

Evaluación y evolución del sector minero en Bolivia: ¿Cómo atraer mayores inversiones?

Asunto Público n° 220

Marzo, 2024

Centro de Estudios Populi

Av Prolongación Beni N°147
Santa Cruz de la Sierra-Bolivia

Teléfono: (591) 780 19 143
populi@populi-bo.org
www.populi.org.bo

Políticas Públicas para la Libertad

“Los países fracasa hoy en día porque sus instituciones económicas extractivas no crean los incentivos necesarios para que la gente ahorre, invierta e innove”, Acemoglu & Robinson

1. Introducción

Mediante el Decreto Supremo 5134 del 13 de marzo se conformó la Empresa Estatal de Producción y Comercialización del Oro (EPCORO), filial de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) “con personal propio, duración indefinida, autonomía de gestión técnica, financiera, administrativa, legal y comercial”, según se lee en el artículo 2 del mentado decreto.

Este hecho levantó polémica por las circunstancias que ha atravesado el sector en los últimos meses, a saber, el auge de la minería ilegal, la caída de las reservas internacionales -incluida las reservas en oro- y la baja rentabilidad de las empresas públicas. A su vez, esta situación genera más dudas sobre qué medidas serían necesarias para aumentar la inversión y productividad del sector minero.

En las siguientes líneas nos proponemos realizar un análisis del sector minero en Bolivia, evaluando los niveles de inversión y producción a lo largo de los últimos años. Adicionalmente, se ponderarán los datos de la encuesta sobre minería, elaborado por el Fraser Institute. En la parte final se barajan algunas propuestas para mejorar el entorno de la minería y mejorar la productividad del sector en su conjunto, a través de la atracción de inversiones, ponderando la deseabilidad de una empresa comercializadora de oro.

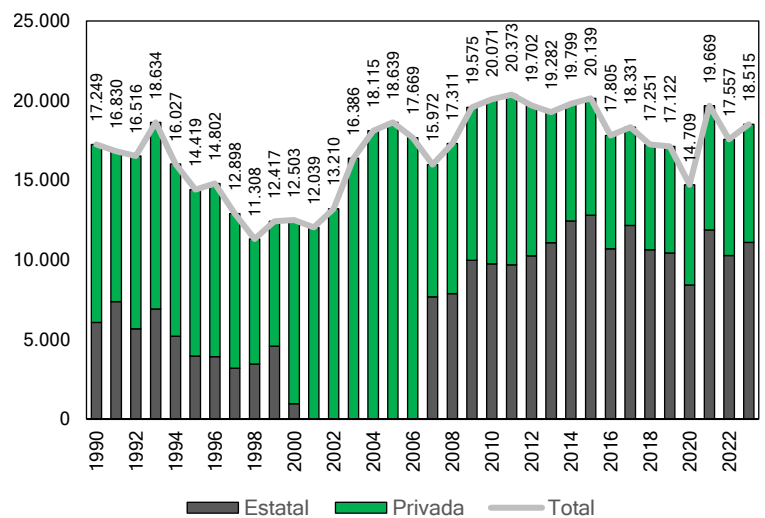
2. Evolución de la producción minera

La minería ha sido, históricamente hablando, una importante fuente de rentas para el Estado boliviano. Desde la fundación de la república, los diferentes gobiernos han apostado por la explotación de minerales para su exportación y explotación económica. Tanto es así que se habla del “ciclo de la plata” y del “ciclo del estaño”. Desde la

nacionalización de las principales empresas mineras en 1952, tras el momento revolucionario bajo la égida del MNR, la COMIBOL ha sido considerada, aún hasta nuestros días, una institución importante para la economía boliviana (Morales & Evia, 1995).

Entre los principales minerales que Bolivia procesa encontramos el estaño, el cobre, plomo, plata y oro. En los gráficos 1 a 4 se condensan los datos de producción.

