

ECONOMÍA Y FINANZAS

ESCENARIOS DE CONFLICTIVIDAD SOCIO- ECONÓMICA POST ELECTORAL EN BOLIVIA

Cristian León
Huascar Pacheco

Octubre 2020



La conflictividad social será desgastante y confrontativa para el nuevo Gobierno electo, con narrativas que buscarán instalarse y restar margen de acción a la gestión pública.



La situación económica y las demandas sanitarias serán una presión constante, con la posibilidad de que ciertos sectores se radicalicen buscando soluciones inmediatas.



El apoyo electoral no es ninguna garantía de respaldo político o gobernabilidad; por el contrario, implica expectativas a corto plazo de sectores sociales que buscan resolver sus necesidades.



Para mantener la estabilidad de la gestión, el nuevo Gobierno deberá generar mecanismos de negociación de pactos políticos, ampliar la intermediación y apostar por una desescalada de conflictos, en vez de mantenerlos en el tiempo.

Índice

1.	INTRODUCCIÓN	4
2.	CARACTERIZACIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD BOLIVIANA	6
3.	LA CONFLICTIVIDAD SOCIOECONÓMICA EN BOLIVIA	8
4.	CRISIS Y DETERIORO DE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA	10
5.	¿NUEVA ESPIRAL DE CONFLICTIVIDAD?	13
6.	BIBLIOGRAFÍA	17

1

INTRODUCCIÓN

El nuevo Gobierno electo en Bolivia asumió la gestión con un apoyo del 55% de los votos. Esta votación está ampliamente distribuida en la geografía del país, con la excepción de unos pocos municipios en Santa Cruz, Beni, Chuquisaca y siete de las nueve ciudades capitales. Asumió también luego de un duro proceso de crisis institucional y política que llevó a Bolivia al borde de la confrontación abierta y que polarizó el espacio de opinión pública, aunque esta no se plasmó ni en el sistema de partidos ni en la votación.

La contundencia del apoyo se convierte, casi automáticamente, en un fuerte respaldo para gestionar la crisis socioeconómica que ya irrumpe en el país. Esta crisis es, por supuesto, la combinación de un profundo deterioro de la economía, que ya se veía venir antes de la pandemia, y del rezago de una crisis institucional que se agudizó con la gestión del Gobierno de transición. A ello se suma una fragmentación social que tiende a polarizarse y que generará una presión constante sobre el nuevo Gobierno.

¿Es suficiente el apoyo político-electoral con que cuenta el nuevo Gobierno para manejar un inevitable escenario de alta conflictividad y agrietado tejido social? Lo más seguro es que no porque, en primer lugar, tal como en las anteriores gestiones del MAS, la conflictividad socioeconómica es un aspecto normalizado en la política boliviana. Es decir que los conflictos son un hecho cotidiano, con un promedio de cuatro diarios, pero de baja intensidad debido a mínimos grados de violencia y alcance en comparación con otros países de América Latina (Fundación UNIR et al., 2011).

En decir que los conflictos se mantendrán a pesar del apoyo político, pero no necesariamente implicarán por sí mismos un escenario de ingobernabilidad. De hecho, en pocas ocasiones en los últimos 14 años la conflictividad rebasó las condiciones de gestión gubernamental. Cuando esto sucedió fue porque las problemáticas y demandas se transversalizaron a diferentes sectores sociales, generando una misma consigna. Es la capacidad de generar cadenas equivalenciales, según el filósofo político Ernesto Laclau. Cuando esto ocurre, las cadenas equivalenciales complejizan los conflictos y les permiten radicalizarse y adquirir mayor fuerza.

Por tanto, más allá de la normalización del conflicto, si las problemáticas que moverá la crisis económica generan transversalización y se impregnan a diferentes sectores, sí podrían afectar la gestión.

Un segundo aspecto a determinar es, justamente, qué tipo de problemáticas podrían generarse y qué temáticas son las que pueden promover la mayor cantidad de protestas y las más radicales. En función a lo identificado a partir de los documentos que conforman esta serie de la FES en Bolivia, se puede asumir que estas tendrán que ver sobre todo con aspectos de redistribución económica (pacto fiscal y coparticipación), de mantener o no subsidios y ayudas sociales y aumentos salariales. Estos aspectos requerirán respuestas públicas precisas y afectarán a grandes conjuntos poblacionales y entidades.

En tercer lugar, el nuevo Gobierno enfrentará una opinión pública altamente fragmentada y crítica con varias decisiones del MAS respecto a la repostulación del anterior Presidente, Evo Morales. A su vez, tendrá que enfrentar una narrativa del fraude electoral bastante instalada y un tejido social fracturado a raíz de la crisis electoral de octubre de 2019. La oposición, aunque en lo electoral es débil debido a su dispersión, es enérgica en lo comunicacional y podría incidir desde allí en la agenda pública.

La combinación de estos factores de presión podría afectar considerablemente los márgenes de gestión del nuevo Gobierno, a través de un alto nivel de conflictividad social y de continuos *impasses* político-institucionales. Este documento se enfocará sobre todo en el primer fenómeno, analizando los principales aspectos de la conflictividad de tipo socioeconómico y proyectando escenarios sobre el comportamiento de esta problemática.

Para elaborar este documento se realizó un análisis prospectivo con base en dos fuentes:

- a) datos sobre la conflictividad social de los últimos dos años monitoreados, sistematizados y publicados por la Fundación UNIR Bolivia, que fueron recatalogados y analizados en función a los cuatro tipos de problemática económica que abordan los textos de esta serie: sector externo, inversión, sector fiscal y visión país;
- b) una consulta interna sobre los niveles de conflictividad social a los diferentes autores de los textos de serie.

A continuación, el documento hace un ejercicio analítico con base en las fuentes mencionadas. En las dos primeras secciones, se hará una caracterización de la conflictividad boliviana y socioeconómica. En estas se busca entender con mayor profundidad la dinámica del conflicto en Bolivia, entendiendo sus rasgos generales y sus actores. Seguidamente, se analizan los efectos de un deterioro socioeconómico y del que conlleva la pandemia, y lo que podrían implicar para la conflictividad social. Finalmente, se hace un breve ejercicio de escenarios prospectivos.

