

PROYECTO VECINDAD



Estudio de Incertidumbre Institucional
Estado Plurinacional de Bolivia

2013

Pontificia Universidad Católica de Chile
Centro de Estudios Internacionales
Estudio “Proyecto Vecindad”
Fundación Imagen de Chile

Dirección:

Juan E. Cheyre, Director Centro de Estudios
Internacionales

Coordinación General:

Nicolas Cobo, Subdirector Centro de Estudios
internacionales

Investigadores:

Nicolás Benavides, Investigador Jefe
Mauricio Ortegón, Investigador Jefe
Daniel Figueroa, Investigador
Daniel Leiva, Investigador
María Fernanda Muñoz, Investigadora
María Eugenia González, Investigadora

Estudio de Incertidumbre Institucional Bolivia 2013

Fecha de cierre de datos: Marzo 2013

Fecha de publicación: Abril 2013



Base 808201A1 (090997) 4.06

Tabla de contenido

Presentación	5
Perfil país	6
I. Datos Generales	6
a. Información básica	6
b. Información de Gobierno	7
c. Información económica	7
d. Información comercial	8
e. Información socioeconómica	8
f. Índices de interés (Ranking Global)	8
g. Tendencias en los flujos de inversión extranjera directa	8
Escenario Político	10
I. Escenario actual	10
a. Evo Morales, el segundo período	10
b. Ambiente de Gobernabilidad	11
Escenario Macroeconómico	26
I. Escenario actual	26
II. Marco Institucional y Conducción de Políticas Macroeconómicas en Bolivia	27
a. Política Fiscal	27
b. Política Monetaria	28
III. Entorno Macroeconómico Actual	31
a. Implicancias de la Economía Internacional en el País	31
b. Actividad Económica	33
c. Inflación	33
d. Mercado Financiero	34
e. Inversión Extranjera Directa	35
Situación de Incertidumbre Institucional	37
a. Hegemonía del MAS, en un escenario de alta heterogeneidad	39
b. Sustentabilidad del Gasto Fiscal y Descontento Social	39
c. Escenario de shock negativo en el precio de los commodities	39
d. ¿Reservas de Gas Natural?	40
e. Redistribución de recursos: cambios en la estructura administrativa y proceso de autonomías	40
f. El escenario sin Evo Morales	40

Presentación



El presente estudio, ha sido elaborado basándonos en la metodología que el Centro de Estudios Internacionales concibió en el marco de un Proyecto Fondef, para identificar los riesgos a nivel de un país. Cuando iniciamos este proyecto hace ya 4 años pensábamos que era necesario desarrollar procedimientos de análisis que incluyeran variables normalmente olvidadas o muy escasamente incorporadas en los estudios de incertidumbre. Fue así como nuestro aporte en un proceso de investigación inédito en las Ciencias Sociales, se orientó a darle importancia a temas vinculados con la estabilidad política, la certeza jurídica, los movimientos sociales, la incidencia de asuntos relacionados con la seguridad, además de aquellos tradicionales como la economía el sistema financiero y otros.

La metodología que surgió del proyecto ya citado, ha demostrado su pertinencia y tiene un valor de uso que ha sido reconocido en los análisis que, basados en ella, hemos efectuado. Es un hecho que la bibliografía actual y los medios de comunicación coinciden en que las variables ocultas de la incertidumbre están cada día más relacionadas con asuntos sociológicos, políticos y legales, manteniendo los componentes más duros, normalmente vinculado con el desarrollo económico y su relevancia, pero abandonando el carácter exclusivo que se le daba a esas variables.

El informe que se acompaña fue desarrollado aplicando el método antes reseñado. Ha sido efectuado con investigadores y analistas que habían tenido una experiencia en los desarrollos de los prototipos que, en nuestro proyecto Fondef, dieron valor probatorio a la investigación donde quedó plasmado el procedimiento ya descrito. Aplicamos los mismos procedimientos que considera el método que el CEI UC concibió, sin embargo dimos mayor importancia al proceso de entrevistas y contactos personales con actores relevantes del quehacer público y privado en Bolivia. Los aportes recibidos de ellos, por una parte sirvieron para dar valor probatorio o refutar las tendencias que se habían establecido en el análisis de las variables, pero su importancia dio origen a un

documento adicional donde, basados en las entrevista, se hace una presentación pormenorizada de tendencias relevantes que dibujan con claridad la situación actual de Bolivia. El producto del estudio, debemos adelantar, elimina muchos mitos, hace aparecer nuevos insumos para observadores externos y permite enriquecer los análisis que aporten a mejores decisiones.

Creemos que estudiar el caso de Bolivia es especialmente trascendente para Chile y también para otros países de la región. La razón se fundamenta en que resulta frecuente, a nivel de quienes ocupan altos cargos en la administración pública o en el sector privado, que manifiesten la complejidad de entender el actuar de Bolivia donde las posiciones que adoptan los representantes del Estado o los diferentes actores de la sociedad boliviana, muchas veces se tornan difíciles de comprender. Por otra parte, debe reconocerse que a nivel país, en Chile y también en la región, Bolivia tal vez es el país más desconocido en cuanto a su historia, composición étnica, organización administrativa, rol del sector privado, lo que lleva a generar una falta de antecedentes a la hora de identificar sus verdaderos problemas y sus potencialidades.

Por lo expuesto, resulta obvio que aportar información fidedigna orientada a presentar la verdadera realidad de un país como Bolivia, sin duda generará certezas que en el caso de los tomadores de decisión resulta fundamental a la hora de establecer posibles vínculos e interacciones, ya sea a nivel público o privado. Cobra mayor importancia reducir la incertidumbre en el caso de un país como Chile que, por una parte, tiene una vecindad compleja con respecto a Bolivia, y por otra, está llamado a buscar fórmulas que, sin desconocer la historia, establezcan un nuevo tipo de relación donde existan complementariedades que, de ser identificadas y enfrentadas, permitirían potenciar el desarrollo de ambos países.

Esperamos que este estudio contribuya a entregar antecedentes cuyo aprovechamiento implique un mejor conocimiento de Bolivia y su realidad.

Perfil País

I. Datos Generales

Información Básica

Nombre oficial	Estado Plurinacional de Bolivia
Superficie	1.098.581 km ²
Población Total	10.389.913 (Censo 2012)
Idioma Oficial	Español y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, siendo los principales el Aymará y Quechua.
Capital	Sucre (Capital constitucional) – La Paz (Capital Administrativa, sede del Gobierno)
Población de capital	Sucre 2.776.244 La Paz 2.741.554
División político - administrativa	9 Departamentos, 112 Provincias, 339 Municipios, Territorios Indígenas Originarios Campesinos.
Unidad monetaria	Boliviano (Bs.) (BOB)

Información de Gobierno

Tipo de Gobierno	Presidencial, gobierno plurinacional con autonomías.
Constitución Política	7 de Febrero de 2009 (Decimoséptimo texto constitucional)
Jefe de Estado / Gobierno	Juan Evo Morales Ayma Primer periodo 2006 – 2009 Segundo periodo 2010 – 2015
Partido político del Jefe de Estado / Gobierno	Movimiento al Socialismo (MAS)
Estructura Legislativa	Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, sistema Bicameral
Cámara Alta	Cámara de Senadores 36 miembros (cuatro de cada departamento) Composición por partidos políticos: ▶ Movimiento al Socialismo (MAS): 26 ▶ Plan Progreso para Bolivia/Convergencia Nacional (PPB-CN): 10
Cámara Baja	Cámara de Diputados 130 miembros (77 miembros elegidos por votación directa para un distrito electoral y 53 por elección proporcional de listas de partido para un distrito único) Composición por partidos políticos: ▶ Movimiento al Socialismo (MAS): 88 ▶ Plan Progreso para Bolivia/Convergencia Nacional (PPB-CN): 37 ▶ Frente de Unidad Nacional (UN): 3 ▶ Alianza Social: 2
Elecciones	Próxima elección presidencial: 2014 Próxima elección parlamentaria: 2014 Próxima elección regional: 2015 Próxima elección judicial: 2014

Información Económica

	2009	2010	2011	2012	2013(p)
PIB (Nominal en US\$ miles de millones) ¹	17,464	19,810	24,060	26,749	28,738
PIB Crecimiento (%) ¹	3,4%	4,1%	5,2%	5,0%	5,0%
PIB per cápita (Nominal en US\$ ajustado por PPP) ¹	4394,8	4548,8	4793,0	5017,0	5236,3
Gasto de Gobierno (% del PIB) ¹	35,3%	31,5%	35,4%	35,8%	35,5%
Inflación promedio anual (%) ¹	6,5%	2,5%	9,9%	4,8%	4,7%
Superávit fiscal (% del PIB) ²	0,1%	1,7%	0,8%	1,8%	2,9%
Inversión (% del PIB) ¹	16,97%	17,00%	19,56%	19,94%	20,01%

Fuentes: (1) Fondo Monetario Internacional (2) Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia
(p): Valor proyectado

Información Comercial

	2008	2009	2010	2011	2012
Balance de cuenta corriente (% del PIB)	12,0%	4,3%	4,9%	2,2%	1,8%
Crecimiento Volumen de Exportaciones	18,7%	3,4%	2,4%	3,9%	8,0%
Crecimiento Volumen de Importaciones	24,7%	-7,8%	11,1%	29,0%	17,2%

Principales Industrias Exportadoras (en millones de dólares)

Extracción de Hidrocarburos	4.112
Extracción de Minerales	2.420
Manufacturera	2.229
Agropecuaria	337

Principales Destinos de Exportación (en millones de dólares)

Brasil	3.030
Argentina	1.055
EE.UU.	876
Japón	540

Fuentes: Memoria de la Economía Boliviana 2011, MEFP.

Importaciones según Destino Económico (en millones de dólares)

Materias Primas y Productos Intermedios	3.746
Bienes de Capital	2.184
Bienes de Consumo	1.714
Otros	29

Importaciones por País de Origen (en millones de dólares)

Brasil	1.387
Argentina	957
China	946
EE.UU.	865

Fuentes: Memoria de la Economía Boliviana 2011, MEFP.

Información socioeconómica

	2008	2009	2010	2011	2012
Pobreza (%) ^a	57,3	51,3	49,6	48,5	-
Pobreza extrema (%) ^b	30,1	26,1	25,4	24,3	-
Salario mínimo (Bs) ^c	577,5	647	679,5	815,4	1000
Desempleo (% promedio anual) ^d	6,9	7,4	5,7	5,5	-
Homicidios (Tasa x 100.000 ha) ^e	12,5	11,5	10,8	-	-

Fuentes:

(a) (b) (c) (d) Memoria Económica de Bolivia 2011, Ministerio de Economía y Finanzas del Estado Plurinacional de Bolivia.

(e) Organización de Estados Americanos (OEA), Reporte de seguridad 2012.

(-): Dato no disponible

Índices de interés (Ranking Global)

	2008	2009	2010	2011	2012
Desarrollo Humano ^a	117	113	95	108	108
Percepción de la Corrupción ^b	102	120	110	118	105
Doing Business ^c	149	158	148	147	153
Libertad Económica ^d	123	103	146	147	146
Competitividad Global ^e	119	123	108	103	104

Fuentes: Heritage Foundation, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Bolivia, Banco Mundial, Transparencia Internacional.

(-) Dato no disponible

(a): El IDH se realiza entre 150 países.

(b): Transparencia Internacional realiza la medición para 180 países. (c): Se evalúan 185 economías.

(d): Se evalúan 183 economías.

(e): Se evalúan 133 economías.

Tendencias en los flujos de inversión extranjera directa

Inversión Extranjera Directa Neta (países seleccionados, en millones de dólares)

Países	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	8.335	3.307	6.090	7.183	6.401
Bolivia	508	426	672	859	525
Brasil	24.601	36.033	36.917	67.690	66.137
Chile	6.367	5.654	6.142	5.477	4.864
Perú	6.188	5.165	7.062	8.119	9.641

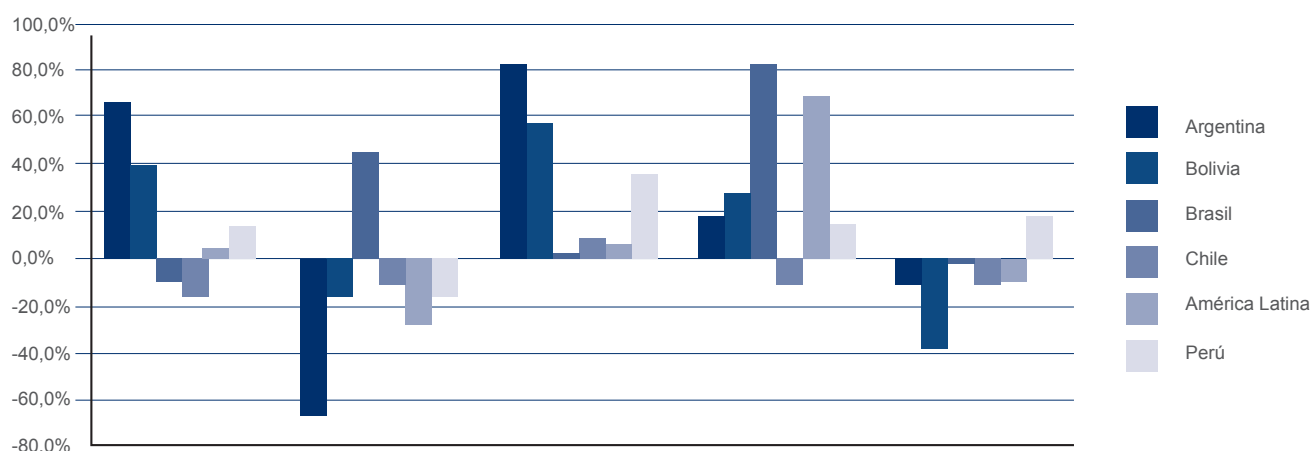
Fuente: Cepal STAT

Inversión Extranjera Directa Neta (países seleccionados, % variación anual)

Países	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	67,7%	-60,3%	84,2%	17,9%	-10,9%
Bolivia	40,3%	-16,1%	57,7%	27,8%	-38,9%
Brasil	-10,6%	46,5%	2,5%	83,4%	-2,3%
Chile	-17,5%	-11,2%	8,6%	-10,8%	-11,2%
Perú	14,1%	-16,5%	36,7%	15,0%	18,7%
América Latina	5,3%	-27,7%	6,9%	69,4%	-9,2%

Fuente: Cepal STAT

Gráfico del Flujo de inversión extranjera directa hacia Bolivia y América Latina (% de variación anual)



Fuente: Cepal STAT

Flujo de inversión extranjera directa hacia Bolivia según Actividad Económica (millones US\$ y como % de IED Total al Primer Semestre)

ACTIVIDAD ECONÓMICA	I 2011		I 2012	
	Millones de USD	%	Millones de USD	%
ACTIVIDAD ECONÓMICA	459,1	100%	659,4	100%
Hidrocarburos	170,9	37%	418,1	63%
Minería	41,7	9%	40,1	6%
Comercio al por Mayor y Menor	34,4	7%	7,7	1%
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	39,9	9%	46,4	7%
Industria Manufacturera	147,3	32%	80,7	12%
Producción de Energía Eléctrica, Gas y Agua	16,1	4%	18,2	3%
Intermediación Financiera	8,0	2%	47,6	7%
Construcción	0,0	0%	0,0	0%
Agricultura	0,0	0%	0,5	0%
Servicios Inmobiliarios, Empresariales y de Alquiler	0,3	0%	-0,1	0%
Otros Servicios	0,5	0%	0,2	0%

Fuente: Banco Central de Bolivia

Escenario Político

Tabla 1. Resultados Elección Presidencial 2009

Candidato	Votos	%votos/válidos	Partido
Evo Morales	2.943.209	64.22%	Movimiento al Socialismo
Manfred Reyes Villa	1.212.795	26.46%	Plan Progreso para Bolivia-Convergencia Nacional
Samuel Doria Medina	258.971	5.65%	Alianza por el Consenso y Unidad Nacional
René Joaquino	106.027	2.31%	Alianza Social
Ana María Flores	23.257	0.51%	Movimiento de Unidad Social Patriótica
Román Loayza	15.627	0.34%	Agrupación Gente
Alejo Veliz	12.995	0.28%	Pueblos por la Libertad y Soberanía
Rime Choquehuana	9.905	0.22%	Bolivia Social Demócrata

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia. (<http://www.oep.org.bo/>).

I. Escenario Actual

A. Evo Morales, el segundo período.

El gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, se encuentra encabezado por el Presidente Juan Evo Morales Ayma, ex sindicalista cocalero y perteneciente al partido Movimiento al Socialismo (MAS), quien asumió el poder el 22 de Enero de 2010 y que se prolongará hasta el 2014, fecha en la que se realizarán nuevamente elecciones generales para el cargo presidencial. Éste se convierte en el segundo período consecutivo de Morales tras cuatro años de gobierno (2006-2009) que lo consolidan, no sólo como el primer presidente de origen indígena, sino como el líder a quien la sociedad boliviana ha dado la confianza para continuar los procesos de cambios que generó en su primer mandato.

Lo anterior se convierte en un hito en el país, considerando que la llegada de Evo Morales al poder en el 2006 generó una nueva etapa en su historia, luego de cinco años de inestabilidad política que llevó incluso a la renuncia de dos de sus Presidentes (Gonzalo Sánchez en 2003 y Carlos Mesa en 2005) y a uno de los momentos de conflictividad social más intensos que había experimentado el país.

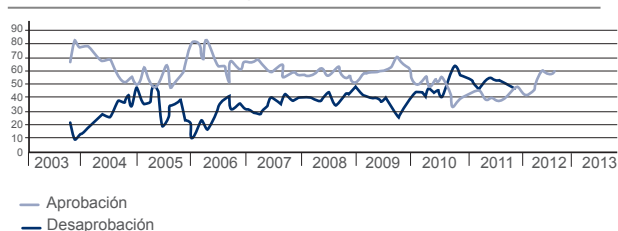
Su reelección se presentó sin mayores inconvenientes tras vencer en primera vuelta a siete candidatos, obteniendo un 64% del total de votos, frente a su rival más cercano Manfred Reyes Villa del partido Plan Progreso para Bolivia – Convergencia Nacional (PPB-Convergencia), quien obtuvo un 26% (ver tabla 1). De esta manera, no sólo obtuvo la reelección con un amplio margen, sino que consolidó un avance en cuanto al apoyo registrado en su primera elección como presidente, donde obtuvo el 53.7%¹ de los votos.

Tras siete años en el poder, el escenario actual del gobierno de Evo Morales difiere de su primer período, ya que es considerado como la etapa de consolidación de las transformaciones políticas que vivió el país tras su llegada.

Durante su primer mandato, se implementó una estrategia basada en un gobierno refundacional, centrando sus actividades en la reforma del Estado encaminado al reconocimiento de los pueblos indígenas; el fortalecimiento de autonomías nacionales y regionales; una democracia participativa, representativa y comunitaria; la limitación en la tenencia de las tierras; el reconocimiento de una economía plural y un énfasis en la recuperación del control estatal de los recursos naturales. Este primer período, puede ser considerado como la consolidación de un proceso de aprendizaje histórico en materia de reformas cuya base proviene de la Revolución de

¹ Evo Morales ha participado en tres elecciones para Presidente. En las realizadas el año 2002 sólo obtuvo el 20.9% de los votos, años en donde ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría requerida y la Asamblea Legislativa tomó la decisión de la elección frente a los tres candidatos más votados, eligiendo a Gonzalo Sánchez de Lozada.

Gráfico 1. Aprobación a la gestión del Presidente



Fuente: Elaboración propia a partir de información de IPSOS-Bolivia.
Nota: Los datos correspondientes a la desaprobación durante el año 2012 no fueron registrados, debido a que en los reportes mensuales de IPSOS no se encuentran registrados.

1952², y desde la cual Evo Morales ha generado los cambios estratégicos aprendiendo de los errores que se cometieron en el pasado y que no fueron eficaces para el desarrollo del país. De esta manera, Morales convirtió su primer gobierno, más que en una “novedad” o “experimento”, en la aplicación de transformaciones institucionales basadas en el aprendizaje de la frustrada revolución de mediados del siglo XX en Bolivia.

