

Industrias extractivas, descentralización y desarrollo local: economía política de políticas fiscales y redistributivas en Perú y Bolivia

Extractive Industries, decentralisation and local development: political economy of fiscal and redistributive policies in Peru and Bolivia

Javier Arellano Yanguas

Universidad de Deusto
javier.arellano@deusto.es

Resumen:

La emergencia de una nueva sensibilidad hace que el desarrollo generado por las industrias extractivas (IE) deba incorporar las demandas de las poblaciones directamente afectadas por esas actividades. La transferencia de parte de los ingresos fiscales generados por las IE a los gobiernos sub-nacionales es una estrategia empleada para responder a esos reclamos. La comparación de Perú y Bolivia ayuda a entender los factores políticos e institucionales que influyen en la elaboración de esas políticas. Encontramos que las políticas fiscales y redistributivas que afectan a las IE depende de la fortaleza relativa de los distintos actores políticos, su relación con las IE y su posición geográfica. Es especialmente relevante la naturaleza de las élites económicas y su mayor o menor vinculación directa con la actividad extractiva.

Palabras clave: Industrias extractivas, desarrollo, fiscalidad, descentralización.

Summary:

The emergence of a new political ethos calls for the inclusion of local popular demands into the extractive industries (IE) led development. The mandatory transfer of EI's fiscal revenues to the sub-national governments of the regions where the extraction takes places is one of the strategies that governments use to respond to these demands. The comparison between Peru and Bolivia helps to the understanding of the political and institutional factors influencing those policies. I find that fiscal and redistributive policies depend on the relative power of different political actors, their links to EI, and their geographical position. The nature of the political elites and their connection to the EI are especially relevant.

Key words: Industrias extractivas, desarrollo, fiscalidad, descentralización.

Introducción

Gobiernos latinoamericanos de diferentes ideologías han percibido la demanda mundial de minerales e hidrocarburos como una oportunidad para el desarrollo de sus países. La estrategia de explotar los recursos naturales no renovables para acelerar los procesos de desarrollo ha sido ampliamente ensayada durante el último siglo. Desde hace algún tiempo sabemos que ese camino está plagado de problemas ligados a la gestión macroeconómica, las dificultades para diversificar la económica, las distorsiones institucionales y los conflictos sobre el control y uso de esos recursos. En los últimos años un nuevo factor ha añadido complejidad a la situación. El desarrollo generado por las industrias extractivas (IE) ya no se puede reducir a la mejora de indicadores agregados a nivel nacional. El desarrollo debe incorporar también las demandas de las poblaciones directamente afectadas por las actividades extractivas de participar tanto en el control de las operaciones como de los beneficios generados en sus territorios.

La transferencia de parte de los ingresos fiscales generados por las IE a los gobiernos sub-nacionales de las zonas productoras ha sido una de las estrategias empleadas para responder a esos reclamos. Sin embargo, todavía no hay un conocimiento sistemático sobre los factores que influyen en el potencial de esta estrategia descentralizadora para generar desarrollo en las regiones que acogen las operaciones mineras e hidrocarbúferas.

La comparación de Perú y Bolivia ayuda a entender los factores políticos e institucionales que influyen en el potencial de esta estrategia para generar desarrollo. En ambos países se redistribuye una proporción importante de los ingresos fiscales a los gobiernos sub-nacionales. Sin embargo, los regímenes fiscales, la participación del Estado tanto en la gestión como en los beneficios de la extracción y los criterios para redistribuir a los distintos territorios varían notablemente entre los dos países. Este estudio esclarece la forma en que Perú y Bolivia construyeron y consolidaron sus regímenes fiscales y distributivos aplicables a las IE. El análisis de estos procesos es clave para entender cómo se distribuyen geográficamente los costos y los beneficios vinculados a la extracción, y el contexto político e institucional que condiciona la manera en la que los gobiernos sub-nacionales usan los fondos transferidos.

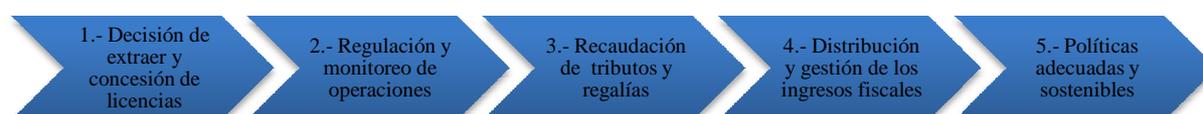
Este estudio concluye que la reforma de las políticas fiscales y redistributivas que afectan a las IE depende de la fortaleza relativa de los distintos actores políticos, su relación con las IE y su posición geográfica. Es especialmente relevante la naturaleza de las élites económicas y su mayor o menor vinculación directa con la actividad extractiva. Las políticas redistributivas que conllevan una devolución a los territorios de la gestión de un parte de la renta de las IE tienden a consolidarse, generar conciencia de derechos y hacer muy difícil el abordaje de su reforma para conseguir mayor equidad y eficacia en la asignación de recursos.

Este estudio tiene cinco partes. La primera presenta brevemente el marco histórico y conceptual que liga la explotación de recursos naturales al desarrollo. La segunda presenta algunas características del contexto de Bolivia y Perú que son necesarias conocer para analizar cómo han construido sus políticas. La tercera y cuarta analizan los procesos de reformas de las políticas fiscales y de redistribución que afectan al sector hidrocarburos y minería respectivamente. Finalmente la quinta concluye sistematizando algunos de los elementos principales encontrados durante el análisis.

1. Marco histórico y conceptual

La literatura académica sobre la relación entre explotación de recursos naturales y desarrollo ha estado dominada por la teoría de la “maldición de los recursos”. Inicialmente los investigadores se centraron en entender por qué los países ricos en recursos naturales tienen mayor probabilidad de sufrir una serie de problemas económicos y políticos que dificultan su desarrollo. En los últimos años, se ha avanzado en el estudio de las instituciones y las políticas públicas que facilitan la conversión de recursos naturales en desarrollo. La formulación de la “cadena de valor de la gestión de los recursos naturales” ha ayudado a tener un marco conceptual para el análisis de esas instituciones y políticas. Más allá de las diversas formulaciones, hay un alto consenso a la hora de identificar las etapas y procesos que constituyen esa cadena (Mayorga-Alba, 2009, Barma et al., 2012, Collier and Venables, 2011). La Figura 1 presenta una formulación estándar de la misma.

Figura 1. La cadena de valor en la gestión de los recursos naturales



Fuente: elaboración propia a partir de Barma et al (2012)

Barma et al. (2012) ponen de relieve que la calidad de las políticas en cada uno de los eslabones depende de dos variables ligadas a la economía política de los distintos países. La primera está relacionada con el horizonte temporal de las políticas y la credibilidad de los compromisos a lo largo del tiempo. Cuando los actores asumen una perspectiva de largo plazo, las políticas son más consistentes y se genera mayor predictibilidad y seguridad para los inversores, los gobiernos y los distintos grupos afectados por el sector extractivo. La segunda es el grado de inclusión de distintos actores en la definición de las políticas, su seguimiento y los beneficios de su implementación. Una inclusión significativa supone la existencia de mecanismos de participación y de instituciones que garanticen la transparencia y la disponibilidad pública de la información relevante. De acuerdo a ese análisis, la mejora de las condiciones para una gestión adecuada de las IE pasa por alargar el horizonte temporal de los distintos actores involucrados en la gestión del sector y por generar las condiciones para su participación informada en el diseño y el control de las políticas.

Este marco de análisis se puede aplicar también a la capacidad de las IE de promover el desarrollo de las regiones que alojan las operaciones extractivas. Las políticas que se adopten en cada uno de los pasos de la cadena influyen en el impacto que la actividad extractiva tiene sobre el entorno natural y las dinámicas económicas, sociales y políticas de esas regiones. Este estudio se centra en el análisis de dos eslabones centrales en esa cadena de valor: las políticas fiscales y de redistribución de los ingresos, eslabones 3 y 4. Más específicamente, esta investigación se interesa en la influencia sobre el desarrollo local de los procesos de elaboración y reforma de esas políticas. Hay dos razones para esta selección. En primer lugar, ambas políticas constituyen el núcleo del proceso que liga la extracción al desarrollo (Barma

et al., 2012). Por supuesto, las decisiones sobre la conveniencia o no de extraer los recursos y las condiciones técnicas en las que se autoriza la extracción (eslabones 1 y 2 de la cadena de valor) tienen también una gran importancia sobre el desarrollo local, pero una vez que la extracción está en marcha, y con más razón en regiones donde las IE tienen un larga tradición, la fiscalidad y la redistribución de la renta capturada por el Estado pasan a ser los factores más importantes que pueden ser modificados.

En segundo lugar, la centralidad de esos dos tipos de políticas se ve corroborada por las propias dinámicas locales. Las IE pueden promover desarrollo en las regiones donde se produce la extracción a través de tres mecanismos (Bebbington, 2012): (i) el encadenamiento de la actividad extractiva con la economía local a través del empleo y la compra de bienes y servicios en mercado local; (ii) los efectos de los programas de desarrollo promovidos por las empresas extractivas a través de sus programas de responsabilidad social corporativa (RSC); y (iii) la inversión pública realizada con las las transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales de las zonas donde se extraen los recursos. Sin embargo, los estudios empíricos relativizan la importancia de las dos primeras vías. Las modernas explotaciones tienen poca capacidad de generar encadenamientos (Caselli y Michaels, 2009, Auty, 2006, Nylandsted et al., 2009, Bridge, 2008, Kuramoto, 1999), mientras que los programas de RSC son generalmente relativamente pequeños (en relación a la cantidad de rentas generadas) y tienden a responder a las necesidades de las compañías más que a las lógicas del desarrollo local (Frynas, 2005; Idemudia, 2007; Hamann y Paul, 2004). Por lo tanto, parece claro que la capacidad de las IE de catalizar el desarrollo local se juega en las decisiones sobre las políticas fiscales y sobre los criterios, tanto geográficos como sociales, para la redistribución de los ingresos generados por estas actividades.

La fiscalidad de las IE ha comenzado a ser estudiada en profundidad en los últimos años (Davis et al., 2003, Daniel et al., 2010, Johnston, 2007). Existe un amplio consenso sobre la conveniencia de diseñar políticas fiscales que maximicen la captura de la renta de las IE por parte de los Estados sin desincentivar la inversión a largo plazo. Se entiende que políticas fiscales flexibles, que permiten mantener el equilibrio entre captación de rentas e incentivos para la inversión durante las distintas fases del ciclo de precios, son deseables porque dan estabilidad a las políticas y permiten alargar el horizonte de planificación de los distintos actores. El consenso se rompe a la hora de valorar los factores que determinan el punto de equilibrio. Como veremos al estudiar los casos de Bolivia y Perú, las diferencias de percepción sobre rentabilidad mínima deseable, el nivel de riesgos que cada actor asume y la capacidad de atraer inversiones en competencia con otros países varía tremendamente.

Las políticas de distribución de la renta de las IE tienen una influencia todavía más directa sobre el desarrollo de las zonas productoras. En la mayoría de los países, y ciertamente en Latinoamérica, el Estado central retiene la propiedad y el control de los recursos del subsuelo. La lógica es que cualquier riqueza del subsuelo pertenece al conjunto de la nación, mientras que el gobierno de turno es un simple administrador de esa riqueza. Sin embargo, esa perspectiva no suele coincidir con la de los habitantes de los territorios ricos en recursos que, independientemente de preferencias ideológicas, creen que tienen derecho a beneficiarse del subsuelo sobre el que viven. Así, los habitantes de los lugares donde se da la extracción frecuentemente demandan su participación en los ingresos fiscales generados en sus localidades mediante el uso de dos argumentos que se refuerzan mutuamente. Por una parte,

extienden los derechos reconocidos a los pueblos originarios para reclamar ellos también su derecho a controlar los recursos que se encuentran en sus territorios. Por otro lado, demandan participar en la renta generada por la explotación de los recursos como compensación por la contaminación generada, la pérdida de medios de vida tradicionales y las transformaciones sociales que les afectan. Así, los Estados deben gestionar demandas contrapuestas de distribución. Además, en los últimos años, los debates sobre los criterios de redistribución de los ingresos fiscales de las IE se han visto afectados por la creciente incidencia de conflictos sociales en el sector y la necesidad de los gobiernos y las compañías petroleras y mineras de contentar a las poblaciones afectadas por las operaciones extractivas.

