



CONTENIDO

La maldición de los recursos naturales y la falta de inversión	3
El caso de Bolivia	3
Conectando los puntos	6
El problema no se resuelve por partes	7
Tres problemas comunes	8
Salir de la maldición de los recursos naturales es indispensable	9
Ley Marco de Inversión como complemento imprescindible	10
Riesgos de hacer o no hacer estas leyes	11
La dimensión autonómica de las reformas	12
Propuesta de hoja de ruta	13
Consideraciones finales	15
Referencias bibliográficas	16
Anexo Autonómico	17

Dos leyes para superar el rentismo y reconstruir el clima de inversión en el Estado autonómico boliviano

Javier Aliaga Lordemann
Gover Barja Daza





<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https%3A%2F%2F>

Bolivia está transitando desde un “modelo de abundancia” (impulsado por rentas de hidrocarburos) hacia un escenario de restricción externa y fiscal, con menor producción/exportación de gas y mayores tensiones de financiamiento. En ese punto de inflexión, la discusión técnica converge en que no basta con reformas sectoriales aisladas (hidrocarburos, minería, litio, electricidad): el país requiere dos leyes marco de carácter nacional y estratégico que funcionen como “constitución económica operativa” para el aparato productivo y el manejo intertemporal de la renta: una Ley Marco de Inversión (para restaurar previsibilidad, competencia y ejecución) y una Ley Marco de Recursos Naturales energéticos, agrícolas, etc. (para capturar, administrar y transformar la renta con disciplina intergeneracional y sostenibilidad). Estas deben establecer los estándares mínimos de cumplimiento para el nivel central y para las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs), armonizando las facultades legislativas

locales con la política nacional de desarrollo. Esas leyes son muy necesarias, pero solo son ejecutables, con reglas, instituciones, transparencia y mecanismos de cumplimiento. La lógica de implementación en un Estado autónómico -incluida la conexión con provisión de servicios e infraestructura y con el financiamiento subnacional- se desarrolla en el Anexo Autónómico.



Estas leyes requieren cláusulas de compatibilidad exigible para toda norma sectorial y subnacional relevante, y una Matriz de Coherencia Normativa que identifique disposiciones a armonizar y prohíba excepciones no justificadas.





<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://www.cepaeviacolada.org/2/Fcategoria%2Fhidrocarburos%2Fhidrocarburos-precio-calidad-y-tendencia-de-futurohidrocarburos.jpg>

La maldición de los recursos naturales y la falta de inversión

La “maldición de los recursos naturales” describe el patrón—observado en parte de la evidencia histórica y comparada— en el que países con abundancia de recursos (petróleo, gas, minerales) terminan con crecimiento más bajo, mayor volatilidad y/o instituciones más débiles que países menos dotados. El término fue muy difundido por resultados empíricos, que documentan una relación negativa entre dependencia de recursos y crecimiento en varias muestras y periodos (Auty, 1993; Sachs & Warner, 2001).

La idea no es que el recurso “condene” mecánicamente, sino que abre riesgos macro-institucionales: algunos países los gestionan bien y el recurso es bendición; y otros no y aparece la “maldición” (van der Ploeg, 2011; Mehlum, Moene, & Torvik, 2006). Los canales clásicos de transmisión son tres y todos

tocan la inversión: (1) **Enfermedad Holandesa:** el auge de exportaciones y divisas aprecia el tipo de cambio real, sube costos relativos internos y reduce rentabilidad esperada de sectores transables no-extractivos (manufactura, agro exportador), bajando inversión privada diversificadora (Cerutti & Mansilla, 2008; van der Ploeg, 2011); (2) **Volatilidad y prociclicidad fiscal:** cuando el Estado gasta y contrata en boom y recorta en caída, la inversión pública se vuelve “stop-and-go”, sube el riesgo país, y se frena inversión privada de largo plazo (Frankel, 2010); (3) **Rentas e instituciones:** con reglas débiles, la renta incentiva captura, discrecionalidad y conflicto distributivo; eso eleva incertidumbre regulatoria y reduce inversión productiva (Mehlum et al., 2006; van der Ploeg, 2011).

1 En la “maldición de los recursos naturales”, stop-go describe un ciclo a tirones en el que los booms de ingresos por recursos disparan gasto y crecimiento (go) y las caídas obligan a ajustes, recortes e interrupción de inversiones (stop).

El caso de Bolivia

En el país el reciente episodio de gas natural resulta emblemático como recurso no renovable, está bastante documentado y sirve para ver “beneficios y costos” de la abundancia de recursos naturales. El boom el sector hidrocarburos se volvió el motor de exportaciones y reservas: en 2007 los hidrocarburos eran cerca de la mitad de las exportaciones (USD 2,3 mil millones) y aportaban casi un tercio de

La idea no es que el recurso “condene” mecánicamente, sino que abre riesgos macro-institucionales: algunos países los gestionan bien y el recurso es bendición; y otros no y aparece la “maldición” (van der Ploeg, 2011; Mehlum, Moene, & Torvik, 2006)

Muchos países han logrado gestionar de manera efectiva su abundancia de recursos naturales no renovables, transformando esa riqueza en crecimiento sostenido, instituciones más sólidas y progreso social

los ingresos del gobierno (10% del PIB), pero su valor agregado era alrededor de 7% del PIB y su empleo directo era bajo por ser capital-intensivo (Cerutti & Mansilla, 2008). Para 2014 (pico del ciclo), el petróleo y gas representaron 8.7% del PIB y 55% de las exportaciones totales, y aportaron más de 30% del ingreso del Tesoro (NRGI, 2016).