2

CARACTERIZACIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD BOLIVIANA

La conflictividad social es siempre un indicador de la tensión existente en una sociedad. Mayor conflictividad supone, a su vez, menor estabilidad del Gobierno y menor margen de acción para este. En realidad, se esperaría que los conflictos emerjan justamente porque el aparato institucional no ha logrado canalizar o captar efectivamente las demandas sociales. No obstante, los conflictos no son malos en sí mismos; son manifestaciones de la ciudadanía en un marco de democracia, libertad de expresión y asociación.

En Bolivia, la conflictividad tiene un alto grado de normalización; es decir que hay un hecho conflictivo cada día y que esto es parte de la dinámica político-social. Si bien se registró una gran cantidad de casos en los últimos años, estos más bien fueron de baja intensidad, por sus bajos niveles de violencia y alcance, en comparación con los conflictos de otros países de América Latina (PAPEP, 2011).

Con conflictividad normalizada queremos decir que gran parte de las demandas sociales y necesidades de la población, tanto en lo que respecta a la sociedad organizada a través de sindicatos y federaciones, como en conjuntos menos formales –como movimientos y grupos vecinales–, se canalizan a través de protestas de diversa índole. De acuerdo con la Fundación UNIR Bolivia, entre 2017 y 2019 Bolivia ha tenido al menos 2,7 casos diarios, es decir, casi mil al año (Quiroga *et al.*, 2020).

La excesiva cantidad de conflictos responde a una profunda debilidad e incapacidad de respuesta de la institucionalidad pública. Si bien los conflictos canalizan las energías sociales y son parte de las tensiones y manifestaciones propias de la democracia, también son mecanismos que frecuentemente desafían la convivencia normal, generan efectos perjudiciales en las rutas de circulación del transporte y paralizan actividades socioeconómicas, entre otros. A su vez, son mecanismos a los cuales recurren mayormente los sectores populares, más vulnerables por la dificultad que tienen para llegar a canales de mediación y comunicación con autoridades, o por la falta de atención por parte del Estado. Es decir que, independientemente de si son parte del día a día, son un síntoma de la existencia de necesidades insatisfechas.

De acuerdo con un estudio comparativo que realizaron el PAPEP-PNUD y la Fundación UNIR Bolivia (2011) a nivel regional, Bolivia es, de hecho, uno de los tres países con más conflictos en América Latina (junto con Argentina y Perú). Pero más allá de la cantidad de conflictos registrada, el país es un caso atípico en la región por varias razones.

Primero, se ha evidenciado que, a mayores brechas sociales y menores niveles de legitimidad institucional, había una mayor tendencia a conflictos. En Bolivia, la alta cantidad de conflictos se suscitó a pesar de que el Gobierno de ese entonces contaba con un alto respaldo político y de que el país se encontraba en plena fase de crecimiento económico (Calderón, 2012). Segundo, a pesar de las altas cifras de protestas, los niveles de radicalidad –violencia e intensidad de las demandas– eran más bien bajos comparados con los de otros países, sobre todo Colombia, la mayoría de los países de Centroamérica, Perú y Chile (PAPEP, 2011). En tercer lugar, Bolivia mostraba más conflictos institucionales y de gestión, dirigidos al Gobierno central y a los municipales, que aquellos de reproducción social, referidos a temas económicos, laborales y de acceso a ciertos servicios básicos (46% y 41% respectivamente). Esta relación es inversa a la tendencia latinoamericana (PAPEP, 2011). No obstante, cabe mencionar que, ante el paulatino deterioro de la economía, este último fenómeno ha tendido a revertirse, siguiendo el patrón latinoamericano.

Los anteriores elementos permiten afirmar que, si bien los conflictos son un fenómeno agudo en la dinámica social boliviana, no implican un quiebre de la gobernabilidad y de la vida diaria. Lo anterior debe analizarse desde varios aspectos, que no serán abordados a profundidad, pero sí mencionados. Influye, por ejemplo, la cultura política de una sociedad que ha tendido a mirar las calles como lugar del diferendo y la protesta a manera de generar balances de poder. La aparición del Estado como actor social y ordenador de los sistemas de intereses económicos y sociales (Calderón, 2012), también lleva a considerarlo como el actor que debe proveer y resolver los problemas. A su vez, con el Gobierno del MAS-IPSP (2006-2019), se generó una porosidad distinta que, en gran medida, desdibujó algunas líneas de separación entre la sociedad y el Estado, a través de una corporativización del poder político.

Un aspecto más, indisoluble de la conflictividad, es la capacidad de estas problemáticas para generar transversalidad, en función de la perspectiva de equivalencias diferenciales y equivalencias mencionada en la introducción. La mayoría de los conflictos que se suscitaron durante el Gobierno del MAS-IPSP no llegaron a escalar ni a convertirse en puntos de quiebre, justamente por su dificultad de transversalización. A pesar de su cantidad, permanecieron sectorializados y diferenciados unos de otros, en parte debido a que el MAS-IPSP tenía una aspiración hegemónica y una perspectiva de Estado corporativa, con un alto respaldo de movimientos sociales. Hubo pocos momentos –como el conflicto del TIPNIS (2011-2012) o el conflicto en rechazo al nuevo Código Penal (2017), que aglutinaron a 12 y a 37 actores movilizados, respectivamente– que lograron generar estas cadenas de equivalencia multisectorial.

3

LA CONFLICTIVIDAD SOCIOECONÓMICA EN BOLIVIA

La conflictividad motivada por temas económicos es la más frecuente en comparación a otro tipo de conflictos. De acuerdo con un último estudio de la Fundación UNIR Bolivia (Quiroga et al., 2020), estos conflictos ocupan una mayoría y son, además, transversales a conflictos de gestión administrativa y de recursos naturales, entre otros.

La principal característica de la mayoría es que son muy sectorializados y localizados; es decir, parten de demandas de sectores muy específicos y de un alcance territorial acotado. Lo anterior implica que los conflictos competen a actores puntuales con demandas muy particulares, lo que reduce la posibilidad de que escalen e involucren más sectores a nivel nacional. Además, la violencia con la que se manifiestan normalmente se circunscribe al propio actor que se manifiesta, con acciones como huelgas de hambre, toma de rehenes, destrozo de bienes y enfrentamientos, pero de manera puntual y con poca duración.