Como resultado de este proyecto, el país experimentó el proceso de una Asamblea Constituyente que tuvo como resultado la nueva Constitución Política, aprobada por medio de referéndum nacional³. Precisamente la elaboración de la nueva carta constitucional se convirtió en la consolidación de su proyecto considerando que, si bien fue producto de un amplio debate nacional, la hegemonía del MAS en la Asamblea (137 de 255 asambleístas) permitió elaborar una constitución que le ha facilitado encaminar su proyecto político. Con el cumplimiento de la llamada “refundación de Bolivia”, el segundo mandato de Morales debe ser abordado, no desde la perspectiva de la construcción del proyecto, sino de la aplicación de las reformas. Las expectativas han comenzado a aumentar, no sólo por las inquietudes sobre cuál es el proyecto político, sino en cuanto a cómo se concretará y, principalmente, de los resultados que pueda presentar. El rango de acciones del Presidente Evo Morales es amplio y se encuentra consolidado frente a una disminuida oposición a nivel político, aunque en constante latencia a nivel social.

Actualmente, el Presidente cuenta con amplias mayorías en el poder legislativo, indispensable para poder realizar cambios institucionales, y una concentración del poder marcada por la hegemonía de su partido político el MAS en diferentes ámbitos de la administración. Además, pese a la variabilidad de la aprobación a su gestión como Presidente (ver gráfico 1), ha logrado mantener el control en momentos de coyuntura a través de acciones políticas y del uso del capital económico que actualmente lo respalda. Es así, como tras dos años complejos en materia de aprobación por parte de la opinión pública, durante los cuales no superaba el 50%, Evo Morales finaliza el año 2012 con un 59% de apoyo y con una tendencia positiva en la percepción frente al gobierno.

B. Ambiente de Gobernabilidad

Hegemonía del Movimiento al Socialismo (MAS): La consolidación en el poder.

La llegada de Evo Morales a la presidencia de Bolivia no sólo significó la reconfiguración de un nuevo proyecto, sino la consolidación del MAS como movimiento político, el cual consiste en la coordinación de diversas organizaciones sociales provenientes principalmente de grupos campesinos, cocaleros e indígenas.

En un contexto caracterizado por la reducción de legitimidad de las instituciones entre las que se encuentran los partidos políticos, el MAS ha logrado posicionarse desde el año 2006 como un partido predominante y con la más alta capacidad de influir en las decisiones políticas, debido

² La revolución Boliviana de 1952, conocida como la Revolución Nacional es el periodo en el cual se realizaron importantes transformaciones del país en medio del gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Fue el primer intento del país de buscar un control, por parte del Estado, de los recursos naturales, así como transformar el orden terrateniente e incorporar a la población indígena/campesina.

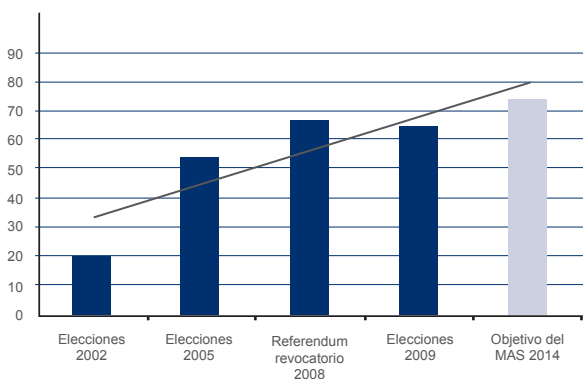
³ La nueva Constitución Política de Bolivia fue aprobada en referendo el 25 de enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero del mismo año. Es la decimosexta carta que sustituye a la vigente desde 1967 y la primera sometida al voto de los ciudadanos.

Tabla 2. Procesos electorales de participación o asociación de acción del MAS y resultados

Año	Elección	
2005	Presidencial	Triunfo de Evo Morales con Mayoría Absoluta
2006	Elección Asamblea Constituyente y Referéndum por las Autonomías Departamentales	El MAS logra 137 constituyentes (53,7% del total). A nivel nacional gana el "no" por las autonomías, opción defendida inicialmente por el MAS.
2008	Referéndum Revocatorio contra el presidente Evo Morales	Ratificación en el cargo del Presidente
2009	Referendo Constitucional	Aprobación de la nueva Constitución con 61% del total de los votos.
2009	Presidencial	Reelección Evo Morales con mayoría Absoluta
2009	Legislativa	Triunfo del MAS. Mayoría Cámara de Senadores y Diputados.
2010	Elecciones Regionales	Mayoría de los cargos a nivel regional y municipal.
2012	Elecciones Poder Judicial	Selección de candidatos por la Asamblea Legislativa controlada por el MAS

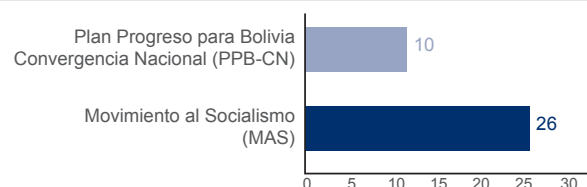
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2. Crecimiento del apoyo al MAS en las elecciones 2002-2009



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia.

Gráfico 3. Composición Cámara de Senadores (2009-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia (<http://www.oep.org.bo/>)

principalmente al éxito electoral registrado, convirtiéndose en su principal estrategia para gobernar (ver tabla 2). Gran parte de su éxito se encuentra reflejado en el aumento de apoyo recibido en las elecciones en las que ha participado desde el año 2002. Incluso, las proyecciones presentadas por el mismo partido para las próximas elecciones presidenciales de 2014 son positivas, buscando como objetivo alcanzar cerca del 74% de votación, lo que implicaría un aumento de 10 puntos respecto a lo ocurrido en el año 2009 (ver gráfico 2).

Actualmente el MAS encabeza el gobierno a través de la figura del Presidente Evo Morales y ha logrado proveerle de un contingente con amplias mayorías en la Asamblea Legislativa. En ambas cámaras (senadores y diputados) cuenta con más de dos tercios de participación, lo cual le permite una gestión con expectativas exitosas dado que no hay suficientes actores de veto (ver gráficos 3 y 4)⁴. Esto es muy relevante si se considera que Evo Morales en su primer mandato logró gobernar con relativa estabilidad, contando con mayoría en la cámara de diputados, pero con riesgo de veto en la cámara de senadores⁵. De esta manera y con el nuevo escenario, puede proyectarse una facilidad del gobierno para la gestión legislativa y la aprobación de las iniciativas que requiera el Presidente.

En una instancia inédita, tanto para Bolivia como para América Latina en el año 2012, se llevaron a cabo las elecciones populares del poder judicial (Magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia, Constitucional, Agroambiental y Consejo de la Magistratura) que, como estaba estipulado en la nueva Constitución, debían ser elegidos dentro de un grupo de candidatos previamente seleccionados por la Asamblea Legislativa Plurinacional⁶. Con los antecedentes presentados de "súper mayoría" en ambas cámaras por parte del MAS, era muy predecible que el partido lograría posicionar actores en su línea de poder⁷.

De esta manera, el MAS y directamente el Presidente Evo Morales considerado como líder único de la colectividad, ha demostrado la capacidad de influir en las decisiones de los tres poderes principales del Estado. Sin embargo, se debe agregar que el cuarto poder en Bolivia, el electoral, ha sido también elegido por la Asamblea Legislativa. Aunque no es claro si el MAS influye en forma directa, han existido acusaciones de partidos opositores sobre los vínculos que pueden tener los integrantes con el partido oficialista.

El panorama a nivel regional no difiere del observado al interior de los poderes del Estado. En las elecciones del año 2010 el MAS obtuvo el control de seis de las nueve gobernaciones del país, así como el triunfo del 68% de los municipios en donde logró 228 de un total de 337 alcaldías. Tras la

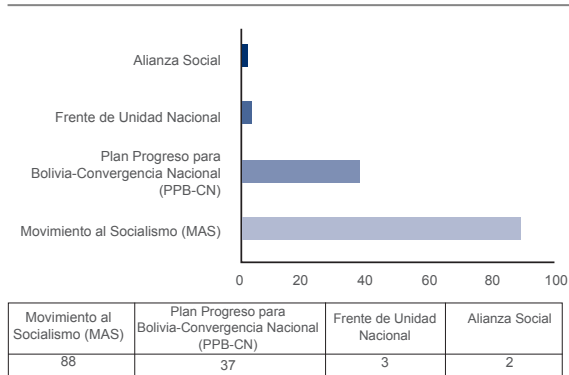
4 Durante las elecciones municipales del año 2010, el MAS tuvo una ruptura con el Movimiento Sin Miedo (MSM), lo que significó una pérdida de 3 Diputados. Sin embargo, aún no se ha hecho oficial su reconocimiento ya que no se ha dado término a la alianza de ambos partidos. Pese a esta situación, la superioridad del MAS en la Cámara no varía.

5 Durante el periodo presidencial 2006-2009, el Movimiento al Socialismo (MAS) participaba con 72 diputados de un total de 130 y 12 senadores de un total de 27.

6 La nueva Constitución Política determinó una nueva forma de elección de Magistrados, vinculándolos a las elecciones de carácter popular con el objetivo de separar los intereses entre partidos y política que se generaba previamente.

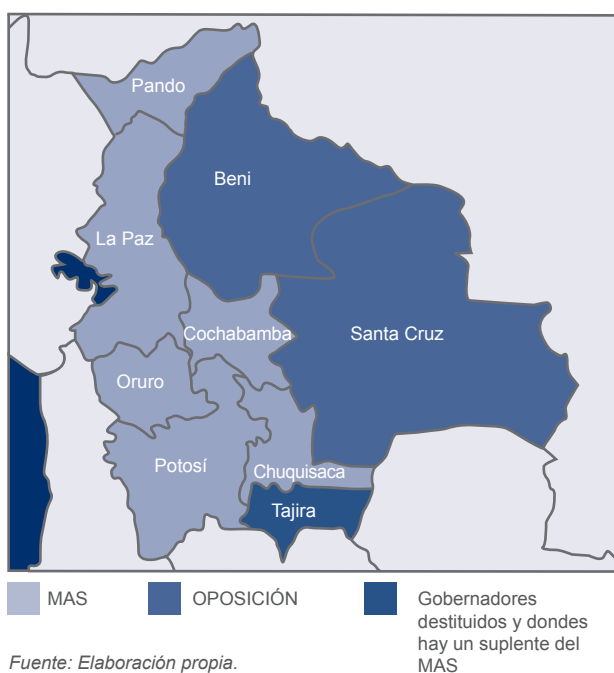
7 Esta presunción radica en las condiciones en las que se presentó dicha elección. Por un lado, la reforma no se cumple directamente considerando que la selección de candidatos radica en la Asamblea Legislativa, generando un paso previo al derecho ciudadano de elección directa. Además dicha selección por las condiciones actuales del país la realizó una sola bancada perteneciente a la oficialista (MAS). Durante el proceso de selección de candidatos se realizaron críticas a la meritocracia y experiencia, presentándose cerca de 188 impugnaciones. No obstante la Asamblea seleccionó con dos tercios a los diferentes candidatos. La legitimidad del proceso ha sido cuestionada considerando que la cantidad de votos nulos y blancos superaron a los válidos, aunque el gobierno ha desestimado dichas críticas recurriendo a la singularidad del proceso ya que era la primera vez de su aplicación.

Gráfico 4. Composición Cámara de Diputados (2009-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia (<http://www.oep.org.bo/>)

Mapa 1. Gobiernos Departamentales de Bolivia por agrupación de control político (2009-2011)



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Ejes y actores del discurso político del MAS.

Eje	Actores
Defensa sectorial de movimientos cocaleros y campesinos	Cocaleros y Campesinos
Demandas de pueblos originarios y reivindicaciones étnicas	Indígenas
Condena de políticas económicas y libre mercado para superación de pobreza y desigualdad	Clase media emergente
Actividades empresariales y de inversión dentro del marco regulado por el proyecto del MAS	Empresarios e Inversionistas

Fuente: Elaboración propia.

destitución de los Gobernadores de Beni por presuntos manejos irregulares de recursos públicos, y de Tarija por causas judiciales pendientes, el MAS cuenta con 7 de las nueve gobernaciones⁸ (ver mapa 1). Esto puede ser considerado como un triunfo de partido oficialista, debido a que logró penetrar en la llamada Media Luna⁹, área donde tradicionalmente se presentaba mayor oposición al gobierno de Evo Morales. Incluso, en las últimas elecciones realizadas para Gobernador del Departamento de Beni el mes de enero de 2013, si bien el MAS sufrió una derrota electoral, obtuvo un 45% de votación. Esto demuestra una tendencia de aumento en el apoyo, considerando que en 2002 y 2005 no lograban superar el 6%, de votación y en donde el referéndum revocatorio de Evo Morales sólo obtuvo el 37% de apoyo.

Estos antecedentes demuestran una creciente hegemonía del MAS en el control político del país, lo que evidentemente le ha permitido hasta el momento a Evo Morales una relativa estabilidad de su gobierno y consolidarse en el poder. Detrás de esta hegemonía, lo que se evidencia es la búsqueda de una mayor flexibilidad del partido para consolidarse en su geografía de poder, pero también insertarse en otros en los cuales previamente no participaba.

Para esto, el MAS ha centrado su discurso en ejes de trabajo y actores de relevancia (ver tabla 3). El primero se encuentra centrado en las demandas sectoriales de los movimientos cocaleros y campesinos, a través de la estrategia de la defensa de la hoja de coca, la nacionalización de los recursos (principalmente los hidrocarburos) y las limitaciones a la tenencia de la tierra. El segundo eje incorporado, radica en la defensa de los intereses históricos de los pueblos indígenas a través de la introducción del funcionamiento de las instituciones democráticas con el tipo de organización ancestral de sus comunidades y así la reivindicación en la lucha contra la discriminación y la identificación étnica. Finalmente, el tercer eje, posee un origen coyuntural basado en la condena de las políticas económicas y de libre mercado aplicadas por Bolivia en gobiernos anteriores y que deslumbran un discurso en la necesidad de nuevos mecanismos para la superación de temas como la desigualdad y la pobreza. Con este eje, el MAS lograría vincular a su debate un tema de clase, para así convocar a otros sectores que no son cocaleros, campesinos o indígenas, sino una clase media emergente, principalmente urbana, la cual necesita electoralmente para consolidar su proyecto político.

Durante el último año, se observa la vinculación de un nuevo grupo de actores, como los empresarios e inversionistas, a quienes ha extendido la invitación a participar en su estrategia, pero considerando siempre que sus actividades se encuentran reguladas dentro de los márgenes ideológicos que ha constituido el MAS con sus principales fuerzas.

Con una estrategia de este tipo, es posible establecer que está presente una hegemonía del MAS con un eje central en la figura de Evo Morales. Esto no sólo se presenta en los poderes del Estado o a nivel regional, sino también en una MAS-ificación ideológica a diferentes actores en la sociedad para, de esta manera, contar con un amplio rango de acción para la penetración de un discurso transversal y así lograr los ajustes que permitan la continuidad de su proyecto. Lo anterior, no hace que el MAS se encuentre exento de fricciones internas. Es importante considerar que

⁸ Tras la destitución de ambos Gobernadores, en el mes de enero de 2013 se convocaron nuevamente a elecciones en el Departamento de Beni donde el candidato del partido Primero Beni obtuvo la mayoría de la votación. En el caso de Tarija, debido a que el Gobernador destituido no renunció oficialmente, no se realizaron elecciones y culminará el mandato un Gobernador interino elegido por el partido oficialista (MAS).

⁹ En Bolivia el término Media Luna se establece para designar un área geográfica del este del país, compuesta por los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz, parte de Chuquisaca y Tarija. Estos departamentos conforman una parte que juntos se asemejan a una media luna.

Tabla 4. Pilares de la Agenda Patriótica de Bolivia 2025.

Eje	Pilar
1	Erradicación de la pobreza extrema
2	Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien
3	Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integro
4	Soberanía científica y tecnológica con identidad propia
5	Soberanía comunitaria financiera, sin servilismo al capitalismo financiero
6	Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista
7	Soberanía sobre los recursos naturales, con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra
8	Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para el Vivir Bien
9	Soberanía ambiental con desarrollo integral respetando los derechos de la Madre Tierra
10	Integración complementaria de los pueblos con soberanía
11	Soberanía de la transparencia en la gestión pública
12	Disfrute y felicidad plena de fiestas (cultura) y el medio ambiente
13	Reencuentro soberano con el mar

Fuente: Elaboración propia.

dicho movimiento surge como una agrupación de proyectos particulares de movimientos sociales que hacen heterogéneos los intereses de cada uno, lo cual implica una diversidad de ideologías al interior de una misma colectividad. Hoy en día, el MAS trabaja realizando una depuración del movimiento, intentando una transición de movimiento a partido político, lo que implicará transformar en sus bases dichas ideologías en política, lo que dificulta el proceso considerando la especial influencia de un único caudillo reflejado en Evo Morales.

Lo que es claro, es la inserción que ha realizado el MAS de la idea de continuidad, reflejado a través de su política de desarrollo y planes futuros. Durante el discurso realizado por Evo Morales en enero de 2013, destaco los 13 puntos de una Agenda Patriótica proyectada al año 2025 como la nueva carta a utilizar como plan de gobierno (ver tabla 4).

Un gobierno favorecido por una debilitada oposición.

Con el actual escenario boliviano, en el que se cuenta con una amplia hegemonía del partido político oficialista, la oposición se ha visto debilitada, generando una imposibilidad de control y fiscalización al interior de los poderes del Estado, siendo relegada a un trabajo desde espacios exógenos a las instituciones. Los tres partidos políticos que cuentan con representación en la Asamblea Legislativa, Plan Progreso para Bolivia – Convergencia Nacional (10 senadores y 37 diputados), Unidad Nacional (3 diputados) y Alianza Social (2 diputados), han utilizado su presencia sólo como vitrina para realizar denuncias al gobierno, pero no logran concentrarse como fuerza de veto para las decisiones de ley y una democracia pactada significa actualmente, un pacto del MAS.

Además, la crisis del sistema de representación política, considerando la fragmentación y aparición y desaparición de movimientos en Bolivia, no ha permitido una articulación entre las diferentes fuerzas opositoras para crear una alternativa. Incluso, la existencia de líderes personalistas, sin institucionalidad que los respalde y con efectos restrictivos a espacios de carácter local, esconde un fraccionamiento que diversifica aún más las opciones políticas desarticuladas.

Existe una alta probabilidad que los grupos de oposición se enfrenten nuevamente con la figura de Evo Morales en las próximas elecciones presidenciales del 2014, luego que en 2013 haya oficializado su intención de reelección y pese a que existen aún dudas de la forma de validar su reelección¹⁰. Esta situación requerirá durante el año diferentes acciones que deben tener un tratamiento particular que no deterioren la legitimidad de su cargo.

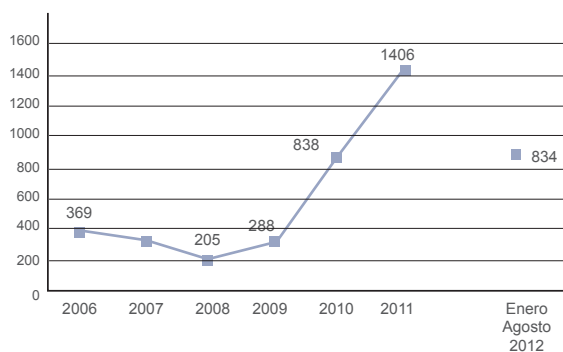
Hasta el momento, sólo tres fuerzas aparecen con posibilidades de configurar un escenario de competencia. Por un lado se encuentra el Partido Verdad y Democracia (Verdes), con una corriente ideológica liberal, quien a través de la figura del actual Gobernador de Santa Cruz Rubén Costas cuenta con el respaldo de una región oligárquica y tradicional con oposición al gobierno. La segunda fuerza que ha cobrado importancia la constituye el partido de centro Unidad Nacional (UN), quien mantiene como líder a Samuel Doria, un reconocido empresario del país y quien no es ajeno a las contiendas electorales considerando que participó en las presidenciales

¹⁰ Las dudas con respecto a la reelección de Evo Morales surgen de una polémica de constitucionalidad. Según la nueva Constitución Política, en su artículo 168, se establece que "el periodo del Presidente del Estado y Vicepresidente es de cinco años y que puede haber una reelección continua". Dicho texto entro en vigencia el 7 de febrero de 2009 y en aplicación el 22 de enero de 2010. Para la oposición las elecciones del 2009 de Evo Morales corresponden a la reelección presidencial. Sin embargo, el oficialismo sostiene que el primer mandato de Evo Morales (2006-2009) fue acordado para presentarse en las elecciones del 2009 y asumir su primer gobierno bajo el nuevo Estado reformado, asegurando así la posibilidad de una reelección.

del 2005 y 2009 sin mayor éxito. Finalmente, se encuentra el Movimiento Sin Miedo (MSM), un partido de la propia izquierda, quien ha cobrado relevancia en la figura de Juan del Granado como posible bloque opositor. Precisamente este último puede ser decisivo durante el año 2013 previo a las elecciones, considerando que es una fuerza disidente que surge dentro de las ideologías del MAS y descansan su debate político en la idea de revolución.