Al igual que ocurre con las políticas fiscales, en los últimos años han abundado las propuestas ‘técnicas’ para una descentralización fiscal más eficiente y equitativa (Boadway y Shah, 2007), incluyendo las transferencias de los ingresos fiscales de las IE (Brosio, 2003, McLure, 2003, Ahmad y Mottu, 2003). Sin embargo, las políticas que se han implementado son muy diversas y difieren también ampliamente de esas recomendaciones “ideales” (Morgandi, 2008), dando a entender que factores contextuales, tanto históricos como de la coyuntura política, juegan un papel muy relevante.

En el análisis comparativo de las de las recientes reformas de las políticas fiscales y redistributivas en el sector de las IE en Perú y Bolivia, utilizo un enfoque de economía política del desarrollo. He asumido dos premisas metodológicas fundamentales. La primera es que el sector de las IE tiene unas características específicas que afectan a los procesos de elaboración de las políticas que las regulan. La capacidad de las IE de aglutinar diferentes visiones políticas sobre la historia y el futuro de los países es única y, más importante incluso que las características técnicas y económicas del sector. En países que históricamente han dependido de la explotación de sus recursos naturales, la gestión de esos recursos ha configurado la estructura del Estado, la relación entre el Estado y la sociedad, y los imaginarios colectivos sobre qué es el desarrollo y cómo avanzar hacia él. La historia de Bolivia y Perú en el último siglo pone de manifiesto que en ambos países las IE han estado permanentemente en el centro del debate político. Esa centralidad hace que la reforma de las políticas que afectan a las IE sea más compleja que el de otro tipo de políticas (Brinkerhoff y Crosby, 2002). En segundo lugar, al igual que Thorp et al. en su reciente trabajo (2012), asumimos una perspectiva que subraya la importancia de la interacción a lo largo del tiempo de distintos factores para explicar las políticas aplicadas en cada momento histórico. Así, en el caso de las IE, el diseño de las políticas es el resultado de la interacción de elementos estructurales determinados por la historia de cada país, variables exógenas como los precios de los recursos naturales o las modas políticas vigentes en cada momento, la agencia de diferentes personas y grupos, y sucesos históricos particulares. La combinación de estos factores genera distintos incentivos a favor o en contra de la reforma. Eso significa que el estudio del proceso de elaboración de estas políticas debe desentrañar cómo esos factores han interactuado en cada momento histórico para configurar los tipos de reforma y sus contenidos. Para realizar el análisis, además de repasar la literatura existente sobre el contexto histórico y sobre la elaboración de las distintas reformas en Bolivia y Perú desde los años noventa, he entrevistado a actores políticos, sociales y empresariales que participaron directamente en los distintos procesos de reforma. Esas entrevistas ayudan a entender la lógica de los actores en esos procesos y las valoraciones que ellos hacen de los distintos condicionantes.

2. El contexto de Bolivia y Perú: convergencias y divergencias

La importancia que tuvo para la colonia la extracción de minerales acabó forjando la imagen que las élites republicanas tenían de lo que era deseable para Bolivia y Perú tras la independencia. Así, a lo largo de toda la historia republicana, la minería, y más tarde el petróleo y el gas, han articulado la vida económica y política de ambos países. Esta no es la única coincidencia. Perú y Bolivia comparten espacios geográficos, raíces étnicas y un pasado colonial que influyó de forma determinante en el precario desarrollo del aparato estatal. Sin embargo, a lo largo de los dos últimos siglos la evolución de ambos países también les ha hecho diferenciarse. En esta sección hacemos un breve repaso a las principales características de ambos países que influyen en la reforma de las políticas fiscales y de redistribución de los ingresos fiscales de las IE durante los últimos 20 años. En cada país el análisis aborda tres aspectos: (i) la importancia económica de las IE y la estructura del sector; (ii) las élites económicas; y (iii) los actores políticos.

2.1 La importancia de las IE y la estructura del sector

La minería y los hidrocarburos son el principal sector económico tanto en Bolivia como en Perú (Ver Tabla 1). En Bolivia cada uno de los dos subsectores son relativamente equivalentes en términos de su peso en el PIB (6,6 y 6,8%) y en las exportaciones del país (42,3 y 34,3%). Sin embargo, mientras que los hidrocarburos aportan un 29,2% de los ingresos fiscales del Estado, la minería contribuye con menos del 2%. En Perú la extracción de minerales es el sector más importante ya que supone el 5% del PIB frente a un magro 0,7% del subsector hidrocarburos. Esa diferencia de producción se refleja también en la contribución de cada subsector a las exportaciones, donde la minería aporta el 61,1% del total del país frente al 8,7% de los hidrocarburos¹. Sin embargo, y en paralelo a lo que ocurre en Bolivia, también en Perú la aportación del subsector hidrocarburos al fisco es relativamente más importante. Así, este representa el 9% de los ingresos fiscales frente al 15% de la minería.

Tabla1. Indicadores básicos sobre IE en Perú y Bolivia en 2010

	Sector	Habitantes	PIB per capita (US\$)	Principales productos	Porcentaje de PIB	Porcentaje exportaciones	Porcentaje ingresos tributarios
Bolivia	Hidrocarburos	9.930.000	1.979	Gas	6,6 %	42,3 %	29,2 %
	Minería			Estaño, Zinc, Plata	6,8 %	34,3 %	1,9 %
Perú	Hidrocarburos	29.075.000	5.401	Gas	0,7 %	8,7 %	9,0 %
	Minería			Cobre, Oro, Zinc	5,0 %	61,1 %	15, %

Fuentes: INEI (2011), Banco Central de Reserva Perú (2012), INE (2012)

¹ Aunque las IE son relativamente más importantes para la economía boliviana, en términos absolutos el sector peruano es mucho mayor debido al tamaño total de su economía.

2.1.1 Bolivia

En Bolivia, los dos subsectores, hidrocarburos y minería, tienen un peso relativamente equivalente en el PIB, pero tienen estructuras productivas muy diferentes, lo que determina su diferente peso en las finanzas públicas del país. La minería, situada en la zona andina del país, fue tradicionalmente la actividad económica más importante; sin embargo, a partir de 1980 una profunda crisis del sector y el crecimiento de la exploración en hidrocarburos hizo que el gas le sustituyera como actividad económica fundamental (Paredes, 2012). En este proceso histórico, la estructura de la industria minera también sufrió una profunda transformación. Hoy en día, se pueden distinguir tres tipos de actividad minera (Espinoza Morales, 2010) (Ver tabla 2). En primer lugar, está la actividad realizada por la COMIBOL, la empresa estatal nacida tras la nacionalización de 1952 y hasta 1980 una de las mayores productoras mundiales de estaño. A partir de 1985 la COMIBOL disminuyó su importancia por la paralización de buena parte de sus operaciones debido al agotamiento de sus yacimientos y la mala gestión, lo que conllevó el despido de más de 25.000 trabajadores. En segundo lugar, en paralelo surgió una minería privada mediana, que en los últimos años ha tendido a concentrarse y aumentar su tamaño, siendo en este momento la que aporta la mayor parte de producción minera². El tercer tipo de actividad minera es el de la pequeña minería y las cooperativas. El derrumbe de la COMIBOL incentivó que antiguos trabajadores y pequeños productores se dedicaran a explotar los yacimientos abandonados. Esa minería genera casi una tercera parte de la producción minera y es la que emplea a un mayor número de personas (Tabla 2).

Tabla 2. Producción y empleo en el sector minero boliviano según característica de empresas productoras en 2008

	COMIBOL	Minería mediana	Pequeña minería y Cooperativas
Porcentaje producción (en valor de venta)	7 %	64 %	29 %
Trabajadores	4.950	5.138	52.130

Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia (2009)

Después de unas décadas de muy poca inversión en el sector, a partir del año 2005 se produce un incremento significativo en la inversión privada, fundamentalmente en minería mediana que pasa de una media anual de 38 millones de dólares americanos en el periodo 2000-2004 a 330 millones de dólares americanos en el periodo 2005-2008 (Ministerio de Minería y Metalurgia, 2009), con una creciente presencia de empresas internacionales (Espinoza Morales, 2010).

La producción de hidrocarburos se centra en gas natural y petróleo. Al igual que ocurrió con la minería, el sector fue también nacionalizado en 1952. Entre 1995 y 1996 el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada privatizó Yacimientos Petroleros Fiscales de Bolivia (YPFB) y promovió la inversión de empresas internacionales. Tal como veremos al estudiar las

² Cuatro empresas son especialmente importantes: Sinchi Wayra, Inti Raymi, San Cristobal y San Bartolomé.

reformas introducidas en el sector, en 2005 Evo Morales revirtió, al menos parcialmente, el proceso (Tahbub et al., 2008). Desde el proceso de privatización de los años 90, la producción de gas se hizo dominante y tendió a concentrarse la procedencia de la producción. Aunque existen 59 campos en explotación, la mayoría de la producción procede de tres ‘mega’ campos (Sábalo, San Alberto y Margarita) que en el año 2010 aportaron más del 60% de la producción total del país. La producción de hidrocarburos se concentra en 4 departamentos (Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca y Cochabamba), aunque Tarija recibe casi el 70% de la producción total. En los últimos años la inversión en exploración y en el desarrollo de nuevos campos ha disminuido y se ha concentrado en los yacimientos de gas (Velasquez, 2011).

2.1.2 Perú

La minería ha sido históricamente un sector importante en la economía peruana. Los ciclos económicos del país han estado ligados a distintos booms de exportaciones en los que la minería fue adquiriendo un mayor peso, especialmente a lo largo del siglo XX (Thorp y Bertram, 1978). Durante el gobierno de Velasco Alvarado, en los años setenta del siglo pasado, el Estado pasó a controlar directamente una parte de la producción minera a través de las empresas CENTROMIN y Minero Perú. La crisis del sector minero a nivel global y una gestión poco profesional llevó a que durante los años ochenta estas empresas públicas entraran en pérdidas y tuvieran que ser subsidiadas con recursos estatales. En el dramático ajuste estructural que llevó a cabo el gobierno de Fujimori, la mayor parte de los activos de estas empresas fueron privatizados. El Gobierno también reformó la legislación del sector para atraer inversiones extranjeras. Se sirvió para ello de la existencia de una serie de yacimientos de primer nivel mundial que habían sido previamente identificados y estudiados³. La estrategia supuso la entrada de grandes capitales extranjeros tanto para el desarrollo de esos yacimientos como para la exploración de nuevas oportunidades. La mina de oro de Yanacocha, que entró en actividad en 1993, fue la primera gran inversión minera desarrollada en esta etapa. Durante las dos últimas décadas, Perú se ha consolidado como uno de los principales destinos de la inversión minera mundial (Raw Material Group, 2011). El aumento de la inversión y producción minera, en combinación con la bonanza de precios de los minerales que comenzó en 2003, han sido factores importantes para el buen desempeño macroeconómico del país. Sin embargo, el auge de la minería ha generado una gran cantidad de conflictos sociales que ponen en entredicho la estabilidad política del país (Defensoría del Pueblo, 2012, Arellano-Yanguas, 2011a).

La explotación de hidrocarburos, aunque de menor importancia económica que la minería metálica, ha estado presente en el país desde principios del siglo XX. La primera actividad significativa se concentró en la costa norte del país. En los años setenta se dio un impulso a la producción de petróleo en la selva norte, en las cuencas de los ríos Corrientes, Tigre y Pastaza, convirtiéndose en la principal zona productora de petróleo. Desde esa época ha habido poca inversión en exploración y explotación. Algunos de los actores entrevistados señalan la falta de información geológica fiable como el mayor obstáculo para la atracción de inversión.

³ Cabe señalar entre ellos: Yanacocha, Tintaya, Antamina, Michicallay, Cerro Verde y Quellaveco.

En la última década, el gas ha sustituido al petróleo como el principal hidrocarburo producido en Perú. La producción de gas tiene sus antecedentes en el descubrimiento que la Shell hizo en 1987 en la zona de Camisea. Los estudios de años posteriores revelaron la existencia de dos depósitos muy importantes de gas natural. En 1998, tras invertir más de 500 millones de dólares americanos en exploración, el consorcio Shell/Mobil no llegó a un acuerdo con el Gobierno peruano sobre la cantidad de gas que le era permitido exportar a Brasil y renunció a explotar el yacimiento, revirtiendo los derechos de explotación al Estado peruano. El Gobierno, que contaba con información detallada del tamaño y valor de las reservas, hizo una licitación pública para desarrollar Camisea y en el año 2000 un consorcio formado por Pluspetrol y Hunt Oil Company obtuvo el derecho a explotar durante 40 años el lote 88 de Camisea. La producción comercial de gas comenzó en 2004 y está siendo muy importante tanto desde el punto de vista fiscal como para la transformación de la matriz energética del país. Sin embargo, desde el año 2000 ha habido diversas controversias políticas, fundamentalmente sobre el destino del gas y la necesidad de priorizar el desarrollo de la industria nacional.