Gráfico 1:
Producción total, estatal y privada de estaño, 1990-2023
(En toneladas métricas)

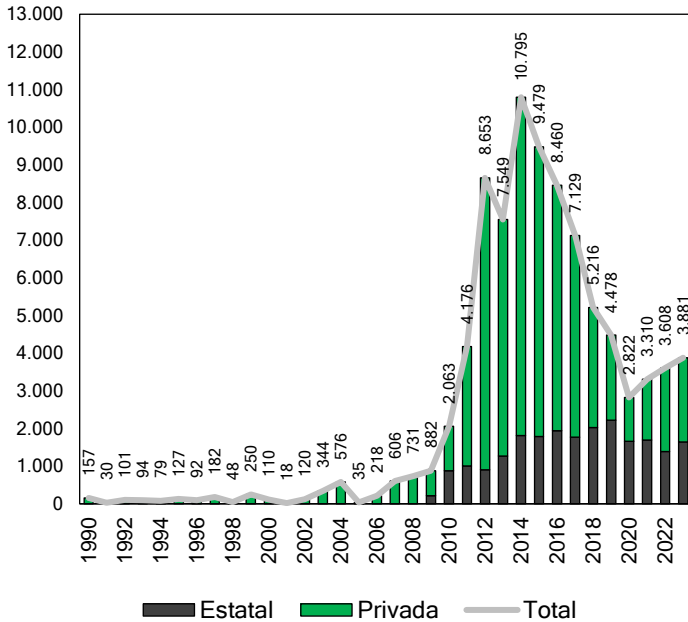


Fuente: Elaboración propia con base a datos del INE.

Según el gráfico 1, durante los últimos treinta años se observa una producción constante de estaño, con ligeras variaciones de periodo en periodo. En el gráfico 2 se alcanza a ver un despunte de la producción de cobre que alcanza su pico en 2014 para luego desplomarse. En cuanto al plomo, en el gráfico 3 se nota un meteórico ascenso en la producción de plomo desde el año 2008. Según el gráfico 4, la producción de oro ha caído sostenidamente desde los noventa y la de plata se muestra más estable.

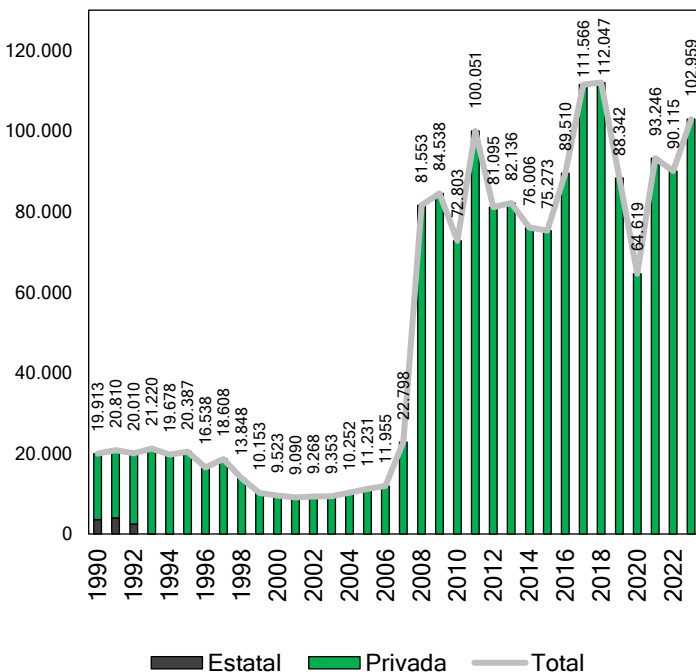
Políticas Públicas para la Libertad

Gráfico 2:
Producción total, estatal y privada de cobre, 1990-2023
(En toneladas métricas)



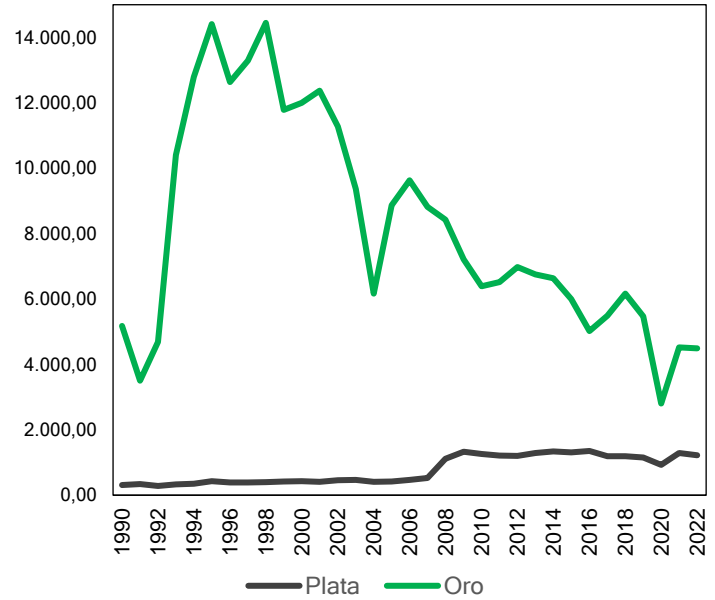
Fuente: Elaboración propia con base a datos del INE.