Estas cifras "explican" por qué el auge permitió más gasto e inversión pública, pero también por qué la economía quedó expuesta: mucha renta, poca generación directa de empleo, y alta

dependencia. El mecanismo que ocasiona problemas de inversión parece evidente cuando el ciclo se revierte, es la crónica de una muerte anunciada. Veamos la caída del superávit hidrocarburífero, donde los ingresos por gas cayeron casi 3% del PIB mientras subsidios energéticos subieron 3% del PIB, empujando la deuda pública a más de 80% del PIB y llevando las reservas internacionales a niveles "casi agotados" (IMF, 2025^a, Aliaga et al., 2025). En términos de transmisión: menos divisas origino tensión cambiaria y financiera; menos ingresos estructurales llevaron a un ajuste o monetización del déficit; más incertidumbre macro condujo a mayor tasa de descuento y menor inversión privada; y si además el auge previo apreció el tipo de cambio real, el sector no-extractivo llega "debilitado" a la fase mala (Cerutti & Mansilla, 2008; Frankel, 2010; International Monetary Fund, 2025a).

Ahora pensemos en un recurso renovable, resulta inmediato pensar en

el modelo agroexportador (soya): es un recurso renovable (tierra/biomasa) y puede ser muy positivo para crecimiento e ingresos, pero también puede volverse una "maldición" si la economía queda demasiado concentrada en un commodity y la expansión se basa más en extensificación (más tierra/deforestación) que en productividad (tecnología, riego, I+D, logística). La idea de "maldición" aquí no es que exportar agricultura sea malo; porque no lo es para nada, es que, como en el gas/minería, la dependencia y la volatilidad pueden generar trampas de inversión y de política (Auty, 1993; Sachs & Warner, 2001; van der Ploeg, 2011).

Muchos países han logrado gestionar de manera efectiva su abundancia de recursos naturales no renovables, transformando esa riqueza en crecimiento sostenido, instituciones más sólidas y progreso social; esto se refleja en la Tabla 1.



Tabla 1. Cómo han manejado otros países estos riesgos

País / herramienta	Qué hicieron	Qué canal de la “maldición” ataca	Cómo mejora el entorno de inversión
Noruega: regla fiscal y fondo soberano (GPFPG)	Regla de gasto basada en el retorno real esperado del fondo (hoy 3%) y ahorro/inversión del excedente petrolero	Prociclicidad fiscal y Dutch disease	Estabiliza gasto e ingresos, reduce sobrecalentamiento y evita que el boom distorsione señales para invertir
Chile: regla de balance estructural	Regla que desacopla gasto público del ciclo y del precio del cobre; mejora disciplina y manejo del shock	Volatilidad fiscal/prociclicidad	Permite planificar inversión pública en horizontes largos, reduce riesgo macro para inversión privada
Botswana: ahorro de renta mineral (Pula Fund)	Fondo para ahorrar excedentes (mineral) y gestionar activos externos; creado en 1994	Volatilidad y agotamiento del recurso	Amortigua caídas de ingresos y preserva capacidad de inversión pública cuando el commodity baja
Fondos de estabilización/ahorro (diseño general)	Reglas de depósitos/retiros para suavizar ingresos y reducir presión cambiaria	Volatilidad y Enfermedad Holandesa	Reduce “stop-and-go” del gasto, protege inversión pública y expectativas
Transparencia y rendición de cuentas; Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)	Estándares y divulgación de pagos/ingresos extractivos; evidencia reciente asocia EITI con mayor recaudación	Captura/rentismo institucional	Mejora gobernanza y previsibilidad, reduce riesgo de corrupción/renegociación y mejora clima inversor
Política fiscal menos procíclica (idea de política)	Reglas/claúsulas para ahorrar en booms y permitir estabilización en caídas	Prociclicidad macro	Baja volatilidad de demanda y reduce la prima de riesgo, favoreciendo inversión privada

Fuente: Elaboración propia con base en Royal Ministry of Finance of Noruega (2025), Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile (sf), Bank of Botswana (sf) y Extractive Industries Transparency Initiative (2023).



Conectando los puntos



Bolivia pasa de un “modelo de abundancia” basado en renta hidrocarburífera a un régimen de restricción externa y fiscal (menor producción/exportación de gas, tensiones de financiamiento). En términos técnicos, esto equivale a que el país deja de disponer de un flujo cuasi-exógeno de divisas y renta fiscal que antes relajaba simultáneamente la restricción de balanza de pagos y la presupuestaria. Cuando esa renta cae, los canales de la maldición se vuelven más dañinos para la inversión: la volatilidad de términos de intercambio y la prociclicidad fiscal generan inversión pública “stop-and-go”; la pérdida de divisas eleva el riesgo cambiario/financiero y sube la tasa de descuento; y la incertidumbre regulatoria asociada al rentismo reduce la inversión privada.

En ese marco, una Ley Marco de Inversión funciona como la pieza que corrige el canal “institucional-micro” de la maldición: debe reducir la prima de riesgo regulatorio y la varianza del retorno esperado mediante reglas estables y exigibles para entrada/salida, competencia, arbitraje, contratación, solución de controversias, derechos de propiedad y ejecución de proyectos. Técnicamente, el objetivo es desplazar el equilibrio desde uno “rentista” (incentivos a captura y proyectos de bajo rendimiento social) a uno “productivo” (incentivos a invertir en sectores transables y en productividad), tal como sugiere el contraste entre instituciones “grabber-friendly”² y “producer-friendly”³.

² Grabber-friendly es un entorno donde es fácil capturar rentas (por corrupción, discrecionalidad o clientelismo).

³ Producer-friendly es un entorno donde es fácil invertir y producir (reglas claras, competencia, seguridad jurídica y buena infraestructura).

