, reguladores y distintos niveles de gobierno. Una garantía general pierde eficacia si después el proyecto enfrenta títulos inseguros, tarifas insuficientes, permisos contradictorios o competencias superpuestas. Por ello, la función de la Ley de Inversiones debería ser ordenar, armonizar y reducir costos de coordinación, no convertirse en una nueva “superley” ni en otra capa burocrática.

En ese sentido, el proyecto gubernamental incorpora instrumentos que podrían contribuir a mejorar el marco de inversión, pero su resultado dependerá de cómo se diseñen y ejecuten. La ANI, la VUI, los mecanismos de facilitación y los incentivos solo representarán un avance si producen menos discrecionalidad, menos trámites y menor tiempo total. Si agregan nuevas instancias de calificación, seguimiento o decisión sin

eliminar procedimientos existentes, pueden terminar trasladando el riesgo desde la norma hacia la implementación y aumentando los costos de transacción que buscan reducir.

Los incentivos merecen la misma cautela. La ley debería establecer con suficiente precisión qué proyectos califican, qué beneficio reciben, durante cuánto tiempo y contra qué resultados verificables, dejando a la administración principalmente la comprobación objetiva del cumplimiento. La cuestión central no es únicamente cuánto invierte una empresa beneficiaria, sino cuánto de esa inversión es realmente adicional y si justifica el costo fiscal y la discrecionalidad que el incentivo puede generar.

La reforma debería, por tanto, avanzar mediante tres carriles complementarios: una Ley de Inversiones que reduzca riesgo, incertidumbre y discrecionalidad dentro del marco vigente; reformas sectoriales que hagan bancables los contratos, tarifas, títulos, permisos y demás derechos económicos concretos; y, únicamente allí donde el objetivo de política choque con una prohibición constitucional expresa, una decisión política transparente sobre mantener esa restricción o impulsar una reforma parcial de la Constitución. Esa secuencia debe estar acompañada por una verdadera armonización normativa e institucional, tanto interna como supranacional, para que las garantías que se ofrecen en el punto de entrada sigan siendo válidas cuando el proyecto opere, se financie, o enfrente una controversia.



Referencias

Aliaga Lordemann, J., & Barja Daza, G. (2026). Dos leyes para superar el rentismo y reconstruir el clima de inversión en el Estado autonómico boliviano. Síntesis: Boletín de análisis de la Fundación INESAD, N.º 51.

Auty, R. M. (1993). Sustaining development in mineral economies: The resource curse thesis. Routledge. Banco Mundial. (2025). Macro Poverty Outlook: Bolivia. World Bank Group.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). Constitución Política del Estado.

Estado Plurinacional de Bolivia. (2014). Ley N.º 516 de Promoción de Inversiones, 4 de abril de 2014; Ley N.º 708 de Conciliación y Arbitraje, 25 de junio de 2015.

Frankel, J. A. (2010). How can commodity producers make fiscal & monetary policy less procyclical? International Monetary Fund.

International Monetary Fund. (2025). Bolivia: 2024 Article IV consultation—Press release; staff report; and statement by the executive director for Bolivia (IMF Country Report No. 2025/034).
Mehlum, H., Moene, K., & Torvik, R. (2006). Institutions and the resource curse. The Economic Journal, 116(508), 1–20.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2026, 5 de agosto). Gobierno y gobernadores sellan un acuerdo histórico 50-50. Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.

Ministerio de Hidrocarburos y Energías. (2026, 20 de abril). Gobierno plantea nueva ley de hidrocarburos con tributos de hasta el 50% para atraer inversión. Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.

Sachs, J. D., & Warner, A. M. (2001). The curse of natural resources. European Economic Review, 45(4–6), 827–838.

van der Ploeg, F. (2011). Natural resources: Curse or blessing? Journal of Economic Literature, 49(2), 366–420.

Investigadores

Javier Aliaga Lordemann - Investigador Senior Asociado de INESAD (jaliaga@inesad.edu.bo).

Mauricio Blanco Cossío- Investigador Senior de INESAD (mblanco@inesad.edu.bo).

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial de las instituciones auspiciadoras ni de la Fundación INESAD (Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo).