Gráfico 3:
Producción total, estatal y privada de plomo, 1990-2023
(En toneladas métricas)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del INE.

Gráfico 4:
Producción total de oro y plata, 1990-2023
(En toneladas métricas)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del INE.

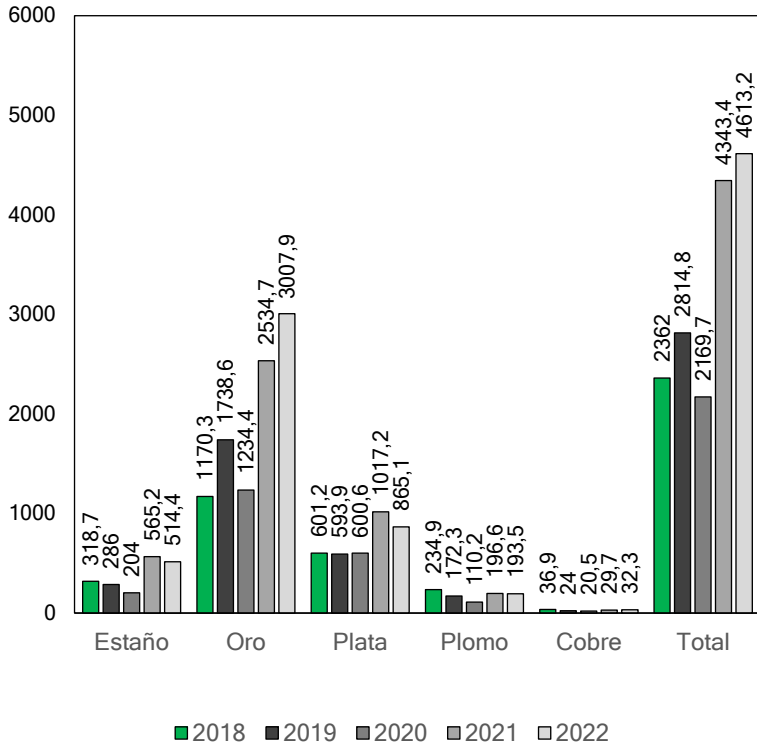
De los anteriores gráficos puede inferirse que la minería en Bolivia no sigue ciclos o patrones de producción reconocibles, quedando afectada fundamentalmente por shocks o eventos externos, como ser cortes en las cadenas de suministros o aumentos de la demanda por parte de países vecinos.

Más allá de la producción, otro punto para considerar son las exportaciones e ingresos generados por la comercialización de dichos minerales.

En las gráficas 5 y 6 se exponen el valor y el volumen de exportaciones de los minerales mencionados. Como se puede observar en dichos gráficos, una de las principales fuentes de ingresos en materia de minerales es el oro, con ingresos que pasaron de los 1170 millones de dólares a los 3007 millones en 2022. En segundo lugar se encuentra la plata, con ingresos que pasaron de 601 millones de dólares en 2018 a 865 millones en 2022. Por concepto de estaño se percibieron 318 millones de dólares en 2018 a 514 en 2022. Por último, se pasó de exportar 36 millones de dólares de cobre en 2018 a 32 en 2022, una caída de 4 millones.

Políticas Públicas para la Libertad

Gráfico 5:
Valor de exportaciones por tipo de mineral, 2018-2022
(En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base a datos del INE.

