

# Democracia y Desarrollo Económico Basado en la Explotación de Recursos Minerales: Lecciones y Desafíos de la Experiencia Boliviana

Andrés Spognardi

*Istituto Italiano di Scienze Umane di Firenze*

**Resumen.** El artículo examina en modo crítico la reciente transformación de la democracia y de la estrategia de desarrollo basada en la explotación de los recursos minerales boliviana. Se exploran los fundamentos teóricos y las limitaciones prácticas del esquema promovido por las instituciones financieras internacionales durante la década de 1990 (democracia liberal con protección efectiva de los derechos de propiedad e inversiones privadas en la industria de hidrocarburos) y se discuten los principales rasgos y desafíos del nuevo enfoque autóctono boliviano (democracia participativa con protección condicional de los derechos de propiedad e inversiones privadas en la industria de hidrocarburos). Si bien la nueva estrategia representa un claro avance, su éxito en el largo plazo dependerá de la capacidad del sistema político para balancear eficientemente las demandas de una sociedad compleja y desigual con las exigencias de una economía de mercado.

**Palabras-clave:** democracia; desarrollo; hidrocarburos; rentas; inversiones.

## Democracy and Economic Development Based on the Exploitation of Mineral Resources: Lessons and Challenges from Bolivian Experience

**Abstract.** This paper critically examines the recent transformation of the Bolivian democracy and resource-based development strategy. It explores the theoretical foundations and practical limitations of the model promoted by the international financial institutions in the 1990s (liberal democracy with full protection of property rights and private investments in the hydrocarbons industry) and discusses the main features and challenges of the new Bolivian autochthonous approach (participatory democracy with conditional protection of property rights and private investments in the hydrocarbons industry). Although the new strategy clearly represents an improvement, its long-term success will depend on the ability of the political system to efficiently balance the demands of a complex and unequal society with the needs of a market economy.

**Key-words:** democracy; development; hydrocarbons; rents; investments.

## 1 Introducción

Hacia fines de la década de 1980 la mayor parte de los países de América Latina se debatía entre los conflictos ligados a la consolidación de un sistema democrático de recuperación reciente, y las dificultades económicas y financieras derivadas de la crisis de la deuda de 1982. Agobiados por los severos problemas de la economía y su repercusión directa sobre las condiciones de vida de los ciudadanos, buena parte de los gobiernos de la región optó por recurrir a la asistencia técnica y económica ofrecida por las instituciones financieras internacionales. Siguiendo las recomendaciones de política derivadas de una teoría desarrollada en el seno del Norte Global, la privatización de las empresas del Estado fue propuesta como un instrumento capaz de realizar simultáneamente objetivos de índole económica (ganancias de eficiencia) y política (fortalecimiento de la *rule of law*). Desde esta perspectiva, en el caso de los países con abundante dotación de recursos minerales, la privatización de la industria extractiva habría contribuido a revitalizar las inversiones, promoviendo el crecimiento de la economía y de los ingresos para el Estado, lo que habría redundado, en definitiva, en una mejora de las condiciones de vida para todos los ciudadanos.

Los resultados de la experiencia, sin embargo, han puesto de manifiesto en modo dramático la impropiedad de la estrategia indicada. A través del estudio del caso boliviano, el presente trabajo analiza las limitaciones económicas y políticas del modelo implementado en los años noventa y explora en modo crítico las características y las perspectivas de un enfoque superador propuesto desde el seno de la sociedad boliviana a partir de mediados de la última década. El estudio se desarrolla en seis partes. Las tres primeras secciones analizan las debilidades estructurales del

contexto político y económico boliviano hacia inicios de la década de 1990, los fundamentos teóricos que avalaban la estrategia de privatización impulsada desde el Norte Global y los principales resultados económicos y políticos de su implementación. La cuarta sección focaliza su atención sobre los rasgos más novedosos de la transformación experimentada por el sistema político boliviano y por la estructura económica de su industria petrolera a partir del colapso del modelo de organización precedente. En la quinta parte se discuten las debilidades inherentes al modelo de privatizaciones y se describen en modo crítico los rasgos principales de la nueva estrategia política y económica para el desarrollo. El artículo concluye con un breve comentario acerca de los desafíos y perspectivas de este novedoso y promisorio modelo.

## **2 Los Fundamentos de la Privatización**

### **2.1 El Contexto Político y Económico Boliviano a Comienzos de la Década de 1990**

En un contexto caracterizado por un fuerte retroceso de la actividad económica (entre 1981 y 1986 el PBI real registró una caída promedio del 2,5% anual) y por una escasa representatividad de las principales fuerzas políticas, a comienzos de la década de 1990 más del 50 por ciento de la población urbana vivía en condiciones de pobreza, en tanto que la desigualdad en la distribución del ingreso era una de las más altas del planeta. Los serios problemas que aquejaban a la economía y a la democracia del país se presentaban como obstáculos insalvables para el desarrollo económico con inclusión de los sectores sociales menos favorecidos. En el plano político, la democracia reconquistada luego de un tumultuoso proceso liderado por el ex-dictador Hugo Bánzer Suárez ofrecía un panorama contradictorio. Si bien por un lado mostraba cierto éxito en la promoción de estabilidad política, por el otro presentaba severas deficiencias en el funcionamiento de los mecanismos de representación<sup>1</sup>. Desde el abandono del autoritarismo en 1982, el sistema político estuvo caracterizado por un multipartidismo moderado, con escasa distancia ideológica entre las principales fuerzas y una marcada tendencia a la formación de coaliciones. Estas condiciones, sumadas a la falta de democracia interna en los partidos impidió que las tres fuerzas mayoritarias – Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y Acción Democrática Nacionalista (ADN) – cumplieren con el rol fundamental de agregación y canalización de demandas y conflictos sociales (Mayorga, 2004). Alternándose el liderazgo en gobiernos de coalición (presidencialismo parlamentarizado), los partidos políticos actuaban como máquinas electorales y agencias de distribución de los cargos públicos y apropiación de recursos estatales. Sin electorados estables o identificados con una determinada clase social, no fidelizaban a sus votantes con propuestas ideológicas o programáticas.

En el plano económico, el país había sufrido los efectos de una severa crisis desencadenada por la interrupción abrupta del flujo de capitales internacionales hacia las economías latinoamericanas a partir de 1982. En 1984, la pérdida de reservas internacionales y el agravarse de la situación fiscal debido a la escasez de fuentes de financiación había obligado al gobierno a declarar una moratoria en el pago del servicio de la deuda a los bancos privados internacionales. Sucesivamente, la utilización de la emisión monetaria como mecanismo de financiación había desencadenado uno de los mayores procesos inflacionarios de la historia económica contemporánea, forzando a las autoridades bolivianas a solicitar asistencia financiera al Fondo Monetario Internacional. Como requisito previo a la firma de un acuerdo con el organismo de crédito e imprimiendo un giro radical a la estrategia de desarrollo que había dominado la escena política boliviana por más de tres décadas en agosto de 1985 el gobierno encabezado por Paz Estenssoro

---

<sup>1</sup> Sobre la transición a la democracia en Bolivia, véase Whitehead (1986). Sobre las características particulares de la democracia boliviana entre 1982 y 2003, véase Mayorga (2001).

(1985-1989) lanzó un paquete de medidas de ajuste y reformas de corte ortodoxo neoliberal denominado “Nueva Política Económica”.

## **2.2 La Privatización como Instrumento para Mejorar la Eficiencia**

Durante sus primeros cincuenta años de historia, la industria hidrocarburífera boliviana había languidecido producto, en parte, de la influencia negativa de sucesivos ciclos de nacionalización y privatización sobre los flujos de inversión privada. A comienzos de los años ‘90, la falta de mercados de exportación y la escasez de fondos privados, sumada a las dificultades de la compañía estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) para generar excedentes que pudieran ser volcados a la financiación de actividades de exploración y desarrollo habían generado un estancamiento de la producción.

Inicialmente las reformas económicas implementadas como parte de la Nueva Política Económica no contemplaban la privatización de las empresas del Estado; sin embargo los magros resultados obtenidos en el intento por mejorar la eficiencia de la gestión empresarial mediante la utilización de contratos de rendimiento y riesgo compartido produjeron rápidamente un cambio de enfoque. De ese modo, a partir de 1988 comenzaron a darse los primeros pasos hacia la privatización de las empresas públicas que operaban en los diferentes sectores de la economía.

En el caso específico de la industria de hidrocarburos, la estrategia impulsada desde las instituciones financieras internacionales apuntaba a revitalizar la producción mediante el ingreso de capitales privados, con el fin de aumentar la renta del gobierno y derivar los excedentes a la financiación de proyectos de alivio a la pobreza y desarrollo económico (World Bank, 1993)<sup>2</sup>. Desde esta perspectiva, el diagnóstico de las organizaciones internacionales que brindaban asistencia técnica y financiera al gobierno boliviano atribuía el escaso dinamismo de la industria petrolera a una serie de características inherentes a la propiedad estatal, tales como la escasez de capital para llevar a cabo las grandes inversiones necesarias en una industria capital-intensiva, la falta de personal calificado, la existencia de interferencias políticas en la gestión y la distorsión de los objetivos comerciales de la empresa (Jaidah, 1978; Al-Mazeedi, 1992; Gochenour, 1992). La evaluación, coincidía, en efecto, con algunos de los principales problemas que aquejaban a YPFB: la utilización de criterios políticos para la fijación de precios y la obligación de transferir al Tesoro General de la Nación una cifra equivalente al 65 por ciento de sus ingresos anuales habían comprometido seriamente la capacidad operativa de la empresa<sup>3</sup>.