2.2 *Las élites económicas*

En cualquier país la posición de las élites económicas y políticas tiene gran importancia a la hora de plantear reformas de las políticas públicas (Brinkerhoff y Crosby, 2002). Cabe sospechar que esa importancia es incluso mayor cuando se trata de definir las políticas fiscales y de redistribución, puesto que ambas afectan directamente al poder económico y político de esas élites. En el caso de Bolivia y Perú, las características de esas élites económicas, sus intereses, sus conexiones con el sistema político y, por tanto, su poder relativo frente a otros actores tienen una gran importancia a la hora de explicar el tiempo, el proceso y el contenido de las reformas. En las próximas páginas hago un breve análisis de la naturaleza y las características de las élites económicas de Bolivia y Perú en las últimas décadas.

2.2.1 *Bolivia*

La composición de las élites económicas en Bolivia ha variado sustancialmente a lo largo del siglo XX tanto en lo referente a los sectores económicos en los que tienen interés como a su situación geográfica. A diferencia de países vecinos como Chile y Perú, Bolivia no se ha construido sobre la hegemonía de una única ciudad. El peso político y económico se ha repartido, dependiendo de las dinámicas económicas de cada momento, entre diversas ciudades. Así, cada una de las principales ciudades, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y Oruro, están marcadas por la preeminencia de distintos sectores económicos. Durante la primera mitad del siglo XX las élites económicas estuvieron dominadas por los propietarios de las minas de plata y estaño de la región andina del occidente, que estaban ligadas a la reducida élite agraria de la región (Paredes, 2012). En ese tiempo, el oriente cruceño se quejaba de centralismo y abandono porque las inversiones del Estado iban destinadas a facilitar la explotación y exportación de los minerales. El progresivo deterioro de la actividad minera y el descubrimiento del potencial petrolero del oriente, hizo que tras la guerra del

Chaco, Bolivia modificara su estrategia de desarrollo. Las recomendaciones de la Misión Bohan, que entre octubre de 1941 y mayo de 1942 visitó el país bajo el auspicio de los EEUU, fueron determinantes para que el desarrollo del país se dirigiera hacia el oriente y para que la actividad petrolera y la agricultura intensiva sustituyeran a la minería como sector dominante. El Gobierno priorizó la inversión en infraestructura en el oriente y, fomentó con fuerza el crédito agrícola. Además, en contraste con la legislación minera, consideró que los departamentos tenían derecho al control del 11% del valor de la producción de petróleo y gas originada en su territorio⁴ (Barragán, 2009). En esas nuevas condiciones, la nacionalización del sector minero e hidrocarburífero de 1952 hizo que la élite de Santa Cruz, ligada al floreciente sector agrícola, se consolidara como el referente hegemónico de la economía privada del país. El peso de la élite cruceña en la economía del país ha ido creciendo hasta nuestros días, mientras que el debate político se ha centrado en la mayor o menor participación estatal en el sector extractivo.

2.2.2 Perú

La situación en Perú difiere notablemente del caso Boliviano. Durante la historia republicana, la economía peruana ha estado más controlada desde Lima, ha sido más diversa y ha estado más abierta al comercio y la inversión internacional (Thorp y Bertram, 1978). Sin embargo, a pesar de esa mayor apertura, durante buena parte del siglo XX los recursos productivos estuvieron en manos de un reducido grupo de apenas 44 familias que controlaban tierra y capital (Figuroa, 2001). Las reformas, especialmente la agraria, de Velasco Alvarado en los años setenta acabaron con esa oligarquía (Webb, 1975). En los años ochenta, con el advenimiento de la democracia, emerge una élite económica igualmente reducida, más concentrada todavía en Lima, que constituyó grupos empresariales diversificados, entre los que dominaban aquellos con una mayor presencia en el sector financiero y entre los que se encontraban con algunas familias con intereses en la mediana minería. Las reformas neoliberales de Fujimori en los noventa movieron inicialmente el tablero de la economía nacional al facilitar la entrada de capital extranjero. Sin embargo, varios estudios atestiguan que para el principio del nuevo milenio, los grupos empresariales nacionales se habían resituado (Figuroa, 2001). Aunque las privatizaciones y las compras de empresas nacionales por empresas multinacionales dieron a estas últimas el control sobre las mayores empresas del país, la élite nacional supo asociarse con ellas y sacar provecho del mayor dinamismo del país (Durand, 2009). En esta última etapa las empresas más poderosas se encuentran en el sector de las industrias extractivas -fundamentalmente minería-, finanzas, servicios públicos, comercio y construcción. En el sector minero, algunas de las empresas nacionales llegaron a acuerdos con las grandes empresas internacionales, lo que les dio a las primeras mayor poder económico y a las segundas mayor capacidad de acceso a las élites políticas. Además, las empresas mineras han generado una amplia red de proveedores de todo tipo de bienes y servicios que, sobre todo en Lima, se han beneficiado de sus inversiones y actividad. En estas circunstancias no es extraño que la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) se haya conformado como la asociación empresarial más poderosa.

⁴ Esta es la denominada regalía minera o gasífera.

En el sector petrolero y gasífero, después de la desintegración y privatización de las empresas estatales durante el mandato de Fujimori, el sector quedó prácticamente en su totalidad en manos de empresas extranjeras⁵ (Manco Zaconetti, 2002). Tras el declive de la producción de petróleo en los años ochenta, el sector no recobró su pujanza hasta la puesta en marcha de Camisea. Desde ese momento, la economía del gas ha pasado a tener una importancia estratégica para el país, fundamentalmente ligada a la posibilidad de utilizar el gas para promover la industrialización.

2.3 Los actores políticos

Bolivia y Perú también difieren en la tipología y fortaleza de los diferentes actores políticos. La desigual trayectoria histórica durante el siglo XX explica esas diferencias. Como veremos en la segunda parte de este estudio, el poder relativo de cada uno de los actores, las relaciones que establecen entre ellos y la manera en que reaccionan a la modificación de las condiciones externas tienen una gran influencia en las reformas de las políticas sobre las IE. En esta subsección hacemos una breve presentación de los actores políticos en Bolivia y Perú y apuntamos cuál es su posición ante las IE.

2.3.1 Bolivia

La revolución de 1952 generó expectativas de inclusión política y social en amplios sectores de la población. La falta de capacidad del Estado para canalizar esas demandas dio lugar a que este delegara espacios de autonomía para que la propia sociedad asumiera responsabilidades en distintos ámbitos públicos. El resultado fue lo que Gray-Molina (2009) denomina “pluralismo institucional”. Así, la pretensión del Estado de forjar la nación boliviana y de aglutinar la acción política de los distintos grupos a través de organizaciones sindicales como la Central Obrera Boliviana (COB) convivía de hecho con una gran autonomía de los grupos étnicos y de las regiones.

Después de tres décadas de inestabilidad y gobiernos militares, en los años ochenta el regreso a la democracia fue acompañado de un fuerte ajuste económico que debilitó todavía más el control estatal y el peso de la COB, debilitando el sistema de partidos, fragmentando más el mapa político y generando espacios para grupos indígenas y regionales (Albó, 2009). Además fomentó la inmigración desde los centros mineros y campesinos andinos a la ciudad de El Alto y a las tierras bajas del Chapare, que se convirtieron en dos focos de dinamismo político. Al mismo tiempo, las organizaciones indígenas, sobre todo las basadas en la tradición Aymara, reemergieron con fuerza en el país.

En este contexto, en 1994, el Congreso aprobó la Ley de Participación Popular impulsada por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada dentro de su agenda de reforma neo-liberal del Estado. Paradójicamente, esta ley, que buscaba la descentralización del Estado, institucionalizó los espacios de autonomía preexistentes, les transfirió recursos y fortaleció así políticamente a movimientos regionales y organizaciones indígenas y campesinas (Albó, 2002). Ese fue el caldo de cultivo para la emergencia del Movimiento al Socialismo (MAS).

⁵ PetroPerú era la principal empresa estatal en el sector.

Partiendo de su baluarte inicial entre los campesinos colonizadores del Chapare y Cochabamba, el MAS se extendió con gran éxito a otras zonas rurales del país, antes de alcanzar el segundo puesto en las elecciones nacionales de 2002. Desde la oposición, el MAS combinó discursos étnicos y de soberanía nacional para oponerse a las políticas neoliberales de Sánchez de Lozada. Las movilizaciones sociales de los años precedentes, sobre todo la “guerra del agua” en Cochabamba en 2000, fueron la referencia para la articulación de esa oposición (Crabtree, 2005).

Durante el año 2003, hubo una ola de movilizaciones. En Octubre, “la guerra del gas” fue el asalto definitivo que derrocó al Gobierno. Desde el descubrimiento de grandes reservas de gas en los años noventa, se alimentó la idea popular de que el gas era el motor para promover el desarrollo nacional. En 2003 un informe del Gobierno reveló que las compañías que explotaban el gas boliviano tenían los márgenes de operación mayores del mundo. Además, se hizo público un plan de las compañías petroleras y del Gobierno de exportar gas a los EE.UU a través de un gaseoducto a la costa Chilena. Demasiadas afrentas para la sensibilidad popular. El tema del gas tomó impulso y la población salió a la calle para defender una mayor participación del Estado en la gestión del gas y la negativa a que una sola molécula de gas fuera para Chile (Crabtree, 2005). La muerte de algunos manifestantes desató una ola de protesta que acabó con el gobierno de Sánchez de Lozada. La movilización puso una vez más en el centro de la vida política el tema de los recursos naturales y aupó al MAS en su carrera hacia el poder. Evo Morales, el líder del MAS, ganó las elecciones presidenciales de diciembre de 2005, encabezando una coalición de organizaciones indígenas, asociaciones de campesinos y cocaleros, sindicatos, y algunos grupos de la izquierda (McNeish, 2006). Esos grupos preexistentes, aunque apoyan al gobierno del MAS, mantienen su propia autonomía y en determinadas condiciones pueden perseguir sus propias agendas.

A falta de partidos suficientemente fuertes y articulados, los movimientos cívicos en los departamentos del oriente, controlados por las actuales élites económicas, se convirtieron en la única oposición relevante al poder del MAS⁶.

2.3.2 Perú

La reforma agraria de los años setenta, el conflicto armado interno y la crisis de los partidos políticos y sindicatos ocasionaron una profunda reconfiguración del panorama político. En las últimas décadas, la élite peruana y sus opositores se han movido en direcciones contrarias. Por un lado, la élite se ha concentrado y centralizado cada vez más en Lima (Cotler et al., 2009, Manrique, 2006). Por otro lado, la oposición está cada vez más dispersa en el territorio nacional. Los movimientos locales y regionales se han multiplicado, reemplazando a los partidos políticos, a los sindicatos y a los movimientos sociales urbanos. Estos movimientos locales y regionales adquieren fuerza y ganan legitimidad rescatando antiguas demandas y articulándolas con nuevas peticiones y temas que preocupan a la población.

Durante los últimos años las fuerzas políticas alternativas han surgido en las zonas rurales y en los espacios regionales. El descrédito de los partidos políticos y la descentralización de

⁶ Eso se ha visto modificado en los últimos meses de 2011 y durante el 2012 con la emergencia de una oposición indígena y sindical.

recursos fiscales han estimulado la aparición de nuevos liderazgos. Los políticos locales ya no necesitan inscribirse en un partido, demostrar su lealtad a la dirigencia y competir con otros partidarios para demostrar su capacidad. Por el contrario, la población prefiere a los políticos que demuestran independencia frente a la disciplina partidaria o frente a cualquier otra autoridad que se encuentre más allá del espacio local que ellos controlan. Así pues, a nivel sub-nacional, la política se ha convertido en el campo de juego de líderes locales sin conexiones con los partidos nacionales. Esto ha generado una dinámica conflictiva entre el centro y las regiones, y entre las regiones y los distritos. Los líderes locales suelen hacer propias las demandas populares que les permiten construir su propia agenda, muchas veces en confrontación con los criterios del gobierno regional o nacional. Esta dinámica tiene dos consecuencias: (i) los conflictos son a veces azuzados por los líderes locales, que se aprovechan de estos para lograr un mayor apoyo popular (Revesz y Diez, 2006); y (ii) los líderes regionales no suelen participar activamente en la política nacional, por lo que la voz regional no está siempre representada a ese nivel.