Sin embargo, las diferencias ideológicas de las tres fuerzas de oposición y el desinterés presentado por el MSM de formar un conglomerado con otros que no representen sus intereses, hacen difícil que grupos desarticulados logren una victoria electoral. El desafío por lo tanto, es la conformación de un bloque único para vencer al oficialismo, y es probable que la figura de Juan del Granado, quien proviene de ideologías compatibles con el MAS, logre una mayor recepción al convocar aquellos sectores propios de Morales que no se encuentren totalmente satisfechos con la gestión, logrando disminuir posiblemente la carga electoral con la que actualmente cuenta el mandatario. Es de esperar que las otras fuerzas, quienes cuentan con mayores aspectos en común busquen un candidato único para tener alguna posibilidad de victoria.

Gráfico 5. Cantidad de conflictos anuales Bolivia 2006-2011 y 2012 (Enero – Agosto)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos Fundación UNIR.

Sin duda, el año 2013 será el momento en que se presenten las estrategias de cara a las próximas elecciones. Es posible que ante la baja presencia de la oposición en la Asamblea Legislativa, la presión al gobierno la generen desde los movimientos sociales que muestren descontento con las decisiones del gobierno central. Es la única herramienta con la que cuentan aquellos grupos políticos que quieren acceder al poder. De esta manera, la oposición se generará con un carácter más social que partidario.

Es así como la oposición política actual en Bolivia ha tenido que dejar de lado otros objetivos institucionales y girar en torno a los cuestionamientos de las decisiones del Ejecutivo. Esto representa la consolidación de la nueva forma de hacer política en Bolivia, en donde los partidos no se encuentran legitimados como organizaciones que canalizan las demandas sociales. Son los mismos líderes políticos quienes deben presionar, desde los movimientos sociales, intereses sectoriales para alterar la agenda del gobierno.

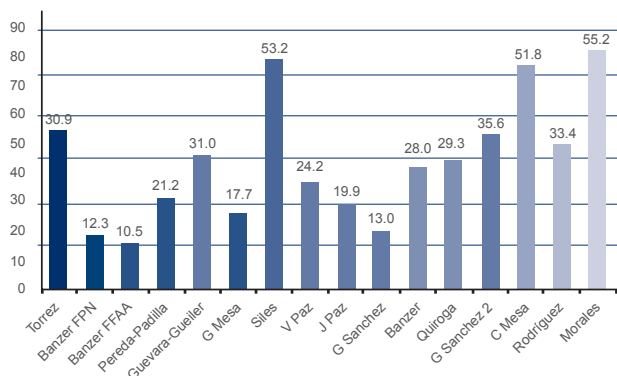
Para los diferentes partidos políticos y movimientos, sólo ha quedado la alternativa de acercarse al discurso del MAS y así tratar de lograr nuevos adherentes, o bien declararse “anti masistas”, asumiendo la incertidumbre electoral que esto significa.

Precisamente, esta nueva dinámica hace necesario comprender la oposición en Bolivia no sólo desde los conglomerados políticos sino del poder que pueden tener los movimientos sociales quienes, si bien son la base política más grande de Evo Morales, se convierten en su mayor fiscalizador. Ante la disminuida oposición política surge como latencia la oposición social en un escenario en el que las expectativas han empezado a aumentar y donde se pueden producir conflictos sociales que lleven a conformar una oposición con posibilidades de competir, aunque muy bajas siendo realistas.

En general, la sociedad boliviana se encuentra en constante movilización “y desde el año 2009 se observa una tendencia al alza de la conflictividad social (ver gráfico 5). Durante los dos periodos de Evo Morales, se han presentado 55.2 eventos conflictivos mensuales superando las alcanzadas

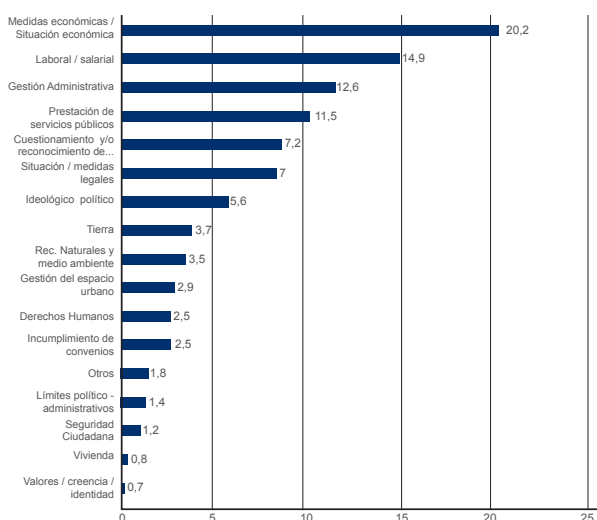
11 Esta cultura de movilización en Bolivia no significa una constante fractura o un Estado fallido. Lo que ocurre en Bolivia es que las protestas han sido tradicionalmente un modo de negociar diferendos y obtener soluciones.

Gráfico 6. Promedio mensual de conflictos en las gestiones presidenciales de Bolivia



Fuente: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social de Bolivia (CERES).

Gráfico 7. Promedio mensual de conflictos en las gestiones presidenciales de Bolivia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos Fundación UNIR

en la gestión de Hernán Siles y Carlos Mesa, y contrario a las del primer gobierno de Sánchez de Lozada, consideradas como las más bajas desde 1970 (ver gráfico 6).

Sin embargo, la naturaleza de los conflictos y alcances han sido muy diferentes. En la gestión de Morales, los principales problemas se encuentran asociados a soluciones en materia de condiciones de vida, institucionales y culturales. Temas como el incremento en el costo de vida, la demanda de incrementos de salarios y empleos, el control y aprovechamiento de recursos naturales, leyes económicas, servicios públicos, gestión regional, autonomías, cuestionamiento de autoridades, ideologías políticas y la tenencia de la tierra han colmado la agenda de los movimientos sociales en los cuales se han presentado eventos de conflictividad social (ver gráfico 7).

En los últimos años, estos conflictos no han logrado generar un escenario de inestabilidad en el gobierno debido a los problemas de fragmentación y dispersión de los movimientos sociales e incluso al enfrentamiento existente entre ellos mismos. Este problema de cohesión ha sido favorable para Evo Morales y ha generado una estrategia de apaciguamiento a través de la asignación de recursos fiscales de acuerdo a las solicitudes de cada uno, considerando que son intereses divergentes.

Aun así, no puede desconocerse el impacto que pueden tener en la gobernabilidad como grupos de oposición. Casos como el denominado “gasolinazo” en el año 2010 y el reciente conflicto por la carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS) en el 2011, han puesto a prueba las decisiones de Evo Morales, han generado puntos de inflexiones y realizado giros en sus determinaciones. Durante el primero, fuertes presiones de la Confederación de Choferes de Bolivia e incluso la solicitud de renuncia del mandatario obligaron al presidente a derogar el Decreto Supremo 748 que buscaba aumentar los precios nacionales de los hidrocarburos a los precios de países vecinos para evitar el gasto de subvención y el contrabando. Por su parte, el reciente caso de la carretera del TIPNIS, generó una disputa entre productores de coca, quienes apoyaban el proyecto, y comunidades indígenas que buscaban la protección del área, resultando en marchas y manifestaciones que obligaron al gobierno a retroceder en su realización y a generar consultas previas para su aprobación. Este conflicto aún se encuentra en latencia y sus consecuencias siguen siendo imprevisibles¹², dejando en evidencia amplias diferencias entre los movimientos indígenas y cocaleros fundamentales para la continuidad del proyecto de Evo Morales.

Ambos casos son un ejemplo de la capacidad que pueden tener los conflictos sociales de adquirir dimensiones complejas y convertirse en el nuevo sector de oposición latente del gobierno de Evo Morales. Los movimientos han aprovechado el poder entregado por el nuevo orden jurídico en el que figuras como los referéndums, las iniciativas legislativas ciudadanas, revocatorias de mandato, consultas previas, entre otros, han fortalecido las decisiones que puedan tomar en contra del gobierno en curso.

Hasta el momento Evo Morales ha logrado apaciguar la mayoría de los conflictos a través de la asignación de recursos, principalmente bonos, pero estos pueden producir un alto impacto en su gestión administrativa. Precisamente, el mecanismo utilizado ha sido exitoso pero han aumentado las expectativas de la población con las nuevas condiciones económicas

¹² A principios del año 2013 se finalizó la consulta a las comunidades indígenas para la realización de la carretera. Según los primeros informes la consulta ha sido positiva para el proyecto del gobierno, pero al mismo tiempo ha profundizando una serie de rivalidades entre comunidades indígenas y cocaleros. Aún se esperan los resultados finales de la consulta previa y las decisiones que se tomen con respecto a las condiciones para la construcción.

del país. Sin embargo, un mal manejo en estos temas y algún cambio en la estrategia en el manejo político y económico de estos conflictos, pueden llevar a generar grupos de oposición, convirtiéndose en herramientas para los escasos líderes políticos que buscan llegar al poder en las próximas elecciones. Además, el gobierno sabe que debe mantener precaución considerando los antecedentes a través de los cuales los movimientos sociales generaron serios problemas de gobernabilidad, como los ocurridos en las gestiones de los ex Presidentes Hugo Banzer y Gonzalo Sánchez de Lozada.

Balance de poderes y democracia: el costo de la estabilidad política en Bolivia

La elaboración de la nueva Constitución de Bolivia representa el intento de superar las deficiencias de los modelos democráticos anteriores, caracterizados por una amplia brecha entre el Estado y la sociedad civil, principalmente frente al deficiente reconocimiento e inclusión de la diversidad cultural y étnica. En este sentido, el nuevo marco institucional busca redefinir dichas relaciones, permitiéndoles a los ciudadanos una mayor participación en la toma de decisiones en todos los niveles del Estado.

No obstante, en la elaboración de sus artículos, han quedado negativamente alteradas ciertas instituciones y un claro desbalance de poderes del Estado lo que, si bien ha permitido un mayor control por parte del gobierno, puede ser considerado como un detrimento a la democracia.

El contexto de la elaboración de la carta constitucional generó amplias dudas sobre su legitimidad considerando la mayoría con la que contaba el MAS en su elaboración y votación. Si bien se ampliaron los mecanismos de participación de la sociedad, los derechos de los pueblos originarios y se avanzó en el proceso de descentralización política a través del nuevo sistema de autonomías en la búsqueda de un mayor control y fiscalización, la organización institucional de temas como el control de la producción legislativa, las peligrosas relaciones con el poder judicial y el control de los gobiernos regionales complejizaron las relaciones democráticas en el país.

En el nuevo escenario, el poder ejecutivo parece controlar la producción legislativa en la medida que la constitución no procuró límites contra los efectos negativos que se pueden generar ante la presencia de “súper mayorías” de un partido oficialista, como lo que ocurre actualmente con el MAS. Este es un principio básico del balance de poderes de un Estado en el cual, independiente de los efectos electorales, debe existir distancia entre el poder ejecutivo y legislativo. Tal como ocurre en Bolivia, un ejecutivo sin oposición en su asamblea puede ser nocivo, debido a que se pueden presentar leyes sin revisión o contrarias al estado de derecho. La sensación actual en el país es la consideración de la Asamblea Legislativa como un apéndice del Ejecutivo cuya función radica en la ratificación de las decisiones del presidente Evo Morales.

Además, las facultades que se entregaron a la Asamblea de destinar los candidatos para postular a las elecciones del poder judicial agravan la situación. De manera indirecta, las “súper mayorías” en un legislativo terminan afectando de nuevo el balance de poderes a favor del ejecutivo, considerando que se asume que dicha selección se puede encontrar viciada por la búsqueda de jueces que sean favorables a su posición. Esta misma preocupación se presenta con la atribución constitucional que otorga al Presidente de designar un representante en cada uno de los tribunales electorales (nacional y regional), lo cual puede afectar las decisiones del poder electoral en el país.

El tema de las autonomías, considerado como la posibilidad de avanzar en una descentralización política, también produce una serie de alarmas¹³. En este tema, la constitución fue precisa en definir funciones y capacidades de nuevos órganos ejecutivos, legislativos y judiciales en los gobiernos departamentales, regionales, municipales e indígenas. Sin embargo, todavía existe una escasa reglamentación e incoherencias de la ley sobre el funcionamiento de los nuevos gobiernos. Además, al otorgar el mismo rango constitucional a cada uno de ellos, se pueden generar problemas de control, especialmente en la toma de decisiones. Una posible explicación a este tema radica en que el MAS ha tratado de reducir el poder de los gobiernos departamentales frente al central, en caso dado que no lograra obtener victoria electoral en cada uno de ellos pero que si lo alcanzara a nivel municipal e indígena. Por lo tanto, si bien se estableció un mecanismo de autonomías en el país, la centralización de decisiones y control por parte del gobierno aún es amplia. Este será sin duda un tema que durante el año 2013 revivirá conflictos entre el Ejecutivo y los gobiernos regionales en búsqueda del control del poder, considerando que actualmente se encuentran en aprobación los estatutos autonómicos y el margen de acción que ellos puedan tener, no sólo a nivel político, sino en cuanto al control de recursos económicos y la autonomía en su distribución¹⁴.

Lo anterior sirve para entender el resultado paradójico en el cual, si bien la nueva constitución y organización del país ha permitido una relativa estabilidad política, se asiste a un exceso de concentración del poder inclinando la balanza a favor de Evo Morales y el MAS. Esto posee importantes implicancias sobre la calidad democrática y cómo las garantías puede pasar de ser parte de una institucionalidad a depender de la voluntad personalista de quien se encuentre en el gobierno.

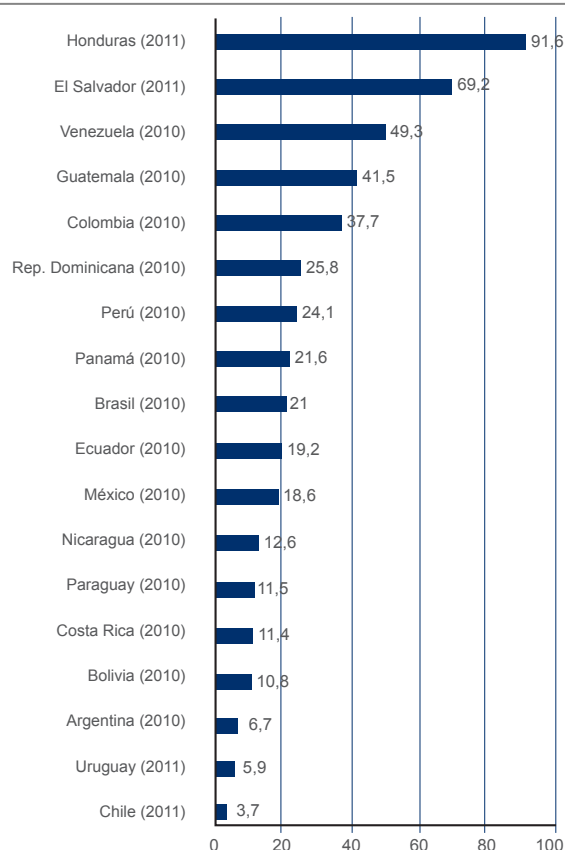
Si bien esto para Bolivia puede ser favorable para la estabilidad política en el corto o mediano plazo, dado que Evo Morales puede aplicar y ajustar su plan de gobierno sin una oposición efectiva, a largo plazo acarrea importantes problemas de control y fiscalización. Así, dicha estabilidad se vuelve frágil, considerando que se encuentra sujeta a presiones para el Presidente Evo Morales de ganar las competencias electorales, mantenerse como “súper mayoría” y así no perder lo que posee. En algunos escenarios, dicha presión puede llevar a no respetar las garantías democráticas en temas de oposición y libertades para lograr el éxito.

Esta situación también afecta las políticas públicas del Estado. La preocupación del MAS por mantener el poder, puede afectar su capacidad para enfocarse en los verdaderos problemas del país. Como se pudo apreciar, el gobierno es bastante sensible a las demandas sectoriales y presiones coyunturales, que pueden afectar su imagen las que, si no son atendidas, pueden condicionar al gobierno. Las demandas sociales deben mantenerse equilibradas y presentes en todos los poderes del Estado y antes de fiscalización y veto.

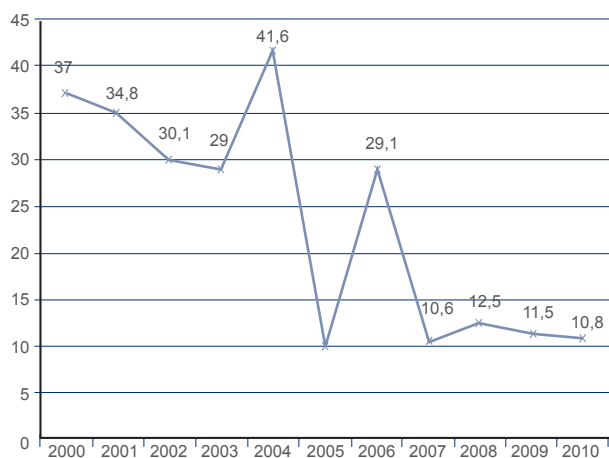
¹³ En el año 2010 se promulgó la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, determinando la ingeniería institucional territorial del Estado Autonómico, conforme a mandato constitucional y que establece cuatro niveles de autonomías: Departamental, Municipal, Indígena Originario Campesino y Regional. Es importante considerar que este proceso no establece un Estado federal, sino uno considerado unitario con autonomías.

¹⁴ Según el Ministerio de autonomías de Bolivia, durante el año 2012, los nueve departamentos de Bolivia están enmarcados en la consolidación de sus autonomías a través de la elaboración y adecuación de sus estatutos autonómicos. Cada departamento definió las fases para la elaboración de sus estatutos, por lo tanto sus tiempos difieren. Bolivia cuenta con 339 municipios. De ellos 11 optaron por la conversión a las Autonomías Indígenas y dos de reciente creación no cuentan con Gobierno Municipal. De 326 municipios que tienen la potestad de elaborar su Carta Orgánica, 181 han iniciado el camino. Actualmente sólo hay un proceso de autonomía regional, optada por el Gran Chaco Tarijeño.

Gráfico 8. Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes, América Latina y Bolivia



Bolivia



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por OEA en: Reporte de Seguridad 2012.

Seguridad y Estrategia: La lucha contra el narcotráfico como eje central

El Estado Plurinacional de Bolivia no se ha caracterizado en los últimos años por ser un país con serios problemas en materia de seguridad interna tales como homicidios o delincuencia. Según la Organización de Estados Americanos (OEA) en su último Reporte de Seguridad en las Américas del año 2012, Bolivia junto con Chile, Uruguay y Argentina, son los países que cuentan con los niveles más bajos en la tasa de homicidios en la región (ver gráfico 8). Además, es posible destacar que desde el año 2006, coincidiendo con la llegada de Evo Morales al poder, se aprecia una disminución considerable de estos hechos que han llegado a una tasa de 10.8 homicidios por cada 100.000 habitantes, bastante alejado de las tasas que superaban el 30% al inicio del año 2000.

Sin duda, esto ha permitido que sea considerado como un país relativamente seguro, pese a que en los últimos años la inseguridad y violencia han ido posicionándose como los temas de mayor importancia para los ciudadanos, desplazando otros como las crisis políticas, los problemas económicos, la pobreza o el desempleo que tradicionalmente ocuparon los primeros lugares de especial preocupación para la opinión pública¹⁵.