Si bien la privatización implicaba introducir agentes económicos con objetivos opuestos al de la maximización del beneficio social (para aumentar el rendimiento sobre el capital invertido las empresas capitalistas buscan minimizar los pagos efectuados al Estado), la perspectiva propuesta por las instituciones financieras internacionales asumía que las ganancias de eficiencia derivadas de la gestión privada de los recursos minerales, sumadas a la implementación de un sistema tributario eficiente, permitirían maximizar los ingresos de la sociedad (Johnston, 1994; Tordo, 2007)<sup>4</sup>. Dado que la explotación de los recursos minerales a menudo produce una renta económica (i.e. un excedente sobre los beneficios normales de la actividad empresarial) en teoría su total apropiación por parte del Estado no afectaría las decisiones de inversión y producción de las empresas del sector (Cordes, 1995)<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Las perspectivas de liberalización de mercado de gas entre los países del Cono Sur abrían nuevamente un promisorio mercado para las exportaciones de gas natural a Brasil (World Bank, 1993), aumentando el atractivo de la industria boliviana como destino de inversiones extranjeras.

<sup>3</sup> Decreto Supremo n. 21060, del 29/08/1985.

<sup>4</sup> Para una modelización teórica de las ventajas potenciales de la privatización, véase el capítulo 8 de Shleifer y Vishny (1998).

<sup>5</sup> Acerca del concepto de renta económica y de su significado específico en la industria extractiva, véase Grafton et al (2004).

### 2.3 La Privatización como Remedio para el Estado Rentista

Siguiendo la lógica de la teoría del crecimiento basado en la exportación de productos primarios (Innis, 1956; North, 1955; Watkins, 1963), las rentas generadas por empresas privadas y transferidas al gobierno mediante un sistema de regalías y tributos, podrían ser reinvertidas en proyectos de infraestructura y en el desarrollo de industrias con valor agregado, facilitando el progreso económico y social del país. Sin embargo, una influyente línea de literatura desarrollada a partir del trabajo pionero de Mahdavy (1970) alertaba acerca de los peligros políticos derivados de este tipo de estrategia<sup>6</sup>.

Desde el razonamiento propuesto por Madhavy, cuando el gobierno obtiene una suficiente cantidad de ingreso de fuentes externas (p.e. a través de exportación de minerales) las autoridades se vuelven menos dependientes de la imposición de tributos sobre la economía doméstica. Esta menor dependencia del sistema tributario resulta en un deterioro del ejercicio de control societal sobre el gobierno (*accountability*), cuyas actividades se vuelven menos transparentes y menos responsivas a las necesidades de la ciudadanía. Al mismo tiempo, la relativa independencia del sistema tributario se traduce en una fragilidad del aparato burocrático del Estado, lo que a su vez, dificulta la obtención de información esencial para el diseño de eficientes políticas de desarrollo económico (Shafer, 1994; Karl, 1997)<sup>7</sup>.

Desde la perspectiva de los impulsores de la privatización, sin embargo, la denominada teoría *grabbing hand of the State*, desarrollada en el contexto de la transición de los países del ex bloque soviético al capitalismo, proporcionaría un eficaz antídoto contra los peligros del renterismo (p.e. Boycko et al., 1995). La transferencia de las empresas estatales al sector privado introduciría nuevos agentes en el mapa político (p.e. las compañías petroleras internacionales), los cuales, interesados en la protección de los derechos de propiedad sobre sus activos, crearían una *lobby* para la actuación de reformas institucionales tendientes a reforzar la vigencia de la *rule of law*.

## 3 La Experiencia de Capitalización de la Industria Hidrocarburífera Boliviana

### 3.1 El Proceso de Capitalización

En base a las recomendaciones de política descritas en la sección anterior, la administración del presidente Sánchez de Lozada (1993-1997) impulsó la transferencia de las empresas públicas bolivianas al sector privado a través de un mecanismo especial conocido con el nombre de “capitalización”<sup>8</sup>. Bajo este esquema las empresas privadas extranjeras invirtieron un monto equivalente al valor en libros o de mercado de las empresas estatales bolivianas, adquiriendo a cambio la propiedad del 50 por ciento del paquete accionario y la administración integral de la nueva compañía capitalizada.

En el caso específico de la industria hidrocarburífera, la capitalización significó el inicio de un proceso de fraccionamiento de la cadena productiva. YPFB fue subdividida en tres entidades: dos

---

<sup>6</sup> Para una breve síntesis de los principales conceptos desarrollados por esta línea de literatura, véase el Capítulo 1 de Yates (1996).

<sup>7</sup> En correspondencia con la idea de un efecto negativo de las rentas sobre las instituciones políticas y la economía, varios estudios comparados desarrollados durante la década de 1980 (p.e. Wheeler, 1984; Gelb, 1988; Auty, 1990), reforzados sucesivamente por numerosos análisis cuantitativos de tipo *cross-country* (p.e. Sachs y Warner, 1999), apuntaron la existencia de una relación negativa entre dotación de recursos minerales y performance económica. Para una revisión de esta literatura, conocida con el nombre de “maldición de los recursos”, véase Frankel (2010).

<sup>8</sup> El resto de las acciones se distribuyeron entre (i) los trabajadores de la ex empresa estatal (2 por ciento), y (ii) los ciudadanos bolivianos mayores de edad (48 por ciento). Además, el marco normativo estableció que los dividendos pagados por las empresas capitalizadas a los ciudadanos bolivianos fueran asignados a un Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) destinado a financiar el pago de un subsidio a los ciudadanos mayores de 65 años.

unidades de exploración y producción (Chaco y Andina) y una unidad de transporte (Transredes), cuyo control pasó a manos de empresas privadas de origen argentino, estadounidense y holandés.

En abril de 1996, el gobierno promulgó una nueva ley de hidrocarburos para regular la actividad de la industria capitalizada<sup>9</sup>. Si bien la norma reafirmó la propiedad estatal de los recursos hidrocarburíferos, al mismo tiempo redujo al mínimo la injerencia de YPFB en las distintas fases de la industria<sup>10</sup>. En particular, estableció que YPFB podría participar en las áreas de exploración, explotación y comercialización, exclusivamente mediante la firma de contratos de riesgo compartido (CRC) con compañías privadas.

En cuanto al esquema de tributos diseñados para asegurar la captura de la renta por parte del Estado, las empresas del sector quedaron sometidas al pago de patentes (canon calculado en función de las parcelas otorgadas por contratos de exploración), regalías (canon calculado en función del valor de los hidrocarburos extraídos), y de otros impuestos aplicables a todas las actividades económicas<sup>11</sup>. Al mismo tiempo, y con el objetivo de mejorar las condiciones de rentabilidad de la industria para atraer capitales, el nuevo marco regulatorio introdujo dos novedades. Por un lado, modificó el mecanismo para el cálculo del precio de los combustibles comercializados en el mercado interno, vinculándolo a las variaciones en la cotización internacional de los hidrocarburos<sup>12</sup>. Por el otro, estableció una clasificación de las reservas de hidrocarburos en campos nuevos y campos existentes, previendo dos alícuotas diferenciadas para el cálculo de las regalías: del 18 por ciento para los primeros y del 50 por ciento para los segundos. Dado que los campos nuevos representaban cerca del 97 por ciento del total de las reservas, la clasificación se tradujo en un amplio beneficio fiscal para los inversores privados.

### 3.2 Los Resultados del Modelo de Capitalización

La capitalización de YPFB produjo resultados inmediatos en materia de inversiones y producción. Los capitales volcados en actividades de exploración y explotación en 1998 (510,4 millones de dólares de 1990) resultaron varias veces superior al promedio anual invertido entre 1991 y 1997; en este contexto, el rápido aumento del número de pozos perforados se tradujo, a partir de 2001, en una significativa expansión de las reservas probadas y de los volúmenes de producción de gas y petróleo (cfr. Gráficos 1 y 2).

---

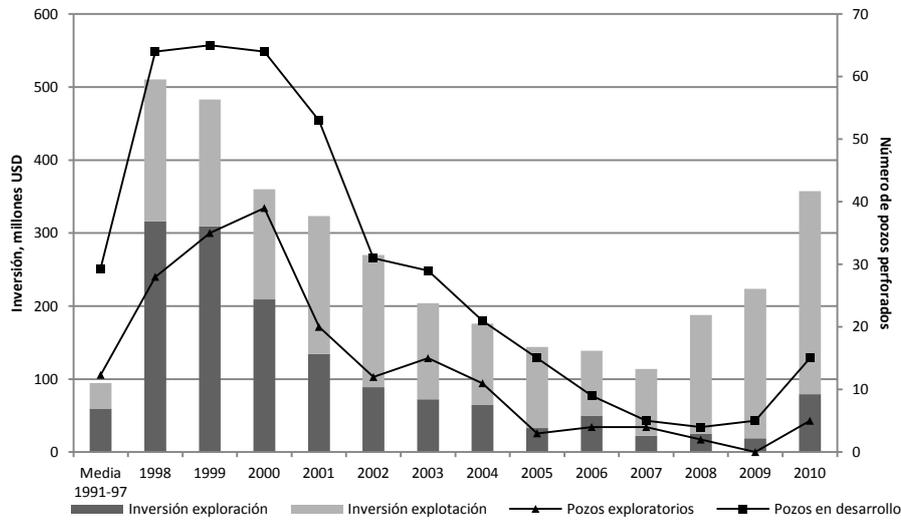
<sup>9</sup> Ley de Hidrocarburos n. 1689, del 30/04/1996. Esta ley derogó a la anterior Ley de Hidrocarburos n. 1194, 01/11/1990, que había regido durante el período en el cual YPFB y las empresas privadas compartían la explotación de los hidrocarburos bajo contratos de operación y asociación.

<sup>10</sup> La cadena productiva de la industria de los hidrocarburos se divide en dos etapas principales: *upstream* (exploración, perforación y producción o explotación) y *downstream* (refinación, industrialización, transporte, almacenaje, y comercialización).

<sup>11</sup> El nuevo esquema también introdujo otros dos tributos especiales: el Impuesto Especial sobre Hidrocarburos y Derivados (IEHD), que grava sobre el consumidor final de combustibles en el mercado interno, y una alícuota especial sobre las utilidades de las empresas (SURTAX), que fue parcialmente aplicada durante el ejercicio fiscal 2005 y posteriormente eliminada.