Los frentes de defensa han proliferado como organizaciones políticas con importancia en las regiones. Estos frentes incorporan un amplio espectro de grupos con la intención de defender los intereses locales y de oponerse a las políticas que puedan afectarles. Suelen hacer su aparición cuando los canales institucionales no son capaces de solucionar los problemas. La creciente importancia de estos actores locales y regionales pone de relieve que la persistencia de la pobreza que afecta a las zonas rurales hace muy difícil que cualquier gobierno pueda ejercer allí su autoridad con legitimidad. En los últimos años, la fragmentación de estos actores locales y su falta de conexión con los partidos nacionales, con los grupos de poder económicos y con el propio gobierno central hacen mucho más difícil que puedan ser cooptados o reprimidos como ocurrió en el pasado con los movimientos de oposición.

Estos actores locales y regionales no están suficientemente articulados como para poder postularse como alternativa de gobierno. Sin embargo, durante los últimos años sí han mostrado capacidad de movilización suficiente como para vetar algunos tipos de políticas y/o reformas. Esta capacidad ha sido especialmente importante en lo que tiene que ver con las industrias extractivas (Arellano-Yanguas, 2011b).

3. Los procesos de reforma en el sector hidrocarburos desde los años noventa

En esta sección analizo los procesos de reforma de las políticas que afectan al sector hidrocarburos en Bolivia y Perú desde los años noventa. Bolivia y Perú comenzaron los años noventa implementando reformas neoliberales que alcanzaron también al sector de las IE. Las reformas privatizaron la mayoría de las empresas controladas por el Estado y pretendían reducir la deuda pública, mejorar la eficiencia del sector y atraer la inversión privada, fundamentalmente extranjera. Sin embargo, a pesar de ese punto de partida común, los dos países han evolucionado de manera diferente. En las siguientes secciones analizo los procesos de reforma en orden cronológico. He optado por articular en la exposición las reformas fiscales y de redistribución porque a menudo ambas se abordan conjuntamente.

3.1 Reformas en Bolivia

En noviembre de 1990 el Congreso de la República aprobó la Ley 1194 que abrió a la inversión privada las actividades de *downstream*⁷ en el sector hidrocarburos. Sin embargo el *upstream* siguió controlado por YPFB, la empresa estatal, que establecía contratos de operación con empresas para la exploración y explotación de la mitad de los bloques identificados en el país. Según la legislación, las empresas concesionarias retenían el 50% del valor de la producción bruta, de donde cubrían también sus costos operativos, pero no debían pagar ningún otro impuesto adicional (Navajas, 2009).

Después de unos años de funcionamiento, el Banco Mundial evaluó el sistema impositivo y propuso su reforma para hacerlo más flexible y competitivo. La idea era promover la inversión en exploración y explotación. El Gobierno propuso una nueva Ley de Hidrocarburos (Ley 1689) que fue aprobada en abril de 1996. En cuanto a la tributación, la nueva ley diferenciaba entre campos viejos (las empresas no asumían el riesgo de la exploración puesto que estaban ya en producción) y campos nuevos. Se trataba de promover la inversión sin perder ingresos fiscales. La reforma también tendía a rebajar la carga de impuestos *ad-valorem* (regalías), para dar más peso a los impuestos directos que gravaban los beneficios y las utilidades repatriadas (para empresas internacionales)⁸.

Aunque la reforma se ajustaba a las “mejores prácticas” internacionales, no tuvo en cuenta dos elementos de suma importancia política. Primero, para la opinión pública, el nuevo sistema impositivo no era tan claro como el 50% de regalías que existía previamente. Segundo, y quizás más importante, aunque en pocos años la reforma fomentó la inversión en el sector y las reservas certificadas de gas dieron un salto importante, la posibilidad de las empresas de descontar la totalidad de las inversiones de sus pagos al Estado hizo que la recaudación fiscal procedente del gas y petróleo quedara estancada. En los primeros años del nuevo milenio, con un bajo crecimiento económico y con los precios del gas relativamente bajos, el descontento popular se focalizó en el tema del gas. En 2003, los planes de exportarlo a EEUU a través de Chile fue la gota que desbordó el malestar popular. Las movilizaciones de la “guerra del gas” llevaron a la dimisión del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y la asunción de la presidencia por parte de Carlos Mesa. El nuevo Gobierno trató inicialmente de defender los elementos principales de la Ley 1689, reconociendo algunos errores de diseño y proponiendo reformas limitadas. Sin embargo la ola del cambio era ya demasiado grande y el Gobierno, para subsistir políticamente, tuvo que convocar un referéndum que revocó la Ley 1689, restableció regalías por valor del 50% del valor de la producción de petróleo y gas, y reinstaló a YPFB como el actor principal en la gestión del sector. El resultado del referéndum se hizo operativo a través de la Ley 3058, aprobada en mayo de 2005, que introduce el pago de un Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) por valor del 32% del valor de la producción, además del existente pago del 18% de regalías (ver Tabla 3).

La participación del Estado se reforzó en 2006 cuando el nuevo gobierno de Evo Morales renegoció 44 contratos con 12 empresas internacionales. Las empresas pasaron a ser

⁷ La explotación de los hidrocarburos se divide en *upstream* y *downstream*. El *upstream* se refiere a las actividades necesarias para la extracción del petróleo o gas, mientras que el *downstream* incluye el refino, transporte y comercialización de los productos.

⁸ Se puede ver una descripción más detallada del nuevo sistema de tributación en Navajas (2009).

operadoras de YPFB a cambio de una retribución por sus servicios. Eso supone que, además del 50% del valor de la producción que el Estado ingresa por pago de regalías e IDH, YPFB ingresa una cantidad adicional. Algunos cálculos apuntan a que a través de uno u otro camino el Estado boliviano captura más del 80% de la renta generada (Velasquez, 2011). En ese sentido, las reformas habrían reforzado los ingresos del Estado y, consiguientemente, su capacidad para promover el desarrollo nacional. Sin embargo, numerosos analistas, incluidos altos funcionarios del gobierno boliviano, señalan que las condiciones impuestas a las empresas han desincentivado la inversión, sobre todo en la exploración y puesta en producción de nuevos campos. El viceministro de hidrocarburos reconoció que de acelerar la inversión en el desarrollo de nuevos campos, Bolivia tendría problemas a partir de 2015 para cumplir con sus compromisos de venta a Brasil y Argentina y abastecer la demanda interna⁹.

Tabla3. Bolivia: base de cálculo y distribución de regalías, participación e IDH

Concepto	Base de Cálculo	Beneficiarios
Regalía departamental	11% sobre la producción departamental fiscalizada de hidrocarburos	Departamentos productores: Tarija, Santa Cruz, Cochabamba y Chuquisaca
Regalía nacional compensatoria	1% sobre la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos	Departamento de Beni (2/3) Departamento de Pando (1/3)
Participación del TGN	6% sobre la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos	Tesoro General de la Nación
IDH	32% sobre la producción nacional fiscalizada de hidrocarburos	Diversas instituciones públicas y privadas.

Elaboración propia a partir de Ley 3058

La distribución de los ingresos fiscales procedentes de los hidrocarburos también ha sido modificada en los últimos años. Desde 1972, las prefecturas de los departamentos productores han recibido un 11% del valor de la producción generada en su territorio. Como hemos visto, eso dio poder a los departamentos del oriente. En 2005 la discusión de la Ley 3058 abordó la redistribución de esos ingresos fiscales. De hecho, la introducción del IDH fue propuesta por la Federación de Asociaciones de Municipios (FAM), para que al no ser todo regalías se pudiera distribuir un 20% de lo recaudado al conjunto de los municipios del país. El entonces presidente del Congreso, Mario Cosío, asumió la propuesta y la circuló entre los grupos políticos. Después de dos días de discusiones, y en medio del cansancio de todos, el Congreso la aprobó. Sin embargo, cuando la ley pasó al Senado para su ratificación este la modificó y dejó sin concretar la distribución a los municipios, mientras que se abrió la posibilidad de distribuir también a departamentos no productores y a otras instituciones como universidades, organizaciones indígenas, policía y ejército. Al final decidieron hacer una redacción muy flexible en la que no se determinan porcentajes de distribución, sino que se dejan para que sean regulados por un reglamento posterior.

⁹ Entrevista LPB-009, 04-11-2011

La distribución del IDH se reguló en los años 2005 y 2007 mediante los decretos supremos 28421 y 29322 (ver Tabla 4). En ambos casos, los debates sobre los criterios de distribución estuvieron precedidos de fuertes presiones por parte de las distintas partes interesadas, incluyendo movilizaciones populares y marchas a La Paz. En general los debates no tuvieron en cuenta elementos técnicos y las decisiones se tomaron en función del poder de los distintos actores. El esquema de distribución aprobado en 2005 distorsionaba la asignación equitativa de recursos, al hacer que los departamentos con menor población recibieran montos per cápita que multiplicaban muchas veces los de los departamentos más poblados. Sin embargo, la reforma que el gobierno de Evo Morales impulsó en 2007 no abordó ese problema.

La reforma de la redistribución del IDH que el Gobierno impulsó en 2007 tuvo un triple objetivo. Por una parte, se decidió que una parte del IDH serviría para financiar el programa “Renta Dignidad”, directamente gestionado por el gobierno central y que otorga un bono mensual a todas las personas mayores de 60 años. Para financiar el programa, el Gobierno decidió que todas las instituciones receptoras de IDH debían “ceder” el 30% de los fondos recibidos. Con eso parecía perseguir su segundo objetivo: centralizar una parte de la gestión del IDH mediante la financiación de un programa muy popular, lo que limitaría la capacidad de reacción de los opositores. Finalmente, el cambio también sirvió para disminuir la financiación de la prefecturas, donde el MAS había encontrado una mayor oposición política. Para ello, el Gobierno disminuyó el porcentaje de IDH asignado a las prefecturas y aumentó el de los municipios (ver Tabla 4). Con esa estrategia consiguió enfrentar a municipios y prefecturas que, sobre todo los del oriente, habían trabajado bien conjuntamente. Sin embargo, el éxito político del Gobierno fue limitado porque, de hecho tuvo que moderar sus deseos de centralización y reconocer que las prefecturas y municipios tenían un poder que no podía obviar.

Tabla 4.- Distribución del IDH según DS 28421 y DS 29322

Beneficiarios	Porcentajes	Reparto 2005 (DS 28421)	Reparto 2007 (DS 29322)
Departamentos productores	12,5 % [proporcional producción]	- Municipios: 34,48% - Universidades: 8,62%	- Municipios: 66,99% - Universidades: 8,62%
Departamentos no productores	31,25 % [6,25 % por depart.]	- Gobernaciones: 56,9%	- Gobernaciones: 24,39%
Tesoro General de la Nación	56,25%	<ul style="list-style-type: none"> - 8,78 % Fondo compensatorio para municipios (80%) y universidades (20%) de departamentos con mayor población. - 8,78 % Fondo para el desarrollo de pueblos indígenas, originarios y campesinos. - 8,78 % Fondo para la masificación del gas. - Variable: Compensación departamentos productores que reciben menos que no productores. - Variable: ejército y policía. - Resto para el TGN 	

Elaboración propia a partir de decretos supremos 28421 y 29322

En noviembre de 2011, el Ministerio de Hidrocarburos junto con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) por una parte, e YPFB por otra, trabajaban en la elaboración de una nueva ley de hidrocarburos. Lo estaban haciendo sin participación de otros actores porque querían llegar primero a un consenso básico sobre la postura oficial¹⁰. Representantes de las tres instituciones pensaban que era necesario flexibilizar el régimen impositivo, diferenciando entre distintos tipos de campos y operaciones, para atraer más inversión. En entrevistas privadas también reconocían la necesidad de repensar la redistribución del IDH para solucionar las inequidades entre departamentos. Sin embargo, todos estaban de acuerdo en dos puntos: (i) la reforma del régimen impositivo era muy difícil porque la población había hecho del tema del pago del 50% del valor de la producción un símbolo político y era difícil modificarlo sin conflictos; y (ii) la modificación de los criterios de distribución del IDH eran todavía más problemáticos. De hecho, las tres organizaciones habían decidido no abordar el tema de la redistribución en la próxima ley para no condenarla al fracaso. En el caso de las políticas impositivas, los representantes del MAS reconocían que se encontraban amarrados por los símbolos y los discursos que ellos había ayudado a crear. Respecto a la redistribución, el flujo de recursos que ha llegado a las prefecturas y municipios en los últimos años ha fortalecido a los actores sub-nacionales y el Gobierno nacional no puede abordar las reformas sin un cierto grado de complicidad con ellos.