En un contexto donde el auge gasífero elevó la dependencia externa y fiscal y luego se revirtió, la ley de inversión es el instrumento para re-ancorar expectativas: bajar el costo de capital, alargar horizontes de planificación y permitir que la inversión privada vuelva a ser el motor de diversificación. Para evitar “burocracia vacía”, la LMI debería exigir Análisis de Impacto Regulatorio (RIA) con contenidos mínimos y revisión ex post de incentivos y regulaciones clave.

A su vez, la Ley Marco de Recursos Naturales (energéticos, agrícolas, etc.) es la pieza que corrige el canal “macro-intertemporal” de la maldición: define reglas de captura de renta, ahorro/estabilización y transformación productiva con disciplina intergeneracional y sostenibilidad. Su función técnica es separar (a) el componente transitorio/volátil de los ingresos de recursos (que debe ahorrarse o estabilizarse) del (b)

El deterioro de divisas y fiscalidad (caída de ingresos por gas y aumento de subsidios) se traduce en tensión cambiaria/financiera y menor inversión privada

componente permanente compatible con una senda fiscal sostenible; esto reduce la prociclicidad, protege la inversión pública de largo plazo y evita que el tipo de cambio real y el gasto se sobre-expandan en booms. El deterioro de divisas y fiscalidad (caída de ingresos por gas y aumento de subsidios) se traduce en tensión cambiaria/financiera y menor inversión privada; una ley bien diseñada atacaría exactamente ese mecanismo al crear reglas automáticas de depósitos/retiros, transparencia y cumplimiento.



<https://www.google.com/imgres?q=tensi%C3%B3n+cambiar>



Conviene especificar si la regla opera sobre balance estructural o gasto estructural, cómo se estima el ingreso “permanente” (precio de referencia de largo plazo y ajuste por ciclo), y definir gatillos automáticos de depósito/retiro del fondo integrados al presupuesto. Además, la gobernanza del fondo debería blindarse contra politización: independencia operativa, auditoría externa, publicación trimestral de flujos y prohibición explícita de usos (gasto corriente) salvo reglas de retiro; con estándar mínimo de transparencia.

El problema no se resuelve por partes

Antes de discutir leyes sectoriales como hidrocarburos, minería, litio, agricultura, etc., se debe tener claridad y acuerdos sobre la Ley de Inversiones y la Ley de Recursos Naturales. Mirar el problema “por sector” suele llevar a soluciones parciales: ajustar la ley de hidrocarburos, retocar minería/litio, o

lanzar incentivos para agroexportación. Pero cuando se integra la evidencia de economía de recursos (volatilidad y agotamiento), finanzas públicas (prociclicidad y rigideces del gasto), derecho económico (seguridad jurídica, permisos y contratos), transición energética (coherencia tecnológica y fiscal) y economía política (incentivos de corto plazo), aparece un diagnóstico común: las reformas sueltas no cambian el “motor” que reproduce el ciclo, porque las fallas son sistémicas (FMI, 2025a; Banco Mundial, 2025; van der Ploeg, 2011).



La visión actualmente dominante, centrada en reactivar hidrocarburos, electricidad, energías renovables y litio mediante nuevas leyes sectoriales, responde a una necesidad real de actualización regulatoria y de recuperación de condiciones para la inversión.

Antes de discutir leyes sectoriales como hidrocarburos, minería, litio, agricultura, etc., se debe tener claridad y acuerdos sobre la Ley de Inversiones y la Ley de Recursos Naturales.

Sin embargo, el problema boliviano no es únicamente la obsolescencia de marcos sectoriales, sino también la ausencia de una arquitectura transversal que ordene la captura, administración y transformación de la renta, junto con reglas comunes de transparencia, disciplina intertemporal y coordinación multinivel.

Sin ese marco previo o simultáneo, una agenda de reformas por sectores puede mejorar incentivos puntuales, pero no resolver por sí sola la lógica estructural de volatilidad, discrecionalidad y dependencia extractiva. Desde la perspectiva autonómica, el punto de



<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https%3A%2F%2Fwww.noticiasfides.com>

fondo es intertemporal: cuando una parte sustantiva del financiamiento subnacional depende de rentas de recursos naturales no renovables, se corre el riesgo de convertir ingresos extraordinarios, agotables y volátiles en base permanente del gasto territorial. Eso debilita la sostenibilidad fiscal de las autonomías y puede reproducir el rentismo a escala subnacional.

Tres problemas comunes

A) inconsistencia intertemporal. El Estado enfrenta incentivos para gastar en el presente cuando hay renta y trasladar costos al futuro cuando cae. Sin una regla creíble, el gasto tiende a ser procíclico y la inversión productiva sufre volatilidad.

Bolivia ilustra esta falla cuando el gasto y los precios internos se “anclan” a una bonanza pasada, pero los ingresos estructurales ya no están. La declinación de las reservas/producción de gas natural reduce divisas e ingresos asociados, mientras persisten presiones fiscales. El subsidio a combustibles operaba como ejemplo típico de inconsistencia en la trayectoria intertemporal (Aliaga & Terrazas, 2025): amortiguando el costo presente, pero acumulando una cuenta

futura (déficit, presión sobre reservas/divisas o inflación).

La inconsistencia intertemporal también aparece en recursos renovables: cuando se busca “salir de la crisis” una carta es acelerar las exportaciones agropecuarias. Los beneficios de corto plazo muy “útiles”, pueden trasladar costos al futuro si se expanden frontera agrícola y presión sobre bosques/agua/suelos sin reglas claras. La comparación internacional muestra que esta falla se corrige cuando existen reglas que obligan a pensar intertemporalmente. La lección es directa: sin una regla creíble (fiscal y de capital natural), los ciclos de precios, clima y política empujan a soluciones de hoy que se pagan mañana.