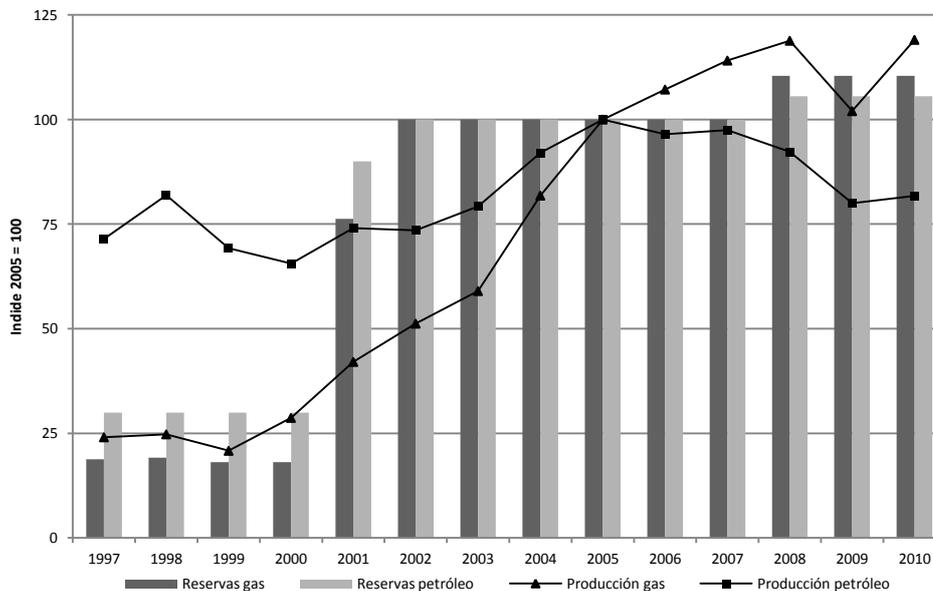
<sup>12</sup> Sobre el esquema tributario implementado a partir de 1996, véanse las leyes n. 1689, del 30/04/1996 y n. 1731, del 25/11/1996.

**Gráfico 1: Inversiones (USD 1990) y número de pozos perforados en exploración y explotación, Promedio 1991-1997 y 1998-2010<sup>13</sup>.**



Fuente. Elaboración propia a partir de datos Fundación Milenio (2010, 2012), YPFB (2001, 2006, 2012), Cámara Boliviana de Hidrocarburos (2005).

**Gráfico 2: Evolución de las reservas y de la producción de hidrocarburos (Índice 2005 = 100), 1997-2010<sup>14</sup>.**



Fuente. Elaboración propia a partir de datos U.S. Energy Information Administration e Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia.

Si bien la expansión de la producción se convirtió en uno de los principales elementos dinamizadores de la economía boliviana (que creció a una tasa promedio anual del 1,8 por ciento entre 1998 y 2002), la relativa buena performance general del PBI no se reflejó en una mejora de las condiciones de vida de la mayor parte de los bolivianos. La incidencia de la pobreza moderada

<sup>13</sup> Notas. Siguiendo la estrategia adoptada por Bolt et al. (2002), las cifras de la inversión han sido ajustadas con el deflactor del PBI estadounidense (base 1990 = 100).

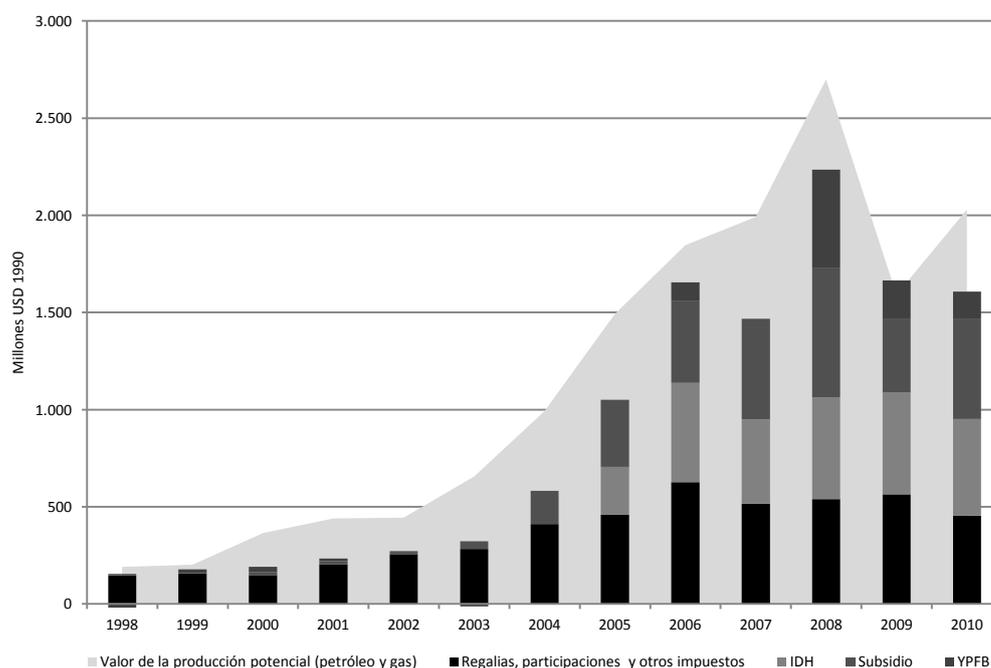
<sup>14</sup> Notas. La producción y reservas de petróleo incluyen crudo y condensado. Las cifras reportadas para el gas natural corresponde a la suma de las ventas a los mercados interno y externo.

retrocedió apenas dos décimas de punto porcentual, pasando de 63,5 por ciento en 1999 al 63,3 por ciento en 2002, en tanto que el índice de Gini aumentó de 0,49 a 0,54, poniendo en evidencia un ulterior deterioro en la distribución del ingreso (cfr. UDAPE).

Paralelamente, el significativo incremento en la cotización internacional del crudo (el valor promedio del barril WTI-Brent pasó de 13,59 dólares en 1998 a 25,58 en 2002) arrastró al alza el precio interno de los combustibles derivados e impactó con fuerza sobre el poder adquisitivo de los consumidores. Aunque el aumento del precio del barril beneficiaba a las empresas productoras y comercializadoras, su impacto negativo sobre la economía boliviana alimentó conflictos sociales y políticos que contribuyeron a deteriorar el clima de negocios y redujeron gradualmente el impulso inicial de la inversión (cfr. Gráfico 1).

La aceleración en el aumento de los precios internacionales a partir de 2003 (entre 2002 y 2003 la cotización del barril de petróleo WTI-Brent y del gas Henry Hub registraron aumentos del 17,1 y del 68,9 por ciento respectivamente)<sup>15</sup> tuvo dos consecuencias inmediatas: por una parte contribuyó a exacerbar el descontento social acerca del modo en que había sido organizada la industria de hidrocarburos; por la otra, puso en evidencia las significativas limitaciones del sistema tributario diseñado para capturar la renta generada por las empresas del sector. Como se observa en el Gráfico 3, no obstante el significativo incremento del valor potencial de la producción de hidrocarburos registrado entre 1998 y 2003, el valor real de la renta apropiada por el Estado se mantuvo en niveles relativamente estables<sup>16</sup>.

**Gráfico 3: Valor de la producción potencial de hidrocarburos y apropiación de la renta por parte del Estado boliviano en la etapa *upstream*, USD 1990, 1998-2010 (a).**



Fuente. Elaboración propia a partir de datos Banco Central de Bolivia, Fundación Jubileo (2008), Fundación Milenio (2008), Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, Inter-American Development Bank, Medinaceli Monroy (2008), Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas de Bolivia.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> La tasa de aumento en el precio del petróleo y del gas se aceleró ulteriormente durante los años sucesivos. El petróleo WTI-Brent alcanzó un máximo de 92,66 USD por barril en 2008, mientras que el gas natural Henry Hub tocó un techo de 10,79 USD por MMBTU durante el mismo año.

<sup>16</sup> El valor potencial de la producción es calculado como el producto entre el volumen de hidrocarburos extraídos y el precio en boca de pozo de la producción destinada a los mercados externos.

<sup>17</sup> Notas. (a) El valor potencial de la producción de hidrocarburos y el cálculo del subsidio incluye las ventas de petróleo crudo y condensado y gas natural, pero excluye las ventas de gas licuado de petróleo (GLP) y gasolina natural separadas

### 3.3 El Colapso del Modelo de Capitalización

En los comicios presidenciales de 2002, la coexistencia de crecimiento económico con pobreza y desigualdad, derivó en el desmembramiento del hasta entonces partido gobernante ADN, y en el rápido ascenso de nuevas alternativas políticas de corte radical. Reflejando tensiones étnico-culturales que habían estado latentes desde la transición a la democracia, el crecimiento de expresiones como Nueva Fuerza Republicana (NFR), el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), y el Movimiento al Socialismo (MAS) significó el ingreso de nuevos sectores sociales en la política boliviana y rompió definitivamente con la tríade partidaria que había gobernado el país desde 1982.

En este nuevo panorama político fragmentado, la incidencia del aumento del precio de los combustibles sobre el costo de la vida y la percepción de una injusta distribución de la renta hidrocarburífera contribuyeron a crear un clima hostil hacia el gobierno y hacia las empresas privadas que operaban en la industria. Finalmente, cuando en octubre de 2003 las autoridades nacionales decidieron autorizar a un consorcio privado de compañías extranjeras a exportar gas natural hacia Estados Unidos y México a través de un puerto chileno, la tensión social estalló en un conflicto violento conocido con el nombre de “guerra del gas”. Durante varios días, grupos sociales de proveniencia heterogénea participaron en enérgicas demostraciones en reclamo de la readquisición del control de las reservas de gas por parte del Estado y de su utilización para la promoción del desarrollo social. Luego de la represión por parte de las fuerzas del orden, la revuelta terminó con un saldo de más de 70 muertos y derivó en la renuncia del presidente Sánchez de Lozada.