3.2 Reformas en Perú

La Ley Orgánica de Hidrocarburos de 1993 (ley 26221) sentó las bases de la transformación del sector hidrocarburos hacia un modelo más liberal donde el Estado limitó su papel en la producción y comercialización de petróleo y gas. El proceso conllevó la segmentación de PetroPerú en distintas unidades de negocio para su posterior privatización. El proceso de elaboración de la Ley de diseño de la privatización se hizo en estrecha colaboración con las instituciones financieras multilaterales y en contra de la opinión de algunos expertos nacionales que defendían la preservación de PetroPerú, incluso privatizada, como una empresa integrada verticalmente, que abordara desde la exploración hasta la comercialización¹¹. Desde el punto de vista de la propia actividad extractiva, se adoptó un modelo de concesiones que otorga la propiedad del producto extraído a la empresa que tiene la concesión para su explotación.

En el ámbito fiscal, el Gobierno pretendió atraer la inversión y estableció un régimen mixto que combinaba el pago del impuesto de las utilidades, de acuerdo al tipo general del 30%, y regalías ad-valorem. El valor de las regalías a pagar se determina de manera individualizada para cada contrato en función de variables técnicas y económicas. Este modelo ha sido muy estable y se mantiene hasta el día de hoy. En el año 2003, el Decreto Supremo 017-2003-EM reguló la manera en la que se calculan las regalías a ser incluidas en los contratos, que varían entre el 5% y el 25% del valor de producción. Se trata de un sistema flexible que depende de la producción de cada campo, la inversión realizada y los costos de producción.

¹⁰ De hecho existían dos borradores de ley diferentes, uno preparado por el Ministerio y otro por YPFB. Las dos propuestas se diferenciaban en el peso y los roles que se le otorgaban a YPFB (entrevista LPB-015, 11-11-2011).

¹¹ Entrevistas con Jaime Quijandría (LIM-014, 24-10-2011) y Eleodoro Mayorga (LIM-006, 12-10-2011).

Este modelo general no se aplicó en el caso del gas de Camisea, porque el Gobierno licitó un campo donde la inversión en exploración ya había sido realizada y los riesgos para las empresas eran mínimos. En ese caso se fijó una regalía del 38% del valor de la producción¹².

A pesar de la flexibilidad del esquema de regalías, la inversión en exploración de nuevos campos petroleros y gasíferos no ha aumentado significativamente. De acuerdo a algunos expertos ligados a las empresas, el problema no es del sistema tributario, sino de la falta de información geológica básica para que las empresas puedan tomar sus decisiones sobre los riesgos que están dispuestas a asumir en la exploración¹³.

Respecto a la redistribución de los recursos generados por los hidrocarburos, los impuestos y regalías se pagan directamente a la agencia tributaria, pero una parte se devuelve a los gobiernos sub-nacionales de las regiones productoras a través del denominado “canon”. La introducción del canon como compensación por la extracción de recursos naturales data de 1976. El descubrimiento de importantes yacimientos petroleros en la región amazónica de Loreto hizo que grupos políticos regionales se movilizaran demandando que una parte de la renta petrolera obtenida por el Estado fuera directamente transferida a instituciones regionales. En ese momento, el gobierno central decidió dar el 10% del valor de la producción regional de petróleo a Loreto y llamó “canon petrolero” a esa transferencia. En los siguientes años cánones similares se introdujeron para otras regiones y esa distribución de parte de los ingresos fiscales de las IE a las zonas productoras se incorporó al artículo 77 de la constitución política: *“corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a la ley, recibir una participación adecuada del total de ingresos y rentas obtenidas por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon”*.

El cálculo de los recursos que constituyen el canon petrolero se había mantenido inalterado desde que este esquema de redistribución se puso en marcha. Sin embargo, a comienzos de este año el Congreso aprobó un cambio que aumenta de manera significativa la cantidad a ser transferida (Tabla 5). Una coalición de congresistas de las regiones petroleras promovió el cambio y, de manera un tanto sorpresiva, fue apoyado por una mayoría de congresistas que no quisieron aparecer como los que negaban a esas regiones una mayor cantidad de transferencias.

Tabla 5. Variaciones en la composición del canon

Transferencia	Base Legal	Formación
<i>Canon y sobrecanon petrolero</i>	Leyes 21678, 23350, 23538, 23630, 26385, 27763, 28277, 28699 y 29693.	<u>Hasta 2012</u>
		<ul style="list-style-type: none"> • 12,5% del valor de producción, proviene de las regalías
		<u>A partir del 2012</u>
		<ul style="list-style-type: none"> • 18,75% del valor de producción, proviene de las regalías • 50% del impuesto a la renta de las empresas que explotan el petróleo y 50% de las empresas que brindan servicios complementarios y accesorios

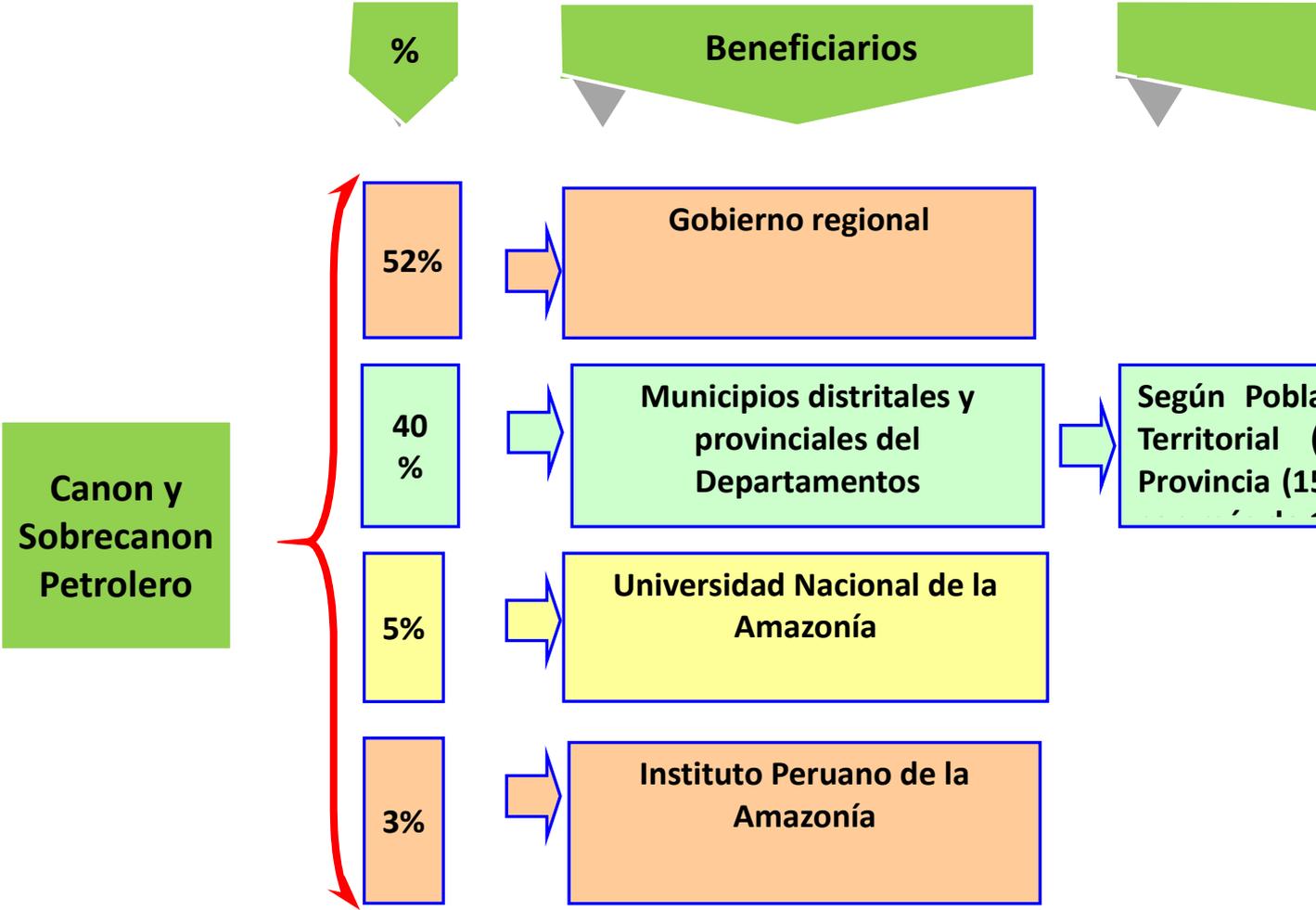
¹² El cálculo real de la cantidad a pagar se complica porque el precio del gas depende de si va destinado al mercado interno o a la exportación.

¹³ Entrevistas LIM-014, 24-10-2011.

En cuanto a la distribución de esos recursos, la Figura 2 presenta el esquema de distribución del canon petrolero de Loreto. Los porcentajes que van a cada una de las instituciones se han ido asentando a través de los años y permanecen inalterados hasta el día de hoy.

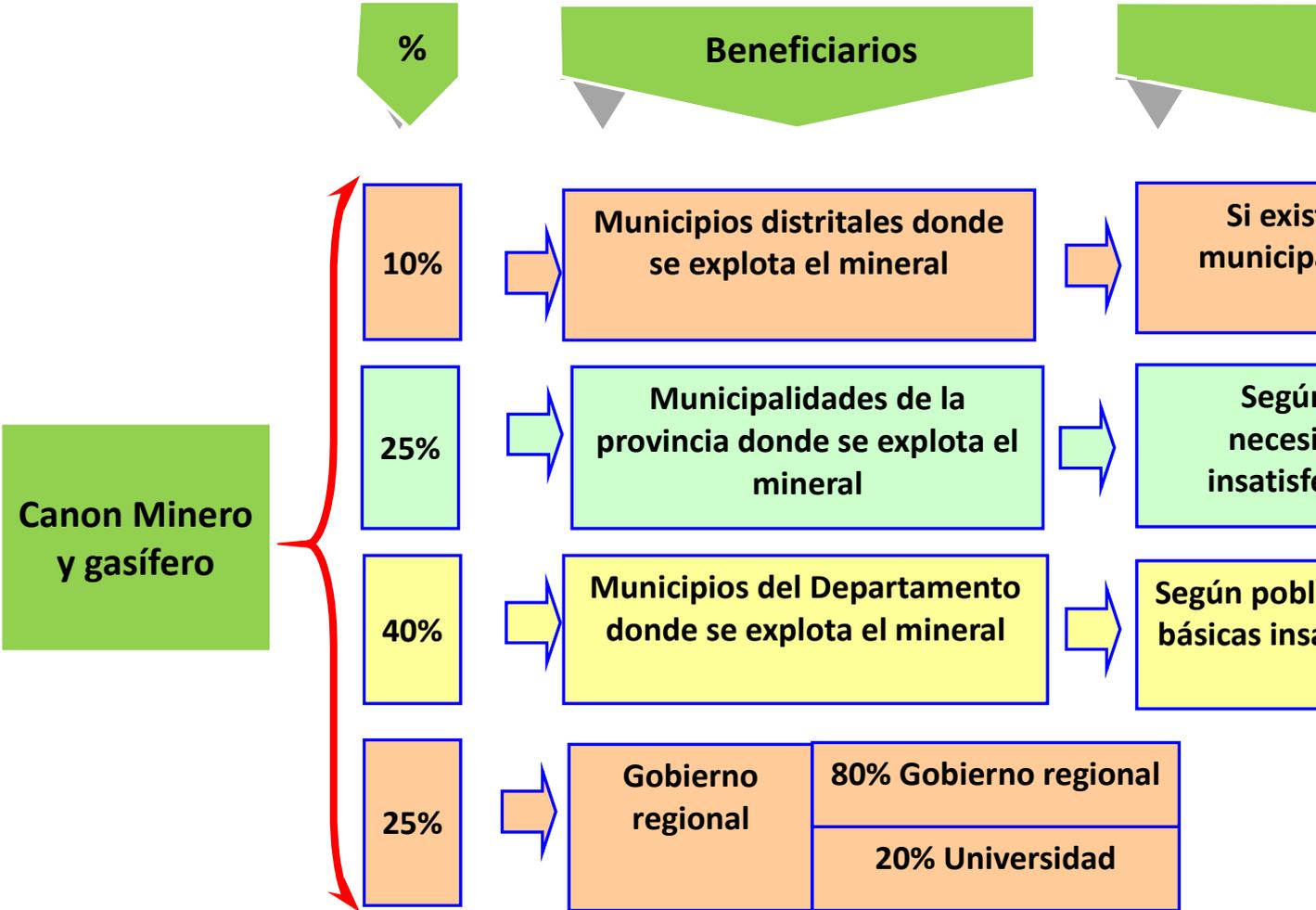
En 2004, cuando comenzó la explotación comercial del gas de Camisea, se creó el “canon gasífero”, conformado por el 50 % de las regalías más el 50% del impuesto a la renta de las empresas que explotan el gas. La distribución de este canon sigue el esquema de distribución que se aplica también a la minería (Figura 3). Todos estos cánones se concentran en las regiones productoras, generando fuertes inequidades en la distribución. Tal como veremos al hablar del tema de la redistribución de los ingresos mineros, cíclicamente surgen peticiones para reformar este sistema, pero las resistencias de las zonas productoras han frenado todos los intentos de reforma.