B) Incertidumbre regulatoria y costos de transacción. La inversión, especialmente la que aporta tecnología, exploración o cadenas de valor, requiere de un horizonte largo. Cuando los permisos, contratos, reglas tributarias y resolución de controversias cambian con alta frecuencia o discrecionalidad, la prima de riesgo crece y la inversión se limita.

En Bolivia, la incertidumbre regulatoria se percibe tanto en recursos no

renovables como en renovables. En no renovables (hidrocarburos y minería), el problema no es solo “precio” o “geología”: es la combinación de marcos complejos, trámites, y baja predictibilidad institucional para contratos y disputas. En conjunto, estas fricciones elevan el “costo fijo” de invertir: cuando el retorno es incierto, los proyectos se postergan o se diseñan más pequeños de lo óptimo.

El costo de transacción no es solo “papel”; es tiempo, dinero y riesgo acumulado en frontera, permisos y coordinación logística.



El proyecto Doing Business distingue costos y tiempos de cumplimiento documental y cumplimiento fronterizo, precisamente para cuantificar cuán caro es exportar/importar más allá de aranceles (World Bank, 2019). Este marco es relevante para Bolivia porque muchas inversiones renovables (agroindustria, alimentos, etc) compiten en mercados donde logística y previsibilidad regulatoria valen tanto como el rendimiento agrícola. La lectura es clara: sin reglas simples,



<https://www.ccelag.org/bolivia-liberacion-de-exportaciones-y-retorno-al-neoliberalismo/>

estables y ejecutables, la inversión se vuelve vulnerable a shocks climáticos y a trabas administrativas, se requieren metodologías tipo “Trading Across Borders”.

C) Fragmentación sectorial. Hidrocarburos, minería, litio, electricidad y renovables operan con lógicas y marcos que no necesariamente comparten principios de política, fiscales, de licitación, de transparencia o de sostenibilidad. Eso incentiva arbitrajes (rent-seeking), conflictos socioambientales y decisiones incongruentes. La fragmentación sectorial ocurre cuando cada sector “optimiza” sus propias reglas (ingresos, permisos, incentivos, controles) sin un marco común que alinee fiscalidad, transparencia, licitación, sostenibilidad y objetivos intertemporales, y a lo que se suma la fragmentación competencial. La ausencia de un marco claro de clasificación y coordinación de inversiones permite que municipios y gobernaciones emitan normativas tributarias o administrativas que pueden colisionar con los incentivos nacionales, elevando la incertidumbre. El resultado es una economía con señales mezcladas: se promueven inversiones, pero se mantienen distorsiones (subsidios, restricciones, permisos dispares) que elevan el riesgo y debilitan la consistencia macro.

La experiencia internacional muestra que la fragmentación se reduce cuando existe un “marco ordenador” que obliga a la coherencia entre sectores. En el caso de no renovables, Noruega ofrece un ejemplo de articulación institucional: un marco legal y un sistema de licencias centralizado establecen reglas para la actividad petrolera y su gobernanza, reduciendo arbitraje y elevando previsibilidad (Norskpeteroleum, 2025). En renovables, Brasil ilustra cómo la coordinación entre agricultura, control territorial y gobernanza ambiental



puede frenar la presión sobre bosques asociada a la soya (Bastos Lima & Persson, 2021).

Salir de la maldición de los recursos naturales es indispensable

Una Ley Marco de Recursos Naturales (LMRN) es el instrumento para resolver el núcleo rentista: cómo se decide cuánto extraer, cómo se captura la renta, y cómo se transforma esa renta en activos productivos y bienestar intergeneracional. Sin una ley marco, la regla real queda dictada por la coyuntura fiscal, por el precio del commodity y por la negociación política de corto plazo.

Una LMRN debe fijar un “piso institucional” común para renovables y no renovables: reglas de asignación de derechos (concesión/contrato/licencia), estándares de licitación competitiva, transparencia contractual, reparto subnacional y, sobre todo, un régimen fiscal intertemporal que no dependa del precio del mes. Bolivia sin cambios sustanciales en sus políticas actuales es insostenible y tiene el peligro de agravar desequilibrios con la caída de hidrocarburos; la lógica

técnica es introducir estabilizadores y reglas para evitar que el ajuste recaiga siempre en reservas, deuda o inflación.

En práctica, la LMRN debería incorporar dos piezas: una regla fiscal estructural y un fondo soberano (estabilización e intergeneracional). La regla fiscal estructural utiliza precios de referencia de largo plazo para estimar ingresos “permanentes” y limitar el gasto estructural, protegiendo la inversión pública priorizada y evitando expansiones insostenibles durante los booms. El fondo soberano convierte renta volátil en activos: amortigua shocks y financia inversión de largo plazo (capital humano, ciencia/tecnología e infraestructura). Esta transformación trasciende la simple acumulación de activos financieros de reserva; su fin último es garantizar la continuidad y calidad de los servicios públicos e infraestructura local, construyendo el capital humano y la productividad territorial necesarios para la sostenibilidad. El país ha recurrido a financiamiento monetario del déficit ante restricciones de mercado; una arquitectura de regla junto con un fondo reduce esa presión si está bien diseñada y gobernada.



Desde una mirada de economía política el problema puede ser que una LMI puede ser “cosmética” si no hay mecanismos creíbles de cumplimiento. Por eso la LMI debe ser operacional: registro público de contratos e incentivos, auditoría, cláusulas sunset,⁴ evaluación costo-beneficio ex post y resolución de controversias con escalamiento técnico-jurídico.