## 4 Las Consecuencias Políticas y Económicas de la Guerra del Gas

Luego de asumir la conducción del gobierno en un clima de gran nerviosismo político, el vicepresidente Carlos Mesa se propuso aliviar la tensión social mediante la promoción de cambios tanto en el funcionamiento del sistema democrático, como en el marco legal e impositivo de la industria petrolera. A cuatro meses de la revuelta popular que había derivado en la renuncia de Sánchez de Lozada, el presidente fortaleció los mecanismos de participación ciudadana a través de una reforma que introdujo el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la asamblea constituyente como mecanismos complementarios a la democracia representativa.

Al mismo tiempo, el gobierno interino buscó neutralizar la incidencia del aumento de los precios internacionales de los hidrocarburos sobre el poder adquisitivo de los bolivianos. Para cumplir con este cometido, a partir de 2004 el Poder Ejecutivo promulgó una serie de decretos que preveían la estabilización del precio de venta de los combustibles en el mercado interno<sup>18</sup>. En el

---

en la fase de *upstream*. Para el cálculo de los subsidios se consideró la diferencia entre el precio en boca de pozo (o en punto de fiscalización, según la información disponible) de los hidrocarburos destinados al mercado externo y aquellos destinados a satisfacer las necesidades de consumo en el mercado interno. La voz “Regalías, participaciones y otros impuestos” incluye: transferencias de YPFB al TGN por las ventas en el mercado externo entre 1998 y 2001; patentes; surtax (2005); dividendos transferidos por las capitalizadas del upstream (Chaco y Andina) al FCC entre 1998 y 2006; impuesto a las utilidades de las empresas; impuesto a las utilidades de las empresas por remesas al exterior; impuesto al valor agregado; impuesto a las transferencias; impuesto a la renta presunta de las empresas. No incluye IEHD ni régimen complementario al impuesto al valor agregado: el primero porque recae sobre el consumidor final en la etapa de comercialización; el segundo porque grava sobre el salario de las personas físicas. Para la obtención de valores en dólares constantes de 1990: los valores expresados en dólares corrientes han sido convertidos al tipo de cambio nominal \$ bolivianos/USD según base de datos del Banco Interamericano. Estas cifras han sido luego ajustadas por el deflactor implícito del PBI a precios de mercado según Udape (2011) y divididas por el tipo de cambio nominal \$ bolivianos/USD de 1990.

<sup>18</sup> Decretos Supremos n. 27500, del 17/05/2004; n. 27691, del 19/08/2004; n. 27959, del 30/12/2004; n. 27967, del 7/1/2005 y; n. 28117, del 16/05/2005. Durante el año 2008 se efectuaron ulteriores modificaciones a los márgenes de transporte y de refinación a través de los Decretos Supremos n. 29768, del 29/10/2008 y n. 29777, del 05/11/2008.

caso del petróleo crudo, se estableció una fórmula para el cálculo del precio de referencia con un techo máximo de 27,11 dólares por barril. En el caso del gas, el límite máximo para el precio en puerta de ciudad para el mercado interno se fijó en función de los valores contemplados en los últimos contratos realizados hasta entonces.

Por otra parte, y con el objetivo de fomentar la participación directa de la sociedad en la toma de decisiones relacionadas a la industria de los hidrocarburos, en mayo de 2004 el presidente Mesa convocó a un referéndum popular. La consulta incluía cinco preguntas sobre la política de hidrocarburos, tres de las cuales apuntaban a modificar el esquema normativo con el fin de aumentar la participación del Estado en las rentas generadas en el sector<sup>19</sup>. El Gobierno desplegó una intensa campaña en favor del “sí” para las cinco preguntas, mientras que los partidos políticos con representación parlamentaria apoyaron con diversos matices la propuesta de Mesa. Los sindicatos y otras organizaciones sociales de izquierda, en cambio, decidieron boicotear la consulta y se dedicaron a promover la consigna de la nacionalización inmediata de la industria hidrocarburífera mediante la expropiación de los bienes de las empresas privadas. El MAS, por su parte, asumió una postura ambigua, propugnando el “sí” para las preguntas que apuntaban a modificar la ley de hidrocarburos para ampliar el control estatal sobre la industria y su participación en la renta, y el “no” para las que promovían una política dirigida a intensificar las exportaciones de gas para financiar el desarrollo económico.

Luego del triunfo del “sí” en las cinco cuestiones, el presidente Mesa comenzó a trabajar en la elaboración de un proyecto de ley para el sector. La intención del gobierno de Mesa era conservar un clima favorable a la realización de inversiones privadas mediante la introducción de cambios marginales y consensuados con las empresas petroleras internacionales. Sin embargo, esta posición encontró una férrea oposición, tanto por parte de movimientos sociales que reclamaban la inmediata nacionalización de la industria, como de un Parlamento dominado por los desacreditados partidos políticos tradicionales.

Después de varios meses de disputas entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo – que incluyó dos amenazas de renuncia por parte de éste último – y de un recrudecimiento de la protesta de distintos sectores sociales, la postura del presidente Mesa resultó doblegada. En mayo de 2005, el Congreso aprobó un nuevo texto de ley que, además de restituir la propiedad de los hidrocarburos en boca de pozo al Estado boliviano y de establecer un límite máximo de 40 años para las concesiones, dispuso la migración obligatoria de los contratos de riesgo compartido a una serie de modalidades contractuales alternativas.<sup>20</sup> En relación al esquema fiscal aplicable a las empresas concesionarias, la norma introdujo un tributo equivalente al 32 por ciento de la producción fiscalizada en la primera etapa de comercialización de los hidrocarburos (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) y abolió la distinción entre campos nuevos y existentes, estableciendo una regalía uniforme del 18 por ciento.

En los meses sucesivos a la promulgación del nuevo cuadro normativo, las multinacionales petroleras continuaron operando bajo las condiciones establecidas en los viejos contratos y comenzaron a pagar los impuestos incrementados, añadiendo a cada pago una declaración de desacuerdo con la legalidad de la norma y esperando reparaciones económicas en el futuro. Además, al menos siete de las principales compañías del sector enviaron cartas-documento a las autoridades de gobierno, en las que cuestionaban la validez del nuevo marco legal por considerarlo violatorio de los tratados de inversión bilateral firmados por Bolivia (McGuigan, 2007).

Si bien las modificaciones introducidas por la nueva legislación representaron una significativa mejora en la porción de renta capturada por el Estado (cfr. Gráfico 3), los movimientos sociales continuaron movilizándose en reclamo de una total nacionalización de la industria.

---

<sup>19</sup> Véase Decreto Supremo n. 27507, del 19/05/2004.

<sup>20</sup> Ley de Hidrocarburos n. 3058, del 17/05/2005.

Finalmente, en junio de 2005, el clima de alta tensión social generado por las protestas y la confrontación entre Parlamento y el Poder Ejecutivo derivaron en la dimisión del presidente Mesa.

## **5 Democracia e Hidrocarburos a Partir de 2006: La Consolidación de un Nuevo Modelo**

### **5.1 Las Modificaciones en la Estructura de Propiedad de la Industria**

Con el fin de encontrar una salida democrática a la crisis política, el presidente provisional Veltzé, que había asumido la primera carga del Estado producto de la renuncia de Mesa, convocó a elecciones presidenciales para diciembre de 2005. Los comicios determinaron la cómoda victoria del candidato del MAS Evo Morales, y significaron el inicio de una nueva etapa en la historia del desarrollo político y económico de Bolivia.

Cumpliendo su promesa de campaña, el líder del nuevo gobierno decretó la readquisición del control estatal de la cadena productiva de los hidrocarburos mediante la nacionalización del 51 por ciento de las acciones de las empresas capitalizadas y privatizadas, tanto en la fase de *upstream* como de *downstream*<sup>21</sup>. Al mismo tiempo, el decreto presidencial estableció la conversión obligatoria de los contratos, otorgando un plazo de 180 días para la renegociación de las condiciones de la explotación<sup>22</sup>.

Luego de varios meses de tratativas, y no obstante una inicial oposición a la medida, en octubre de 2006 doce compañías hidrocarburíferas multinacionales aceptaron las condiciones económicas impuestas por el gobierno boliviano. Renunciando a la posibilidad de recurrir a tribunales internacionales de arbitraje para obtener compensaciones, las empresas acordaron la firma de 44 contratos – por 30 años a partir de la aprobación en el Parlamento – para la explotación de los hidrocarburos en Bolivia.

En el plano fiscal, el nuevo régimen ha estipulado un mecanismo de “costos recuperables” y “utilidad variable” para la distribución de las ganancias entre YPFB y las empresas concesionarias, al tiempo que ha mantenido las alícuotas del 18 por ciento en concepto de regalías y participaciones y del 32 por ciento en concepto de IDH. Por otra parte, bajo el nuevo marco normativo los hidrocarburos en boca de pozo pertenecen al Estado boliviano; las empresas concesionarias están obligadas a entregar toda la producción a la compañía estatal YPFB que, en nombre del Estado, asume la comercialización de los hidrocarburos y define las condiciones, volúmenes y precios de venta tanto para el mercado interno, como para la exportación y la industrialización.

### **5.2 La Reforma Constitucional de 2009: Hacia una Nueva Forma de Democracia**

En el plano político, la llegada de Morales al poder significó una profundización y consolidación de los cambios que se habían iniciado luego de la caída del gobierno de Sánchez de Lozada en 2003. En un complejo proceso que se extendió durante casi tres años y que incluyó una áspera disputa entre el gobierno nacional y los prefectos de los departamentos más ricos del país – enmarcada por una extensa lista referéndums populares, movilizaciones y enfrentamientos violentos entre partidarios del gobierno nacional y sostenedores de las autonomías departamentales –, el presidente Morales consiguió implementar su proyecto de reforma constitucional.

---

<sup>21</sup> Decreto Supremo n. 28701, del 01/05/2006. El marco normativo de la nacionalización fue posteriormente complementado por los Decretos Supremos n. 29542, del 01/05/2008; n. 29554, del 08/05/2008; n. 29586, del 02/06/2008 y; n. 29888, del 23/01/2009.