3. Analizando el entorno minero

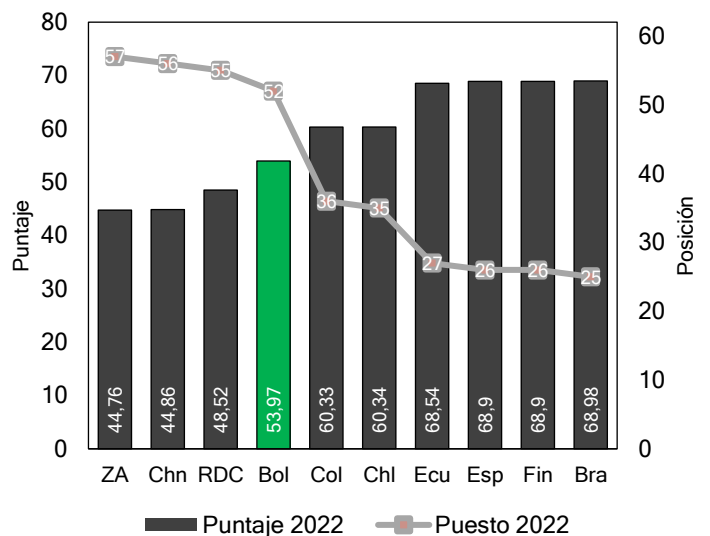
Tras haber analizado la situación de la industria minera, hemos podido constatar que la producción de determinados minerales, como el oro y el cobre ha caído sustancialmente. Por otro lado, la participación de la minería privada sobre la producción total también ha caído. Es innegable que los ingresos por exportaciones de minerales como el oro o el estaño han aumentado en los últimos años, sin mencionar que los ingresos por concepto de los demás minerales.

A pesar de este desempeño aparentemente positivo, se deben estudiar los determinantes de la inversión y cómo se puede facilitar un entorno que sea atractivo para nuevas inversiones y propiciar una explotación más eficiente. Para ello nos basaremos en los resultados expuestos en el “Survey of Mining Companies 2022”, elaborado por el Fraser Institute.

Dentro de dicho estudio nos encontramos con el “Investment Attractiveness Index”, mismo que combina tanto el “Policy Perception Index” (PPI) y los resultados del “Best Practices Mineral Potential Index”. Los autores señalan que es importante tener en cuenta que el 40% de las decisiones de inversión se basan en el entorno jurídico de la región donde se va a llevar a cabo, mientras que el 60% restante corresponde a los potenciales mineros de la jurisdicción (Mejía & Aliakbari, 2023: 8).

En otras palabras, un entorno institucional favorable, sin impuestos onerosos, sobrerregulación y con seguridad jurídica es casi tan importante como contar con grandes minas. Estos datos se determinan a partir de las respuestas que brindan los encuestados, de los cuales el 40,8% eran presidentes de compañías, el 16,6% vicepresidentes, el 10,1% managers, 14,8% directivos antiguos, 8,3% consultores y el 9,5% cayendo bajo la categoría de “otros”. En el siguiente gráfico se presentan los puntajes y posiciones ocupadas por Bolivia y países seleccionados del mundo y la región dentro del índice.

Gráfico 6:
Puntaje y posición de Bolivia y el resto del mundo en el “Investment Attractiveness Index”, 2022



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Mejía y Aliakbari (2023).

A la hora de mirar la posición relativa de Bolivia en los diferentes índices es importante matizar que no todos los años se toman en

Políticas Públicas para la Libertad

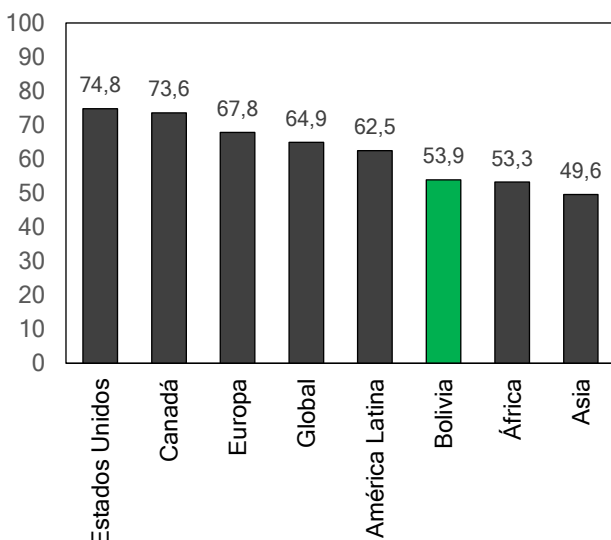
cuenta la misma cantidad de países. Para completar el panorama, en la siguiente tabla se expone la evolución del desempeño de Bolivia en este índice, desde el año 2018 hasta el 2022, señalando el puesto y la cantidad de países considerados para cada versión del índice.

Tabla 1:
Desempeño de Bolivia en el “Investment Attractiveness Index”, 2018-2022

Año	Puntaje	Puesto
2018	49,53	74/83
2019	62,36	48/76
2020	45,16	72/77
2021	42,92	70/84
2022	53,97	52/62

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Mejía y Aliakbari (2023).