¿Cuáles fueron algunos de los conflictos más emblemáticos en esta temática en los últimos dos años? Podemos mencionar:

- **Sector externo:**
 - Agroindustria, en solicitud de apoyos o rescates económicos.
 - Sector avicultor, por medidas de apoyo al sector, que se vio afectado por la sobreoferta y la caída de precios de sus productos.
- **Sector fiscal:**
 - Conflictos en demanda de transferencias de recursos IDH protagonizados por actores cívicos departamentales y por asociaciones municipales (AMDECH, AMDECRUZ, AMDEC, entre otras).
- **Sector inversión:**
 - Confederación Sindical de Trabajadores Gremiales de Bolivia y Comité Ejecutivo del Autotransporte Nacional (CEATPENAL), en demanda de modificación del Código Tributario.

- **Sector visión país:**

- Indígenas del sur (guaraníes y weenhayek) se movilizaron en contra de procesos extractivos que respondían a una política pública; un caso paradigmático es el de la Reserva de Tariquía.
- Incremento de conflictos en relación al desempleo

De acuerdo con los registros de la Fundación UNIR Bolivia, la demanda de tipo fiscal es la que ha tenido más incidencia en los últimos dos años, aunque con una reducción sustancial entre un año y otro (42% entre 2018 y mediados de 2019, y 29% entre junio de 2019 y junio de 2020). Aquellos que implican demandas o rechazos a políticas favorables a ciertos sectores productivos (agroindustria, minería, manufacturas), inversión pública o privada y medidas estructurales referidas a transferencias, políticas monetarias y pacto fiscal (visión país), en cambio, tuvieron incrementos de entre uno y tres puntos porcentuales.

Tabla 1.

Conflictividad social registrada por demandas específicas a cada sector económico, 2018-2019

Tipo de demanda económica	2018-2019	2019-2020
Externo	8.38%	9.05%
Fiscal	42.00%	29.96%
Inversión	5.11%	6.13%
Visión país	5.19%	7.39%

Fuente: elaboración propia con datos de Quiroga et al., 2020.

Los cambios en las cifras pueden inferirse, en general, a partir de tres factores. El primero es la coyuntura de pandemia, la cual afectó considerablemente a la realización de protestas; estas recién se retomaron a partir de mayo de 2020. El segundo, respecto a la problemática fiscal, las protestas se redujeron en gran medida por la dificultad de dirimir asuntos referidos al IDH o a otro tipo de políticas de tipo redistributivo, por un gobierno con poco margen para tomar decisiones estructurales. Como tercer factor, el tensionamiento y la polarización llevaron, por ejemplo, a que los conflictos político-ideológicos crecieran en más de diez puntos porcentuales, ocupando la agenda pública. No obstante, estos conflictos solo salen a las calles cuando hay una crisis desbordante; mientras tanto, se sitúan sobre todo en el espacio de debate público.

Como se mencionó, por lo general los conflictos fueron muy sectorializados y exclusivos de ciertos grupos o regiones. Pocos conflictos involucran a actores con un alcance nacional: minería cooperativizada, organizaciones sindicales, sector cívico y municipales. Sin embargo, pueden desatar conflictos potenciales que escalen a mediano plazo, sobre todo ante una reducción de los ingresos que percibe el país y un crecimiento de las demandas básicas de la ciudadanía durante y luego de la pandemia.

De hecho, en los primeros meses de la cuarentena se observó cómo la Federación de Asociaciones Municipales (FAM) tuvo una serie de desencuentros con el Gobierno de transición en torno a la gestión de recursos y desembolsos a los municipios para atender la crisis sanitaria de la covid-19. Ante una mayor polarización, las relaciones entre los niveles nacionales y subnacionales tienden a tensionarse más, y será justamente la problemática fiscal la que más acentuará la conflictividad.

Tabla 2.

Sectores más movilizados 2018-2020

Sector	Demandantes: 2018-2019
Externo	<ul style="list-style-type: none"> • Mediana y pequeña industria a través de FEDEMYPES en demanda de apoyo para el sector • Minería cooperativizada en demanda de apoyo al sector y en rechazo al pago de aranceles de algunas gobernaciones • Agroindustria/ganadería en demanda de apoyo económico a su sector (CAO-ANAPO-FEGABENI) • Campesinos (productores de flores, verduras y hortalizas en demanda de políticas que favorezcan a su sector, pero también en rechazo al contrabando de productos agrícolas) • Transporte pesado internacional en rechazo a aranceles y bloqueos
Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones sindicales de maestros • Organizaciones sindicales y de otro tipo del sector salud (mejoras laborales y en el área de salud) • Organizaciones vecinales o grupos de vecinos organizados de manera circunstancial (salud, educación, seguridad, vivienda) • Sector cívico (transferencias directas a departamentos – recursos IDH) • Asociaciones municipales (como AMDECRUZ, por transferencia de recursos IDH)
Inversión	<ul style="list-style-type: none"> • Cívico (funcionamiento de empresas públicas o mejor gestión de las mismas, rechazo a alianzas desde el Estado con organizaciones sociales) • Sector empresarial (rechazo a políticas impositivas) • Gremiales (rechazo a políticas impositivas) • Organizaciones vecinales (funcionamiento de empresas públicas o mejor gestión de las mismas)
Visión país	<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores públicos y privados (por desempleo) • Colectivos ciudadanos (rechazo al modelo extractivo) • Indígenas de tierras bajas (rechazo al modelo extractivo)

Fuente: elaboración propia con datos de Quiroga et al., 2020.

4

CRISIS Y DETERIORO DE LA SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA

A partir de la crisis político-electoral de octubre de 2019, y la pandemia de covid-19, Bolivia entró en una espiral de conflictos diferente a lo visto anteriormente, marcada por una sensación de crisis en lo político y lo institucional y de deterioro económico.