Sin embargo, es importante considerar que estos patrones que registra Bolivia respecto al cambio de paradigma de los principales problemas del país y el crecimiento de los problemas de seguridad y violencia por sobre los económicos, parecen ser una respuesta al ambiente generalizado de soluciones que, como se verá, existen en materia macroeconómica implementadas por el gobierno de Evo Morales, más que a un aumento real y efectivo de hechos violentos, se trata de un efecto de percepción. Incluso, un análisis más meticuloso podría establecer que puede ser una consecuencia principalmente asociada a los procesos de migración de grandes masas de población rural a los centros urbanos en el país y que, resultado de este proceso, aparecen nuevos temas tales como ha ocurrido en las ciudades de Cochabamba, Santa Cruz, El Alto o La Paz en donde precisamente se perciben los aumentos de percepción de inseguridad como el principal problema del país.

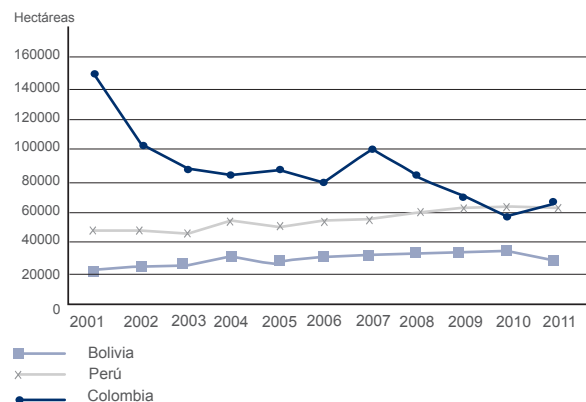
Precisamente, la estabilidad en temas de homicidios y delincuencia han generado que la estrategia en materia de seguridad se concentre principalmente en el narcotráfico, más aún si se considera que, según la Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas (UNODC) en el año 2010, precisamente en las ciudades donde se registra el mayor número de homicidios coincide con el área donde se registra el mayor número de incautaciones de cocaína en el país.

El problema del narcotráfico se ha centrado principalmente en los cultivos de hoja de coca y el potencial existente para la producción de cocaína en el país.

Actualmente, según la UNODC, Bolivia cuenta con 27.200 hectáreas (ha) cultivadas siendo, junto a Colombia con 64.000 ha y Perú con 62.500 ha, los países con mayor producción en el mundo. Sin embargo, la superficie actual en Bolivia corresponde a un detrimento del 12% con respecto al año

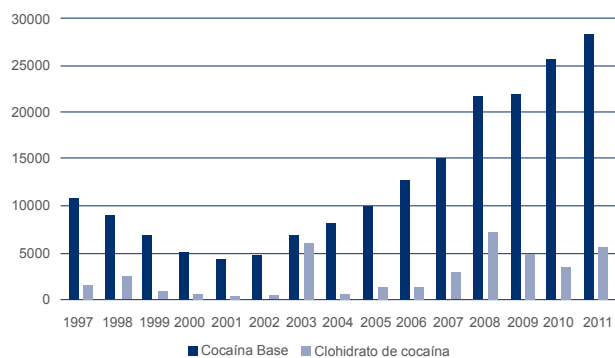
¹⁵ Según la última encuesta de opinión del Latin American Public Opinion Project (LAPOP), mientras que en el año 2008 menos del 1% de los bolivianos identificaba la delincuencia como el principal problema del país, en el año 2012 esta cifra llega al 12%. Además, según el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana de Bolivia, la inseguridad y delincuencia, con un porcentaje superior al 40%, ocupa el primer lugar de las preocupaciones de la población, muy sobre el 12% que ocupan temas como los conflictos sociales, el desempleo, la pobreza y la desigualdad.

Gráfico 9. Evolución de los cultivos de hoja de coca en Bolivia (ha cultivadas y tasa anual cambio)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por UNODC y UN Crop Monitoring Report 2012.

Gráfico 10. Incautaciones de cocaína reportadas en Bolivia 1997-2011 (Kg)



Fuente: UNODC Monitoreo de cultivos de Coca, datos proporcionados por FELCN.

2010, lo que refleja el éxito de las políticas efectuadas por Evo Morales para la erradicación de los excedentes de coca (ver gráfico 9).

Es importante considerar que la existencia de la hoja de coca en Bolivia, difiere legal y culturalmente de otros países. En el artículo 384 de la Constitución, se establece su reconocimiento como patrimonio cultural, recurso renovable de la biodiversidad y factor de cohesión social, que en su estado natural no es considerado como estupefaciente. Su revalorización, producción, comercialización e industrialización se encuentran regidas mediante ley en el país. Precisamente, este escenario genera diferencias con respecto a su manejo e incluso a su denominación en comparación con otros países como Perú y Colombia ya que no es catalogado como un cultivo ilegal y la lucha contra los cultivos de hoja de coca no son considerados para su exterminio, sino para la erradicación de los excedentes que no son estimados como necesarios para el consumo interno, principalmente para la práctica del Akulliku¹⁶.

Durante la gestión del Presidente Evo Morales, se han presentado importantes avances, considerando la disminución significativa de los cultivos debido a los esfuerzos del gobierno en el marco de la lucha contra el narcotráfico y reducción de cultivos excedentarios de coca 2011-2015. Al parecer, el cambio de estrategia proporcionado por Evo Morales de perseguir el tráfico de sustancias y no al campesino productor, está siendo positivo. Este comportamiento es destacable considerando que el país no cuenta con la presencia de la Agencia Norteamericana Antidrogas (DEA), quien no opera desde el año 2009¹⁷, por lo que tampoco percibe los recursos financieros de los Estados Unidos en cantidades como las que reciben países como Colombia y Perú, lo que ha obligado al país a hacer uso principalmente de sus propios recursos económicos para su combate. Pese a ello, el gobierno ha obtenido resultados positivos y acciones eficaces. La Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) alcanzó el 2011 la incautación de 28,35 toneladas métricas de cocaína base, así como la incautación de 5.6 toneladas métricas de clorhidrato de cocaína, provenientes principalmente de Santa Cruz, Cochabamba y La Paz, convirtiéndose en las cifras más altas registradas en los últimos años (ver gráfico 10).

Además, durante el mes de enero de 2013, Bolivia reingresó a la Convención Única sobre Estupefacientes (1961, enmendada por el Protocolo 1972) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual abandonó en el año 2011 debido al veto existente al mascado de coca. Su reincorporación fue aceptada¹⁸ con la salvedad aplicada sólo dentro de la soberanía del Estado Boliviano. Este hecho es considerado actualmente como un éxito dentro de su política contra el narcotráfico, defendiendo las prácticas culturales asociadas a la hoja de coca entre sus sectores campesinos e indígenas, así como la necesidad de una nueva reestructuración de las estadísticas de cultivo las cuales deben considerar, dentro del total, la cantidad requerida para mantener el comercio legal interno de coca que

¹⁶ Práctica ancestral en Bolivia a través del cual se realiza el masticado de la hoja de coca en su estado natural. Es una práctica también compartida con países como Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia.

¹⁷ Durante el año 2008, el Presidente Evo Morales decidió suspender indefinidamente las operaciones en el país de la DEA tras acusarlos de espionaje y conspiración contra su gobierno.

¹⁸ La reincorporación de Bolivia a la convención fue aceptada por la mayoría de los 183 países miembros, a excepción de Estados Unidos, Rusia, Canadá, Reino Unido, Irlanda, Alemania, Francia, Italia, Holanda, Suecia, Finlandia, Portugal, Israel, Japón y México. El nuevo texto establece que "El Estado Plurinacional de Bolivia se reserva el derecho de permitir en su territorio la masticación tradicional de la hoja de coca, el consumo y uso en su estado natural para fines culturales y medicinales, como su uso en infusión, así como también el cultivo y comercio".

hasta el momento por ley asciende a 12.000 ha¹⁹.

Estos avances y aciertos que ha tenido la política antidroga en el país, no se encuentran exentos de preocupación frente al control que se pueda tener de los cultivos que son lícitos para consumo interno en el país y no para uso del narcotráfico. A pesar de la disminución en los diferentes informes del cultivo de hoja de coca, en septiembre del año 2012 el gobierno de Estados Unidos informó un incremento del potencial de producción de 195 toneladas métricas entre el año 2008-2010 a un potencial de 265 toneladas métricas en 2011, superando las expectativas de producción en países como Colombia y Perú. Incluso, el aumento de las incautaciones de cocaína base y clorhidrato de cocaína develan que, pese a ser un gran esfuerzo en la materia, no se ha podido controlar la elaboración interna o no se han generado las suficientes medidas para evitar que Bolivia continúe como un corredor de sustancias ilícitas hacia otros países. El país continúa siendo un corredor de fácil acceso a través de Argentina y África Occidental (nuevo punto de trasbordo para el mercado Europeo), además de su proximidad a Brasil, uno de los mercados de cocaína más grande del mundo. Además, Bolivia puede ser considerada como un escenario estratégico para el narcotráfico debido a la aún ausente presencia de violencia sostenida asociada al tráfico de drogas, a diferencia de lo que ocurre en México y Colombia.

Bolivia: una mayor presencia a nivel internacional

El proyecto refundacional de Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS) no sólo se ha circunscrito en los cambios institucionales y la política interna, sino también se ha extendido a su política exterior. La inestabilidad presentada en el pasado influyó en el poco desarrollo de su estrategia internacional y por este motivo se encuentra en procesos de transformación, avanzando a un nuevo perfil diplomático y circunscribiendo lo internacional en función de la defensa de sus intereses internos. Estos cambios se pueden observar a través de la reorientación de sus principios y la aplicación de su estrategia desplegada en tres dimensiones de prioridad: a) Identidad y refundación del Estado, b) Defensa de la soberanía nacional y c) Atracción de inversiones e integración para intereses nacionales.

Estas líneas de acción se enmarcan dentro del nuevo orden político establecido por la nueva carta constitucional del 2009 y que pretende dar a las relaciones internacionales un marco que comprenda la defensa y derechos de los pueblos originarios; el desalineamiento en materia económica de políticas implementadas por Bolivia en gobiernos anteriores, marcadas por tendencias neoliberales y de libre comercio así como abusos de transnacionales principalmente en el sector de hidrocarburos; la mediterraneidad como un tema inamovible en materia de relaciones exteriores y considerada como problema y oportunidad y, finalmente, la promoción de una diplomacia activa en búsqueda de diferentes vínculos regionales fuera de la esfera tradicional que permita ampliar las oportunidades del país en materia de inversión y comercio (ver tabla 5).

La primera dimensión estratégica de la política exterior boliviana, la encabezan las reivindicaciones del componente originario del país, así como el distanciamiento de políticas económicas que puedan asociarlos

¹⁹ Actualmente, según la Ley de Régimen y Control de Sustancias Ilícitas 1.008 en su artículo 29, se establece que no se podrán exceder las 12.000 hectáreas de hoja de coca para consumo interno. Sin embargo, la Organización de las Naciones Unidas ha solicitado dentro de la reincorporación que el país presente un informe con la cantidad actualizado de hectáreas, las cuales serán consideradas para establecer los excedentes reales existentes en el país y que deben ser erradicados.

Tabla 5. Dimensiones y acciones para el despliegue de la política exterior en Bolivia.

Dimensión	Acciones
Identidad y refundación del Estado	Reivindicaciones a la identidad internacional originaria Desalineamiento de políticas económicas neoliberales
Defensa de la soberanía nacional	Reivindicación de la mediterraneidad
Atracción de inversiones e integración para intereses nacionales	Consolidación de socios regionales Consolidación de nuevos socios

Fuente: Elaboración propia.

principalmente a los Estados Unidos. Para el primer objetivo, durante el año 2012, el gobierno de Evo Morales encabezó en su agenda plantear, en el ámbito internacional, el debate en torno al reconocimiento internacional del uso de la hoja de coca como práctica cultural y ancestral solicitando la distinción dentro de los estupefacientes. Por tal motivo, anunció su retiro de la Convención Única de Estupefacientes de las Naciones Unidas hasta que se realizara la salvedad de la práctica del Akulliku y el cultivo de hoja de coca para uso interno. Al inicio del 2013, esta estrategia puede ser considerada como exitosa al lograr ser reincorporados a la Convención por mayoría de los miembros de las Naciones Unidas. Con este logro todo parece indicar que el gobierno de Evo Morales apunta a continuar la lucha del reconocimiento exterior de la hoja de coca, buscando promocionar el Akulliku y el comercio de la planta, promocionando sus propiedades medicinales y tradicionales. Además, como parte de la estrategia de promoción cultural, este año los esfuerzos se encuentran centrados en la promoción y financiamiento de la quinua²⁰ aprovechando la decisión de las Naciones Unidas, a través de la oficina para la Alimentación y Agricultura (FAO), de declarar el año internacional de este alimento. Esto sin duda es una gran oportunidad en materia de política exterior para el país, debido a que se podría complementar la estrategia iniciada por la hoja de coca del reconocimiento mundial de tradiciones originarias bolivianas, pero a su vez generar un comercio interno y externo del alimento generando un nuevo producto como parte de la diversificación de su producción.

Otra línea de acción de la estrategia de identidad de Estado la constituye el distanciamiento con las políticas económicas neoliberales. Desde que el MAS llegó al poder, las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos pueden ser consideradas como confrontacionales y pragmáticas, cuya finalidad ha sido perder la asociación que se tenga de Bolivia con sus lineamientos económicos. Pese a que la llegada de Barak Obama al poder ha disminuido las tensiones, el gobierno de Evo Morales continúa viendo la relación con intenciones intervencionistas y, a su vez, los Estados Unidos han establecido un discurso de asociación del país con un bloque peligroso, junto con Venezuela, que podría desestabilizar la región. Es por este motivo que se asiste a constantes ataques y señalamientos en las intervenciones del Presidente Evo Morales en escenarios internacionales a los Estados Unidos y su estrategia de relación con otros países con quienes compartan dicha apreciación. Para ello, Morales ha dado prioridad al fortalecimiento de sus relaciones con Venezuela y Cuba mediante su incorporación al bloque de países no alineados con Estados Unidos que conforman la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)²¹.

La segunda dimensión de acciones internacionales la constituye la defensa de la soberanía nacional, la cual se ha convertido en su eje principal de acción en los últimos años. El asunto estratégico de mayor importancia es la reivindicación al acceso marítimo. Pese a ser considerado un asunto bilateral entre Bolivia y Chile proveniente del Tratado de Paz y Amistad de 1904, en el cual el país reconoció la permanente soberanía chilena sobre el territorio de Antofagasta perdiendo posibilidad de salida soberana al Océano Pacífico, la controversia se ha trasladado cada vez más a organismos internacionales. Bolivia ha buscado el apoyo de diferentes países para la solución definitiva del conflicto, con el fin de idear un mecanismo definitivo de salida al mar, sea ésta como parte de una resolución de la Organización de Estados Americanos (OEA) implantado como una

20 La quinua es un cereal tradicional considerado como uno de los principales alimentos de los pueblos andinos preincaicos y del cual Bolivia es considerado como el mayor productor. Es ampliamente reconocido principalmente por su alto nivel nutritivo y la versatilidad para su cultivo en condiciones climatológicas adversas.

21 Actualmente en la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) participan Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Dominica, San Vicente y Las Granadinas, Ecuador y Antigua y Barbuda.

Tabla 6. Intentos del siglo XX para dar solución a la mediterraneidad Boliviana.

1950	La negociación incluía una compensación con aguas del Altiplano a cambio de la cesión de parte de Chile de una salida soberana. Pero Bolivia posee muy escasas aguas propias en la zona fronteriza con Chile y las aguas del lago Titicaca no podían ser dispuestas por dicho país, toda vez que este lago es un condominio boliviano-peruano y, por lo tanto, no podía afectarse a dicho propósito.
1975	Se inició un acercamiento entre los gobiernos militares de Hugo Bánzer (Bolivia) y Augusto Pinochet (Chile) que terminaría abruptamente en 1978 con el rompimiento de relaciones diplomáticas por parte de Bolivia, cuando el gobierno chileno interpretó como un ultimátum la propuesta boliviana de un régimen de autonomía en el corredor ofrecido al norte de Arica (sin cesión de soberanía, evitando así el veto Peruano y/o cualquier indemnización). Esta negociación fue conocida como la negociación de "Charaña" en alusión a la localidad fronteriza boliviana donde tuvo lugar el encuentro entre los presidentes militares de Bolivia y Chile.
1987	Bajo el régimen democrático de Víctor Paz Estenssoro en Bolivia, se intentó una nueva negociación con el gobierno militar chileno. El enfoque se centró nuevamente en que Bolivia volvió a ofrecer aguas del Altiplano como compensación por la cesión territorial. Este acuerdo fracasó ese mismo año, cuando el Comandante en Jefe de la Armada Chilena, Almirante José Toribio Merino, dio por fracasadas dichas negociaciones con un exabrupto.

Fuente: Elaboración propia.

concertación suramericana en la UNASUR o bien, expresada públicamente en una intención de llevar la controversia a la Corte Internacional de Justicia, en la Haya.

Si bien han existido intentos de negociaciones durante los años noventa para una solución pacífica a la controversia, hasta el momento ninguno ha sido fructífero (ver tabla 6).

Para el gobierno boliviano, el Tratado de Paz de 1904 que cedió soberanía territorial a cambio de una indemnización y el libre tránsito incluyendo una ferrovía para Bolivia, carece de legitimidad por su carácter impositivo tras una guerra con decisiones políticas y no ciudadanas. Además, han denunciado que Chile no ha respetado las condiciones de dicho Tratado, expresando constricciones que se enfrentan en el puerto de Arica (donde circula casi en su totalidad mercancía boliviana) al no garantizarse el libre tránsito que dispone la cláusula VI²². Estos problemas se han acentuado con las modificaciones tarifarias tras la concesión del puerto por parte de Chile a la empresa privada. En síntesis, el gobierno Boliviano deslegitima el Tratado respecto a su contexto de creación, así como su cumplimiento, asegurando su restricción de enclaustramiento injusto y dependencia en términos de intercambios al puerto chileno como única posibilidad de salida al mar.

La posición de Chile respecto a la denuncia boliviana ha sido concreta. Para el país, los tratados internacionales sobre temas limítrofes, ratificados por los países y reconocidos por el derecho internacional, no pueden ser relativizados o sujetos a revisión unilateral por una de las partes.

Uno de los aspectos a resaltar, radica en la atribución de rango constitucional al reclamo marítimo²³, ya que obliga al gobierno a realizar todas las acciones necesarias para cumplirlo. La creación de la Dirección Estratégica de Reivindicación Marítima (DIREMAR) ha sido una señal clara de la existencia de un reclamo histórico y la intención del gobierno de una solución concreta y definitiva.

Durante el gobierno de Evo Morales, no se aprecia un discurso claro y, por el contrario, han cambiado las estrategias para enfrentar el tema. Durante su primer mandato, primó un distanciamiento con la política confrontacional y denuncia multilateral, logrando establecer una agenda de cooperación, el año 2006 durante la gestión de la Presidente de Chile Michelle Bachelet, denominada la "Agenda de los 13 puntos" (ver tabla 7). Dentro de esta agenda de cooperación se incluyó el tema marítimo como una de las prioridades para su solución, pero su negociación fue congelada en el año 2011 cuando Bolivia realizó el anuncio de demandar a Chile ante instancias jurídicas internacionales para la solución de dicho conflicto. Es por esto que se retornó a la estrategia tradicional, la cual ha estado desde entonces asociada a la utilidad política para apaciguar conflictos internos, pero también intensificada por la obligatoriedad con la que cuenta Evo Morales de generar acciones para el cumplimiento del mandato constitucional.

Actualmente, el panorama de las relaciones de ambos países por la estrategia marítima se ha complejizado y será tema central de discusión, no sólo en

²² "La República de Chile reconoce en favor de la de Bolivia, y a perpetuidad, el más amplio y libre derecho de tránsito comercial por su territorio y puertos del Pacífico".

²³ La nueva Constitución Política de Bolivia en el capítulo cuarto de Reivindicación Marítima, artículo 267, estipula que el Estado declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le de acceso al Océano Pacífico y espacio marítimo, y que la solución pacífica y el ejercicio pleno de soberanía en dicho territorio son objetivos permanentes e irrenunciables del Estado Boliviano. Además, todos los tratados internacionales previos a la nueva constitución y que contradigan el nuevo orden jurídico deben ser denunciados y renegociados en un plazo de cuatro años desde la elección del nuevo órgano ejecutivo (2009).

Tabla 7. Áreas y aspectos de la agenda de trabajo Bolivia – Chile 2006.