<sup>22</sup> También se estableció un impuesto transitorio, que regía para las empresas operantes en los denominados “campos grandes” (i.e. aquellos que en promedio producían más de cien millones de pies cúbicos de gas natural por día) hasta la firma de los nuevos contratos. Dicho tributo preveía una alícuota del 32 por ciento sobre la producción fiscalizada en boca de pozo, en beneficio de YPFB.

Como han señalado varios observadores, la nueva Constitución Política del Estado – aprobada en enero de 2009 y promulgada al mes siguiente – ha impregnado al sistema político boliviano de algunas características particulares que lo distancian del modelo de democracia liberal experimentado entre 1982 y 2003 (Barrios Suvelza, 2008; IDEA Internacional, 2010; Wolff, 2012). En efecto, si bien no abandona el núcleo democrático-liberal de las anteriores constituciones, el diseño de la nueva Carta Magna complementa las instituciones de la democracia representativa con otras formas de participación directa y gobierno comunitario.

En el nuevo orden constitucional los partidos políticos han perdido el monopolio de la representación: las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las agrupaciones ciudadanas están habilitadas para competir en la arena electoral en un plano de igualdad con las fuerzas políticas tradicionales. La iniciativa legislativa popular (de obligatorio tratamiento por parte del Parlamento) y la ampliación de los mecanismos de *accountability* vertical (a excepción de las autoridades del poder judicial, todos los cargos electos por el voto popular pueden ser revocados mediante un referéndum) refuerzan el vínculo de la ciudadanía con las instituciones tradicionales de la democracia representativa.

Al mismo tiempo, el nuevo texto constitucional intenta dar mayor vigor al principio de soberanía popular, instituyendo más posibilidades de participación directa en la toma de decisiones. Aspectos claves de la vida democrática, tales como la reforma de la Constitución, la ratificación de tratados internacionales y el establecimiento de autonomías en distintos niveles de la organización administrativa del Estado requieren la aprobación popular a través de un referéndum.

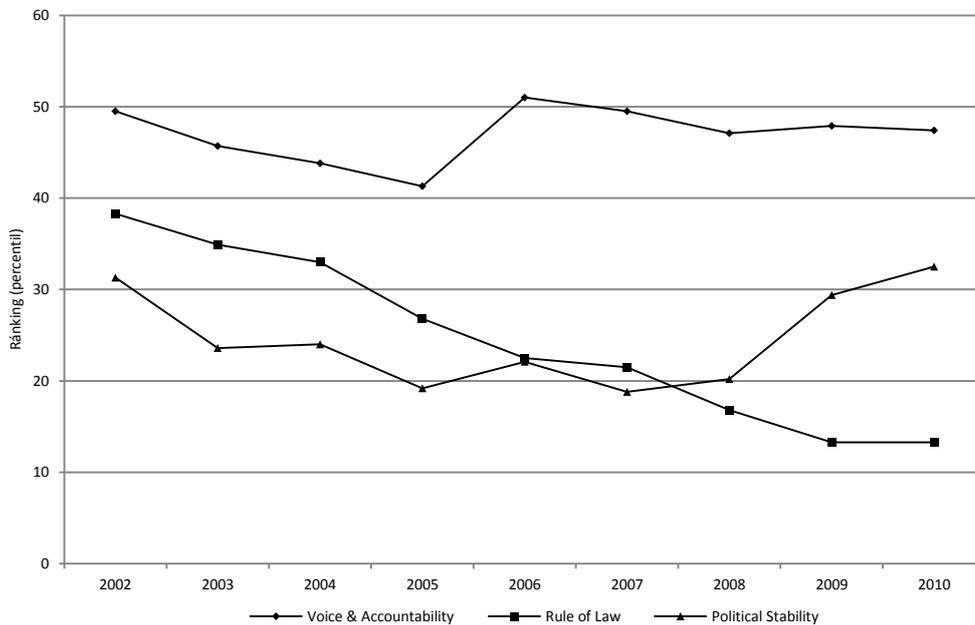
Como sucede en las democracias liberales, la Constitución reconoce el núcleo de derechos civiles fundamentales (art. 21-25), al tiempo que introduce una serie de derechos económicos y sociales que amplían la noción tradicional de ciudadanía. La extensión de estos derechos socio-económicos – que comprenden aspectos diversos tales como el acceso al agua, a la alimentación, a la educación, a la vivienda, a la asistencia sanitaria, a la seguridad social, etc. – no representa una novedad en el marco de las democracias modernas. Sin embargo, el rango de primordial importancia que les atribuye el ordenamiento constitucional boliviano constituye un elemento original y tiene fuertes implicancias sobre otros aspectos de la organización política del país: la garantía de la propiedad privada está condicionada a que su uso no resulte perjudicial para el interés colectivo (art. 56), en tanto que la generación trabajo digno, la reducción de las desigualdades y la erradicación de la pobreza se postulan como objetivo obligatorio de todas las formas de organización de la actividad económica (art. 312).

En este sentido, el énfasis en la soberanía popular ejercitada mediante instituciones representativas y mecanismos de democracia directa, y la subordinación de algunas libertades a la consecución de un conjunto de derechos sociales, ha recalibrado el balance entre la “supremacía del pueblo” y “la supremacía de la ley” en favor del primero (Barrios, 2008; Wolff, 2012). En un contexto caracterizado por altos niveles de pobreza y desigualdad económica, el impulso democrático de la nueva Constitución debilita el rol de la *rule of law* como pilar fundamental de la calidad del sistema democrático.<sup>23</sup> Esta interpretación permite explicar una aparente contradicción en la evolución de los indicadores de calidad de la *governance* elaborados por el Banco Mundial (cfr. Kaufmann et. al, 2010): como evidencia el Gráfico 4, a partir del bienio 2005/2006, la mejora de la democracia boliviana en términos de *accountability* y estabilidad política (indicadores *voice & accountability* y *political participation*) ha sido acompañada por un importante deterioro en la calidad de la dimensión *rule of law*.

---

<sup>23</sup> Sobre las dimensiones de la calidad de la democracia liberal y el rol de la *rule of law*, véase Morlino (2011).

**Gráfico 4: Evolución de Bolivia en el ranking de indicadores de calidad de governance del Banco Mundial, 2002-2010.**

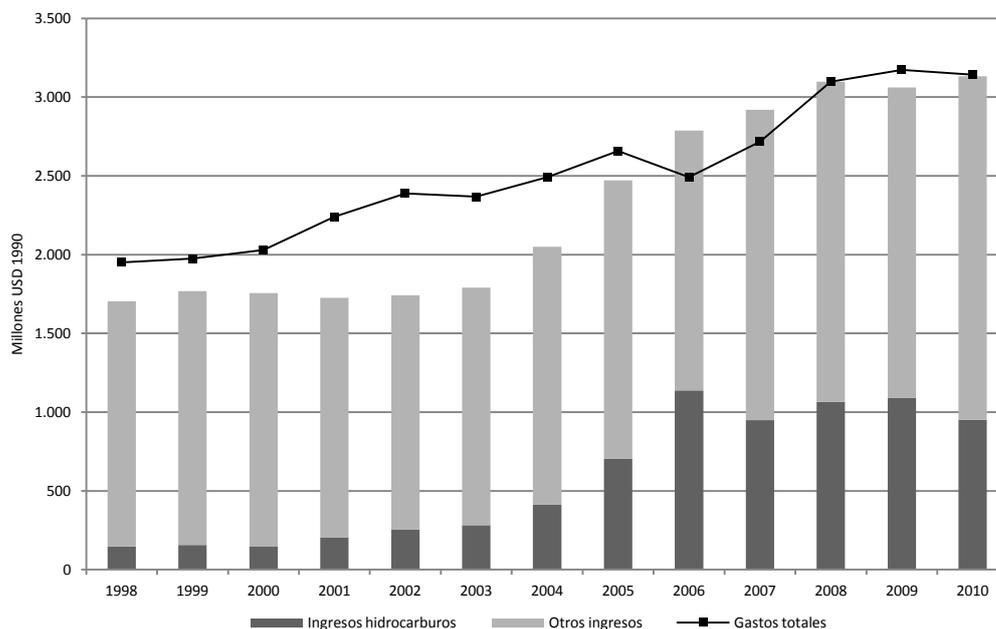


Fuente. Worldwide Governance Indicators (World Bank).

### 5.3 Los Resultados Socio-Económicos del Nuevo Modelo

Como se resulta del análisis del Gráfico 3, las medidas que modificaron la distribución de las ganancias generadas en el sector de hidrocarburos han resultado en un fuerte aumento de la recaudación de ingresos por parte del gobierno (“IDH”) y en una transferencia significativa de renta hacia los consumidores de combustibles en el mercado interno bajo la forma de precios inferiores a los vigentes en los mercados internacionales (“Subsidio”). A su vez, esta nueva estructura de repartición de la renta se ha convertido en un factor clave para la expansión del consumo y de la inversión pública, que de acuerdo a datos elaborados por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, han sido los elementos más dinámicos en la fuerte expansión de la economía registrada a partir de 2004 (entre 2004 y 2010 el PBI ha crecido a una tasa promedio del 4,6 por ciento anual). Como muestra claramente el Gráfico 5, en el caso del gobierno general – que incluye las actividades de la administración central, de los gobiernos departamentales y de los municipios – los mayores ingresos provenientes del sector hidrocarburos han contribuido a financiar el significativo incremento del gasto real y han permitido eliminar el déficit recurrente que, hasta 2005, había caracterizado al agregado.