En cifras, el contexto mostró una menor cantidad de conflictos y despliegue de protestas de los que normalmente se tiene en ese período. La mayor parte de los conflictos quedaron latentes, es decir que sólo llegaron a amenazas. El distanciamiento físico, debido a la pandemia, tuvo un impacto directo en la posibilidad de movilización en las calles. Pero más allá de eso, fue también el momento político y de transición el que dio poco margen a la puesta en común de las demandas sociales. La transición supone que muchas de las demandas y expectativas sociales queden suspendidas hasta la realización de nuevas elecciones y la posesión de un nuevo Gobierno.

Aunque esa suposición es correcta, el Gobierno de Añez tomó decisiones sobre aspectos críticos, como la aprobación del uso de semillas transgénicas a través del D. S. 4232 y políticas de bonos, entre otras. A pesar de que estas medidas hubieran podido generar reacciones en diferentes grupos, no se las peleó a través de protestas, y sí a través de pronunciamientos de la sociedad civil y la opinión pública. Lo anterior no implica que el tensionamiento social se haya reducido; por el contrario, como menciona el artículo de Armando Ortuño, hay una situación de incertidumbre y aguda crisis político-institucional. De hecho, hubo episodios de alta intensidad, como el referido al cambio de fecha de elecciones, que generó diversos bloqueos a nivel nacional.

Durante el período de la pandemia, dos ejes orientaron la confrontación político-social: por un lado, la polarización política MAS versus anti MAS, la cual se atizó con las elecciones. Por el otro, la crisis institucional y de salud (derivada de la pandemia).

Con respecto a la primera, se mantuvo la situación de fractura social que se exhibió en octubre-noviembre de 2019. Esta influyó en varios conflictos, varios de ellos críticos, como el bloqueo de carreteras de 11 días en seis departamentos del país, protagonizados por la Central Obrera Boliviana (COB) y organizaciones de campesinos e interculturales afines al MAS

en rechazo a la modificación de la fecha de elecciones. Ese episodio, aunque no tuvo marcados momentos de violencia abierta, movió la opinión pública a favor y en contra, desde bloques claramente delimitados por el apoyo o el rechazo al anterior Gobierno.

El otro eje estructurante fue la crisis institucional que se agudizó con los problemas de gestión demostrados por el Gobierno de transición. Se suscitaron diferentes problemas durante la atención de la pandemia, con casos de corrupción, vulneración de derechos humanos, inconsistencia en la presentación de cifras sobre la pandemia, y constantes cambios institucionales, entre otros.

A lo anterior hay que añadir lo mencionado por Ortuño y plasmado en todos los documentos de esta serie: el deterioro económico. Aún antes de la pandemia el crecimiento económico empezaba a deteriorarse y el desempleo iba en ascenso, con valores elevados respecto a anteriores años. El 30% del sector informal estaba por debajo de la línea de pobreza y el 41% de este sector era considerado vulnerable. Este sobrecalentamiento propio que arrastraba la economía boliviana se vio ampliamente agudizado por la pandemia.

Tomando en cuenta los problemas descritos por los documentos económicos que son parte de esta serie, se pueden mencionar los siguientes potenciales efectos de lo económico y político, con posibilidad de afectar a la conflictividad futura y generar cadenas diferenciales o equivalenciales.

Tabla 3.

Efectos pandemia

	Efectos pandemia
Sector externo	Volumen del comercio mundial para 2020 disminuyó entre el -13% y -32% Deterioro de los términos de intercambio de los países primario exportadores Caída de la actividad económica mundial: caída exportaciones en 51% Disminución en el flujo de remesas Bolivia tendrá un shock en la balanza de pagos y a los niveles de reservas internacionales.
Sector fiscal	Disminución abrupta de ingresos fiscales acompañada por presiones de mayor gasto social Déficit fiscal de más de 12%: <ul style="list-style-type: none"> • Menos recaudación impositiva • Menos regalías por exportaciones • Gastos no previstos debido a la pandemia
Inversión	Inversión privada caerá en 40% para el año 2020, bajando de USD 1,54 trillones a USD 1,23 trillones, cifra que se reducirá un 5% a 10% adicional en 2021 Alrededor del 93% de las industrias en Bolivia tendrán caídas en ventas Desempleo generalizado (19%)
Visión país	Decrecimiento de 5,2% Incremento pobreza 3,8% Variación del coeficiente de Gini en 2020 entre 3% y 3,9%

Fuente: elaboración propia con datos de los ensayos de esta serie.

¿Cómo pueden definir la conflictividad futura estos potenciales efectos? Dependiendo del tipo de respuesta o política pública que el próximo Gobierno genere para intentar gestionarlos, se convierten en ejes de fractura social a corto o mediano plazo. Varias de estas problemáticas podrían llegar a generar transversalización de demandas entre diferentes actores sociales, al producirse situaciones adversas comunes que requieren soluciones estructurales, como, por ejemplo, la reestructuración del gasto fiscal, el rechazo a políticas monetarias y salariales y el aumento del desempleo, entre otras.

La situación general, como han descrito varios de los autores de la serie, demandará de cualquier manera políticas específicas que implicarán sectores y actores. Así también, jugarán las expectativas de la población ante un nuevo Gobierno, y la necesidad de pronta respuesta a sus necesidades.

La crisis económica, si bien tardará en trasladarse a los bolsillos de las personas, ya generó retrocesos. Así, se sabe que la actividad económica en 2020 alcanzó una contracción no vista en los últimos 66 años. Los ingresos provenientes del país caerán, generando una recesión que, como retratan los otros ensayos que son parte de esta serie, podría durar entre dos a tres años, provocando un deterioro de los indicadores económicos y sociales.

Las expectativas son sobre potenciales alimentadores de la conflictividad, pues como menciona Ortuño en su ensayo, hay un rasgo mayoritariamente “estatista” y “redistribucionista”

en la sociedad boliviana que, lejos de apoyar una liberación económica, pide más respuestas a los diferentes niveles de gobierno. Esto es evidente, por ejemplo, al analizar las propuestas de gobierno de los partidos que se presentaron a las elecciones de 2020, en tanto que estas –en mayor o menor medida– ofertaban acciones que requieren un Estado fuerte y conductor de la economía. A ello se suma, por supuesto, el rol que ha adquirido el Estado durante la pandemia como principal actor para resolver la crisis sanitaria.