Áreas	Aspectos
Integración	Integración fronteriza
	Libre Tránsito
	Integración Física
	Tema Marítimo
	Complementación Económica
Desarrollo	Silala y recursos hídricos
	Lucha contra la pobreza
Seguridad y Defensa	Seguridad y defensa
	Cooperación tráfico de drogas y productos químicos para su elaboración
Cultura	Educación
	Cultura
Varios	Acuerdos en negociación
	Temas coyunturales

Fuente: Elaboración propia.

sus relaciones bilaterales, sino en organismos multilaterales en que participe el país durante el 2013 y de cara a las elecciones presidenciales de 2014. El gobierno se encuentra en proceso de elaboración de una demanda ante el Tribunal Internacional de la Haya, pero a la espera del fallo que dicho Tribunal presente por el conflicto marítimo entre Perú y Chile que podría afectar las intenciones de Bolivia. Un fallo desfavorable durante el 2013 para Chile podría eventualmente generar un conflicto trilateral y complejizar el escenario actual. Lo que sí se puede asegurar es la alta probabilidad que temas de contingencia entre ambos países sean asociados a la disputa marítima y Bolivia continúe presentando la reivindicación en asambleas y reuniones de carácter multilateral.

Finalmente, la tercera estrategia de Bolivia en materia internacional se encuentra asociada a la atracción de inversiones e integración con países que le permitan consolidar el discurso de integración latinoamericana, así como su plan de desarrollo. Este último punto es muy relevante para las estrategias económicas del país y la sostenibilidad del crecimiento económico que ha sido positivo hasta el momento y le ha permitido a Evo Morales rangos de acción en momentos de tensión. Las líneas de asociación para ello comprenden las siguientes acciones: a) profundización del vínculo regional con Venezuela y Cuba, a través del ALBA; b) nuevos acuerdos en materia energética, vial y minera con Brasil y c) promoción internacional del país en materia de inversión.

En el primer caso, en el vínculo con el ALBA, Bolivia ha encontrado una coherencia con la identidad que desea promover y su interés por obtener, de la colectividad, oportunidades comerciales. Es así como en el marco del ALBA, el Presidente Evo Morales impulsó la creación del Tratado de Libre Comercio de los Pueblos (TCP) como un instrumento de comercio e intercambio solidario entre sus miembros, generando acuerdos comerciales, regionales o bilaterales, en el mercado de bienes y servicios como alternativa a los TLC promovidos ampliamente en la región por los Estados Unidos.

Con Venezuela, el país logró un fuerte apoyo económico que, según fuentes oficiales, actualmente asciende a 166 millones de dólares²⁴, lo que inicialmente formó parte del programa “Bolivia Cambia, Evo Cumple”, originada principalmente por la compra de diesel, que se proyecta llegaría a los 143 millones de dólares, y el resto para la construcción de obras. Asimismo, el país ha ampliado sus vínculos comerciales en el área de explotación de recursos principalmente en hidrocarburos, alianza que le permite un fortalecimiento de explotación de los yacimientos recientemente estatizados. En esta línea, la Asamblea Plurinacional aprobó un proyecto de ley que ratifica el convenio de cooperación energética entre Bolivia y Venezuela en materias de petróleo, gas, electricidad y petroquímica con suministro de crudo, productos refinados, gas licuado de petróleo (GLP) y asfalto, así como el apoyo en la reestructuración de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), las cadenas de suministro de combustibles líquidos en el mercado interno y la conformación de empresas mixtas entre YPFV y Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA). De esta manera, se puede ver la consolidación del vínculo bilateral

²⁴ Extraoficialmente, algunos analistas del país estiman que la deuda con Venezuela puede estar entre los 2 y 7 mil millones de dólares.

entre ambos países, no sólo en materia de intereses políticos, sino comerciales y de inversión.

Respecto al caso de Cuba, la relación con Bolivia se encuentra en su perfil más alto desde la reapertura de relaciones diplomáticas entre ambos países en 1983. Se ha otorgado particular importancia a las áreas de educación y salud dirigida a los sectores poblacionales más desfavorecidos del país que se han manifestado en un incremento notable de la cooperación desde 2006, la cual es particularmente técnica, no existiendo cooperación financiera directa. Bolivia y Cuba mantienen relaciones de cooperación y complementariedad basadas en los principios de la Alternativa Bolivariana para las Américas y el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP).

La segunda línea de acción que se ha profundizado durante el gobierno de Evo Morales, corresponde a las relaciones con Brasil. Su asociación se expresa principalmente en materia de cooperación energética, vial y minera. Actualmente, se ha convertido en uno de sus socios estratégicos considerando que las exportaciones a Brasil, materializadas principalmente en gas, representan más de un tercio del total. Junto a lo anterior, Brasil es uno de los países que más invierte en Bolivia por lo que se puede esperar que, durante el mandato de Evo Morales, estos vínculos sigan ampliándose. Sin embargo, pese a que las relaciones de Morales eran estrechas con el ex Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, éstas se han complejizado con su sucesora Dilma Rousseff, principalmente en materia de seguridad/narcotráfico y temas de relaciones diplomáticas tal como se observa en el caso actual del ex senador boliviano Roger Pinto, quien se encuentra asilado en la Embajada de Brasil desde hace casi un año por persecución política.

Bolivia continúa con su plan de promoción y atracción de socios extra regionales focalizando los vínculos en países sedes de empresas de capital trasnacional con capacidad de inversión en materia de explotación de materias primas. En este sentido, por ejemplo inició un programa de inversiones con Francia para el desarrollo de las industrias bolivianas de hidrocarburos y litio. Además se dio impulso a megaproyectos como lo fue el liderado por el grupo Jindal de la India para la explotación de hierro e intereses de industrialización del litio de países como Japón, la República Popular China, Corea del Sur entre otras.

Además, el país sigue apostando a la integración regional participando activamente en diversos espacios multilaterales (ver tabla 8). Esto le ha traído diversas consecuencias en materia política y comercial. Sus relaciones con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se vio debilitada por la estrategia que llevó la Unión Europea de firmar Tratados de Libre Comercio bilaterales con Colombia, Perú y Ecuador, contrario a las intenciones de Bolivia de evitar tratados separados y el desarrollo de acuerdos entre bloques. Asimismo, Bolivia ha visto con recelo las nuevas relaciones de Perú y Colombia en la Alianza del Pacífico, formada además por Chile y México, que han deteriorado sus expectativas con la CAN. Precisamente, esta última se convierte en una de las razones políticas por la cual Bolivia ha decidido aceptar la invitación a participar en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), siguiendo

los pasos de Venezuela, quien gestionó su ingreso al organismo. De esta manera, pese a que no se sabe si Evo Morales abandonará la CAN debido a las críticas que se han presentado por pertenecer a dos sub-bloques, si es claro que esta nueva estrategia hace primar la búsqueda de relaciones con socios como Brasil, Argentina y Venezuela, las cuales considera más fuertes y de mayores beneficios comerciales que los que podría tener con la CAN y la Unión Europea.

La heterogeneidad de las asociaciones que ha establecido Bolivia muestran un gran pragmatismo, sin embargo, su selección cuenta con un filtro primordial: socios comerciales anti-neoliberales y cuyo discurso sea abiertamente contrario a los Estados Unidos. En este fundamento radica principalmente su asociación en la región con Venezuela y Cuba, y fuertes cuestionamiento de asociaciones como las de Perú y Colombia al firmar Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, asegurando el deterioro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Fuera del plano regional, resalta la reciente alianza establecida entre Evo Morales y el Presidente de Irán Mahmud Ahmadineyad, principalmente en materia de cooperación antidroga y comercial, así como la firma de declaraciones conjuntas de lucha contra la hegemonía de los Estados Unidos. De este modo, Bolivia ratifica su afán de alejarse del área de influencia norteamericana y de la generación de todos aquellos lazos que le permitan distanciarse de políticas de libre mercado, amparado principalmente en el apoyo de Venezuela para lograr sus objetivos. Con la reciente muerte del Presidente Hugo Chávez, se abren dudas de las futuras relaciones entre Venezuela y Bolivia y de la posibilidad que tiene Evo Morales de continuar con el fuerte respaldo político que ofrecía Chávez. Es posible que con este nuevo escenario se genere un cambio en la estrategia internacional de Evo Morales y se realice un movimiento hacia el Mercosur con Brasil como su nuevo aliado.

Finalmente queda registrada la actuación de Bolivia durante las reuniones multilaterales usadas como escenario para expresar sus posturas internacionales, tales como las ocurridas en 2009, cuando Evo Morales en el marco de reuniones de la OEA condena el golpe de Estado ocurrido en Holanda, en la Cumbre de UNASUR donde rechazó el asentamiento de bases militares norteamericanas en Colombia o, recientemente, el no reconocimiento del nuevo gobierno en Paraguay ante la destitución de Fernando Lugo en el marco de la última cumbre del MERCOSUR y la reunión extraordinaria de jefes de estado de UNASUR en 2012

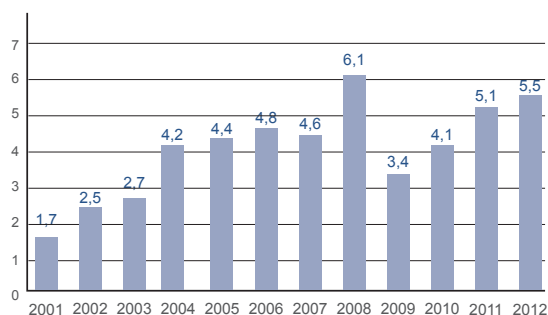
Tabla 8. Participación de Bolivia en Organismos Regionales.

Comunidad Andina (CAN)
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)
Mercosur (adhesión el 7 de diciembre de 2012 faltando ratificación)
Organización de Estados Americanos (OEA)
Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL)
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)
Alianza Bolivariana Para Los Pueblos De Nuestra América (ALBA)

Fuente: *Elaboración propia.*

Escenario Macroeconómico

Gráfico 11. Tasa de Crecimiento del PIB (%)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP)

I. Escenario Actual

A pesar de la negativa evolución de la economía mundial, Bolivia ha sorprendido con un ritmo de crecimiento sostenido en los últimos 7 años, siendo uno de los pocos países de Latinoamérica en registrar un crecimiento positivo y superior al 3% en el año 2009, momento de mayor repercusión de la crisis financiera internacional en América Latina.

Si bien la situación de la economía boliviana en el período 2004-2011 se ha caracterizado por una mejora en prácticamente todos sus indicadores presentando un crecimiento promedio de 4,5% (ver gráfico 11), persiste la incertidumbre respecto a la sostenibilidad del gasto fiscal, uno de los más importantes instrumentos del gobierno para llevar a cabo la transformación del modelo político-económico del país.

El Presidente Evo Morales ha impulsado un nuevo sistema político-económico-social: El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo. Una de las características principales de éste es la intervención activa del Estado. Bajo la perspectiva de este modelo, el Estado cumple un rol fundamental, al estar a cargo de aumentar la generación de ingresos fiscales, principalmente a través de la intervención en la industria de hidrocarburos, de la distribución de riqueza, fomento productivo y generación de empleo. Con este cambio el Estado retoma el control de los recursos productivos que anteriormente estaban en mano de entidades privadas.

Cabe destacar que la aparición de un sistema económico refundacional no ha sido una característica inusual en el comportamiento de los cambios ideológicos-políticos que se han presentado en Bolivia. Por ejemplo, en 1985 una nueva política económica, basada en la libertad de mercado, surgió con la finalidad de frenar la hiperinflación existente en el país, logrando efectivamente una breve recuperación de su economía.

Entre 1985 y 1990, Bolivia registró un crecimiento promedio anual del PIB de 2,3%, mientras que entre 1990 y 2000, el país creció a una tasa promedio del 3,8%. Como en la mayoría de los países de Latinoamérica, las crisis internacionales se hicieron presentes a principios de la década del 2000, ocasionando el estancamiento de la demanda interna y la caída de la inversión privada.

El desempeño económico del país parece mejorar con el arribo del gobierno de Evo Morales y su Plan Nacional de Desarrollo. La tasa de crecimiento del PIB pasa desde un 4,4% el año 2005 a un 6,1% en el año 2008, la tasa más alta registrada en los últimos 30 años. El año 2009, Bolivia no se ve mayormente afectada por la crisis financiera internacional y continúa con un ritmo de crecimiento alto en los años venideros. El desempeño económico del país se ve ayudado estos años por los altos precios de las materias primas a nivel mundial, en particular los precios de hidrocarburos y de minerales metálicos, principales productos de exportación de Bolivia.

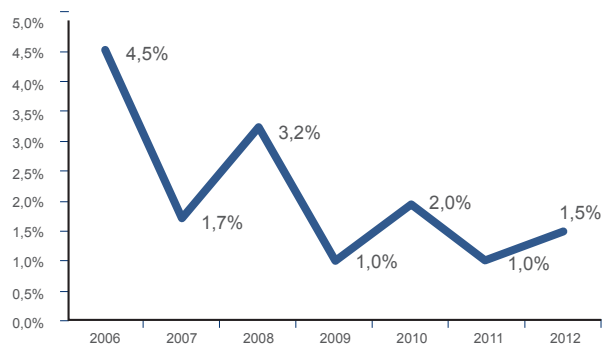
A continuación analizaremos el marco institucional bajo el cual se guían las políticas económicas en el Estado Plurinacional de Bolivia, lo que permite entender la forma en que el gobierno actual comprende la relación entre la economía y sus objetivos políticos.

II. Marco Institucional y Conducción de Políticas Macroeconómicas en Bolivia

A. Política Fiscal

En los años posteriores al arribo del presidente Evo Morales en el año 2006, Bolivia ha presentado un positivo desempeño en materia fiscal. La nueva administración, y sus nuevas políticas económicas, llevaron al país a salir de la situación de déficit fiscal por primera vez en 66 años, según el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia (MEFP). En el año 2006, el país concluyó con un superávit del 4,5%; el 2007 llegó a un 1,7%; el 2008 logró un superávit del 3,2%; el 2009 mostró un 0,1% a pesar de la crisis subprime, y en el 2010 un 2% aproximado (ver gráfico 12). El 2011, según el MEFP, se observó un superávit del 1%, mientras que en 2012 éste llegó a un 1,5%, continuando el buen desempeño mostrado en años anteriores y logrando así el séptimo año consecutivo con un balance positivo en las arcas fiscales.

Gráfico 12. Balance del sector público no financiero (% del PIB), 2006-2012(p)

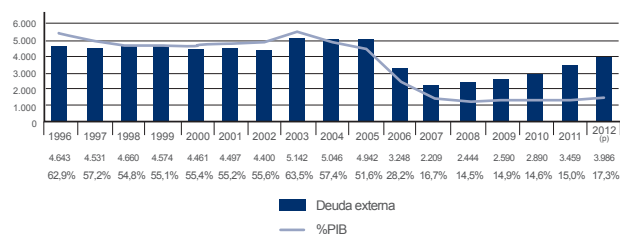


Fuente: Elaboración propia con datos del MEFP

La situación antes descrita se logra primordialmente por la implementación de la política de nacionalización de empresas. Las expropiaciones a privados han puesto bajo control gubernamental el 34% de la economía, frente a un 18% en 2005. El gobierno de Morales ha sido capaz de aumentar la producción en estas empresas y con ellos los ingresos fiscales, permitiendo aumentar el gasto social sin generar endeudamiento.

La deuda externa de Bolivia se ha reducido desde un 62,9% en 1996 a un récord de 14,6% en 2008, luego de lo cual ha presentado un leve ascenso hasta situarse en un 17,3% hacia fines de 2012. La drástica reducción del endeudamiento externo se debe a las diversas condonaciones recibidas de parte de organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Las más importantes se realizaron dentro de los programas “Heavily Indebted Poor Countries” (HIPC) y “Multilateral Debt Relief Initiative” (MDBI). El primero de ellos consistió en condonar la deuda a países altamente endeudados con el fin de incentivar la reducción de la pobreza. La primera etapa del programa, HIPC I, redujo la deuda externa de Bolivia en US\$ 788 millones en septiembre de 1997, mientras que HIPC II lo hizo en US\$ 1.776 millones. El segundo programa, auspiciado por el FMI, el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tuvo un impacto de mayor consideración, disminuyendo el endeudamiento en un 42,95% entre el 2003 y el 2007 (ver gráfico 13), llegando al nivel más bajo registrado desde 1980.

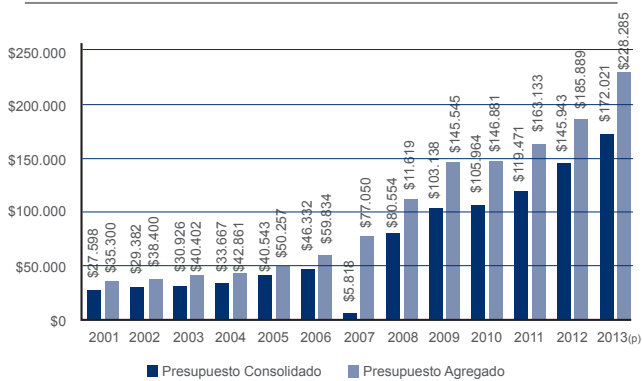
Gráfico 13. Deuda pública externa total (en US\$ millones y % PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia (BCB)

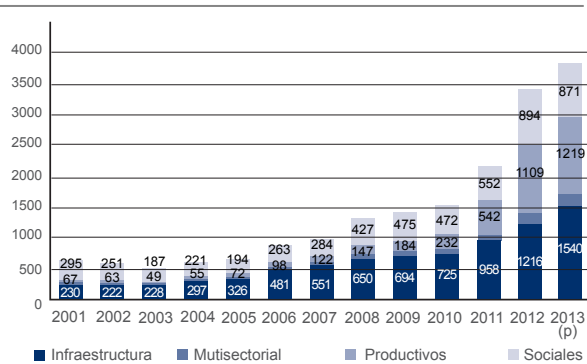
La mejora en las condiciones fiscales del país, así como los bajos niveles de endeudamiento externo presentados y un manejo prudente de la política económica, han hecho que las condiciones para conseguir financiamiento en el exterior se presenten más atractivas para Bolivia en estos momentos. De hecho, a fines de 2012, el país altiplánico realizó su primera emisión de bonos soberanos en más de 90 años, colocando USD\$500 millones a una prima de 4,875%, muy por debajo de la prima obtenida por otros países latinoamericanos como Venezuela. El buen resultado de esta colocación abre las puertas a nuevas formas de financiamiento para el ambicioso

Gráfico 14. Presupuesto General del Estado Agregado y Consolidado: 2001-2013(p) (Millones de Bolivianos)



Fuente: Elaboración propia con datos del Vice Ministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal (VPCF)

Gráfico 15. Inversión Pública por Sectores Económicos, 2001-2013(p) (En millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del MEFP

plan de reestructuración del Presidente Morales que pretende sacar a un importante porcentaje de la población de la extrema pobreza y lograr una distribución más equitativa de los ingresos del país.

Los mayores ingresos fiscales y la entrada de capitales extranjeros han permitido al gobierno aumentar los presupuestos anuales para financiar el mayor gasto social que contempla su nuevo modelo político económico (ver gráfico 14). Es así que el Presupuesto General del Estado (PGE) para 2013 está enfocado en fortalecer las políticas económicas a través de la redistribución del ingreso, la erradicación de la extrema pobreza, la seguridad alimentaria con soberanía, la consolidación del modelo económico que genera y distribuye los excedentes económicos, y en garantizar la continuidad de las políticas sociales de redistribución de los recursos. Para esto, el PGE para el 2013 asciende en un 23% del total agregado del 2012 y en un 18% en un total consolidado del 2012 (ver gráfico 14).

Además, la bonanza de las arcas fiscales ha llevado al gobierno a invertir fuertemente en el sector productivo, en particular en las industrias de hidrocarburos y aquellas consideradas como prioritarias. Esto con el fin de asegurar la continuidad de los ingresos producto de la explotación de dichos negocios. Es así como se ha proyectado un aumento del 425,43% para la inversión en el sector productivo en el período comprendido entre 2010 y 2013. La inversión en infraestructura prácticamente se duplicará hacia 2013 respecto del año 2010, con el fin de aumentar la competitividad del país y facilitar el tránsito de productos (ver gráfico 15).