**Gráfico 5: Operaciones consolidadas del gobierno general (USD 1990), 1998-2010 /c<sup>24</sup>.**



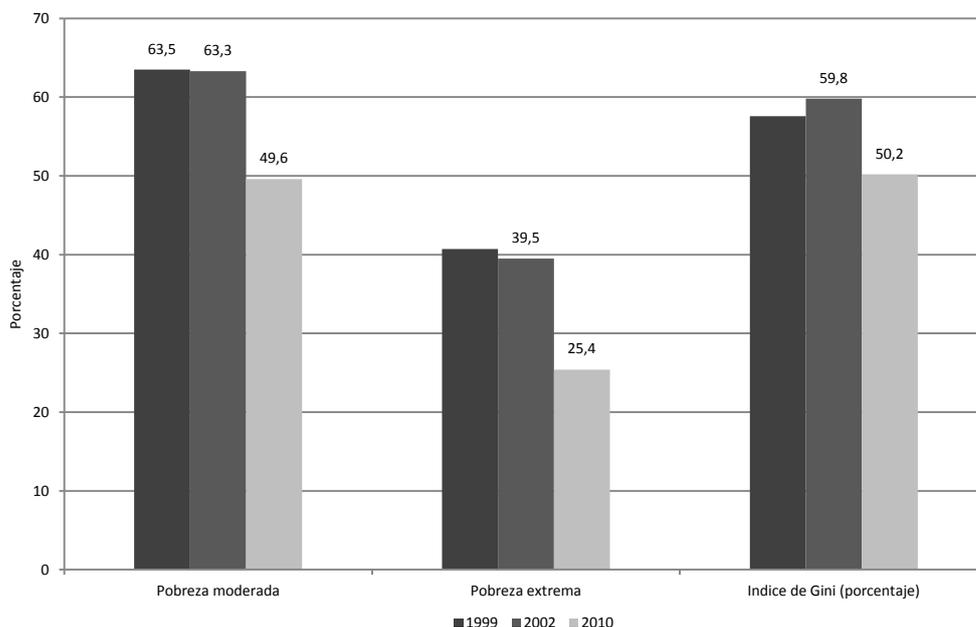
Fuente. Elaboración propia a partir de datos Inter-American Development Bank, Fundación Jubileo (2008), Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas de Bolivia.

En este nuevo escenario, caracterizado por la situación aliviada de las cuentas públicas y el marcado incremento de las transferencias directas e indirectas de la renta hidrocarburífera a los ciudadanos, los principales indicadores socioeconómicos han finalmente quebrado la tendencia desfavorable que habían evidenciado durante el período precedente<sup>25</sup>. Como se observa en el Gráfico 6, la tasa de pobreza moderada registrada en 2010 resulta más de trece puntos porcentuales inferior a la relevada en 2002. En igual período la pobreza extrema ha disminuido desde el 39,5 hasta el 25,4 por ciento, en tanto que la evolución positiva del coeficiente de Gini (que ha pasado del 59,8 al 50,2 por ciento) ha confirmado una significativa mejora en la distribución del ingreso.

<sup>24</sup> Notas: Los ingresos por hidrocarburos incluyen la porción de renta generada en el sector *upstream* que es apropiada por los distintos niveles del gobierno boliviano. Los gastos totales incluyen las erogaciones de la seguridad social. Las cifras en pesos bolivianos corrientes han sido deflactadas por el índice de precios implícitos del PBI a precios de mercado (base 1990=100) y convertido a dólares al tipo de cambio \$ bolivianos/USD de 1990 según datos del Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>25</sup> Los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal) han transferido parte de la renta capturada a los ciudadanos mediante una combinación de menores impuestos, mayores servicios y subsidios directos. Para un análisis detallado de la evolución de los programas sociales financiados con la renta de hidrocarburos en Bolivia, véase Müller (2009).

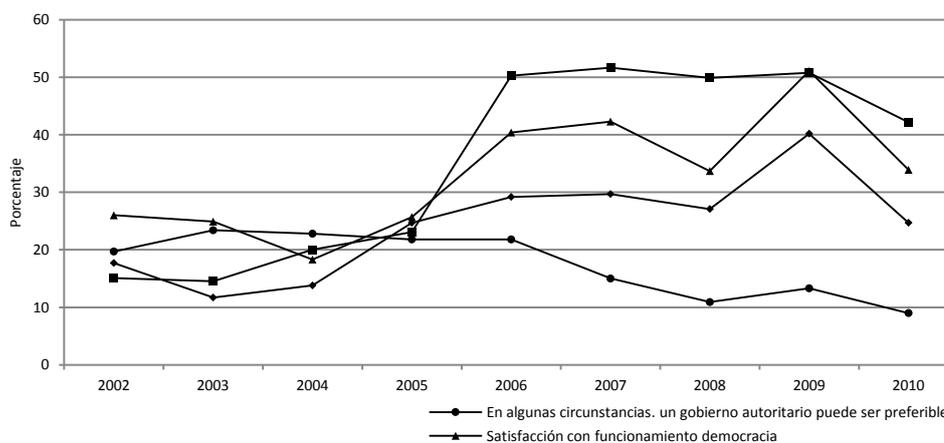
**Gráfico 6: Índice de pobreza moderada y extrema y coeficiente de Gini (1999, 2002 y 2010)<sup>26</sup>.**



Fuente. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas de Bolivia.

A su vez, las mejores condiciones socioeconómicas y la extensión de mecanismos de participación democrática en las decisiones de gobierno han coincidido con una evolución positiva de algunos indicadores de la legitimidad del sistema político. Los resultados de la encuesta sobre percepción de la democracia realizada anualmente por la Corporación Latinobarómetro han mostrado, a partir del bienio 2005/2006, una sensible caída de las actitudes favorables al autoritarismo, acompañada por un fuerte aumento de la confianza en el gobierno y de la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y de la economía (Gráfico 7).

**Gráfico 7: Indicadores de la legitimidad del sistema político (2002-2010).**



Fuente. Corporación Latinobarómetro.

<sup>26</sup> Notas: La incidencia de la pobreza mide el porcentaje de la población cuyo ingreso se halla por debajo de un mínimo requerido para satisfacer las necesidades básicas. La incidencia de la pobreza extrema mide el porcentaje de la población cuyo ingreso se halla por debajo del mínimo requerido para satisfacer los requerimientos nutricionales esenciales. El índice de Gini (expresado en porcentaje) mide la desigualdad en la distribución del ingreso: el valor 0 corresponde a una distribución perfectamente igualitaria; el valor 100 corresponde a la inequidad total.

## 5.4 El Problema de la Inversión

La buena performance en materia socioeconómica y la evolución positiva de los indicadores de legitimidad del sistema político han tenido como contracara el pobre desempeño de la inversión en exploración y desarrollo en la industria de los hidrocarburos. Como se evidencia en el Gráfico 1, la inversión real en el período 2005-2010 se ha colocado en niveles muy inferiores a los registrados durante la etapa inicial del proceso de capitalización de YPFB, determinando una drástica disminución en el número de pozos perforados, y un preocupante estancamiento en los niveles de reserva y producción de gas y petróleo (cfr. Gráfico 2)<sup>27</sup>.

Dos son los factores que permiten explicar este cuadro negativo. Por un lado, los subsidios al precio de los combustibles en el contexto de una demanda interna creciente, sumados a la considerable carga impositiva resultante de la puja por la apropiación de la renta, han incidido negativamente sobre la capacidad inversora de la compañía estatal (cfr. Gráfico 3). Por el otro, la tensión entre participación política ampliada y protección de los derechos de propiedad ha actuado como obstáculo para el arribo de inversiones desde el sector privado.

Varios estudios cuantitativos de tipo *cross-country* sugieren que la calidad de las instituciones políticas (en particular la *rule of law*) constituye un factor determinante de la capacidad de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED) por parte de una economía (p.e. Alfaro et al., 2008). En línea con estas conclusiones, una encuesta realizada anualmente desde 2007 por el Fraser Institute entre centenares de ejecutivos y managers de las principales compañías petroleras internacionales revela que las variables “estabilidad política” y “certeza en la regulación” constituyen, junto a algunos factores de tipo económico, importantes elementos disuasivos de la decisión de invertir en la industria hidrocarburífera boliviana (Tabla 1).

**Tabla 1: Incidencia sobre las decisiones de inversión en la industria hidrocarburífera boliviana, 2007-2010<sup>28</sup>.**

	2007	2008	2009	2010
<i>Certeza en la regulación (a)</i>				
Efecto disuasivo moderado	0%	0%	5%	11%
Efecto disuasivo fuerte o absoluto	76%	100%	94%	84%
<i>Estabilidad política</i>				
Efecto disuasivo moderado	0%	0%	0%	26%
Efecto disuasivo fuerte o absoluto	86%	100%	94%	71%
<i>Términos fiscales (b)</i>				
Efecto disuasivo moderado	0%	18%	13%	19%
Efecto disuasivo fuerte o absoluto	60%	73%	87%	79%
<i>Régimen tributario(c)</i>				
Efecto disuasivo moderado	11%	10%	18%	20%
Efecto disuasivo fuerte o absoluto	67%	80%	77%	73%

Fuente. Elaboración propia a partir de datos Global Petroleum Survey (Fraser Institute).

<sup>27</sup> Un informe presentado por la consultora Ryder Scott hacia fines de 2010 estableció que la dimensión real reservas probadas de gas natural en Bolivia es de 8,8 Trillones de Pies Cúbicos (TCF). La modificación de algunos parámetros considerados en su estimación (e.g. saturación y porosidad) y las extracciones realizadas durante la última década explica que el volumen actual de las reservas corresponda a apenas un tercio del certificado en 2002.

<sup>28</sup> Notas: (a) Se refiere a la incerteza relativa a la administración, interpretación y efectivo cumplimiento de las regulaciones existentes, y a la frecuencia en la introducción cambios a la regulación; (b) Contribuciones en dinero o especie requeridas para la realización de actividades de explotación de hidrocarburos; (c) Incluye los impuestos aplicables a todas las empresas de las diferentes ramas de la actividad económica.