A pesar del rasgo estatista, es justamente el Estado el que recibirá el principal *shock* por la crisis de la pandemia. La mayor parte de las exportaciones bolivianas son recursos naturales que explota el mismo Estado, lo cual implica que este tendrá menos regalías por exportaciones y se reducirá el nivel de sus reservas internacionales. A lo anterior se suma la menor recaudación impositiva, debido al deterioro de la economía de la población, generando una mayor presión en la espalda fiscal.

Un efecto directo de lo anterior, es la afectación coparticipación a las Entidades Territoriales Autónomas (ETA): gobiernos departamentales, municipales, indígenas, etc. Esto no solo genera la posibilidad de conflictos desde los gobiernos subnacionales y las universidades, sino también desde los actores locales contra las ETA por falta de obras, de servicios o por el incumplimiento del pago de bonos, entre otros. Otros efectos serán la posible reducción del presupuesto para sectores críticos, como educación y salud, y para el aparato público en general, la reducción de la inversión pública (es

decir, habrá menos obras) y la suspensión de incrementos salariales

Ante este panorama, ¿será posible que la concatenación de una incertidumbre económica con la crisis político-institucional impliquen una nueva etapa de conflictividad?

5

¿ NUEVA ESPIRAL DE CONFLICTIVIDAD?

El escenario postpandemia será de incertidumbre; no hay proyección definitiva sobre la dimensión del retroceso económico, aunque se avizora una crisis en la cual varios de los problemas anteriores se agudizarán.

Las elecciones del 18 de octubre, que dieron una victoria por un amplio margen al MAS, con un 55% de la votación, no implicaron necesariamente una resolución de los conflictos y puntos de presión existentes. En gran medida, incluso es de esperar la exacerbación de algunas posiciones bastante radicales contrarias al partido ganador y afianzadas en identidades y consignas regionalistas, lo cual aumentaría los niveles de confrontación, así como la irreductibilidad de algunas demandas. Es la presencia de una grieta entre frentes que no dialogan.

A su vez, los efectos de la crisis socioeconómica podrían llegar a implicar un descontento social generalizado que se exteriorice en una gran cantidad de protestas y manifestaciones desde múltiples sectores y actores sociales. A esto hay que sumar la presión que se generará porque los presupuestos de diversas entidades territoriales se verán afectados.

A nivel económico, las potenciales reducciones en los recursos disponibles para gastos corrientes e inversión, como se mencionó, generarán presiones desde diferentes flancos. En primer lugar, estarán los actores que intervienen en la coparticipación tributaria: gobiernos subnacionales y universidades. Estos actores ya tienen antecedentes de

movilizaciones en los últimos cinco años. Ante la posible reducción de sus techos presupuestarios en más del 25%, ya han dado señales de que se unirían para plantear sus demandas. Por ejemplo, AMDECRUZ y la Cámara de Construcción anunciaron posibles movilizaciones ya antes de las elecciones de 2020.

Los conflictos de esta índole, además, tienen un amplio margen para transversalizarse a partir de la convocatoria a actores regionales, como comités cívicos y confederaciones de juntas vecinales. Algunos comités cívicos con trayectoria política de oposición al Gobierno de turno, como el Comité Pro Santa Cruz y COMCIPO de Potosí, en tanto organizaciones que proyectan liderazgos regionales, podrían aprovechar este tipo de conflicto para fortalecerse en la pulseta política.

Otros puntos de presión en el ámbito socioeconómico provendrán, sin duda, de sectores específicos que pugnen por medidas para sus respectivos conjuntos, que fueron afectados por la crisis, y por medidas de apoyo social en general. Dependiendo lo difícil de la situación, estos podrían provocar igualmente un gran nivel de afectación y generar frentes comunes que aglutinen a diversos actores, sobre todo cuando se trata de respuestas a políticas que afectan a grandes sectores, como las salariales.

En lo que respecta al ámbito sociopolítico, si bien este escenario ha estado dominado en gran medida por la polarización entre dos narrativas (MAS vs anti-MAS), con

Tabla 4.

Posibles efectos socioeconómicos y sociopolíticos

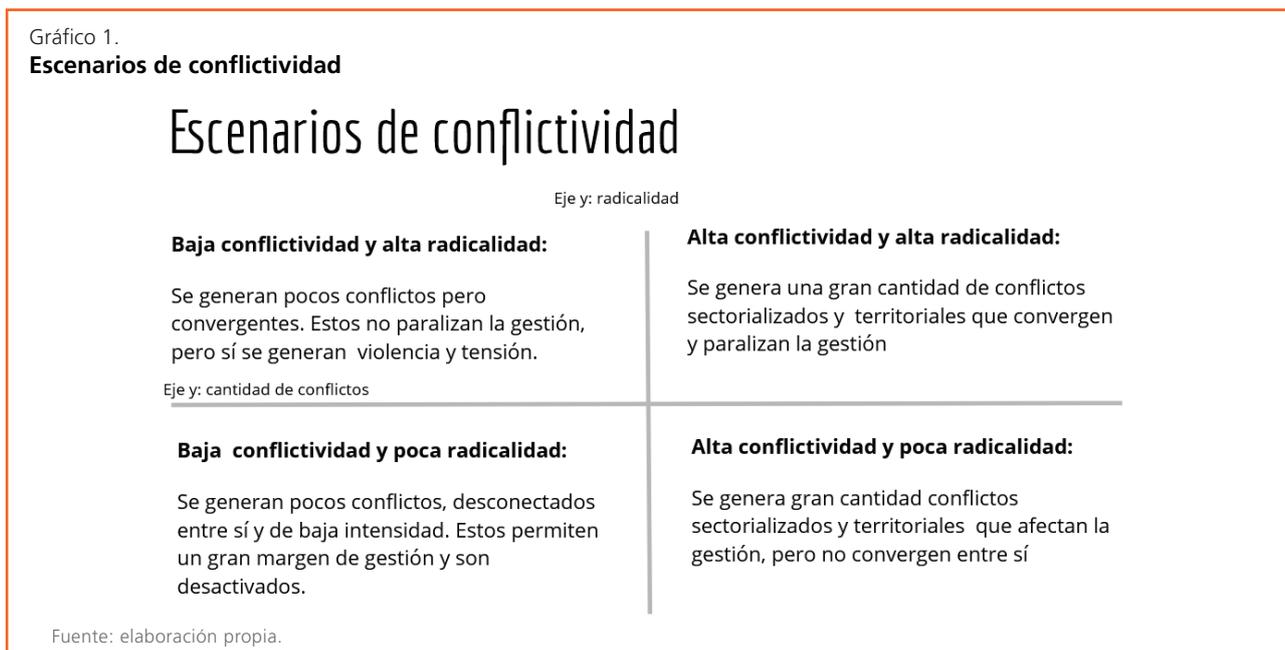
Efectos socioeconómicos	Efectos sociopolíticos
<ul style="list-style-type: none"> • Presión por parte de gobiernos subnacionales y universidades ante la reducción de presupuestos y por un pacto fiscal • Presión de diferentes actores por políticas sectoriales de reactivación económica • Presión de sindicatos y federaciones por medidas de apoyo social 	<ul style="list-style-type: none"> • De la polarización (MAS vs anti MAS) a la fragmentación a diferentes niveles: partidario, territorial y sectorial • Excesivos impasses legislativos y de gobernabilidad • Necesidad de pactos políticos y continua negociación de términos: alto desgaste