Riesgos de hacer o no hacer estas leyes

La clave no es que estas leyes

4 Una cláusula sunset (o cláusula de caducidad) es una disposición legal que establece que una ley, regulación, programa o beneficio expira automáticamente en una fecha o tras un plazo definido, a menos que sea renovado explícitamente (por ejemplo, mediante una nueva ley o votación).

reemplacen a las sectoriales; la clave es que las obliguen a alinearse. El mecanismo normativo recomendado por la deliberación es doble: i) Jerarquía y coherencia: las leyes sectoriales (hidrocarburos, minería, litio, electricidad, renovables, agro, etc.) deben ser reformadas para no contradecir principios y reglas transversales: licitación competitiva, transparencia contractual, estándares de consulta, criterios de sostenibilidad, disciplina fiscal y reglas de incentivos; ii) Mandatos verificables: la LMRN y la LMI deben incluir metas e indicadores exigibles: porcentaje de renta destinado a ahorro intergeneracional; reglas de depósito/retiro del fondo; tiempos máximos de permisos; porcentaje de proyectos con evaluación ambiental estratégica; publicación de pagos y contratos; métricas de encadenamiento y productividad.

En un Estado autonómico, estos mandatos verificables deben territorializarse: además de reglas de ahorro y transparencia, el sistema debe medir tiempos de permisos por territorio, proporción de trámites trazables, ejecución y mantenimiento de infraestructura crítica, continuidad de servicios básicos y cumplimiento socioambiental. Sin indicadores comparables por municipio y departamento, la ley corre el riesgo de ser formalmente correcta pero operativamente inobservable.

El principal riesgo no es “hacerlas”, sino hacerlas mal. Primero, hay un riesgo de diseño, si la LMRN crea un fondo soberano sin blindaje y gobernanza independiente, puede transformarse en caja política. Si la LMI crea estabilidad sin disciplina fiscal y sin transparencia, puede generar



privilegios y rentas privadas. Si ambas leyes incluyen incentivos sin evaluación, se debilita la recaudación y se agrava el déficit. Segundo, hay un riesgo de implementación, si no hay capacidades técnicas, interoperabilidad digital y coordinación multinivel, una ventanilla única puede convertirse en una “nueva burocracia”. Si no se clarifican los ámbitos de coordinación entre competencias exclusivas, compartidas y concurrentes, aumentará la litigiosidad y la incertidumbre institucional. La LMI y LMRN deben incluir mecanismos de conciliación administrativa entre niveles de gobierno para evitar que las disputas políticas paralicen el ciclo de inversión. Tercero, hay un riesgo de transición contractual, donde reformas sectoriales pueden generar disputas si no hay reglas transitorias claras, contratos y arbitraje escalonado.

La dimensión autonómica de las reformas

Para que la LMRN y la LMI sean operativas, deben articularse explícitamente con el régimen autonómico. En un Estado con autonomías, la inversión y la gestión de recursos no se ejecutan únicamente desde el nivel central: se materializan en el territorio mediante permisos, uso

de suelo, provisión de infraestructura, prestación de servicios y construcción de legitimidad social. Por esa razón, el diseño de leyes marco debe concebirse como un “piso nacional” de reglas verificables que convive con la capacidad normativa y de gestión de las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs), en un esquema de coordinación obligatoria.

El primer desafío es evitar que el régimen autonómico se convierta en una fuente de señales mezcladas para la inversión. En ausencia de estándares comunes, es posible que municipios y gobernaciones emitan normativas tributarias o administrativas que colisionen con incentivos nacionales o que introduzcan diferencias sustantivas en plazos, requisitos y costos. El resultado no es autonomía efectiva, sino fragmentación regulatoria: sube la incertidumbre, crecen los costos de transacción y se amplía el espacio para arbitraje y rent-seeking.

La respuesta técnica no es recentralizar, sino ordenar. En un marco basado en reglas, el nivel nacional debe establecer estándares mínimos obligatorios (transparencia, trazabilidad, plazos máximos, publicación de información,

Para que la LMRN y la LMI sean operativas, deben articularse explícitamente con el régimen autonómico.

critérios de sostenibilidad y mecanismos de solución de controversias), mientras que los niveles departamental y municipal conservan el “cómo” de la implementación en su esfera: procedimientos internos, mejoras de servicio, ventanillas locales, catastro, ordenanzas de suelo, gestión urbana y provisión de infraestructura y servicios. Bajo este arreglo, las autonomías pueden innovar y mejorar, pero no pueden situarse por debajo del piso mínimo que protege la coherencia del sistema.



La implementación autonómica requiere distinguir con claridad entre (i) estándares mínimos obligatorios definidos por el marco nacional y (ii) márgenes de diseño local en la provisión de servicios y la gestión territorial. Un diseño robusto debe asegurar interoperabilidad, coordinación y transparencia sin ahogar la capacidad de innovación institucional subnacional, y debe alinear financiamiento con resultados verificables.

Un instrumento central para lograrlo es un esquema nacional de incentivos coherente con el marco de inversión. La lógica es simple: el nivel central define criterios y condicionalidad, y



las ETAs pueden sumar beneficios dentro de su competencia sin contradecir la estrategia nacional ni introducir discrecionalidad. Esto permite competencia territorial “por calidad institucional” (mejores tiempos, mejores servicios, mejor infraestructura habilitante) en lugar de competencia por excepciones normativas o arbitrajes tributarios.

En paralelo, la gobernanza intertemporal de la renta debe reconocer un hecho de economía política: en Bolivia, una parte relevante de la renta se canaliza territorialmente hacia las ETAs y su legitimidad territorial depende de su conversión visible en infraestructura y servicios. Por ello, cualquier arquitectura de estabilización y ahorro debe diseñarse con pactos de coordinación fiscal y con reglas de estabilización compatibles con la continuidad de inversión territorial, evitando que shocks macro destruyan la provisión local. De lo contrario, el marco corre el riesgo de ser técnicamente elegante, pero políticamente inviable o socialmente frágil.