El prudente manejo macroeconómico llevado a cabo por las autoridades económicas del gobierno del Presidente Morales, sumado a la contingencia internacional de altos precios de materias primas, han llevado a que Bolivia presente cifras récord de desempeño en comparación a su historia, lo cual ha validado su gestión ante sus votantes y la comunidad internacional. Sin embargo, es de suma importancia destacar que Bolivia, a diferencia de otros países latinoamericanos más avanzados, no cuenta con una institucionalidad definida para el manejo del macroeconómico en general, y de política fiscal en particular. Esto quiere decir que no existe un conjunto de reglas y leyes claras y definidas que guíen el actuar de las autoridades económicas.

En el contexto de bonanza actual de la economía boliviana, se han tomado decisiones correctas y positivas para la economía en su conjunto. Sin embargo, al no existir una definición sobre el actuar económico frente a otras circunstancias, se plantea la incertidumbre sobre cuán sustentable puede ser el modelo que se está intentando instaurar. Países como Chile y Colombia cuentan con metas de presupuesto equilibrado o regla fiscal explícitas, mientras que en Bolivia no existen mecanismos técnicos establecidos que aseguren la mantención de las positivas cifras fiscales o el bajo nivel de endeudamiento.

Si bien las circunstancias actuales permiten tener un nivel mayor de gasto de forma de desarrollar programas sociales, se debe tener cautela, ya que ante un cambio en las circunstancias internacionales, se requerirá de un manejo económico muy hábil y tal vez impopular para la población, lo que puede poner en riesgo la aprobación del gobierno.

El gobierno de Morales ha dado señales de pretender introducir una mayor institucionalidad económica que permita reducir la incertidumbre frente al actuar de las autoridades económicas. Ejemplo de ello son la Ley de Tesoro Público y Crédito Interno, que sienta las bases de la nueva institucionalidad en materia de tesorería y endeudamiento interno y externo, y la Ley de Autonomías y Descentralización, que crea una nueva forma de

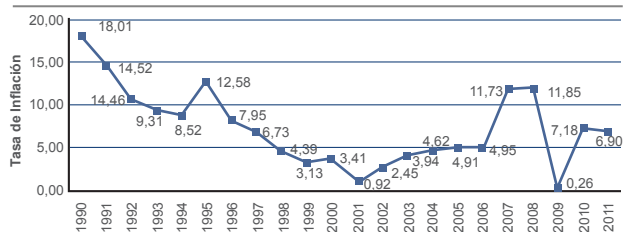
redistribuir los ingresos que reciben las regiones por la recaudación de impuestos nacionales, regalías mineras y gasíferas. Además, el gobierno boliviano ha predispuesto en su programación plurianual herramientas de monitoreo y control para dar mayor credibilidad a la política fiscal.

Si bien estos son pasos en la dirección correcta, hay que recordar, como se analizó en el capítulo anterior, que una característica de este gobierno es la alta discrecionalidad en la toma de decisiones tanto políticas como económicas, por lo que no es de esperar que esta nueva institucionalidad vaya a reducir drásticamente la incertidumbre y discrecionalidad de la política fiscal.

B. Política Monetaria

El historial inflacionario de Bolivia ha seguido los mismos patrones que la mayoría de los países latinoamericanos durante las últimas décadas. Particularmente, en el período comprendido entre 1982 y 1985, el país sufrió uno de los mayores episodios inflacionarios de su historia. Durante 1982, el índice de precios al consumidor se elevó un 296%, mientras que en 1985, este indicador llegó a un 8.170%, alcanzando un máximo de 23.447% en septiembre de dicho año²⁵. Una de las medidas tomadas para acabar con este espiral inflacionario fue la promulgación del Decreto Supremo 21060, el cual acentuaba la estabilización de precios basada en el tipo de cambio, ajustes en el gasto público y un aumento de los ingresos fiscales a través de un incremento en el impuesto a los combustibles. Como consecuencia de estas intervenciones, el tipo de cambio se convirtió en el ancla de la inflación, dada la estrecha relación que tenía con los precios de la economía interna del país, llevando a la dolarización de la economía boliviana. Este período dejó en evidencia los altos costos de la inestabilidad macroeconómica en Bolivia.

Gráfico 16. Variación del Índice de Precios al Consumidor (1990-2011)



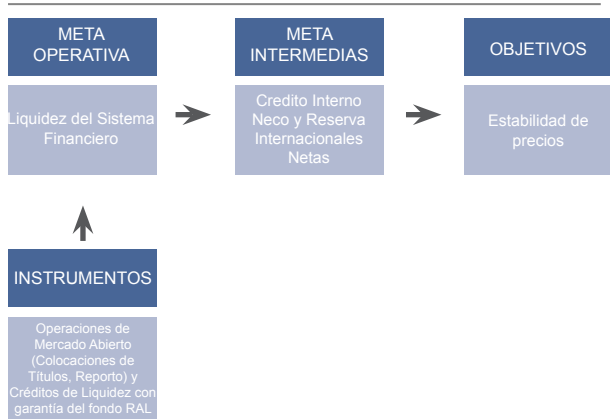
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE)

Luego del éxito en frenar el alza desmedida de los precios internos, vino un período de relativa estabilidad económica para Bolivia durante la primera mitad de la década de 1990. En 1995, el Banco Central de Bolivia (BCB) promulgó la Ley 1670, cuyo principal objetivo era “procurar la estabilidad del poder adquisitivo interno de la moneda nacional”. En otras palabras, se apuntaba a mantener una inflación baja y estable. Es por este motivo que desde 1996 el BCB comienza a anunciar un objetivo máximo de inflación al comienzo de cada año. Este anuncio se ha convertido en la guía para las políticas efectuadas por la entidad. Desde 1996 al 2001, la variación de precios disminuyó desde un 8% a un 0,9% (ver gráfico 16) anual, en un período caracterizado por una fuerte crisis económica internacional que debilitaba la demanda interna, y por lo tanto, la tendencia de los precios domésticos. Entre el año 2001 y el 2006, los precios se mantuvieron estables, registrando bajos niveles de inflación. Este período se caracterizó por una caída en el valor de la moneda local, generada principalmente, por la apreciación de las monedas de los socios comerciales.

El año 2006, el BCB decide reemplazar el “techo” de inflación por un rango meta como guía de la política monetaria. Este rango meta se continúa anunciando públicamente al inicio de cada año. Actualmente la forma de llevar a cabo la política monetaria se centra en medidas intermedias de liquidez, tales como la expansión del Crédito Interno Neto (CIN) la variación de las Reservas Internacionales Netas (RIN), dado el carácter de economía dolarizada.

²⁵ Cossio, J., Laguna, M., Martín, D., Mendieta, P., Mendoza, R., Palmero, M., Rodríguez, H. (2007). *La inflación y políticas del Banco Central de Bolivia*.

Diagrama 1. Mecanismo de transmisión de la Política Monetaria del BCB



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE)

El mecanismo de transmisión de la política monetaria va desde los instrumentos de intervención con que cuenta el BCB hacia una meta operativa, la cual se refiere al nivel de liquidez del sistema financiero. Estos niveles a su vez influyen en CIN y en el nivel de RIN, cuyas variaciones afectan el nivel general de precios de la economía. Es decir, para mantener una inflación baja y estable, el BCB compra y vende instrumentos de valores públicos, con el propósito de expandir o contraer la liquidez y el volumen de los medios de pago en la economía.

En cuanto a la independencia a considerar en las políticas que tiene a su cargo, la Constitución Política de Estado establece que la política monetaria es definida por el BCB en coordinación con el MEFP²⁶. Para esto, vale la pena señalar que un Banco Central sea independiente significa que la política monetaria tiene mayores grados de libertad para ejercerla y que posee un presidente y directorio capaz de tomar las decisiones sobre la tasa de interés independiente del impacto que tenga en las arcas fiscales o en el sector privado. Además, un Banco Central autónomo tiene como instrumento la cantidad de dinero moneda en circulación, los niveles de encaje legal, y la administración de las reservas internacionales, por mencionar alguno de los instrumentos de política monetaria.

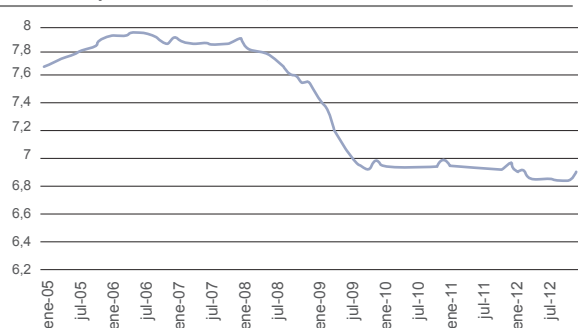
Entonces, lo anterior se suma a lo señalado en el escenario político, donde se remarcó que los poderes del estado se encuentran influenciados por la hegemonía de Evo Morales y el MAS, y que en el caso de la economía, también se observa este predominio que se percibe a través del BCB. En el caso de que el Banco Central no sea independiente, da pie para que se utilicen recursos de esta entidad para, por ejemplo, expandir el gasto público lo que podría tener influencia en el aumento en el nivel de precios de la economía, causando un efecto contradictorio en la manera de hacer política. Es por esto que más allá de que Bolivia tenga un Banco Central intervenido por el gobierno, se estima pertinente que la coordinación entre la política monetaria y fiscal sea la adecuada para implementar mecanismos de coordinación para efectuar la política macroeconómica del país.

Por lo tanto, en los últimos años se observa que dado el impuso político, el Estado ha requerido tener mayor intervención en la política monetaria por parte del MEFP. Un ejemplo de esto es el crédito que el BCB otorgó a la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y la creación de un fondo de desarrollo productivo en el 10% de las reservas internacionales (financiamiento de bonos). Además el BCB está obligado constitucionalmente a prestar dinero a las empresas públicas para financiar sus emprendimientos a tasas de interés menores a las de mercado. Por lo mismo, Bolivia no se debe confiar en las arcas del BCB, ya que existe el factor del desempeño de la economía internacional en el panorama de la economía doméstica.

En lo que a política monetaria se refiere (institucionalmente), se debe tener en cuenta que Bolivia no tiene un régimen de metas de inflación explícito. Sin embargo se publica informes de inflación tres o cuatro veces al año. En estos el BCB anuncia una meta de inflación puntual, pero sólo es referencial ya que no está obligado a cumplirla. En Bolivia el instrumento de política monetaria se fija en metas cuantitativas para el crédito interno neto, el crédito interno neto que se otorga al sector público no financiero, niveles estimados de ganancia o pérdida de reservas internacionales, y estimación del déficit fiscal. Lo anterior se produce en lo que se denomina Memorándum de Entendimiento entre el BCB y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, documento que fija estas metas cuantitativas, acompañado de un Comité de política monetaria que hace seguimiento a éstas cada dos semanas.

26 Artículo 326 de la Constitución Política del Estado.

Gráfico 17. Tipo de Cambio Real, 2005-2012



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia (BCB)

Lo que refiere a la política cambiaria, esta tiene como objetivo disminuir las presiones inflacionarias externas. El régimen cambiario de este país es “semi fijo” según la nueva definición del IMF. Se compone como un sistema de flotación administrada a través de una institución que se creó en el banco central en la década de mediados de los 80 que se llama Bolsín, la cual se encarga de la asignación de divisas, realizando subastas multi-producto de sobre cerrado de divisas en base a montos definidos previamente por el BCB con el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica del país. Sólo cuando la demanda supera la oferta de divisas, el BCB se ve obligado a intervenir. Sin embargo este instrumento casi no se ha utilizado en los últimos 3 años, ya que Bolivia ha mantenido una paridad boliviano-dólar casi inamovible a 7 (hoy está a 6,90).

Este régimen cambiario se denomina deslizante (crawling peg) o sistema de mini devaluaciones que ha funcionado eficientemente en el país, contando con proyecciones de mantenimiento dentro de los próximos 20 años. Consiste en movimientos graduales que promueven la estabilidad financiera en la transición de un entorno de alta dolarización (80% a fines del 2005) al estado de dolarización parcial (en torno al 30%), según el Informe de Política Monetaria del BCB.

Por lo tanto, son la regulación de la política monetaria y cambiaria las que se basan en otorgar liquidez a la economía de manera que sea compatible con estas metas a través de las operaciones de mercado abierto. Existe un manejo del tipo de cambio nominal con un objetivo de tipo de cambio real, sujeto a la restricción del objetivo primario de inflación.

III. Entorno Macroeconómico Actual

A. Implicancias de la economía internacional en el país

Durante los últimos meses de 2012 y comienzos de 2013, la situación de la economía mundial se ha ido debilitando y la recuperación global que se esperaba para este año se ve cada vez más lejana.

El escenario para las economías avanzadas es más pesimista. Para el 2013 se espera un crecimiento del 2,58% para las economías avanzadas, una cifra menor al 2,64% del 2012 (ver gráfico 18). El menor dinamismo de la economía mundial se explica por el débil desempeño de la Zona Euro y la débil recuperación de Estados Unidos. Desde el cuarto trimestre de 2011 una gran parte de las economías avanzadas cayeron en una segunda recesión, está vez generada por una crisis de confianza en la capacidad de los gobiernos de manejar la complicada situación fiscal en que muchos países se encuentran.

La situación de Estados Unidos parece mejorar, pero a un ritmo menor al esperado. Este país ha mostrado una leve recuperación en el último periodo, con continuas disminuciones en la tasa de desempleo, sin llegar, sin embargo, a niveles pre crisis subprime. La caída en los niveles de empleo debilita la demanda interna, principal motor de la economía estadounidense, por lo que la Reserva Federal ha impulsado diversos planes flexibilización cuantitativa con el fin de reducir las tasas de interés de largo plazo, aumentando la liquidez del mercado e impulsando la

demanda interna. Preocupan aún las desavenencias entre Demócratas y Republicanos en temas relacionadas con el presupuesto de la nación, lo que eventualmente podría retrasar aún más la recuperación económica del país.

En la zona Euro se mantiene una alta incertidumbre debido al manejo político de la crisis de deuda soberana. Las continuas confrontaciones entre los países del norte y los del sur han llevado a que no se aprecie una estrategia para lograr una solución a los desequilibrios fiscales existentes entre los distintos países del área. Hasta el momento, el criterio de Alemania, basado en una férrea disciplina fiscal, se ha impuesto. Esta estrategia, sin embargo, lleva a una depresión considerable en el consumo e inversión privadas en el corto plazo, acentuando aún más los problemas fiscales de los países con mayores déficits.

En cuanto a Asia, a medida que transcurría el año, China mostró signos de desaceleración debido a una disminución en las exportaciones hacia Europa por las causas descritas anteriormente. Sin embargo, China aún posee un crecimiento sostenido y robusto, ya que cuenta con un emergente mercado interno. Por su parte, Japón creció un 2,7% en el primer semestre del 2012, respaldado por un incremento sostenido en el consumo privado. Sin embargo, las exportaciones, principal motor de la economía nipona, se han visto mermadas por la situación de Europa y Estados Unidos. Se prevé que las autoridades niponas puedan tomar medidas de tipo fiscal o monetarias para paliar la situación actual, ya que la estrategia de mantener tasas de interés nulas por años, no ha surtido los efectos deseados.

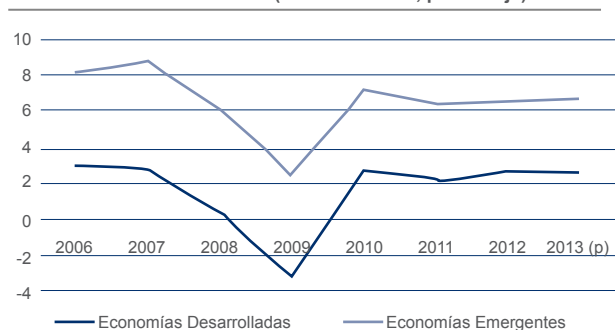
A pesar de que la economía mundial parece estar en un proceso de recuperación, la situación es aún incierta y la realización de uno o más de los riesgos mencionados puede tener efectos importantes sobre la economía boliviana.

Los principales productos de exportación de Bolivia corresponden a la industria de hidrocarburos y minerales metálicos, cuya demanda y precios están fuertemente ligados a la actividad económica mundial. Una crisis de confianza en la Zona Euro que lleve a una nueva recesión en los países centrales del área podría retrasar aún más la recuperación mundial, impulsando a la baja los precios de los commodities, afectando los ingresos del gobierno de Bolivia y amenazando su sistema económico basado en la redistribución de la riqueza generada por la extracción de recursos naturales.

De la misma forma, problemas políticos en Estados Unidos que puedan llevar a una situación similar al “abismo fiscal” que se logró evitar hace unos pocos meses, podrían tener el mismo efecto negativo sobre los precios de los commodities. En cuanto al continente asiático, si bien se espera una desaceleración de las economías de China e India, ya parece descartado el riesgo de un aterrizaje forzoso, por lo que es de esperar que estas grandes economías sigan empujando el crecimiento mundial en los próximos dos años.

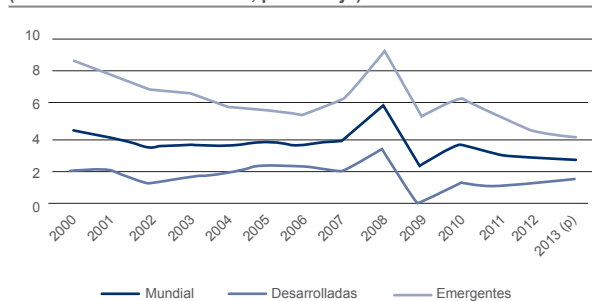
Por otro lado, un contexto de recuperación económica y un aumento en las tensiones geopolíticas en Medio Oriente podrían llevar a un aumento en los precios de combustibles fósiles, beneficiando la situación de la economía boliviana. Sin embargo, una situación de este estilo tampoco forma parte del escenario central para los años 2013 y 2014.

Gráfico 18. Actividad Mundial (variación anual, porcentaje)



Fuente: Elaboración propia. Fondo Monetario Internacional con datos del World Economic Outlook. (p): Proyección

Gráfico 19. Inflación Mundial, Países Desarrollados y Emergentes (variación anual anualizada, porcentaje)



Fuente: Elaboración propia. Fondo Monetario Internacional con datos del World Economic Outlook. (p): Proyección

Gráfico 20. Crecimiento por actividad económica



Fuente: Instituto Nacional de Estadística
 Elaboración: BCB - Asesoría de Política Económica
 Nota: Para el periodo 2006-2011 las cifras reportadas corresponden al promedio de los crecimientos acumulados al mes de abril de cada gestión

B. Actividad Económica

A pesar del momento económico mundial descrito anteriormente, la economía boliviana ha logrado obtener buenos resultados desde la llegada al poder del Presidente Morales, lo que ha influido favorablemente en la estabilidad política y social del país. Diversos organismos e instituciones internacionales, tales como bancos de inversión, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, han hecho eco del positivo balance económico que Bolivia ha mostrado durante los últimos 7 años.

Durante el primer trimestre del 2012, la economía boliviana tuvo una tasa de crecimiento de 5,16%. De acuerdo con el Informe de Estabilidad Financiera elaborado por el Banco Central de Bolivia en junio del 2012, esta cifra se debe mayoritariamente al impulso que dio el consumo privado y la inversión (formación bruta de capital y existencias) con una ponderación de 3,7% y 2,84%, respectivamente.

El Índice Global de Actividad Económica (IGAE) reportó un crecimiento del 5,12% a mayo del 2012, en el cual se destaca el mayor dinamismo de sectores como el financiero (17,27%), la actividad que marcó la segunda mayor ocurrencia (0,76%) luego del sector manufacturero (0,82%) (Ver gráfico 20).

En relación a otros países de la región, Bolivia se ha situado sobre la media de la tasa de crecimiento de Latinoamérica desde el 2011. A pesar de ello, los niveles de ingreso son aún bajos, ubicándose por debajo del PIB per cápita promedio de la región, alcanzando durante junio del 2012 los US\$2.232, posicionando a la economía boliviana en los últimos lugares a nivel regional. Cabe destacar que los salarios se han llegado a duplicar en los últimos 7 años.