Fuente: elaboración propia.

el nuevo Gobierno podría configurarse más bien a partir de una fragmentación y confrontación en lo territorial, sectorial y partidario. Esta fragmentación dependerá en gran medida de las grandes problemáticas socioeconómicas, con la activación, por ejemplo, de las tensiones regionales y de las organizaciones universitarias y/o sindicales. Los conflictos de redistribución por la coparticipación serán propicios para que los liderazgos regionales se proyecten y fortalezcan. Al respecto, esto implicará un escenario de constante negociación, establecimiento de alianzas y replanteamiento por parte del nuevo Gobierno, lo que, ante un sistema sin mayorías fuertes, generará un gran desgaste.

Para concluir este breve texto sobre conflictividad socioeconómica en Bolivia, y tomando en cuenta todo lo abordado hasta acá, se propone hacer un ejercicio de cuatro potenciales escenarios futuros.

Ese ejercicio implica, desde la metodología de construcción de escenarios, tomar dos ejes/variables sobre los cuales construir posibles cuadrantes positivo-negativos. Desde la perspectiva de la conflictividad social, se propone tomar las variables: conflictividad por cantidad agregada de casos y conflictividad en relación a nivel de radicalidad (violencia y transversalización). A partir de las mismas, se generan cuatro cuadrantes positivos y negativos:



A partir de esta configuración, se toman en cuenta las temáticas críticas mencionadas por los diferentes autores de esta serie en sus respectivos ensayo: sector externo, fiscal, inversión y visión país:



Con esta identificación, el ejercicio intenta situar los temas en alguno de los cuadrantes mencionados, en función de la radicalidad y conflictividad (cantidad de protestas). Para ello, y a partir de un formulario electrónico, se hizo una breve consulta a los y las expertas que escribieron cada uno de los ensayos. De acuerdo a los resultados obtenidos, se puede afirmar que las problemáticas que podrían generar una alta conflictividad, tanto en cantidad de protestas como en radicalidad, son el retiro de los subsidios a ciertos servicios y las transferencias directas (Sb) y el pacto fiscal (PF). Ambas implican negociaciones con diversos sectores, han mostrado capacidad de aglutinar a diversos sectores y son, además, temas postergados en los últimos años y que serán reactivados por la crisis económica postpandemia. El pacto fiscal tenderá a ser un tema crítico para la planificación del año 2022, en tanto que 2021 estará básicamente enfocado en la agenda electoral con la que cierra 2020.

Entre las problemáticas que podrían generar protestas radicales, con posibles focos de violencia, y mover la agenda pública a su alrededor, figuran: (i) los conflictos por límites (L), casi siempre asociados a temas de coparticipación y recursos naturales; (ii) la posible privatización o reformulación de empresas públicas (P); y (iii) la política cambiaria. Esta última puede movilizar a diversos sectores económicos perjudicados o beneficiados por distintos modelos de política cambiaria: empresarios, exportadores, sectores comerciantes, etcétera.

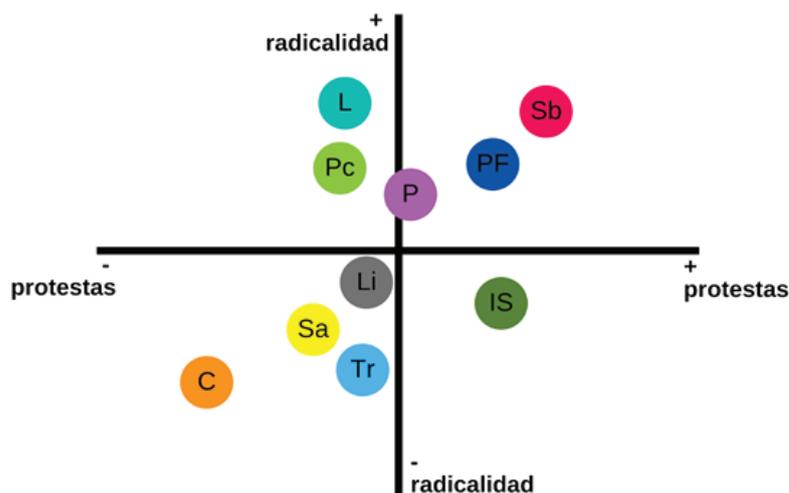
Problemáticas económicas importantes, como el incremento salarial (IS) y el modelo extractivista, sobre todo el relativo al litio (Li), podrían generar una cantidad media de protestas, pero de menor radicalidad. El conflicto salarial, presente todos los años, podría ser crítico y estar asociado con el deterioro general de la economía. Por otra parte, el tema del litio, aunque se plantea como la base del nuevo extractivismo, se circunscribe al área andina (como el Mutún al oriente), y no articula a muchos actores.