El tercer elemento es la operación administrativa. La ventanilla única y la trazabilidad solo funcionan en un Estado autonómico si se conciben como un sistema federado: un expediente único por proyecto, interoperable, donde cada nivel resuelve lo que le corresponde sin duplicidad. Si un permiso nacional requiere condiciones municipales, estas deben estar predefinidas, precargadas y trazables, de modo que la coordinación sea un flujo interno del Estado y no un peregrinaje del inversionista entre oficinas.

El cuarto elemento es el manejo de conflictos y la licencia social. En un régimen autonómico, la sostenibilidad y la consulta no pueden ser un “anexo”: son parte del riesgo del proyecto y se juegan territorialmente. Por ello,

el marco debe definir protocolos claros, roles por nivel y mecanismos de conciliación administrativa que eviten que las disputas competenciales o políticas paralicen proyectos, sin negar el derecho de participación ni convertirlo en veto permanente.

Finalmente, la dimensión autonómica exige pasar de declaraciones a verificabilidad territorial. Si el documento propone mandatos verificables, estos deben incluir indicadores comparables por territorio: tiempos de permisos, porcentaje de trámites trazables, transparencia del gasto e inversión local, continuidad de servicios críticos e indicadores de infraestructura básica. La credibilidad de las leyes marco se construye cuando esas métricas se publican, se auditan y se traducen en consecuencias: acceso a fondos, elegibilidad de incentivos, auditorías especiales y correcciones institucionales sin “reset” normativo permanente.

Con este marco, la autonomía no se debilita: se fortalece, porque deja de traducirse en fragmentación regulatoria y pasa a expresarse como capacidad territorial verificable para sostener servicios, infraestructura y desarrollo humano, que es la esencia del desarrollo local.

Los instrumentos operativos, criterios de financiamiento y métricas territoriales se presentan en el Anexo Autonómico.



La autonomía no puede ser excusa para vetar la inversión, pero tampoco puede ser reducida a oficina trámite. Sin estándares comunes, la autonomía degenera en fragmentación regulatoria. En un Estado autonómico, la inversión

En un Estado autonómico, la inversión no ocurre en el vacío: se materializa en suelo, permisos, redes, servicios, legitimidad social y gestión territorial.

no ocurre en el vacío: se materializa en suelo, permisos, redes, servicios, legitimidad social y gestión territorial. Por eso, sería equivocado concebir a la autonomía como simple aparato administrativo que ejecuta decisiones tomadas en el centro. Pero también sería errado admitir que cada ETA pueda redefinir en el vacío, incentivos o estándares básicos hasta convertir la autonomía en poder de veto o en productora de señales contradictorias.

Propuesta de hoja de ruta

La siguiente propuesta funciona como un mecanismo económico-operativo: una ley ordena la captura y administración intertemporal de la renta y la sostenibilidad del capital natural; la otra reduce el riesgo regulatorio y hace predecible el ciclo de inversión. El objetivo no es reemplazar leyes sectoriales, sino obligarlas a converger en un núcleo duro transversal (licitación, transparencia, disciplina fiscal, licencia social, sostenibilidad). Ese “puente de coherencia multinivel (sectorial y territorial)” convierte los principios en reglas comunes y evita que cada sector o territorio genere excepciones incompatibles con el marco.

En la Tabla 2, presentamos una propuesta de ruta técnica para abrir el debate.

Tabla 2. Ruta técnica para operativizar LMRN y LMI

Componente	Qué contiene	Ruta técnica	Resultado esperado
LMRN (Recursos Naturales)	Principios (intergeneracionalidad, valor público, sostenibilidad); clasificación de recursos; asignación de derechos vía competencia; régimen fiscal de renta; regla fiscal estructural y fondo soberano; licencia social y contabilidad de capital natural	(1) Definir “núcleo duro” de renta: regla estructural y depósitos/retiros del fondo. (2) Estandarizar asignación: licitación/criterio de “mejor valor” y excepciones. (3) Publicación obligatoria de contratos/pagos/beneficiarios. (4) Integrar licencia social y salvaguardas en el ciclo del proyecto	Menos proclividad, más credibilidad fiscal, menor riesgo macro; mejora el horizonte para inversión privada y calidad de inversión pública
LMI (Inversión)	Derechos/obligaciones del inversionista; ventanilla única federada con expediente digital único e interoperable; nodos departamentales y municipales que resuelven competencias sin duplicidad; plazos máximos y trazabilidad; evaluación de impacto regulatorio; incentivos condicionales (sunset y evaluación); solución de controversias escalonada	(1) Diseñar ventanilla única y trazabilidad (registro único por proyecto). (2) Codificar plazos máximos y reglas de silencio/alertas. (3) Estandarizar incentivos: criterios, condicionalidad y evaluación costo-beneficio. (4) Implementar mecanismo de controversias con transparencia	Baja prima de riesgo regulatorio; reduce incertidumbre y costos de transacción; acelera inversión productiva y formal
Puente de coherencia multinivel obligatorio	Paquete de adecuación sectorial (hidrocarburos, minería, litio, electricidad/renovables, agro, etc.) y territorial (departamental/municipal) para incorporar reglas del marco	(1) Matriz de coherencia en tres capas: (i) normativa sectorial nacional; (ii) normativa departamental relevante (ordenamiento, autorizaciones y gestión territorial); (iii) normativa municipal relevante (suelo, catastro, licencias, permisos, tasas y procedimientos). Identificar contradicciones entre capas y proponer reformas mínimas de compatibilidad (2) Reformas mínimas para compatibilidad: licitación, transparencia, disciplina fiscal, salvaguardas. (3) Cláusulas transitorias que preserven continuidad sin “agujeros” regulatorios	Evita arbitrajes y excepciones; alinea incentivos y reduce discrecionalidad entre sectores
Deliberación doble: jerarquía/coherencia	Cláusula de supremacía/compatibilidad y control de coherencia normativa	(1) Establecer un test de compatibilidad obligatorio para toda nueva norma, ordenanza o reglamento que afecte inversión, suelo, permisos o servicios públicos vinculados a proyectos (2) Comité/regla de revisión técnica antes de aprobar cambios sectoriales	Regla clara de “no contradicción”; reduce volatilidad normativa y renegociación recurrente
Deliberación doble: mandatos verificables	Indicadores exigibles y auditoría y consecuencias por incumplimiento de estándares mínimos (inelegibilidad a fondos e incentivos, auditorías especiales, nulidad de actos específicos (contratos/incentivos) en casos graves).	(1) Definir indicadores, fuentes y métodos (ahorro, permisos, transparencia, sostenibilidad). (2) Crear tableros públicos y auditoría externa. (3) Régimen de sanciones y nulidades por violación de reglas	El marco deja de ser declarativo; se vuelve creíble y medible, aumentando confianza y disciplina
Gobernanza y separación de funciones	Separación reguladora/operador/tesoro-fondo; independencia operativa del fondo; control externo	(1) Delimitar roles y conflictos de interés. (2) Asegurar independencia y auditoría del fondo. (3) Protocolos de reporte y rendición de cuentas	Reduce captura y rentismo; estabiliza decisiones de inversión y administración de renta
Sistema de seguimiento anual público	Indicadores integrados: inversión, producción, rentas, ahorro, productividad, encadenamientos, conflictividad, cumplimiento	(1) Diseñar tablero de desempeño. (2) Revisión pública periódica con ajustes reglamentarios (no reabrir la ley)	Aprendizaje institucional continuo; mejora progresiva sin “reset” normativo permanente