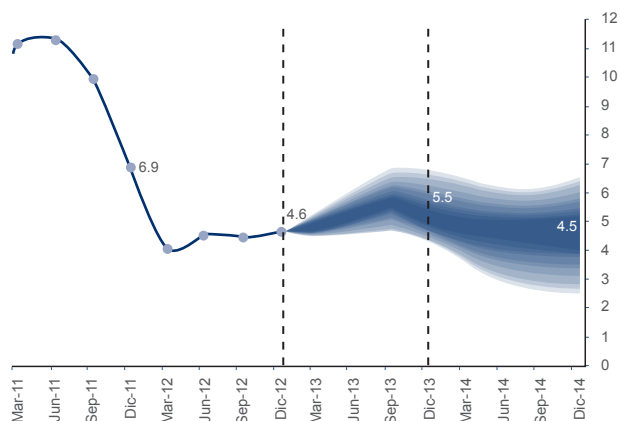
La inversión ha constituido un elemento clave dentro del escenario de la actividad económica de Bolivia, liderando los sectores de hidrocarburos y minería, la infraestructura y el sector social. Esto apoyado por el mayor gasto de parte del gobierno boliviano, que ha enfatizado el papel del Estado como el principal agente económico del país.

Como se mencionó anteriormente, los mayores riesgos sobre la situación actual provienen desde el exterior. Una baja en los precios de los combustibles fósiles podría afectar severamente, no sólo las principales variables macroeconómicas del país, sino que también podría generar una situación de descontento social con ramificaciones más allá de lo puramente económico. Una caída en los ingresos fiscales dificultaría el financiamiento de las elevadas tasas de crecimiento que ha mostrado el gasto fiscal en los últimos años. Una interrupción o disminución de las prestaciones y emprendimientos sociales implementadas en los últimos años por el gobierno de Morales podría ponerlo en una difícil situación política frente a sus electores.

C. Inflación

Durante el 2012, la variación del índice de precios al consumidor acumulado fue de 4,54%, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Bolivia,

Gráfico 21. Proyección de Inflación (variación porcentual 12 meses)



Fuente: INE y Proyecciones del BCB

ubicándose en el rango meta propuesto por el BCB y situándose por debajo del 6,9% obtenido el 2011. La variación de precios del año se vio influenciada principalmente por los precios de algunos servicios específicos como los servicios personales, de salud, educación, transporte y alquiler de viviendas. Lo anterior fue mitigado por el buen desempeño en el sector agropecuario que redujo la presión sobre los precios de los alimentos.

La desaceleración de los precios se ve también favorecida por una política de estricto control sobre la oferta interna que refuerza el lineamiento del gobierno de Evo Morales, quien el año pasado, montó una red de acopio de alimentos básicos para mantener una relativa estabilidad en la variación de los precios, luego de las fuertes alzas que generaron protestas populares en años anteriores.

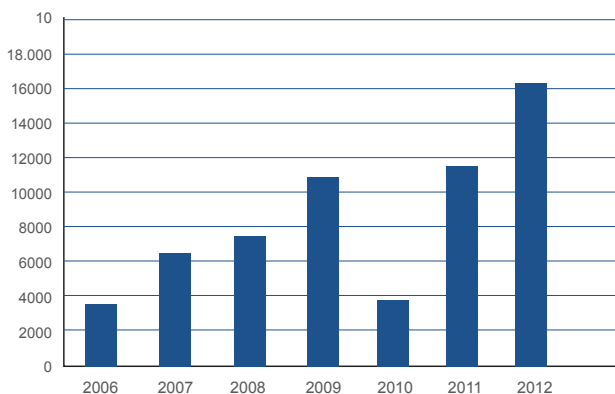
Para el año 2013 (ver gráfico 21) se prevé una inflación de alrededor del 5%, en el cual se deben considerar posibles shocks en la oferta agrícola. La ocurrencia de fenómenos climáticos adversos, así como la recuperación de las zonas productivas del país afectadas por inundaciones a finales del 2012, son algunas de las potenciales perturbaciones a considerar al momento de evaluar posibles desviaciones de la meta propuesta por el BCB.

El aumento de la inversión pública, particularmente en los sectores de infraestructura e inversión productiva, con el correspondiente aumento en la demanda de mano de obra así como el aumento de un 16% en los salarios previstos en la PGE, podrán mayor presión sobre el mercado laboral, lo que podría llevar a un mayor costo de producción que, en el mediano plazo, se debiera trasladar al consumidor final. Sin embargo, esta situación, de darse en el contexto de un aumento en los salarios reales, no debiesen generar mayores problemas sociales.

En cuanto al sector externo, los precios internacionales de los commodities no han dado signos de iniciar una escalada. Por otra parte, la estabilidad mostrada en el tipo de cambio, no augura problemas debido a una inflación importada.

Finalmente, es posible concluir que las principales fuentes de riesgos sobre la inflación para el año 2013 están dadas por temas internos. El precio de los alimentos y el aumento en el gasto fiscal (a través de mayores bonos, pensiones y subsidios) son los elementos que más presión debiesen ejercer este año sobre el nivel general de precios de la economía.

Gráfico 22. Flujo Anual de Depósitos del Sector Privado en el Sistema Financiero, en millones de bolivianos



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Bolivia

D. Mercado Financiero

Una de las metas de las autoridades económicas del Presidente Morales es la remonetización de la economía, es decir, realizar una transición desde una economía dolarizada a una en que la moneda local sea el principal medio de cambio y unidad monetaria. Este proceso se ha conocido como la Bolivianización de la economía. Lograr este objetivo daría mayores armas al Banco Central para manejar la política monetaria, ya que en una economía dolarizada, la cantidad de dinero deja de ser manejada por el ente emisor.

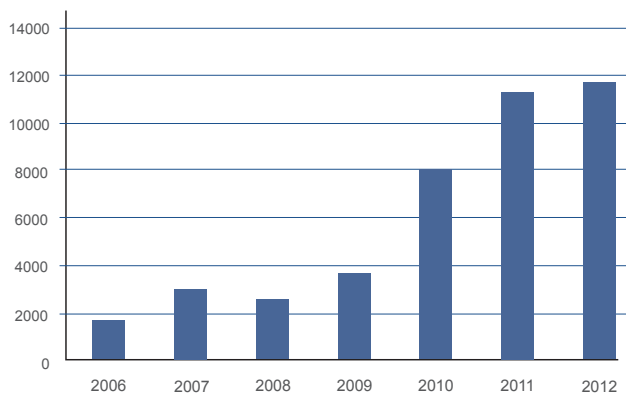
Con el objeto de lograr estos objetivos se han realizado campañas de incentivo al uso del Boliviano y modificaciones al Encaje Legal. Los efectos se han dejado ver, logrando un 72% de Bolivianización de los depósitos en 2012 y un 80% de los créditos, según el BCB.

Tabla 9. Depósitos por Tipo y Moneda
(flujos en millones de bolivianos)

	I 2012	II 2012	III 2012	IV 2012	Total 2012
A la Vista	781	939	-145	3.111	4.686
MN	533	475	65	2.644	3.716
ME	251	463	-209	467	972
UFV	-3	1	-1	0	-3
Caja de Ahorros	-57	824	220	3.013	4.000
MN	-175	887	247	3.061	4.020
ME	133	-58	-24	-47	4
UFV	-15	-6	-3	-1	-24
Depósito a Plazo	2.519	1.438	1.646	1.761	7.365
MN	3.315	2.478	2.269	2.227	10.290
ME	-625	-933	-536	-432	-2.526
UFV	-171	-107	-88	-34	-400
Otros	53	-47	217	288	511
MN	28	-10	206	308	532
ME	25	-37	10	-20	-21
UFV	0	0	0	0	0
MN	3.700	3.830	2.787	8.240	18.558
ME	-216	-564	-759	-32	-1.571
UFV	-189	-112	-91	-35	-426
Total	3.296	3.155	1.937	8.173	16.550
Bolivianización	65,8%	67,9%	69,7%	72,0%	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Bolivia

Gráfico 23. Créditos del Sistema Financiero al Sector Privado, en millones de bolivianos



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Bolivia

La mantención del tipo de cambio y el nivel de precios en un nivel estable han, a su vez, favorecido este proceso.

Durante los últimos años se ha apreciado un fortalecimiento de profundización del sector financiero. La población ha vuelto a confiar en el sector bancario y, de esta forma, han aumentado tanto los depósitos como los créditos. Durante el año 2012, ambas operaciones registraron niveles récord. Los depósitos crecieron más de un 30% respecto al año 2011, aumentando la liquidez de las instituciones financieras. Por otra parte, los créditos financieros aumentaron en 11.738 millones de Bolivianos.

El dinamismo presentado por el sector financiero, sin duda contribuye al crecimiento de la actividad económica al permitir a la población aumentar sus niveles de consumo y a las empresas contar con más y mejores condiciones de financiamiento para llevar a cabo proyectos de tipo productivo.

El crédito al sector privado creció un 19,5% durante el año 2012 (ver gráfico 23), mientras que el financiamiento destinado al sector productivo alcanzó a noviembre de 2012 los 19.506 millones de Bolivianos, con un crecimiento de 23,6% respecto al año anterior.

Por último, el mercado financiero de Bolivia se caracteriza por sus bajos niveles de morosidad, lo cual habla de solvencia y liquidez. La tasa de morosidad en 2012 registró un nivel de 1,5%, siendo el registro más bajo de la historia de este país. Los principales indicadores financieros permiten anticipar que el sistema está preparado para afrontar en buen pie situaciones adversas dadas por la materialización de riesgos a la baja, respecto al escenario central.

E. Inversión Extranjera Directa

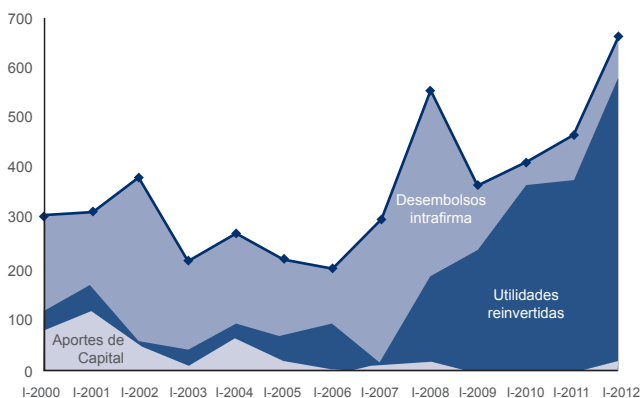
Dada la dependencia económica de Bolivia sobre su sector de extracción de recursos naturales, la Inversión Extranjera Directa (IED) es fundamental para lograr mayores niveles de producción y menores costos.

La IED neta ha crecido de forma consistente desde el año 2007, sólo con la excepción de 2009, cuando los efectos de la crisis financiera internacional redujeron los flujos de inversión desde las economías desarrolladas a las emergentes. Hacia fines del primer semestre de 2012, el flujo de IED neta llegaba a 577 millones de dólares, mientras que la IED bruta registraba USD\$ 659 millones, representando un crecimiento de 43,6% con relación al mismo período de 2011, uno de los mayores registros en América Latina.

Un foco de alerta está dado porque el 86% de la IED bruta recibida corresponde a utilidades reinvertidas, lo cual da indicios que las empresas extranjeras ya instaladas se han expandido, pero no existe un fuerte flujo de nuevas empresas interesadas en invertir en Bolivia. Dentro de las explicaciones podemos encontrar la política de nacionalizaciones y la falta de certeza jurídica que preocupa a los inversionistas extranjeros.

La IED recibida, como es de esperar, se concentra fuertemente en la industria de Hidrocarburos y Minería, representando un 63% y un 6% de la IED bruta, respectivamente (ver tabla 11)

Gráfico 24. EvoluciónA de IED Bruta por Modalidad de Inversión (millones de dólares)



Fuente: Banco Central de Bolivia

Los principales países de origen de los flujos de IED bruta durante el primer semestre de 2012 son España, Brasil y Estados Unidos, los cuales también ocupan los tres primeros lugares como principales países de origen del stock total de IED en Bolivia.

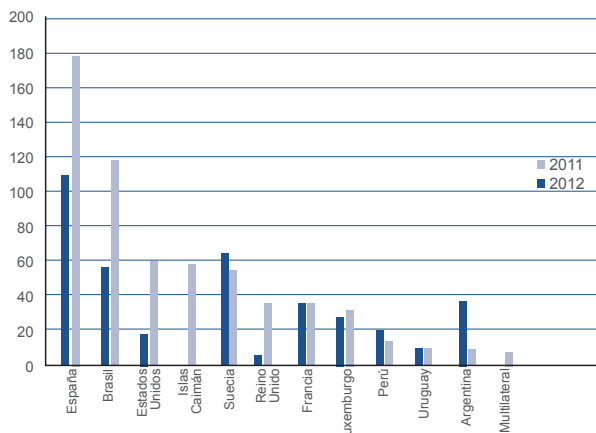
Dentro de los principales determinantes de la inversión de capitales extranjeros en un país, podemos nombrar la estabilidad macroeconómica, el atractivo del mercado y la certeza jurídica. En Bolivia destacan sus buenas condiciones macroeconómicas, con un nivel bajo y controlado de inflación y un crecimiento estable. Por otra parte, sus grandes reservas de recursos naturales son de gran atractivo para inversionistas extranjeros interesados en las industrias de Hidrocarburos, Minería y Servicios. Sin embargo, la política de nacionalizaciones impulsada por Morales, sumado a las dificultades para repatriar utilidades, han frenado el interés de inversionistas extranjeros en el país. La falta de capital extranjero puede reducir la competitividad de la industria y los ingresos fiscales en el mediano y largo plazo.

Tabla 11. Flujos de IED Bruta por Actividad Económica a Junio de 2012 (millones de dólares)

ACTIVIDAD ECONÓMICA	I 2011		I 2011	
	%	Millones de USD	%	Millones de USD
ACTIVIDAD ECONÓMICA	459,1	100%	659,4	100%
Hidrocarburos	170,9	37%	418,1	63%
Minería	41,7	9%	40,1	6%
Comercio al por Mayor y Menor	34,4	7%	7,7	1%
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	39,9	9%	46,4	7%
Industria Manufacturera	147,3	32%	80,7	12%
Producción de Energía Eléctrica, Gas y Agua	16,1	4%	18,2	3%
Intermediación Financiera	8,0	2%	47,6	7%
Construcción	0,0	0%	0,0	0%
Agricultura	0,0	0%	0,5	0%
Servicios Inmobiliarios, Empresariales y de Alquiler	0,3	0%	-0,1	0%
Otros Servicios	0,5	0%	0,2	0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Bolivia

Gráfico 25. IED por País de Origen. Primer Semestre 2011-2012 (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Bolivia

Situación De Incertidumbre Institucional

Tras seis años de gobierno del Presidente Evo Morales en Bolivia, y a menos de dos de realizarse los próximos comicios generales que decidirán la continuidad de su gobierno, es posible destacar que el país goza de un nivel bajo de Incertidumbre Institucional considerando el ambiente político y macroeconómico actual que fue descrito anteriormente.

El proyecto político de Morales ha transitado de un carácter refundacional, el que dio origen al Estado plurinacional de Bolivia, a una nueva etapa donde el objetivo radica en la aplicación de nuevas normas. En el pasado han quedado las dudas de presenciar un nuevo experimento ideológico que buscaba subsanar los errores del pasado. Por el contrario, se ha demostrado que el Movimiento al Socialismo (MAS) ha estructurado una nueva forma de hacer política aplicando los aprendizajes derivados de los errores cometidos años atrás, desde que se pensara en una revolución en el país como la de 1952.

En materia política, es importante destacar la estrategia utilizada por el partido oficialista de buscar una hegemonía electoral para controlar el país. La MAS-ificación a nivel legislativo, logrando contar con más de dos tercios tanto en la Cámara de Senadores como Diputados, le ha permitido a Evo Morales una tranquilidad para gestionar los cambios necesarios en su plan de gobierno y evitar posibles vetos. Asimismo, el MAS ha logrado extender su liderazgo en áreas geográficas donde tradicionalmente no contaba con apoyo como lo son los departamentos de Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija, penetrando en la llamada “media luna”. Esta estrategia será fundamental para sus objetivos de cara a las próximas elecciones presidenciales lo que además le permitiría incorporar a su electorado, conformado principalmente por indígenas y cocaleros, a la clase media emergente que se concentra en dichas zonas.

De esta manera, Evo Morales ha logrado masificar a su partido político a través de un férreo control de los diferentes poderes del estado y las regiones, neutralizando cualquier accionar de una debilitada oposición política. Una crisis en el sistema de representación a través de partidos políticos, por ser en su mayoría movimientos sociales más que partidos, y la imposibilidad de fiscalización al interior de los poderes del Estado, han excluido el trabajo de la oposición a espacios exógenos al poder. Pese a que existen conglomerados que buscarán competir contra Morales e incluso disidencia interna en el MAS, no se prevé una fuerza que logre, en los próximos años, reunir el apoyo suficiente para el éxito, más aún cuando la oposición se caracteriza por estar conformada por grupos desarticulados que, por diferencias ideológicas, probablemente no lograrán estructurar un bloque opositor.

Sin duda, ante este escenario, la única latencia de oposición existente en el país continúa siendo los movimientos sociales que en su mayoría son conformados por grupos indígenas y cocaleros ampliamente conocidos

Gráfico 26. Principales factores que explican el nivel de estabilidad política.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 27. Principales factores que explican el nivel de estabilidad macroeconómica.



Fuente: Elaboración propia.

por Evo Morales, ante los cuales ha demostrado hasta el momento una exitosa estrategia de control a través del uso del capital económico que lo respalda. En Bolivia, tradicionalmente los movimientos sociales se han caracterizado por realizar expresiones de descontento mediante manifestaciones o paros violentos. Sucesos como el Gasolinazo o la marcha por la construcción de la carretera del TIPNIS, hechos que ha tenido que sortear en su segundo período, son un claro ejemplo del poder con que pueden contar los movimientos sociales ante los cuales el Presidente ha sabido responder rápidamente mediante la asignación de recursos para subsanar las peticiones e incluso retractando o generando nuevas decisiones, así sean contrarias a la política inicial con que se realizaban. Esto indica que el Presidente se encuentra haciendo uso del Estado de Bienestar para controlar el descontento social (uso de bonos).

Asimismo, el narcotráfico como eje principal de preocupación en materia de seguridad, ha sido estratégicamente manejado incorporando el principio de tradición en el uso de la hoja de coca y la lucha contra grupos narcotraficantes y no hacia los cultivadores. El éxito internacional que logró en el último año al ser reincorporado a la Convención Única sobre Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas puede ser considerado como un respaldo a su política en la lucha contra las drogas, pero también le ha permitido el reconocimiento de la existencia de un cultivo tradicional en el país que no se asocia a las prácticas de narcotráfico.

El control político de las anteriores variables de estabilidad le ha permitido a Bolivia incorporar, dentro de su estrategia, el ambiente internacional que en el pasado no había podido desarrollar y que el Presidente ha utilizado como una herramienta indispensable para el logro de sus objetivos. La presencia activa en los diversos espacios multilaterales ha sido un mecanismo desplegado para dar prioridad a la búsqueda de un reconocimiento de la identidad boliviana, la defensa de su soberanía nacional y la búsqueda de oportunidades para la atracción de inversiones como necesidad para su desarrollo productivo, focalizando dichas relaciones en aquellas que le permitan demostrar un desalineamiento con las políticas neoliberales norteamericanas. Esto ha generado un fortalecimiento de lazos con entornos con similares ideologías como lo ha sido el ALBA, principalmente con Venezuela y Cuba, y además con los países no alineados.

De esta manera, las principales variables usadas para entender la estabilidad política, han demostrado que Bolivia se encuentra en un positivo equilibrio. Sin embargo, es importante resaltar que el costo de la estabilidad política será un detrimento en su democracia. El exceso de concentración del poder de Evo Morales a través del MAS en los poderes del Estado que han llegado hasta el Judicial y Electoral, han llevado al país a transitar hacia un Estado híbrido en donde se encuentran conviviendo aspectos democráticos pero también autoritarios. Lo anterior no significa un peligro para la estabilidad política en sí misma a corto o mediano plazo, pero sí abre riesgos a largo plazo en cuanto los mecanismos democráticos pueden deteriorar la sensación de control por parte del gobierno y motivar la búsqueda de instancias, fuera del marco institucional, para mantener el poder.

En materia económica, el Estado plurinacional de Bolivia se encuentra en un período de relativa estabilidad. Los mayores ingresos, resultantes de los altos precios de sus principales productos de exportación, así como los mayores flujos entrantes de inversión extranjera directa, han dado un amplio margen de acción a las autoridades fiscales bolivianas para consolidar la situación de la economía. Esto se ha visto reflejado en las disminuciones de la deuda externa del país, superávits fiscales y aumento

de las reservas internacionales por parte del Banco Central de Bolivia.