Otras problemáticas que podrían tener menor peso en la conflictividad son el fortalecimiento del sector salud por la pandemia (Sa), el mantener o no la política respecto a los transgénicos y la ampliación o no de la frontera agrícola en Bolivia (Tr), y la mayor o menor apertura de fronteras para el comercio (c). Son sin duda temas críticos, pero su manera de canalizarse en lo político podría ser otra, y no necesariamente a través de las calles.

El tema de los transgénicos tiene una alta agenda mediática, pero baja capacidad de articulación de actores, más allá de algunas organizaciones indígenas y colectivos ambientalistas. Para cualquiera de estas problemáticas, habrá varias transversales que se deben tomar en cuenta:

- ¿Cuál será el comportamiento de la oposición? Si bien en lo electoral la oposición al MAS no ha logrado realmente hacerle frente debido a su dispersión y fragmentación en diferentes visiones, en lo comunicacional sí ha mostrado capacidad para posicionar agendas y narrativas. Aunque es probable que los nuevos dos partidos del sistema político, Comunidad Ciudadana y Creemos, no lleguen a pactar ni trabajen en alianza dentro de la Asamblea Legislativa, ambos tienen una línea muy contraria y crítica al MAS. Por tanto pueden moverse, cada uno por su lado, en generar impasses legislativos y hacer una oposición enérgica. A ello se suman los otros partidos políticos, no representados en la Asamblea Legislativa, pero que también se oponen al MAS y que intentarán capitalizar la situación para proyectarse a futuro.
- La Presidencia, como menciona Armando Ortuño en su documento de esta serie, concentra poder decisorial, por lo que seguirá siendo clave y, ante una Asamblea Legislativa sin una mayoría clara, será la vía para canalizar la mayoría de las decisiones. En ese sentido, tiene un mayor desgaste político. Al mismo tiempo, puesto que el

Gráfico 3.



Fuente: elaboración propia.

Presidente electo es el economista a quien se le atribuyen los resultados económicos positivos de la gestión de Evo Morales, su legitimidad se basará también en la expectativa positiva. Este es un capital político voluble y que inmediatamente le puede jugar en contra ante resultados poco satisfactorios.

El próximo escenario no es necesariamente de polarización, sino de una fragmentación predominante con baja gobernabilidad. El deterioro socioeconómico visible podría hacer que incluso temas sectoriales y de baja incidencia política puedan convertirse en puntos de quiebre social. Además, se arrastran conflictos, todavía vigentes, desde hace más de diez años en relación al transporte, las autonomías/federalización y las necesidades básicas insatisfechas, entre otros.

El Gobierno Arce Catacora dependerá, entonces, de sus capacidades y mecanismos para hacer una gestión oportuna, e incluso preventiva, de estas problemáticas. Es decir, cómo genera legitimidad en sus políticas y apoyo social, cómo propone pactos con sectores (más que con partidos) y cómo endurece núcleos de apoyo, incluso a nivel individual-ciudadano.

Al respecto, se propone dos vías de gestión:

A Fortalecer los mecanismos de intermediación política:

Es necesario plantear una agenda de diálogo nacional entre diferentes actores sociales y políticos, que sea transversal a diferentes temáticas y problemáticas. Esto ayudaría a elaborar una puesta en común de las diferentes perspectivas, necesidades y expectativas, y proponer una hoja de ruta que fortalezca la agenda de trabajo del nuevo Gobierno.

También ayudaría el promover un proceso de transformación hacia el Gobierno abierto desde sus tres pilares: participación, transparencia y cocreación. Esto podría fortalecer la capacidad de intermediación e incidir en la perspectiva de la ciudadanía con relación al Gobierno. Estudios tales como el de mecanismos deliberativos de la OCDE (2020) reportan que dichos pilares empoderan a la ciudadanía, incrementan la legitimidad de las políticas públicas y de su apropiación y, en sí, generan una mayor gobernanza.

Los instrumentos de participación y toma de decisiones, sobre todo en aspectos críticos, como los presupuestos participativos y las plataformas de voto y colaboración (DECIDIM, Citizen Lab, entre otras), pueden fortalecer la democracia e incidir positivamente en las expectativas; asimismo, podrían reducir los grados de radicalidad de los conflictos.

B Intermediación social y gestión de conflictos

Las organizaciones intermedias (Iglesia católica, ONG, sindicatos, etc.) pueden ser claves para ayudar a canalizar las demandas y evitar que estas se conviertan en conflictos. Por ello, generar mesas multisectoriales de trabajo y espacios de reconciliación nacional, facilitadas por organizaciones intermedias, podría ser determinante para fortalecer el tejido social y evitar la conflictividad desde el inicio del nuevo Gobierno. Sobre todo, respecto al pacto fiscal; tomando en cuenta los múltiples problemas que este tema podría generar, será clave para evitar un escenario de ingobernabilidad.

A la vez, se requiere una agenda de reconciliación, atendiendo a las grandes fracturas que emergieron en los últimos años debido a la polarización política, y evitar a toda costa recurrir a la fuerza para resolver los conflictos y los impasses. La defensa de los derechos humanos y una salida concertada a la fractura política deben ser un objetivo irrenunciable para lograr un nuevo acuerdo democrático.

6

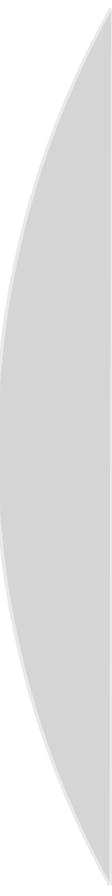
BIBLIOGRAFÍA

Calderón, F. (2012). "Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina", en *Revista CEPAL*, núm. 107. p. 7-30

Calderón, F. y Szmukler, A. (2000). *La política en las calles*. La Paz: CERES, UASB y Plural.

Fundación UNIR Bolivia y PAPEP-PNUD (2011). *Los conflictos sociales en América Latina*. La Paz: Fundación Unir Bolivia y PAPED-PNUD.