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE (2012). EITI (2023). CNUDMI (2021). NRG1 (2014) y NRG1 & PNUD (2016).



<https://www.google.com/imgres?sa=t&source=web&cd=8&url=http%3A%2F%2Fwww.wapta.com>

Consideraciones finales

A pesar de todo lo dicho, siguen faltando algunos elementos en el análisis que es mejor dejar sentados, mientras vemos dónde se articulan. Un primer punto es el escepticismo duro: el problema no es la ausencia de normas, sino la falta de instituciones que las hagan cumplir; por eso una ley nueva puede convertirse en “cosmética” si no viene acompañada de reformas profundas de gobernanza. En esa lógica, las leyes son necesarias, pero no suficientes: sin fortalecimiento del sistema de justicia, y sin anclas de disciplina fiscal de rango fuerte, el mercado seguirá incorporando incertidumbre en las decisiones de inversión.

Un segundo tema es la dimensión jurídico-constitucional y multinivel. La arquitectura de leyes marco debe diseñarse como desarrollo constitucional: existe un dominio estatal sobre recursos, límites competenciales y un régimen autonómico que no puede ser ignorado. Además, los derechos de pueblos indígenas y los estándares de consulta no pueden quedar en formulaciones genéricas, porque el riesgo no es teórico: si la ley no clarifica competencias y procedimientos, aumenta la litigiosidad, se multiplican vetos y se vuelven más frecuentes los quiebres de cronograma de proyectos. Ese problema se traduce inmediatamente en inversión: mayores costos de transacción, incertidumbre sobre permisos y ejecución, y prima de riesgo más alta.

Hay contenidos técnicos de frontera que deberían analizarse: criterios de agotamiento óptimo y la agenda de transición energética. En recursos no renovables, decidir cuánto y cuándo extraer no es solo un asunto sectorial, sino un problema de maximización intertemporal de la renta: sin criterios de agotamiento óptimo, la presión fiscal puede llevar a liquidar el recurso en malas condiciones o a subinvertir en exploración, afectando el valor presente y la sostenibilidad. Y en transición energética, el riesgo central es la trampa de activos varados: inversiones en infraestructura y portafolios que pierden valor por cambios tecnológicos, regulatorios o de demanda global.

En resumen, quedan abiertos tres temas para una eventual traducción legislativa: la madurez política para una reforma simultánea y multinivel; el diseño específico de la regla intertemporal; y la fórmula de distribución territorial de la renta compatible con la estabilidad macroeconómica. Estos temas no invalidan la propuesta, pero condicionan su factibilidad.

Referencias bibliográficas

Aliaga, J., & Terrazas, R. (2025). Impacto macroeconómico de la eliminación del subsidio a los hidrocarburos en Bolivia: Análisis de reformas abruptas y graduales (Development Research Working Paper Series). Institute for Advanced Development Studies (INESAD).

Auty, R. M. (1993). Sustaining development in mineral economies: The resource curse thesis. Routledge.

Banco de Botswana. (s. f.). Fondo Pula. Banco de Botswana.

Banco Mundial. (2025). Macro Poverty Outlook: Bolivia. World Bank Group.

Bastos Lima, M. G., & Persson, U. M. (2021). Expansion of soybean farming into deforested areas in the Amazon biome: The role and impact of the Soy Moratorium. Sustainability Science.

Cerutti, E., & Mansilla, M. (2008). Bolivia: The hydrocarbons boom and the risk of Dutch disease (IMF Working Paper No. WP/08/154). International Monetary Fund.

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional. (2021). Reglamento de arbitraje. Naciones Unidas.

Davis, J. M., Ossowski, R., Daniel, J.