Gráfico 7:
Puntaje promedio por país/región en el “Investment Attractiveness Index”, 2022



Fuente: Elaboración propia con base a datos de Mejía y Aliakbari (2023).

Con esta perspectiva más completa, se observa que, para el año 2022, Bolivia obtiene

un puntaje menor al promedio de Estados Unidos, Canadá, Europa, América Latina y el mundo en general. Su puntaje promedio supera tan solo a los obtenidos en África y Asia.

En la gráfica 7 se observan los puntajes promedios por cada país/región. Se notará que Bolivia queda, en este respecto, rezagada.

4. Recomendaciones

Esta desalentadora situación abre cuestionantes sobre cómo mejorar el entorno institucional en Bolivia, de modo que se puedan generar las condiciones propicias para atraer una mayor inversión y aumentar la productividad de la industria en su conjunto.

- Entre las principales recomendaciones que se pueden ofrecer al sector es la de garantizar la protección de los derechos de propiedad, elemento fundamental a la hora de atraer nuevas inversiones y mantener las que ya se tiene, según resalta el informe del Fraser Institute (Mejía & Aliakbari, 2023).
- Por otro lado, es importante que las regulaciones no afecten el normal y correcto funcionamiento de la industria minera. Un ambiente institucional amigable es el complemento ideal de unos derechos de propiedad sólidos.
- En anteriores Asuntos Públicos mencionamos la importancia que tienen determinadas fuentes de recursos para entidades subnacionales, léase gobiernos departamentales, municipios y universidades. En consecuencia, resulta fundamental que los gobernantes contemplen las caídas en los ingresos y tengan en mente las posibles reducciones de recursos asignados, por ejemplo, bajo el concepto de coparticipación. Esto

Políticas Públicas para la Libertad

ayudará a que los presupuestos generales del propio Estado, como el del resto de entidades administrativas, puedan ajustarse a la realidad fiscal que atraviesa en cada momento la economía boliviana.

5. Conclusiones

A lo largo del presente documento pudimos observar cuál fue el desempeño del sector minero a lo largo de los últimos treinta años, con sus altos y sus bajos.

Resulta evidente que la minería boliviana no ha sabido explotar de manera equitativa todos los minerales, de modo que se obtienen resultados mixtos: Mientras que la explotación de oro se ha desplomado, cayendo a niveles de 1990, la producción de otros minerales, como el plomo, han crecido de manera considerable.

Otro tanto puede decirse de las exportaciones del sector: Entre el año 2021 y 2022 el valor de las exportaciones de estaño, plata y plomo cayeron un 9, 15 y 2,6% respectivamente, mientras que las del oro y cobre crecieron un 18,6 y 8,7% respectivamente.

Las fluctuaciones que experimenta la industria minera son suficientes para levantar cuestionantes sobre su productividad y preguntarse sobre los determinantes del buen desempeño y la inversión extranjera.

En este sentido, la encuesta anual del Fraser Institute arroja un dato significativo: El ambiente institucional y la seguridad jurídica son igual de importantes que las oportunidades de explotación que ofrezca un determinado territorio.

En otras palabras, no basta con tener minas que alberguen muchos recursos; es preciso, además, que se puedan ofrecer garantías jurídicas a las inversiones que se piensan desarrollar dentro del territorio, asegurando

que las mismas no serán expropiadas o que no estarán sujetas a gravámenes excesivos.

También se destacó que la situación y desempeño de la industria minera resulta de gran importancia para la planificación presupuestaria, pues los recursos que se perciben por su comercialización terminan afectando las regalías y otros ingresos de entidades administrativas que dependen de algún tipo de coparticipación.

En conclusión, un ambiente propicio para la explotación normal y favorable a la inversión privada es necesario para aumentar la productividad del sector minero y facilitar la elaboración de presupuestos fiscales a través de una mejor estimación de los ingresos futuros.

6. Bibliografía

Morales, J. A. & Evia, J. L. (1995) Minería y crecimiento económico en Bolivia. Documento de trabajo n° 03/95, págs. 1-32.

Instituto Nacional de Estadística (2023) Minería: Cuadros estadísticos. Recuperado de:
<https://www.ine.gob.bo/index.php/estadistica-s-economicas/hidrocarburos-mineria/mineria-introduccion/>

Mejía, J. & Aliakbari, E. (2023) Survey of Mining Companies 2022. Fraser Institute. Recuperado de:
<https://www.fraserinstitute.org/studies/annual-survey-of-mining-companies-2022>.