Estos acontecimientos se han dado dentro del marco más amplio de transformación del modelo económico y político llevado a cabo por el Presidente Evo Morales, en el cual se busca ubicar al Estado como el agente principal de la economía, con una función planificadora y ejecutora de las políticas consideradas como deseables para el desarrollo económico y social del país.

A lo largo del estudio se ha podido establecer como el escenario actual, tanto político como macroeconómico de Bolivia, se encuentran en un período de tránsito del proyecto de Evo Morales a su aplicación. Ambos escenarios no deberían sufrir mayores cambios en el corto y mediano plazo. Al margen de lo anterior, y pese a que las condiciones políticas internas y las económicas externas le han sido favorables, existen una serie de riesgos que podrían poner en jaque la acción del gobierno para el desarrollo de su sistema político-económico y desestabilizar el correcto funcionamiento institucional de Bolivia. Estos riesgos son importantes sobre todo si se considera que se aproximan dos años marcados por la electoralización del escenario político y que evidentemente traerá consigo una reconfiguración de fuerzas y acciones que podrían afectar la estabilidad que hasta el momento se presentan en el país.

Dentro de los potenciales riesgos encontramos:

a) Hegemonía del MAS, en un escenario de alta heterogeneidad

Si bien es cierto que, como se indicó anteriormente, Bolivia debe su estabilidad política actual a la MAS-ificación de su ideología, es aún incipiente la configuración del movimiento en un partido político que integre una ideología común, más que intereses particulares, como se comporta actualmente el MAS. Esto ha llevado a una heterogeneidad al interior del partido, plasmada en un sinnúmero de liderazgos propios de los movimientos sociales como los son los indígenas, cocaleros, entre otros. Durante el último año, el partido ha tenido que convivir con una serie de roces internos que, pese a que Evo Morales ha intentado no hacerlas públicas, han sido identificadas. Un claro ejemplo de ello fue la acción de apartar a la Presidenta de la Cámara de Diputados, Rebeca Delgado, por las críticas realizadas en el caso de la red de extorsión al interior del gobierno y las polémicas con el Ministro de Gobierno, Carlos Romero. Ante este hecho se pudo presenciar la proclamación departamental por separado de candidatos a cubrir la dicha presidencia, dejando entrever las diferencias y problemas para generar acuerdos al interior del MAS. Lo mismo ocurrió en la Cámara de Senadores, donde fue necesario que Evo Morales se reuniera con las regiones para tratar de solucionar las discrepancias y que no se generaran más fricciones.

Esto sin duda se convierte en un riesgo moderado, considerando que se acercan dos años de carácter electoral. Hoy más que nunca, Evo Morales necesita conformar un bloque Masista alejado de discrepancias internas y cuyo comportamiento se acerque más a un partido político que a un movimiento social. Las consecuencias de los problemas internos, podrían llevar a varios de los líderes

al interior del movimiento a la búsqueda de intereses propios e incluso al apoyo de la línea de oposición más cercana a la izquierda, representada por Morales, que actualmente se encuentra sostenida por Juan del Granado del partido Movimiento Sin Miedo, quien podría aprovechar la situación para recibir a disidentes del MAS.

Sin embargo, es un riesgo moderado considerando que Evo Morales ha reconocido en el último año la necesidad de mejorar los mecanismos de diálogo y consensos al interior del MAS, así como la implementación de la estrategia de control de posibles disidentes de cara a las próximas elecciones. Para ello, es posible que se continúe con el mecanismo de Estado Benefactor a fin de disminuir los riesgos de posibles enfrentamientos entre los Masistas.

b) Sustentabilidad del Gasto Fiscal y Descontento Social

El éxito de la política económica del Presidente Evo Morales encuentra su base en la política de nacionalizaciones y el aumento de producción de hidrocarburos lo cual, aunado al alza internacional del precio de los commodities, ha aumentado considerablemente los ingresos fiscales, lo que le ha permitido iniciar un proceso de saneamiento de la economía y principalmente el aumento del gasto en políticas sociales.

Sin embargo, existe un riesgo considerable en esta materia que podría perjudicar la generación de ingresos por parte del gobierno lo que podría llevarlo a mermar su popularidad y el incumplimiento al aumento de las expectativas de la población en materia de políticas sociales.

Como se ha recalado en el análisis, gran parte del control del descontento social de Bolivia se encuentra en su actuar como Estado Benefactor ante cualquier sospecha de movilización social, haciendo uso de los recursos con los que actualmente cuenta.

El gasto fiscal ha sido un dinamizador de la economía interna y se han realizado transferencias directas de primas o bonos, incrementos salariales anuales superiores al 7%, y la asignación de otros recursos, que han generado una sensación de transferencia de la bonanza económica que vive el país, a la población. La pérdida de dinamicidad en los derivados de hidrocarburos o recaudaciones tributarias obligaría a Evo Morales a un reajuste de gastos internos. Esto podría llevar a perjudicar las acciones de entrega de bonos, pagos de salarios, disminución de inversión pública, disminución en la subvención de productos básicos entre otros, los que podrían generar un clima de insatisfacción general ante el mal manejo económico y precarización de sus condiciones actuales.

Los niveles de conflictividad por estos hechos son históricamente muy altos en Bolivia, lo que puede generar problemas directos al gobierno de Evo Morales en caso de producirse este tipo de escenario.

c) Escenario de shock negativo en el precio de los commodities.

El escenario central de la política monetaria para las autoridades

económicas bolivianas considera que en 2013 se podría presentar una materialización de los resultados de los programas de flexibilización cuantitativa en Estados Unidos, además de importantes inyecciones de liquidez en economías europeas y otros países como Japón. Se espera también la recuperación real en algunos países centrales de la Zona Euro con problemas de deuda como Italia y España y una menor incertidumbre respecto a otras economías periféricas como lo es Grecia.

Sin embargo, en caso de no darse el escenario central, con un empeoramiento de la situación de la Zona Euro, es posible que el precio de los commodities presente una importante corrección a la baja, considerando que aún bajo el escenario central se espera una disminución en el precio de los hidrocarburos.

Este escenario afectaría negativamente la generación de ingresos fiscales del gobierno boliviano. Sus dos principales contratos de exportación de gas con Argentina y Brasil, se encuentran indexados al precio WTI, por lo que una caída en los términos de intercambio tendría un efecto negativo inmediato sobre la economía.

Menores ingresos pueden significar un recorte en el gasto social que tanto ha crecido durante el gobierno de Evo Morales, o bien una mantención de estos con el consiguiente empeoramiento de la situación fiscal, a través de déficits que deban ser financiados con deuda o disminución de reservas internacionales.

d) ¿Reservas de Gas Natural?

La industria gasífera en Bolivia se encuentra en un excelente momento. La producción de gas alcanzó un record histórico de 45.07 millones de metros cúbicos por día en 2011, un 30% más que en 2006 cuando se inicia la política de nacionalizaciones. La inversión en la industria ha alcanzado los US\$ 2.000 millones en 2012, con un crecimiento explosivo respecto de años anteriores.

Sin embargo, este éxito se debe principalmente al descubrimiento de yacimientos durante el periodo previo a las nacionalizaciones. La excesiva intervención del gobierno en este mercado puede cimentar el declive en la explotación gasífera en el país. Si bien la inversión se encuentra en un nivel históricamente alto, ésta fue destinada en desarrollos durante la década pasada, logrando un nivel de 70 millones de metros cúbicos por día hacia el 2014.

A pesar de lo anterior, el país no ha invertido lo suficiente en nuevas exploraciones para poder reemplazar las reservas existentes. Durante el periodo posterior a las nacionalizaciones, son mínimas las excavaciones iniciadas. A esto se debe sumar el escándalo del 2010 sobre el cuestionamiento del monto real de reservas gasíferas en Bolivia. Hasta ese momento, se había reportado la existencia de 700 mil millones de metros cúbicos, lo que lo hacía el segundo país con mayores reservas en América Latina, sólo detrás de Venezuela. Un análisis llevado a cabo por la consultora Ryder Scott, reveló y obligó al gobierno a reconocer que sólo se cuenta con 280 mil millones de metros cúbicos confirmados, menos de la mitad de lo declarado. Esta caída en el tamaño del potencial de reservas disponibles para la extracción ha desincentivado el interés de varias empresas extranjeras en materia de inversión en el país.

Finalmente, es de suma importancia recordar que los contratos de provisión de gas natural mantenidos con Argentina y Brasil, comprometen a Bolivia a exportar a dichos mercados una cantidad cercana a los 247 mil millones de metros cúbicos, es decir, prácticamente la totalidad de sus reservas al 2016.

Las implicancias de este sector son muy grandes. La sostenibilidad del modelo económico y político impulsado por Morales depende en gran parte de los ingresos capaces de captar de la industria de hidrocarburos para redistribuir el gasto social y de subsidios para el impulso de otras industrias de interés nacional. Una reducción en los ingresos fiscales llevaría a una pérdida de apoyo popular y la posibilidad de un alto nivel de descontento social de gran peligro para la gobernabilidad en un país con los antecedentes de presiones sociales, además de una nueva crisis económica.

e) Redistribución de recursos: cambios en la estructura administrativa y proceso de autonomías.

Con la bonanza económica que presenta Bolivia en los últimos años, la distribución de los recursos ha cobrado alto interés y seguimiento por parte de la población. Los resultados del censo de población que serán presentados a mediados del año 2013 es probable que generen nuevamente interés debido al impacto que puede tener la redistribución de las finanzas públicas. Estas responderán a los resultados poblacionales de los departamentos y a los criterios de las condiciones de la población en materia de migración, condición étnica, condiciones de vida entre otras. Se prevé que podría ser un aspecto complejo, especialmente en año electoral, por la pugna de los recursos.

Además, durante el 2013 se espera que se avancen en los procesos de autonomías que durante el primer mandato de Evo Morales se configuraron, pero que se encuentran en pleno proceso de reglamentación. Es altamente probable que la compatibilidad entre el poder político central y los autonómicos, esté centrada en materia económica y la administración de los recursos.

f) El escenario sin Evo Morales

Pese a que el Movimiento al Socialismo –MAS ha proclamado a Evo Morales como su candidato para competir en las próximas elecciones a realizarse en el 2014, el año 2013 involucra la discusión del mecanismo por medio del cual es posible su reelección. Actualmente el Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia ha admitido la consulta formulada por el senado de la Ley de Aplicación Normativa, para considerar que su postulación en el 2014 sería su primera reelección considerando que su primer gobierno no se encontraba dentro del margen de la actual Constitución Política. Si el tribunal falla a favor, el presidente podrá optar a otro mandato y gobernar, en caso de ganar, hasta el 2020. En caso contrario, estaría inhabilitado y debería presentar un proyecto de reforma constitucional que, de ser aprobado, requiere además someterse a un referéndum y las demoras que esto presente pueden, en determinado momento, deteriorar en algo su legitimidad.

Aunque el riesgo de fallo en contra existe, es claro que los objetivos del MAS son presentar a Evo Morales como candidato, por lo cual se espera que realice todas las acciones necesarias para el logro

de su objetivo. El MAS es consciente que actualmente no parece existir un escenario sin Evo Morales, quien se ha convertido en el líder único de la colectividad y no se conciben como instrumento político sin él. Pese a la existencia de varios dirigentes dentro del MAS, Morales es considerado como un líder, aunque admiten la necesidad de empezar a realizar formaciones de liderazgos al interior del partido que puedan preservar el gobierno. El culto político a Evo Morales es alto y hasta el momento no se visibiliza otra figura que logre aglutinar indígenas y cocaleros en un proyecto político como el elaborado por Morales.

Este es un tema que ha cobrado amplia relevancia considerando que, tras la reciente muerte del Presidente de Venezuela, Hugo

Chávez, los países que cuentan con liderazgos personalistas y que han conformado un gobierno en torno a una figura política, han iniciado procesos de evaluación ante la eventual inexistencia del líder actual. Pese a que en el país las figuras del Vicepresidente Álvaro Linera García, el Ministro de Economía Luis Arce o el Canciller David Choquehuanca son positivamente evaluados y relacionados como las personas detrás de Evo Morales, al mismo tiempo son asociados a los aspectos técnicos del gobierno y no al liderazgo que ejerce a nivel social.

Hasta el momento, el MAS no cuenta con un personaje que preserve la imagen de Evo Morales, en caso de configurarse un escenario en el que no salga electo.

Tabla 12. Principales riesgos y su implicancia en la incertidumbre institucional.

Evento	Riesgo	Temporalidad	Implicancia
Heterogeneidad e intereses particulares en el MAS	Fricciones internas del partido. Pérdida de apoyos.	Corto Plazo	Se requiere una fortaleza interna del partido para el éxito en las próximas elecciones.
Sustentabilidad del gasto fiscal y descontento social	Disminución de ingresos al fisco. Recortes a políticas públicas. Sensación de frustración social. Movilizaciones.	Mediano Plazo	Es la herramienta principal de Evo Morales para el control de las manifestaciones sociales, su principal riesgo de oposición.
Precio de los commodities	Shock externo que genere disminución en los precios	Corto Plazo	Principales ingresos fiscales de Bolivia. Contratos con Argentina y Brasil indexados a WTI, Efecto negativo inmediato en la economía.
Reservas de gas natural	Inexistencia de nuevos yacimientos para reemplazar reservas existentes. Incapacidad de cubrir demanda.	Mediano Plazo	Sostenibilidad del modelo depende de los ingresos de hidrocarburos para gasto social y subsidios de otras industrias
Redistribución de recursos	Censo de población, autonomías y redistribuciones político administrativas pueden generar fricciones por asignación de recursos	Corto Plazo	Necesidad de control entre los intereses del gobierno central y los locales
Reelección de Evo Morales	Imposibilidad constitucional para un nuevo periodo de Evo Morales	Corto Plazo	El MAS cuenta solo con Evo Morales como figura política de cara a las próximas elecciones. Realizará todas las acciones necesarias para ello.

Fuente: Elaboración propia

Considerando los riesgos planteados, es posible señalar respecto de cada uno, determinados escenarios que pueden presentarse, y con ello, predecir el nivel de estabilidad que puede generarse a nivel institucional. Sin embargo, el grado de importancia o relevancia de eventuales cambios en la situación actual de Bolivia deben ser considerados de manera transversal, dado que el resultado de este estudio permite visualizar que, en este caso, la estabilidad política que ha logrado Morales pese al detrimento de la democracia, se encuentra altamente vinculada con el desempeño económico del país, principalmente en la gestión de sus recursos y la posibilidad de generar nuevos para el sostenimiento futuro.

Para el gobierno de Evo Morales, el mejor escenario posible en el mediano plazo se encuentra ligado al control que logre sobre el MAS mediante consensos, como lo ha realizado hasta el momento, y controlando las fricciones que se presentan actualmente dadas sus particularidades como movimiento social. Aunado a lo anterior, para situarse en el mejor escenario, se hace indispensable el

mantenimiento de los niveles de ingresos que provienen de los hidrocarburos, lo cual le permitirá continuar con la estabilidad en materia de conflictos sociales, debido a que contará con la disponibilidad para asignar recursos en momentos de coyuntura. Esto sin duda se encuentra ligado a la efectividad que tengan las acciones de flexibilidad de la economía norteamericana y la recuperación de la zona Euro, lo cual mantendría los precios actuales de los commodities.

Un aporte considerable al escenario positivo de Bolivia proviene de la presencia de nuevos yacimientos que aumenten las reservas actuales, así como la consolidación de procesos de inversión extranjera. Con estos objetivos cumplidos, el gobierno contará con los recursos suficientes para continuar con los niveles de gasto y para cubrir las demandas internas en materia de inversión social, infraestructura y respuesta a las necesidades de la población.

Finalmente, el último componente que podría conformar la

estabilidad política ideal para Bolivia en el mediano plazo, se encuentra ligado al positivo fallo que pueda entregar el Tribunal Constitucional de Bolivia en materia de reelección que, pese a la disminución considerable en los niveles de apoyo electoral, permitirá continuar un proyecto de líder único de la colectividad y la posibilidad de prolongar el modelo implementado por Morales

y el MAS que, actualmente, difícilmente puede ser capitalizado por otro liderazgo u otro tipo de ideología.

Cualquier otro resultado adverso en los anteriores componentes podrían deteriorar los niveles de estabilidad actual, e incluso poner en riesgo la continuidad del gobierno en curso (ver tabla 13).

Tabla 13. Escenarios de riesgo y grado de estabilidad.

Sustentabilidad del gasto fiscal vs. descontento social		
Estabilidad (+)	Estabilidad (+/-)	Estabilidad (-)
El presidente logra consensos y controlar fricciones. El MAS se presenta a elecciones como un bloque, superando intereses particulares, articulados en intereses nacionales.	Se presentan fricciones internas, algunos de los dirigentes deciden salir de la colectividad, el MAS sostiene el partido pese a los inconvenientes.	Las fricciones internas se hacen públicas. Miembros del MAS deciden abandonar la colectividad, formar grupos para generar oposición, se vinculan a otros liderazgos para competir frente a Evo Morales.
Hegemonía del MAS vs. Heterogeneidad interna		
Estabilidad (+)	Estabilidad (+/-)	Estabilidad (-)
Se mantienen los altos niveles de ingresos provenientes de hidrocarburos. El Gobierno continúa controlando los movimientos sociales por asignación de recursos. Aumentan las expectativas. Apoyo al gobierno.	Los ingresos disminuyen. El Gobierno continúa con la política de gasto social, disminuyendo proyectos menos estratégicos. Inician los procesos de deuda. Movilizaciones leves como respuesta a recortes. Deterioro de las expectativas. Violencia moderada.	No se evidencia el crecimiento de los ingresos. El gobierno realiza corte en la asignación de recursos para solventar el descontento social. Aumentan las manifestaciones. Frustración de las expectativas. Altos niveles de violencia.
Precio de Commodities		
Estabilidad (+)	Estabilidad (+/-)	Estabilidad (-)
Positivos resultados de la flexibilización de USA. Recuperación de deuda de países Zona Euro y economías periféricas. Precios de commodities se mantienen.	Precios de commodities disminuyen levemente. Se obliga a diversificar la economía y nuevos mercados	Empeoramiento de la Zona Euro. Importante corrección a la baja del precio de commodities. Caída de los precios. Disminución de ingresos principales a la economía boliviana.
¿Gas Natural?		
Estabilidad (+)	Estabilidad (+/-)	Estabilidad (-)
Nuevos yacimientos y aumento de reservas. Aumenta la inversión extranjera. Capacidad de demanda interna y externa. Se mantienen los altos ingresos provenientes de hidrocarburos.		No se realizan nuevas exploraciones y las reservas son insuficientes. Reducción de ingresos fiscales con algo gasto público. Crisis económica.
Redistribución de recursos		
Estabilidad (+)	Estabilidad (+/-)	Estabilidad (-)
Consensos en materia de redistribución de la población, límites terrestres y autonomías. Se realiza un pacto fiscal para la distribución de los recursos, que responden a características de la población.	Pugnas por los resultados del censo de población y la redistribución político administrativo. No existen acuerdos en el proceso de cartas organizadas autonómicas. El gobierno no realiza un adecuado plan de asignación de recursos. Fricción nivel central versus local.	El gobierno centraliza los recursos. Se determinan por acuerdos del MAS. Altos niveles de fricciones entre el poder central y los poderes locales. Las zonas no consideran una asignación equitativa de los recursos. Movilizaciones sociales.
Evo Morales, reelección		
Estabilidad (+)	Estabilidad (+/-)	Estabilidad (-)
Tribunal constitucional falla aprobando la reelección. Evo Morales candidato del MAS, es reelegido. Continúa su proyecto.	Tribunal constitucional niega la posibilidad de reelección. El MAS debe preparar modificaciones a la constitución y un posible referéndum. Un año marcado por proceso electoral e incertidumbre de candidato.	Tribunal constitucional niega la posibilidad de reelección. Evo Morales no logra un cambio en la transformación o logra pero sin ganar el referéndum. El MAS no cuenta con candidato para las elecciones. No se prevé un reemplazo de Evo Morales. Alto nivel de incertidumbre política.

Fuente: Elaboración propia



ceiUC

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES UC