Figura 2. Criterio para la distribución del canon petrolero de la región Loreto



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú

Figura 3. Criterios para la distribución del canon minero y gasífero



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía y Finanzas de Perú.

4. Los procesos de reforma en el sector minería desde los años noventa

4.1 Reformas en Bolivia

A pesar de su importancia dentro del PIB nacional, los debates sobre la minería boliviana no alcanzan la relevancia pública del gas. No es extraño que las reformas de las políticas que afectan al sector hayan sido también menos publicitadas y debatidas. Hasta los años noventa, el régimen impositivo de la minería en Bolivia estaba basado en un sistema complejo de regalías que era difícil de aplicar y que facilitaba la evasión. En 1994, se introdujo un nuevo sistema que combinaba el pago del 25% de las utilidades, igual que el régimen general para cualquier empresa, con el pago de regalías. A partir del año 1997 se incorporó el Impuesto Complementario a la Minería (ICM), un impuesto variable en función del precio de los diferentes minerales y que, en determinadas condiciones sustituye a las regalías. Como corresponde con el periodo de influencia neoliberal en el que fueron introducidas, estas

reformas fueron fundamentalmente técnicas y pretendían fomentar la competitividad del sector (Sanchez-Albavera y Lardé, 2006).

En 2007, en el contexto de una fuerte escalada de los precios de los minerales, el gobierno de Evo Morales intentó capturar una mayor parte de la renta generada por el sector. El Ministerio de Hidrocarburos pidió una asesoría técnica para diseñar un nuevo esquema impositivo. El Gobierno asumió esta propuesta parcialmente pero la combinó con sus propias propuestas. El sistema resultó muy complejo y al cabo de un año el Gobierno decidió modificar de nuevo la legislación. En 2009 el Gobierno simplifica el esquema de tributación del sector y pasa a combinar de nuevo regalías con impuesto a las utilidades: se impone una regalía en función del tipo de mineral y de su precio, se retoma el impuesto a las utilidades del 25% y se le añade un impuesto extra a las utilidades del 12,5%.

Este esquema impositivo se aplica a todo el sector minero, desde la minería mediana a las cooperativas. En el caso de la minería de pequeña escala y cooperativa, los comercializadores que acopian y venden la producción son los sujetos al impuesto. Estos tienden a trasladar a sus proveedores el peso impositivo a través de los precios.

Respecto a la distribución de estos ingresos fiscales, las regalías se distribuyen a los departamentos productores, yendo el 65% a las prefecturas y el 35% a los municipios. El impuesto a las utilidades y el impuesto extra a las utilidades van al TGN y una parte se distribuye a los gobiernos sub-nacionales según la fórmula de participación que aplica a todos los ingresos del TGN.

A pesar de lo reciente de esta reforma, desde el 2011 el Ministerio de Minería está trabajando en un anteproyecto de nueva ley de minería que aborda también una reforma del sistema impositivo del sector. En la preparación del anteproyecto han participado todos los actores involucrados en el sector: la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (FENCOMIN), la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), la Cámara Nacional de Minería (CANAMIN), COMIBOL, y el propio Ministerio¹⁴. Después de meses de trabajo, al final de 2011 el trabajo de la comisión quedó bloqueado al abordar el tema de la tributación. Aparentemente, no han podido llegar a un esquema impositivo que satisfaga al conjunto de los actores. El peso de los sindicatos y de las cooperativas en este sector hace que el Gobierno no se atreva a imponer reformas similares a las realizadas en el sector de los hidrocarburos¹⁵.

4.2 Reformas en Perú

Al igual que ocurrió con los hidrocarburos, al principio de la década de los noventa, el gobierno de Alberto Fujimori introdujo reformas importantes en la regulación del sector minero. En noviembre de 1991 se promulgó la Ley de Promoción de Inversiones en el sector minero -Decreto Legislativo 708-, que modifica la Ley General de Minería de 1981. La reforma reduce la participación estatal en el sector minero y promueve la inversión privada a través, fundamentalmente, de incentivos fiscales y la simplificación de los trámites administrativos para la obtención de concesiones mineras. La nueva ley reconocía: (i) estabilidad tributaria, cambiaria y administrativa; (ii) pago de impuestos sólo de un 30 % de

¹⁴ Sin embargo no participan representantes de las comunidades ni el Ministerio de Medio Ambiente.

¹⁵ Entrevista LPB-011, 07-11-2011

las utilidades, igual que el que aplica a otro tipo de empresas; (iii) reconocimiento de la deducción de tributos que inciden en la producción; (iv) no discriminación en materia cambiaria y otras medidas de política económica entre inversionistas nacionales e internacionales; (v) libertad para la repatriación de utilidades, dividendos y cualquier otro tipo de recursos financieros; (vi) garantía de disponibilidad de moneda extranjera; (vii) libre comercialización de los productos minerales; y (viii) simplificación administrativa. La reforma promovió la inversión en exploración y comenzaron a plantearse nuevas grandes minas. Las nuevas inversiones quedaron exoneradas del pago de regalías y, además, los contratos de estabilidad financiera blindaban a las empresas frente a posibles cambios en la legislación. Estas políticas estaban diseñadas para atraer la inversión tras el colapso del sector en la década de los ochenta y la guerra interna que había asolado las zonas rurales del país donde se encuentran los yacimientos. Sin embargo, este régimen tan favorable para las empresas comenzó a ser visto con recelo por gran parte de la población a partir de 2003, cuando el precio internacional de los minerales comenzó a subir y con él las ganancias de las empresas mineras. En el año 2005, un grupo de congresistas de regiones mineras presentaron un proyecto de ley para la introducción de regalías. El proyecto contó con la oposición del poderoso Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y, por supuesto, de las empresas. Los congresistas basaron su propuesta en un estudio realizado por un experto internacional (Otto, 2002), pero hicieron una interpretación libre del mismo, asumiendo sólo algunas de sus conclusiones. La SNMPE intentó frenar el proyecto, pero el Congreso aprobó finalmente la Ley y el presidente Toledo, que tenía menos de un 10% de aceptación popular en ese momento, se sintió obligado a promulgar la Ley en contra de la opinión del ministro de Economía y Finanzas¹⁶. De todas maneras, el pago de regalías sólo afectó a las operaciones antiguas que no estaban protegidas por los contratos de estabilidad y a las nuevas inversiones. El siguiente intento de reforma se remonta al periodo previo a las elecciones presidenciales de 2006. En el contexto de un fuerte aumento del precio internacional de los minerales, varios agentes políticos pidieron la revisión de los contratos de estabilidad tributaria para introducir un impuesto a las sobreganancias mineras y el pago de regalías a las minas que habían quedado exentas de la aplicación de la Ley aprobada en 2006. Alan García, el candidato ganador, asumió estas preocupaciones como parte de su programa electoral. Sin embargo, apenas asumida la presidencia, se desdijo de sus promesas y cedió frente a los intereses de las compañías mineras, ofreciendo algunas medidas alternativas al pago de regalías y al impuesto a las sobreganancias. En diciembre de 2006, García hizo público el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP), popularmente conocido como el “óvulo minero”. El PMSP fue un acuerdo entre el Gobierno y las compañías mineras que exoneraba a estas últimas del pago de impuestos a las ganancias extraordinarias a cambio de comprometerse a invertir en los siguientes cinco años un monto predeterminado en proyectos de desarrollo social en las zonas de influencia de sus operaciones. Las propias empresas serían responsables de la gestión de esos recursos, siguiendo unas reglas mínimas acordadas con el Estado. Este acuerdo alimentó el descontento popular porque ponía de manifiesto una clara subordinación del Gobierno a los intereses mineros.

¹⁶ La ley determinaba las siguientes pagos: (i) hasta ventas de US\$ 60 millones = 1% valor producción; (ii) exceso de US\$ 60 millones hasta US\$ 120 millones = 2% valor producción; (iii) por encima de US\$ 120 millones = 3% valor producción

El impulso para un cambio en el régimen tributario de la minería volvió a surgir antes de las elecciones presidenciales de 2011. De hecho, tanto los candidatos como las propias compañías daban por descontado que sería necesario introducir algún cambio para rebajar la presión social. Unos meses antes de las elecciones tanto el MEF como la SNMPE contrataron expertos para tener algunas propuestas preparadas para presentar al nuevo Gobierno (Otto, 2011). La victoria de Ollanta Humala, el candidato nacionalista, generó inquietud entre las empresas mineras. El presidente Humala sabía que su actuación en relación a los impuestos a la minería era importante para marcar su estilo de gobierno. Por una parte tenía que “conquistar” a las empresas para que confiaran en él y la inversión extranjera continuara fluyendo, por otro lado tenía que mostrar a sus votantes que estaba dispuesto a exigir a las empresas un mayor nivel de compromiso con el desarrollo del país.

A los pocos días de asumir el poder, en el mes de agosto, el premier Salomón Lerner comenzó la negociación con el equipo técnico de la SNMPE, que presentó la propuesta que había preparado para ellos la consultora Apoyo. El Gobierno expresó la necesidad de conseguir una recaudación extra de al menos 3000 millones de nuevos soles (1100 dólares americanos). Las reuniones se realizaron al máximo nivel con la frecuente presencia del premier, el ministro de economía y finanzas, la presidenta de la SNMPE y representantes de las principales empresas mineras. En menos de dos semanas los dos equipos negociadores alcanzaron un acuerdo. El Gobierno remitió al Congreso el resultado de la negociación para que lo convirtiera en Ley sin hacer ninguna modificación, dándole 48 horas para completar el trámite. El resultado satisfizo a todas las partes (ver Tabla 6). El Gobierno presentó a la opinión pública un aumento de la recaudación fiscal y su habilidad para forzar a las empresas mineras a pagar más sin romper los contratos de estabilidad y la confianza en el modelo económico¹⁷. Las empresas cambiaron las regalías ad-valorem aprobadas en 2005 por regalías en función de utilidades y consiguieron minimizar el impacto sobre sus cuentas de resultados.

Respecto a la distribución de los ingresos fiscales procedentes de la minería, en 1992, en línea con la nueva Ley General de Minería diseñada para atraer inversión extranjera a ese sector, el Gobierno introdujo el “canon minero” que distribuía el 20% del impuesto a la renta pagado por las compañías mineras al territorio en el que las rentas habían sido generadas. En 2001, el Parlamento aprobó la Ley del Canon -Ley N° 27506-, que ampliaba este mecanismo a otras industrias extractivas y que, en el caso de la minería, aumentaba el canon del 20% al 50% del impuesto a la renta pagado por las compañías. Los alcaldes de las zonas mineras llevaban muchos años promoviendo ese cambio, sin tener éxito. Sin embargo, en el año 2000 consiguieron la complicidad de algunos empresarios mineros que estaban interesados en que la población alrededor de las operaciones mineras se beneficiara de la renta generada, disminuyendo así la presión que ejercía sobre las propias empresas.

¹⁷ Aunque todos los negociadores hablaron de 3000 millones de nuevos soles adicionales, parece ser que la cifra es un poco menor, a pesar de haber introducido en el cálculo los impuestos a pagar por las nuevas minas que se espera empiecen a operar próximamente.