A., & Barnett, S. (2001). Stabilization and savings funds for nonrenewable resources: Experience and fiscal policy implications (IMF Occasional Paper No. 205). International Monetary Fund.

Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile. (s. f.). Política de equilibrio estructural en Chile. Gobierno de Chile.

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

Hotelling, H. (1931). The economics of exhaustible resources. *Journal of Political Economy*, 39(2), 137–175.

Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas. (2023). El Estándar EITI 2023. EITI.

Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales. (2014). Gobernanza de los fondos de recursos naturales: Lo esencial. Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales.

Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). Reparto de ingresos procedentes de los recursos naturales. Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales.

International Monetary Fund. (2025a).

Bolivia: 2024 Article IV consultation— Press release; staff report; and statement by the executive director for Bolivia (IMF Country Report No. 2025/034). International Monetary Fund.

Marcel, M., Tokman, M., Valdés, R., & Benavides, P. (2001). Structural budget balance: The pillar of the new Chilean fiscal policy rule. IDEAS/RePEc.

Mehlum, H., Moene, K., & Torvik, R. (2006). Institutions and the resource curse. *The Economic Journal*, 116(508), 1–20.

Ministerio Real de Finanzas de Noruega. (2025). El Fondo de Pensiones del Gobierno. Gobierno de Noruega.

Natural Resource Governance Institute (NRGI). (2016). Bolivia revenue sharing (case study). NRGI.

OECD. (s. f.). Regulatory Impact Assessment (Best Practice Principles for Regulatory Policy). OECD.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2012). Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria. OCDE.

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

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

World Bank. (2018). Note on stabilization funds (policy note). World Bank Group.

World Bank. (2019). Doing Business—Trading Across Borders: Methodology/FAQ (project documentation; last data round May 2019). World Bank Group.



ANEXO AUTONÓMICO: LMRN y LMI como reglas generales para desarrollo territorial (servicios, infraestructura y capital humano)

En un Estado autonómico, el éxito de dos leyes marco no se mide únicamente en agregados macroeconómicos, sino en su capacidad de traducirse en desempeño territorial: continuidad y calidad de servicios públicos, provisión de infraestructura básica y acumulación de capital humano y capacidades productivas locales. En otras palabras, la gobernanza basada en reglas que se propone en este documento solo se consolida si opera allí donde se ejecuta el desarrollo: en el territorio y a través de las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs), especialmente municipios y gobernaciones.

La Ley Marco de Recursos Naturales (LMRN) debe entenderse, por tanto, como una arquitectura de estabilización y transformación con impacto territorial. Si la renta es volátil y procíclica, la provisión de servicios y la inversión local se convierten en un ciclo “stop-and-go” que deteriora infraestructura, acumula rezagos y amplifica desigualdades territoriales. Una regla fiscal estructural y un fondo soberano bien diseñados no solo buscan ahorrar o acumular activos financieros, sino proteger la continuidad de la inversión pública priorizada y sostener, en el tiempo, la infraestructura y el equipamiento que hacen posible el desarrollo humano: redes de agua y saneamiento, mantenimiento urbano, equipamiento educativo y de salud, conectividad y logística local. Bajo esta lectura, la transformación de renta en activos productivos incluye explícitamente la construcción de capital humano y de productividad territorial, porque sin ello la sostenibilidad social y política de cualquier estrategia de recursos se debilita.

La Ley Marco de Inversión (LMI), por su parte, se materializa en el territorio mediante la reducción de costos de transacción, la previsibilidad regulatoria y la coordinación efectiva entre niveles. Buena parte de la incertidumbre y de los costos fijos de invertir se origina en suelo, permisos, licencias, tiempos administrativos, coordinación logística y gestión de conflictos. En consecuencia, la LMI debe operar como un sistema federado de trámites e información: un expediente único, trazable e interoperable, con nodos subnacionales que resuelven por competencias sin duplicidad. En un Estado autonómico, esto no implica subordinación administrativa de las ETAs, sino coordinación basada en estándares mínimos obligatorios, métricas verificables y reglas de transparencia que alinean incentivos entre niveles.

La dimensión autonómica introduce, además, una condición de factibilidad: competencias con financiamiento. Cualquier obligación nueva que se derive de estas leyes marco para gobernaciones o municipios—digitalización, reportes, monitoreo, ventanillas, protocolos de información—debe venir acompañada de fuente financiera, mecanismo operativo y criterios de asignación, para evitar mandatos sin recursos. A partir de ese principio, resulta natural complementar la arquitectura de reglas con instrumentos financieros que premien desempeño y aseguren continuidad en shocks. Un componente de estabilización territorial puede amortiguar caídas abruptas de ingresos que afectan servicios críticos, mientras un componente de desempeño puede incentivar modernización institucional, transparencia, reducción de tiempos de trámite y mejoras verificables en cobertura y calidad de infraestructura y servicios.

Por último, el enfoque autonómico obliga a territorializar los “mandatos verificables” del documento. Las métricas no deben limitarse a reglas de ahorro y transparencia macro, sino incluir indicadores territoriales simples y comparables: tiempos de permisos, porcentaje de trámites con trazabilidad, ejecución y mantenimiento de infraestructura, continuidad de servicios, cumplimiento de compromisos socioambientales y evolución de la conflictividad asociada a proyectos. La idea central es que la coherencia normativa y la credibilidad institucional se vuelven observables en el territorio, y solo así la gobernanza basada en reglas se transforma en confianza, inversión y legitimidad.

Investigadores

Javier Aliaga Lordemann - Investigador Senior Asociado de INESAD (jaliaga@inesad.edu.bo).
Gover Barja Daza - Miembro Emérito de la Academia Boliviana de Ciencias Económicas.

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