## 6 Las Limitaciones del Modelo de Capitalización y la Redefinición de la Relación Sistema Político: Economía de Mercado

Como se discutió en la segunda sección de este trabajo, el modelo de desarrollo de la industria extractiva impulsado por las instituciones financieras internacionales durante la década de 1990 se proponía incrementar la generación de rentas para el Estado a través de las ganancias de eficiencia que resultarían de la privatización de las empresas del sector extractivo. Las principales razones del fracaso de este esquema, que terminó por desencadenar el colapso del sistema político entonces vigente, pueden encontrarse en la debilidad de dos de los supuestos que le daban sustento.

Por un lado, la estrategia de privatización asume que los países en desarrollo – a menudo afligidos por una pronunciada fragilidad de las instituciones políticas y burocráticas – cuentan con los recursos técnicos necesarios para el diseño de un sistema tributario flexible y eficiente, es decir, un sistema impositivo capaz de garantizar al Estado un nivel de captura de la renta elevado y estable. Sin embargo, como señala Stiglitz (2007), la existencia de asimetrías en la información relativa al desarrollo de las complejas actividades de la industria extractiva plantea un importante obstáculo para la consecución de este objetivo. Dado que bajo el sistema de explotación privada los técnicos encargados de la elaboración del esquema fiscal cuentan con datos limitados respecto a las características geológicas y a las circunstancias comerciales asociadas a los distintos proyectos productivos, las empresas disponen de ventajas informativas que les permiten operar estratégicamente para reducir la base imponible y limitar su carga tributaria. Al mismo tiempo, la falta de garantías acerca de la estabilidad de los derechos de propiedad (p.e. la debilidad de la *rule of law*) aumenta el riesgo ligado a la realización de inversiones y eleva, de consecuencia, la tasa de rentabilidad requerida para lograr la viabilidad económica de los proyectos de la empresa. En este sentido, el frecuente intento de los gobiernos por compensar la prima de riesgo con desgravaciones fiscales y/o garantías normativas (p.e. el congelamiento de las alícuotas impositivas) contribuye a exacerbar el problema de la inflexibilidad del sistema tributario (Daniel y Sunley, 2010).

Por otra parte, la estrategia de privatización impulsada por los organismos financieros internacionales asume que los agentes del sector privado tienen incentivos racionales para apoyar la creación de un sistema legal eficiente (Hay et al., 1996). La validez de este supuesto también resulta cuestionable. Hoff y Stiglitz (2004), por ejemplo, proponen un modelo de equilibrio dinámico de demanda de *rule of law* en el que los agentes que controlan las empresas deben optar entre aumentar el valor de sus activos o dedicarse a la apropiación ilegal de activos ajenos. Introduciendo el supuesto de individuos con preferencias heterogéneas y un esquema de voto que permite elegir entre la instauración de la *rule of law* o la continuidad de un régimen sin ella, los autores demuestran que existe un equilibrio en el que los agentes prefieren la ausencia de *rule of law*. Siguiendo esta línea de razonamiento, los autores ponen en evidencia una importante inconsistencia teórica inherente al modelo de privatizaciones: la *rule of law* no resulta un instrumento eficiente de protección de los derechos de propiedad cuando la asignación de los mismos no corresponde a la visión social de equidad. En el contexto de un sistema democrático, garantizar la continuidad en el tiempo de derechos de propiedad que han sido otorgados en forma arbitraria antes de la consolidación de la *rule of law* requeriría impedir la emergencia de una coalición dispuesta a reasignar esos derechos cuando el impacto de la distribución inicial resultase suficientemente adverso (Hoff; Stiglitz, 2005).

El concepto apenas enunciado tiene gran relevancia para la explicación del fracaso y posterior transformación del modelo de capitalización de la industria extractiva implementado en Bolivia a partir de 1996. En efecto, la denominada “guerra del gas” – definida por Perreault (2008) como la expresión violenta de la sensación popular de que la explotación de los recursos del país no estaba beneficiando a sus ciudadanos – puede interpretarse como un movimiento colectivo destinado a reasignar derechos de propiedad que habían sido concedidos en el contexto de un sistema político caracterizado por un fuerte déficit de representación. Como se discutió en las secciones precedentes,

en el caso boliviano el descontento popular no sólo provocó la redistribución de esos derechos sino que además contribuyó a transformar radicalmente los rasgos fundamentales del sistema político encargado de asignarlos. Fortaleciendo los mecanismos de control social directos sobre la gestión de gobierno y condicionando la garantía del derecho de propiedad privada a la satisfacción de una serie de derechos socioeconómicos para el conjunto de la sociedad, el país ha redefinido la relación entre sistema político y economía de mercado.

### **7 Observaciones Conclusivas: El Desafío del Modelo Boliviano**

La nueva relación entre democracia y economía, surgida como natural solución superadora de las severas deficiencias planteadas por el modelo anterior, supone un importante desafío. Como se desprende del análisis realizado en la sección 4, la renta generada en la industria de hidrocarburos constituye un factor clave para el éxito de la estrategia de desarrollo económico y social adoptada en Bolivia a partir de la segunda mitad de la última década. Al mismo tiempo, la reproducción de la renta en el tiempo está condicionada por las inversiones privadas de origen extranjero en la industria extractiva, cuya realización depende del grado de protección otorgada a los derechos de propiedad (*rule of law*). En este sentido, las necesidades económicas de la industria extractiva, factor determinante de las perspectivas de desarrollo socioeconómico del país, colisionan, en principio, con una organización del sistema político que: (i) subordina la protección de la propiedad privada a la satisfacción de una serie de derechos sociales y económicos, y (ii) ofrece amplios canales para la intervención directa de la ciudadanía en el proceso de elaboración e implementación de las decisiones de gobierno.

Como señala Lindblom (1982), en el contexto de una economía de mercado, los funcionarios de gobierno y los empresarios del sector privado son responsables de la ejecución de tareas fundamentales para el desarrollo de la sociedad. Pero mientras los primeros son dirigidos y controlados por la ciudadanía a través de un sistema de comandos, los segundos responden exclusivamente a un sistema de incentivos. El gran reto del nuevo modelo boliviano consiste en lograr que un sistema político ampliamente participativo, instaurado sobre una sociedad caracterizada por un agobiante nivel de pobreza y desigualdad económica, genere los incentivos necesarios para la reactivación de las inversiones en un sector estratégico de su economía.

Las consecuencias políticas de una medida adoptada en tiempos recientes reflejan con claridad la magnitud del desafío. Cuando hacia fines de 2010 el presidente Morales decretó la eliminación de buena parte de las disposiciones que regulaban el precio de los combustibles en el mercado interno, distintos sectores de la sociedad boliviana reaccionaron con dureza y forzaron la rectificación de la medida<sup>29</sup>. Si bien la actividad económica ha continuado expandiéndose a buen ritmo (el PBI creció un 4,1 por ciento en 2010 y un 5,1 por ciento en 2011), varios indicadores relevados por la encuesta de Latinobarómetro sugieren un creciente desencanto de la población con el desempeño del gobierno. Siguiendo la línea de razonamiento trazada en los párrafos anteriores, la reciente caída en los niveles de satisfacción con la democracia (desde un 51 por ciento en 2009 hasta un 28 por ciento en 2011) y de confianza en el gobierno (desde el 51 por ciento hasta el 37 por ciento en igual período) responde, en parte, a la dificultad de las autoridades políticas para compatibilizar las expectativas de la sociedad con las exigencias de los inversores internacionales.

No obstante las dificultades mencionadas, algunos elementos permiten ser optimistas respecto a las posibilidades de éxito del nuevo modelo de desarrollo propuesto en Bolivia. Un estudio reciente acerca de los determinantes de los flujos de inversión extranjera en un contexto de extrema debilidad de la *rule of law* sugiere que la solidez de las variables macroeconómicas fundamentales y la existencia de un líder político con un horizonte temporal suficientemente largo actúan como variables catalizadoras del ingreso de capitales en la economía (Wang et al., 2011). Al mismo

---

<sup>29</sup> Decreto Supremo n. 0748, del 26/10/2010.

tiempo, las últimas cifras disponibles sobre la inversión en la industria de hidrocarburos ofrecen señales positivas. Aunque las empresas privadas se han mostrado más dinámicas en la etapa de explotación que en las actividades de exploración, ambos rubros han registrado un significativo incremento durante 2011 (46 y 68 por ciento, respectivamente). En el mismo sentido, los últimos datos de la encuesta sobre decisiones de inversión de las empresas privadas en la industria petrolera boliviana confirman la lenta pero consistente disminución del “efecto disuasivo fuerte o absoluto” de las variables representativas del sistema político (tendencia ya vislumbrada en el período 2007-2010, cuyos datos se reportan en la Tabla 1).

En este contexto, el interrogante que se plantea es si el nuevo enfoque boliviano será capaz de fortalecer y consolidar la legitimidad del sistema político, promoviendo simultáneamente el desarrollo de la industria extractiva mediante la atracción de capitales privados extranjeros. Si bien aún es demasiado pronto para evaluar sus resultados y emitir una respuesta definitiva, los incipientes signos de recuperación de las inversiones en la industria petrolera, sumados a la prudente administración de las variables macroeconómicas (cfr. FMI, 2010) y al buen desempeño de los indicadores de pobreza y desigualdad económica, constituyen pruebas inequívocas de una trayectoria positiva.