Tabla 6. Nuevos impuestos a la minería incorporados en 2011

Impuesto	Empresas sin contrato de estabilidad		Empresas con contrato de estabilidad
	Regalías	Impuesto especial a la minería	Gravamen especial a la minería
Novedad	Sustituye a regalías previas	Nuevo	Nuevo
Base de cálculo		Utilidad operativa	
Tasas según rango de margen operativo	De 1% al 12% (mínimo del 1% de ventas)	De 2 a 8,4%	De 4% al 13,12%
Tratamiento contable	Deducible como gasto para el cálculo del Impuesto a la Renta		

Fuente: elaboración propia

La ley original tuvo numerosas reformas para ajustar los porcentajes de distribución a cada uno de los municipios. Así, desde noviembre de 2001 hasta el primer trimestre de 2003, se presentaron más de veinte propuestas de reforma¹⁸. En los debates, la determinación de los porcentajes de reparto del canon a diferentes gobiernos sub-nacionales se hacía en función de las presiones de la población y de las transacciones entre distintos congresistas, pero sin basarse en ninguna simulación de los distintos escenarios posibles. La situación derivó en un absurdo cuando, en 2004, la improvisación de una de las reformas hizo que algunas municipalidades de distritos que albergaban grandes minas recibieran transferencias per cápita más bajas que sus vecinos. En consecuencia, una nueva avalancha de propuestas para priorizar a las municipalidades productoras en la distribución del canon inundó el Parlamento (Congreso de la República - Perú, 2004b). El resultado fue una nueva Ley -Nº 28.332- que fue unánimemente aprobada en julio de 2004 (Congreso de la República - Perú, 2004a). Los criterios de distribución de esta ley se encuentran reflejados en la Figura 3. A partir de 2005, la Ley de Regalías determinó que todas las regalías debían ser distribuidas a los gobiernos sub-nacionales con un alto grado de concentración en la municipalidad productora¹⁹.

En 2004, cuando la última reforma del canon fue aprobada, las transferencias de canon minero y regalías ascendieron a 308 millones de nuevos soles a precios constantes de 1996 (90 millones de dólares americanos). El aumento del precio mundial de los minerales supuso que las transferencias se multiplicaran por 13 en tres años. Debido a los cambios en la legislación, este aumento se concentró en unas pocas regiones, generando fuertes inequidades. Durante los últimos años se han intentado varias reformas de la Ley del Canon, para lograr una distribución más equitativa. En el año 2008, una comisión del Congreso que estaba estudiando una posible reforma tuvo que ser disuelta sin llegar a hacer una propuesta concreta

¹⁸ Se puede consultar un resumen de estas propuestas en Arellano-Yanguas (2011b).

¹⁹ Fórmula para la distribución de regalías mineras: 20% para la municipalidad distrital de donde se extrajo el recurso (en teoría un 50% de este monto debería destinarse a las comunidades campesinas afectadas); 20% para las municipalidades de la provincia donde se extrajo el recurso; 40% para las municipalidades de la región donde el recurso fue extraído; 15% para el gobierno regional; y, finalmente, 5% a las universidades públicas de la región donde se extrajo el recurso.

porque en cuanto la población y las autoridades de las regiones mineras se enteraron de su existencia se movilizaron para evitar ningún tipo de reforma (Zeballos, 2008).

Tras las elecciones de 2011, el presidente Ollanta Humala anunció una reforma de la Ley del Canon. De hecho, el MEF estuvo durante varios meses trabajando en distintas propuestas técnicas que sirvieran de base para la reforma. Algunas de esas propuestas contemplaban la distribución de canon a regiones no productoras. Sin embargo, dada la conflictividad de algunas regiones mineras y la previsible resistencia de la población de esas regiones a una modificación del *statu quo*, el Gobierno prefirió postergar la reforma²⁰.

Conclusiones

Del recorrido que hemos realizado por algunas características económicas y políticas de Bolivia y Perú, y por los distintos procesos de reforma de las políticas fiscales y redistributivas en torno a las IE podemos extraer algunas conclusiones que nos ayuden a entender mejor los factores que influyen en esos procesos de reforma. Para ello vamos a revisar primero la reforma de las políticas fiscales en ambos países y después sus políticas de redistribución.

La primera conclusión es que las reformas de las políticas fiscales de los últimos años difieren notablemente entre los dos países y, dentro de cada país, entre el sector minero y el sector hidrocarburífero. En Bolivia, a partir de 1990 se identifican dos periodos bien definidos. El primer periodo, hasta la guerra del gas en 2003, se caracteriza por las reformas neoliberales impulsadas por una élite tecnocrática con el apoyo de instituciones internacionales. El segundo periodo, que vamos a denominar post-neoliberal, comienza con la contestación a las políticas anteriores y está marcado por la ascensión del MAS y la presencia política de los movimientos sociales. En Perú, en claro contraste, las políticas fiscales han tenido una mayor estabilidad desde que se implementaron las reformas de los primeros años noventa.

Para resumir el análisis de esas políticas las caracterizo de acuerdo a cinco criterios: (i) estabilidad de la política, entendida como la falta de presiones significativas para su modificación; (ii) proporción de la renta generada capturada por el estado; (iii) flexibilidad de la política para adaptarse tanto a los distintos tipos de operación como al ciclo de precios; (iv) atractivo para nuevas inversiones en el sector; y (v) grado de inclusión de distintos actores en el diseño de la política. El resumen de estas características se presenta en la Tabla 7.

En el caso de Bolivia, la visión alternativa de la gestión de los recursos naturales del país estuvo a la base del cambio de régimen político. Ese cambio, supuso a su vez, la transformación de las políticas fiscales en el sector. En Perú, aunque durante la última década ha habido fuerzas sociales que abogaban por un cambio en el modelo de gestión de los recursos naturales, estas nunca llegaron a acumular el poder necesario para forzar una reforma significativa²¹. ¿A qué se deben esas diferencias? Por supuesto, hay razones referidas a la

²⁰ Aunque pasó inadvertido, la reforma del régimen impositivo de la minería de agosto de 2011 supuso una reforma de hecho de la Ley del Canon que tiende a centralizar, aunque sólo ligeramente, la gestión de las rentas fiscales del sector minero.

²¹ Ollanta Humala en sus campañas electorales de 2006 y en 2011 incorporó ese cambio de modelo de gestión como parte de su programa electoral..

diferente estructura y cultura política de los países. A diferencia de Bolivia, Perú carece de movimientos sociales articulados a nivel nacional que puedan promover y liderar un cambio de régimen o, si quiera, forzar cambios de políticas en temas centrales para la economía del país. Sin embargo, propongo la existencia de un segundo tipo de razones relacionadas con la composición de las élites económicas y políticas. En Bolivia, las élites económicas, fundamentalmente asentadas en el oriente, no tienen presencia significativa en el sector del gas, y sólo muy marginal en la minería²². Por lo tanto, más allá de convicciones ideológicas, una mayor captación de la renta gasífera por parte del estado, no les afectaría directamente en sus intereses, siempre que no se acabe ahogando al sector. Más bien, puede tener un efecto beneficioso a través de dos mecanismos: (i) reduciendo los incentivos del Estado para aumentar la presión fiscal sobre otros sectores económicos (Dunning, 2008); y (ii) dando suficientes recursos al Estado para mantener los subsidios a los combustibles que benefician directamente a los empresarios agropecuarios.

En contraste con lo que pasa en las políticas fiscales, esas élites económicas, que también juegan un papel político importante en los departamentos del oriente, tienen un interés más directo en la distribución de los ingresos fiscales. El dinero que llega a las prefecturas les permite construir su base política para mantener un cierto equilibrio de fuerzas con el Gobierno del MAS y sus aliados. Esta hipótesis sobre el papel de las élites se ve reforzada al analizar lo que pasa en el sector minero en Bolivia y, sobre todo, en Perú. En el sector minero boliviano, la reforma fiscal no ha sido tan incisiva como en el de los hidrocarburos. Algunos de los entrevistados apuntaban a que el peso de las cooperativas, históricamente aliadas del MAS, en el sector es la razón por la que el Gobierno se ha conformado con una reforma “moderada”. De hecho, el Gobierno en lugar de imponer su visión, como ha hecho en otros casos, ha invitado a los diferentes actores a participar en la elaboración de la nueva ley de minería, que ha quedado bloqueada al abordar el tema tributario.

²² Excepto en el caso del ex presidente Sánchez de Lozada que era un empresario ligado a la minería.

Tabla 7. Características de las políticas fiscales respecto a las IE en Bolivia y Perú por sector y periodo.

País	Periodo	Sector	Estabilidad de las políticas	Renta capturada	Flexibilidad y adaptación al ciclo	Promoción de nuevas inversiones	Principales actores en el diseño
Bolivia	Periodo neoliberal 1990-2003	Hidrocarburos	Presiones para el cambio desde la sociedad	Baja	Media	Alto	Técnicos
		Minería	Media	Baja	Media	Media	Técnicos
	Periodo post-neoliberal	Hidrocarburos	Difícil de cambiar por presión social	Alta	Baja	Baja	Movimientos sociales
		Minería	Numerosos cambios	Baja	Media	Baja	Proceso inclusivo
Perú	Periodo 1990-2011	Hidrocarburos	Alta	Media	Media	Baja	Técnicos
		Minería	Política muy estable a pesar de presiones	Baja	Baja	Alta	Técnicos y empresas

La situación de Perú también parece corroborar la hipótesis. La élite económica tiene fuertes intereses en el sector minero y, a pesar de las presiones populares, ha defendido con éxito el *statu quo* de una presión tributaria baja. Su influencia dentro del MEF, y su control de los medios de comunicación han sido factores claves para amortiguar los debates sobre el tema y frenar los intentos de reforma²³. Con frecuencia, han usado el tema de la distribución de las rentas mineras a través del canon para desviar el foco de atención sobre los temas fiscales.

Al contrario de lo que pasa en la minería, las élites nacionales han estado y continúan estando al margen del sector hidrocarburos. Para algunos expertos, eso explicaría el que la captura de renta por el estado sea significativamente mayor en ese sector.²⁴

En general parece que ninguna de las políticas aplicadas en los dos países ha conseguido equilibrar adecuadamente la captura de la renta por parte del Estado con la sostenibilidad a largo plazo del sector mediante la promoción de la inversión. El esquema neoliberal de Bolivia (1990-2003) fomentó la inversión pero redujo sustancialmente la participación del Estado en la renta generada, lo que ponía en entredicho el potencial de generar desarrollo de esa estrategia. El cambio radical a partir de 2003 ha aumentado significativamente la participación del Estado en la renta, pero parece haber desincentivado la inversión en exploración y desarrollo de nuevos campos. Por su parte, en Perú, la continuidad del modelo neoliberal ha promovido la inversión en el sector minero. La combinación de incremento moderado de la producción y altos precios ha permitido al Estado peruano aumentar los ingresos fiscales a pesar de la relativamente baja presión fiscal. Sin embargo, la falta de legitimidad del sistema genera inestabilidad social y conflictividad que dificulta tanto la inversión como el desarrollo (Arellano-Yanguas, 2011b).

La incorporación de distintos actores en el proceso de elaboración de políticas es también desigual en ambos países. En general las reformas neoliberales se hicieron a partir del trabajo de técnicos y, como mucho, con la participación de las empresas y sus lobistas. En esas reformas se obvió el parecer de la población y del resto de actores involucrados. Por el contrario, la reacción frente a esas políticas y las reformas que les han acompañado, se ha basado en movilizaciones sociales construidas alrededor del malestar de amplios sectores de la población, pero, en general, sin tener en cuenta elementos de viabilidad técnica. En ambos casos estuvieron ausentes la deliberación pública y la participación cualificada de los parlamentos que se convirtieron en puros subscriptores de acuerdos firmados en los despachos de las empresas o de las exigencias de los grupos que se movilizaban en las calles.

Finalmente se debe hacer una reflexión sobre las condiciones políticas para la reforma. La historia de Bolivia y Perú muestra que esta es diferente para los diversos sectores. En primer lugar, parece que la atención pública tiende a centrarse en un sector dominante que adquiere una carga política y simbólica especial. La introducción de reformas en ese sector dominante es mucho más difícil que en los otros sectores. Durante los últimos 20 años, Bolivia ha hecho varias reformas importantes en el régimen fiscal de la minería con relativamente poca atención pública. Sin embargo, la modificación de las leyes que afectan al gas sólo ha podido hacerse en momentos de crisis política importante. Lo mismo ocurre en Perú, donde la legislación sobre la tributación de los hidrocarburos se ha modificado varias veces sin

²³ La introducción de regalías en 2005 fue la excepción que escapó a su control.