## Referencias

- AL-MAZEEDI, Wael. Privatizing the national oil companies in the gulf. *Energy Policy*, v. 20, n.1, 1992, p. 983–994.
- ALFARO, Laura; KALEMLI-OZCAN, Sebnem; VOLOSOVYCH, Vadym. Why doesn't capital flow from rich to poor countries? An empirical investigation. *Review of Economics and Statistics*, v. 90, n. 2, 2008, p. 347-368.
- AUTY, Richard. *Resource-based industrialization: sowing the oil in eight developing countries*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- BARRIOS SUVELZA, Franz. The weakness of excess: the Bolivian state in an unbounded democracy. En: CRABTREE, J.; WHITEHEAD, L. *Unresolved tensions: Bolivia past and present*. Pittsburgh, Pa: University of Pittsburgh Press, 2008.
- BOLT, Katharine; MATETE, Mampite; CLEMENS, Michael. *Manual for calculating adjusted net savings*. Washington, DC: The World Bank, 2002.
- BOYCKO, Maxim; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. *Privatizing Russia*. Cambridge: MIT Press, 1995.
- CAMARA BOLIVIANA DE HIDROCARBUROS. *El sector de hidrocarburos de Bolivia: realidad histórica, económica y fiscal* [Online]. 2005. Disponible en: [www.cbh.org.bo](http://www.cbh.org.bo). Visualizado por última vez: 23/07/2011.
- CORDES, John. An introduction to the taxation of mineral rents. En: OTTO, J. *The taxation of mineral enterprises*. London: Graham & Trotman, 1995.
- DANIEL, Philip; SUNLEY, Emil. Contractual assurances of fiscal stability. En: DANIEL, P.; KEEN, M.; MCPHERSON, C. *The taxation of petroleum and minerals: principles, problems and practice*. New York: Routledge, 2010.
- FRANKEL, Jeffrey. The natural resource curse: a survey [Online]. *National Bureau of Economic Research Working Paper* n. 15836, 03/2010. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w15836>. Acceso: 12/05/2011.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). Article IV consultation-staff report; supplement and staff statement; public information notice on the executive board discussion; and statement by the executive director for Bolivia. [Online] *IMF Country Report* n. 11/124, 06/2011. Disponible en: <http://www.imf.org/>. Acceso: 15/08/2012.
- INNIS, Harold. *Essays in Canadian economic history*. Toronto: University of Toronto Press, 1956.

- FUNDACION JUBILEO. Análisis del origen y destino de las regalías hidrocarburíferas percibidas por el departamento de Tarija: Gestiones 2008-2011 [Online]. *Serie Debate Público* n. 20, 2012. Disponible en: <http://www.jubileobolivia.org.bo>. Acceso: 09/08/2012.
- FUNDACION MILENIO. Gestión 2008 [Online]. *Informe de milenio sobre la economía*, 2008. Disponible en: <http://www.fundacion-milenio.org/Informe-economico>. Acceso: 09/08/2012.
- \_\_\_\_\_. Reservas de gas natural en Bolivia [Online]. *Informe nacional de coyuntura* n. 71, 2010. Disponible en: <http://www.fundacion-milenio.org/Table/Informe-Nacional-de-Coyuntura/>. Acceso: 15/08/2012.
- \_\_\_\_\_. La importancia de una nueva ley de hidrocarburos con nuevos roles [Online]. *Informe Nacional de Coyuntura* n. 129, 2012. Disponible en: <http://www.fundacion-milenio.org/Table/Informe-Nacional-de-Coyuntura/>. Acceso: 15/08/2012.
- GELB, Alan. *Oil windfalls: blessing or curse?* New York: Oxford University Press, 1998.
- GOCHENOUR, Thomas. The coming capacity shortfall: the constraints on OPEC's investment in spare capacity expansion. *Energy Policy*, v. 20, n. 10, 1992, p. 973-982.
- GRAFTON, Quentin et al. *The economics of the environmental and natural resources*. Malden, MA: Blackwell, 2004.
- HAY, Jonathan; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. Privatization in transition economies: toward a theory of legal reform. *European Economic Review*, v. 40, 1996, p. 559-567.
- HOFF, Karla; STIGLITZ, Joseph. The creation of the rule of law and the legitimacy of property rights: the political and economic consequences of a corrupt privatization [Online]. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper n. 11772, 11/2005. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w11772>. Acceso: 17/05/2011.
- \_\_\_\_\_. After the big bang? Obstacles to the emergence of the rule of law in post-communist societies. *American Economic Review*, v. 94, n. 3, 2004, p. 753-763.
- INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA INTERNACIONAL), VICEPRESIDENCIA DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES. *Miradas: Nuevo Texto Constitucional*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010.
- JAIDAH, Ali. Problems and prospects of state petroleum enterprises in OPEC countries. *OPEC Review*, v. 2, n. 2, 1978, p. 1-7.
- JOHNSTON, Daniel. *International petroleum fiscal systems and production sharing contracts*. Tulsa: PennWell Books, 1994.
- KARL, Terry. *The paradox of plenty: oil booms and petro-states*. Berkeley: University of California Press, 1997.
- KAUFMANN, Daniel; KRAAY, Aart; MASTRUZZI, Massimo. The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues [Online]. *World Bank Policy Research*, Working Paper Series n. 5430, 09/2010. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1682130>. Acceso: 21/03/2011.
- LINDBLOM, Charles. The market as prison. *The Journal of Politics*, v. 44, n. 2, 1982, p. 324-336.
- MAHDAVY, Hossein. Patterns and problems of economic development in rentier states: the case of Iran. En: COOK, M.A. *Studies in the economic history of the Middle East*. Oxford: Oxford University Press, 1970.
- MAYORGA, René. La crisis del sistema de partidos políticos: caso Bolivia. En: KORNBLITH, M. et al. *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2004.
- \_\_\_\_\_. Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia. En: Lanzaro, J. *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- MCGUIGAN, Claire. The benefits of FDI: is foreign investment in Bolivia's oil and gas delivering? [Online]. *Christian Aid Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario Report*, 2007. Disponible en: <http://www.boliviainfoforum.org.uk>. Acceso: 23/04/2012.

- MEDINACELI MONROY, Marcelo. Precios, tributos e inversión: una relación tan poco comprendida. *Petroleo & Gas*, Ene-Mar, 2008, p. 8-15.
- MORLINO, Leonardo. *Changes for democracy: actors, structures, processes*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- MÜLLER, Katharina. Contested universalism: from bonosol to renta dignidad en Bolivia. *International Journal of Social Welfare*, v. 18, n. 2, 2009, p. 163-172.
- NORTH, Douglas. Location theory and regional economic growth. *Journal of Political Economy*, v. 63, n. 3, 1955, p. 243-258.
- PERREAULT, Thomas. Natural gas, indigenous mobilization and the Bolivian state [Online]. *United Nations Research Institute for Social Development, Identities, Conflict and Cohesion Programme*, Paper n. 12, 07/2008. Disponible en: <http://www.unrisd.org/>. Acceso: 21/05/2011.
- SACHS, Jeffrey; WARNER, M. The big rush, natural resource booms and growth. *Journal of Development Economics*, v. 59, n. 1, 1999, p. 43-76.
- SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert. *The grabbing hand: government pathologies and their cures*. Cambridge: Harvard University Press, 1998.
- SHAFER, Michael. *Winners and losers: how sectors shape the developmental prospects of states*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994.
- STIGLITZ, Joseph. What's the role of the state? En: HUMPHREYS, M.; SACHS, J.; STIGLITZ, J. *Escaping the resource curse*. New York: Columbia University Press, 2007.
- TORDO, Silvana. *Fiscal systems for hydrocarbons: design issues*. Washington, DC: The World Bank, 2007.
- WANG, Xiaozu; XU, Lixin; ZHU, Tian. Foreign direct investment under weak rule of law: theory and evidence from China [Online]. *World Bank Policy Research, Working paper series n. 5790*, 09/2011. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1923548>. Acceso: 10/08/2012.
- WATKINS, Melville. A saple theory of economic growth. *Canadian Journal of Economics and Political Science*, v. 19, n. 2, 1963, p. 141-158.
- WHEELER, David. Sources of stagnation in Sub-Saharan Africa. *World Development*, v. 12, n. 1, 1984, p. 1-23.
- WHITEHEAD, Laurence. La democratización frustrada de Bolivia, 1977-1980. En O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. *Transiciones desde un gobierno autoritario* (Tomo 2): América Latina. Barcelona: Paidós, 1986.
- WOLFF, Jonas. Postliberal democracy emerging? A conceptual proposal and the case of Bolivia [Online]. *Peace and Research Institute Frankfurt*, Working paper n. 11, 02/2012. Disponible en: <http://www.hsfk.de>. Acceso: 17/07/2012.
- WORLD BANK. Bolivia: Natural gas sector policies and issues [On line]. *Activity completion report n. ESM16493: Energy Sector Management Assistance Programme*, Washington, DC: World Bank, 1993.
- YATES, Douglas. *The rentier state in Africa: oil rent dependency and neocolonialism in the Republic of Gabon*. Trenton, NJ: Africa World Press, 1996.
- YACIMIENTOS PETROLIFEROS FISCALES BOLIVIANOS (YPFB). *Audiencia pública de rendición de cuentas* [Online]. 01/2012. Disponible en: [www.ypfb.gob.bo](http://www.ypfb.gob.bo). Acceso: 07/08/2012.
- \_\_\_\_\_. *Memoria anual 2006* [Online]. 2006. Disponible en: [www.ypfb.gob.bo](http://www.ypfb.gob.bo). Acceso: 07/08/2012.
- \_\_\_\_\_. *Informe mensual diciembre de 2001* [Online] 12/2001. Disponible en: [www.ypfb.gob.bo](http://www.ypfb.gob.bo). Acceso: 07/08/2012.

**Bases de datos estadísticas consultadas online:**

Banco Central de Bolivia (BCB)

[http://www.bcb.gob.bo/?q=estadisticas/sector\\_externo](http://www.bcb.gob.bo/?q=estadisticas/sector_externo)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

<http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>

Corporación Latinobarómetro (CL)

<http://www.latinobarometro.org/latino/LATDatos.jsp>

Fraser Institute Global Petroleum Survey (FI-GPS)

<http://www.fraserinstitute.org/>

Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE)

<http://www.ine.gob.bo/>

Latin American and Caribbean Macro Watch Data Tool, Inter-American Development Bank (IADB)

<http://www.iadb.org/Research/LatinMacroWatch/lmw.cfm>

U.S. Energy Information Administration (US.EIA)

<http://www.eia.gov/>

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas de Bolivia (UDAPE)

[http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=38](http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38)

World Development Indicators, World Bank (WB-WDI)

<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>

Worldwide Governance Indicators, World Bank (WB-WGI)

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

*Artigo recebido em: Agosto/2012.  
Artigo aprovado em: Setembro/ 2012.*