²⁴ Entrevista LIM-006, 12-10-11

conocimiento de la opinión pública, mientras que el régimen fiscal de la minería se ha mantenido prácticamente inalterado durante 20 años a pesar de distintos intentos y promesas. En este caso, una reforma muy moderada sólo fue posible en los primeros días del gobierno de un presidente que llegó al poder con un claro mandato popular de modificar esa política en términos más radicales que los finalmente resultantes.

Una vez que el Estado captura una porción de la renta de las IE, surge la cuestión de cómo se redistribuyen y utilizan esos recursos. Uno de los dilemas que afrontan los gobiernos es el grado de participación de los territorios donde se extraen los recursos en la gestión de esas rentas. Tanto en Bolivia como en Perú, ha habido una tradición histórica de devolución de una parte de los ingresos fiscales, fundamentalmente petroleros, a las regiones productoras. En las dos últimas décadas la tendencia a descentralizar las rentas se ha consolidado y ha suscitado múltiples debates y conflictos. Existen notables diferencias en la economía política de la distribución de las rentas entre los dos países, sin embargo, ambos tienen en común que la modificación de las políticas de distribución es más difícil y conflictiva que la de las políticas fiscales.

En Bolivia, desde hace muchas décadas, los departamentos del oriente, productores de petróleo y gas, han recibido una parte de las regalías pagadas al estado. Esas regalías han fortalecido la posición política de las élites regionales y han llegado a ser concebidas por buena parte de la población de esas regiones como un “derecho” que compensa tanto el uso de recursos que les pertenecen como las externalidades negativas causadas por la explotación. Así, en la reforma del sector hidrocarburos que se planteó tras la guerra del gas, nadie puso en cuestión la distribución que se hacía de esas regalías, y más bien se vio como deseable que la “recuperación” de la soberanía sobre los recursos naturales fuera acompañada de un mayor grado de descentralización en la gestión de la renta procedente de las IE. El MAS apoyó esa línea de reforma al votar a favor de que una parte del IDH se transfiriera a los municipios y prefecturas, en este caso de regiones productoras y no productoras.

Cuando el MAS llegó al poder, el gobierno se dio cuenta de que sus principales opositores políticos se concentraban en las prefecturas ricas del oriente, y que los prefectos utilizaban los recursos de las regalías para construir su propia base política con la que hacerse fuerte frente al MAS. En ese contexto el gobierno planteó una revisión de los criterios de distribución del IDH que recentralizaba una parte de la gestión de los recursos y favorecía a los municipios frente a las prefecturas. Con esa jugada conseguía neutralizar un posible frente opositor común de los municipios y las prefecturas, a la vez que debilitaba a sus oponentes políticos.

A pesar de que en los últimos años se ha visto que el sistema de distribución del IDH genera algunas distorsiones, el gobierno ya no ha sido capaz de abordar la reforma por el miedo a las reacciones de los distintos actores. De hecho, en se prevé la nueva ley de hidrocarburos que está en preparación deje fuera el tema de la distribución para evitar el veto de algunos actores. Algo similar pasa en Perú, a pesar de que el actual sistema del canon genera numerosos problemas, el gobierno tiene dificultades para llevar a cabo una reforma del sistema por miedo a que los actores de las zonas productoras generen conflictos que el Gobierno no se siente en condiciones de gestionar.

Referencias

- AHMAD, E. y MOTTU, E. (2003): Oil revenue assignments: country experiences and issues. En DAVIS, J., OSSOWSKI, R. y FEDELINO, A. (eds.) *Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries*, International Monetary Fund, Washington.
- ALBÓ, X. (2002): Bolivia: from indian and campesino leaders to councillors and parliamentary deputies. En SIEDER, R. (ed.) *Multiculturalism in Latin America: Indigenous rights, diversity and democracy*, Palgrave, Basingstoke.
- ALBÓ, X. (2009): Larga memoria de lo étnico en Bolivia, con temporales oscilaciones. En CRABTREE, J., GRAY-MOLINA, G. y WHITEHEAD, L. (eds.) *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente*, PNUD, Plural Editores, La Paz.
- ARELLANO-YANGUAS, J. (2011a): "Aggravating the resource curse: decentralisation, mining and conflict in Peru". *Journal of Development Studies*, 47, 617-638.
- ARELLANO-YANGUAS, J. (2011b): *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras de Perú*, IEP y PUCP, Lima
- AUTY, R. (2006): "Mining enclave to economic catalyst: large mineral projects in developing countries". *Brown Journal of World Affairs*, 13, 135-145.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ (2012): *Estadísticas* [Online]. Lima. <http://www.bcrp.gob.pe/bcr/Cuadros/Cuadros-Anuales-Historicos.html> [acceso 3 de mayo 2012].
- BARMA, N., KAISER, K., LE, T. M. y VIÑUELA, L. (2012): *Rents to riches? The political economy of natural resource-led development*, The World Bank, Washington.
- BARRAGÁN, R. (2009): De hegemonías y ejemonías: una perspectiva histórica. En CRABTREE, J., GRAY-MOLINA, G. y WHITEHEAD, L. (eds.) *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente.*, PNUD y Plural Editores, La Paz.
- BEBBINGTON, A. (2012): Extractive industries, socio-environmental conflicts and political economic transformations in Andean America. En BEBBINGTON, A. (ed.) *Social conflict, economic development and extractive industry: evidence from South America*, Routledge, Abingdon.
- BOADWAY, R. y SHAH, A. (eds.) (2007): *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*, The World Bank, Washignton.
- BRIDGE, G. (2008): " Global production networks and the extractive sector: governing resource-based development". *Journal of Economic Geography*, 8, 389-419.
- BRINKERHOFF, D. y CROSBY, B. (2002): *Managing policy reform: concepts and tools for decision makers in developing and transitioning countries*, Kumarian Press, Bloomfield.
- BROSIO, G. (2003): Oil revenue and fiscal federalism. En DAVIS, J., OSSOWSKI, R. y FEDELINO, A. (eds.) *Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries*, International Monetary Fund, Washington.
- CASELLI, F. y MICHAELS, G. (2009): *Do oil windfalls improve living standards? Evidence from Brazil*, Discussion Paper n° 7579, Centre for Economic Policy Research, Londres.
- COLLIER, P. y VENABLES, A. (2011): *Plundered nations? Successes and failures in natural resource extraction*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA - PERÚ (2004^a): Diario de los debates de la sesión plenaria de los días 7 y 15 de Julio, Lima.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA - PERÚ (2004b): Dictamen de la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera sobre proyectos de ley que modifica las leyes N° 27506 y N° 28077, Lima.
- COTLER, J., BARRENECHEA, R., GLAVE, M., GROMPONE, R. y REMY, M. I. (2009): *Poder y cambio en las regiones*, PNUD - Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- CRABTREE, J. (2005): *Patterns of protest: politics and social movements in Bolivia*, Latin America Bureau, Londres.
- DANIEL, P., KEEN, M. y MCPHERSON, C. (eds.) (2010): *The taxation of petroleum and minerals: principles problems and practice*, Routledge, Abingdon.
- DAVIS, J., OSSOWSKI, R. y FEDELINO, A. (eds.) (2003): *Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries*, International Monetary Fund, Washington.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2012): *Reporte de conflictos sociales*. [Online]. <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php> [acceso, febrero 19 2012].
- DUNNING, T. (2008): *Crude democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- DURAND, F. (2009): La gravitación del empresariado en la era neoliberal. En PLAZA, O. (ed.) *Cambios sociales en el Perú 1968-2008*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- ESPINOZA MORALES, J. (2010): *Minería boliviana, su realidad*, Plural editores, La Paz.
- FIGUEROA, A. (2001): *Reformas en sociedades desiguales: la experiencia peruana*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

- GRAY-MOLINA, G. (2009): Relaciones Estado/sociedad en Bolivia: la fuerza de la debilidad. En CRABTREE, J., GRAY-MOLINA, G. y WHITEHEAD, L. (eds.) *Tensiones irresueltas: Bolivia, pasado y presente*. PNUD, Plural Editores, La Paz.
- INE (2012): *Estadísticas económicas* [Online]. <http://www.ine.gob.bo/> [acceso 5 may 2012].
- INEI (2011): *Perú, compendio estadístico 2011*, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima
- JOHNSTON, D. (2007): How to evaluate the fiscal terms of oil contracts. En HUMPHREYS, M., SACHS, J. y STIGLITZ, J. E. (eds.) *Escaping the resource curse*, Columbia University Press, Nueva York.
- KURAMOTO, J. (1999): *Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A.*, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima.
- MANCO ZACONETTI, J. E. (2002): *Privatización e hidrocarburos: mito y realidad. Perú 1991-2002*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.
- MANRIQUE, N. (2006): Democracia y nación: la promesa pendiente. En PROGRAM., U. N. D. (ed.) *La democracia en Perú (vol. 2): proceso histórico y agenda pendiente*, UNDP, Lima.
- MAYORGA-ALBA, E. (2009): *Extractive industries value chain*, World Bank, Washington,
- MCLURE, C. (2003): The assignment of oil taxes revenues. En DAVIS, J. M., OSSOWSKI, R. y FEDELINO, A. (eds.) *Fiscal policy formulation and implementation in oil-producing countries*, International Monetary Fund, Washington.
- MCNEISH, J. A. (2006): Stones on the road: the politics of participation and the generation of crisis in Bolivia. *Bulletin of Latin American Research*, 25, 220-240.
- MINISTERIO DE MINERÍA Y METALURGIA (2009): *Estadísticas del sector mienro-metalúrgico*, La Paz.
- MORGANDI, M. (2008): *Extractive industries revenues distribution at the sub-national level: the experience in seven resource-rich countries*, Revenue Watch Institute, Nueva York.
- NAVAJAS, F. (2009): Reforma y contrarreforma de la política de hidrocarburos en Bolivia: incentivos tributarios versus restricciones políticas. En CANDIA, F. y PACHECHO, N. (eds.) *El péndulo del gas: estudios comparativos de la política de hidrocarburos*, Fundación Milenio, La Paz.
- NYLANDSTED, M., YANKSON, P. y FOLD, N. (2009): Does FDI create linkages in mining? The case of gold mining in Ghana. En RUGRAFF, E., SÁNCHEZ-ANCOECHEA, D. y SUMNER, A. (eds.) *Transnational corporations and development policy: critical perspectives*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- OTTO, J. (2002): Position of the Peruvian taxation system as compared to mining taxation systems in other nations, Colorado School of Mines, Boulder.
- OTTO, J. (2011): Analysis of Peruvian mineral sector fiscal reform options, Ministerio de Economía y Finanzas, Lima.
- PAREDES, M. (2012): Extractive dependence in Bolivia and the persistence of poor state capacity. En THORP, R., BATTISTELLI, S., GUICHAOUA, Y., ORIHUELA, J. C. y PAREDES, M. (eds.) *The developmental challenges of mining and oil: lessons from Africa and Latin America*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- RAW MATERIAL GROUP (2011): *Annual survey of global mining investment* [Online]. <http://www.wompi-int.com/story/2011vol01/story024.htm> [acceso enero 27 2012].
- REVESZ, B. y DIEZ, A. (2006): El triángulo sin cúpula, o los actores desregulados en los conflictos mineros. En TOCHE, E. (ed.) *Perú hoy: nuevos rostros en la escena nacional*, Desco, Lima.
- SANCHEZ-ALBAVERA, F. y LARDÉ, J. (2006): *Minería y competitividad internacional en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- TAHBUB, M., GANDARILLAS, M. y RODRIGUEZ, G. (2008): *La nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia: la lucha de un pueblo por sus recursos naturales*, Icaria, Barcelona.
- THORP, R., BATTISTELLI, S., GUICHAOUA, Y., ORIHUELA, J. C. y PAREDES, M. (eds.) (2012): *The developmental challenges of mining and oil: lessons from Africa and Latin America*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- THORP, R. y BERTRAM, G. (1978): *Peru 1890-1977: growth and policy in an open economy*, The MacMillan Press, Londres.
- VELASQUEZ, R. (2011): *Situación del sector hidrocarburos en Bolivia*, Fundación Jubileo, La Paz.
- WEBB, R. (1975): Government policy and the distribution of income in Peru 1963-1973. En LOWENTHAL, A. (ed.) *The Peruvian experiment: continuity and change under military rule*, Princeton University Press, Princeton.
- ZEBALLOS, W. (2008): *Informe final del grupo de trabajo de modificaciones a la legislación del canon.*, Congreso de la República del Perú, Lima.