Quiroga, M.S.; Pacheco, H., Ríos, P. (2020). *Hilando el conflicto. Treinta meses de conflictividad social en Bolivia. 2017-2019*. La Paz: Fundación UNIR Bolivia. 6



ACERCA DE LOS AUTORES

Cristian León: Politólogo. Actual director programático de la organización regional Asuntos del Sur y coordinador del proyecto de innovación pública que brinda asistencia a más de 20 gobiernos subnacionales de cuatro países. Fundador de InternetBolivia.org, organización que defiende los derechos digitales en Bolivia. Fue profesor de Ciencias Políticas a tiempo completo en la Universidad Católica Boliviana San Pablo, investigador del Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia de Bolivia y analista de conflictos sociales de la Fundación UNIR Bolivia. Ha sido consultor para el Banco Mundial, PNUD Bolivia, Open Government Partnership, Tribunal Supremo Electoral. MSc. en Desarrollo Internacional (Universidad de Bristol, Reino Unido) y con posgrados en Derechos Sociales, Económicos y Culturales (Universidad de Ginebra), Educación Superior (UMSA). Ex becario Chevening..

Huáscar Pacheco: Politólogo de profesión con una especialidad en Análisis Político (Universidad Católica Boliviana San Pablo) y con una maestría en desarrollo rural sostenible (Postgrado en Ciencias del Desarrollo del CIDES-UMSA). Ha trabajado en el Observatorio Latinoamericano de Conflictividad Social del Programa de Análisis Político y Escenarios Prospectivos (PAPEP) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); también se ha desempeñado como investigador de la Unidad de Análisis de Conflictos de Bolivia y América Latina de la Fundación UNIR- Bolivia y como consultor especialista en conflictos sociales del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP). Fue docente de posgrado de la Universidad Católica y de la Escuela de Gestores Municipales (EGM). Ha sido parte de más de diez investigaciones sobre conflictos sociales, medio ambiente y gobernanza a nivel nacional e internacional. Actualmente se desempeña como especialista/investigador del programa Prevención de Tensiones y Conflictos en Programas/Proyectos de la Embajada Sueca en Bolivia (GPSC).

SOBRE EL PROYECTO

A finales del 2019, en el marco del Grupo de Análisis Económico (GAE) de la FES en Bolivia, se planteó la necesidad de abordar los temas prioritarios de la agenda económica y analizarlos mediante un ejercicio de escenarios que permitiera proyectar cómo las distintas fuerzas políticas en contienda electoral podrían responder a cada uno de ellos. La llegada de la pandemia agravó el panorama económico que ya se perfilaba como crítico en el país, añadiendo un componente adicional a la crisis. Es en ese marco que el GAE decidió elaborar una serie de Prospectiva Socioeconómica en su afán de hacer un aporte sustantivo al país, en medio de una coyuntura compleja, a través de la generación de cuatro estudios económicos interconectados cuyo objetivo es el de

Queda terminantemente prohibido el uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) sin previa autorización escrita de la misma.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

EDITOR

Friedrich-Ebert-Stiftung en Bolivia
Av. Hernando Siles, esquina calle 14 - Obrajes # 5998

info.bolivia@fes.de
<https://bolivia.fes.de/>

Facebook: @BoliviaFES

Twitter: @BoliviaFes

Coordinadora de Proyectos:

Nicole Jordán Prudencia

nicole.jordan@fes.de

Diagramación

Oscar Alejandro De la Reza Arza

analizar tanto los posibles modelos de crecimiento en Bolivia, como distintos escenarios en ámbitos clave de la economía, como el sector externo, fiscal, y de inversiones. Asimismo, con el fin de contar con una visión integral de las políticas económicas, se realizaron dos estudios complementarios que contemplan análisis de economía política y de conflictividad social que buscan comprender el impacto sociopolítico de ciertas medidas económicas, los riesgos previsible asociados a su implementación, las posibilidades reales de su aplicación y determinar qué factores deberían tomarse en cuenta al momento de plantear cualquier política económica en medio de una crisis multidimensional.

ISBN: 978-9917-9851-2-9
DL: 4-4-1568-20

RESUMEN EJECUTIVO



El nuevo Gobierno enfrentará un escenario de conflictividad social altamente desgastante y confrontativo. Por un lado, las múltiples demandas económicas, con menos recursos para distribuir entre gobiernos subnacionales, universidades y entidades que dependen de la coparticipación; por el otro, un tejido social fragmentado debido a la polarización política, que se hará eco de la narrativa de fraude electoral, bastante instalada en ciertos sectores y muy enérgica en lo comunicacional. A ello se suma la presión de la crisis sanitaria, sobre todo el acceso rápido a vacunas y la escalada de contagios (segunda y tercera olas).

En lo político, el alto respaldo electoral no necesariamente se convierte en gobernabilidad. A pesar de haberse eliminado los dos tercios para tomar numerosas decisiones, desde un punto de vista constitucional estos todavía se aplican para varias decisiones, por lo que el MAS no tiene un control legislativo



absoluto. Además, los adversarios del MAS y quienes se verán afectados por la situación económica han mostrado gran capacidad de convocatoria y radicalización. Finalmente, la opinión pública, que determina gran parte de la agenda, es mayormente urbana y contraria a la línea del Gobierno.

En el proyecto de Prospectiva Socioeconómica de la FES en Bolivia (Grupo de Análisis Económico) hemos identificado las mayores problemáticas socioeconómicas que pueden generar mayor o menor conflictividad, tanto desde sus potenciales niveles de radicalidad (violencia y confrontación), como en términos de cantidad de protestas. El pacto fiscal y el posible retiro de ciertos subsidios y transferencias directas serían las problemáticas que causarían la mayor confrontación social y política. También se esperan protestas en torno a posibles cambios en la política cambiaria y a reformas en las empresas públicas más importantes. Otro tema muy presente



será la política salarial y laboral, sobre la que hay gran expectativa por parte de la ciudadanía.

Para mantener una relativa estabilidad sociopolítica, el nuevo Gobierno requerirá generar mecanismos constantes para tender puentes y negociar pactos políticos. Por ende, se sugiere implementar dos vías que coadyuven a una gestión constructiva de la conflictividad en el país; (i) fortalecer los mecanismos de intermediación política; (ii) Implementar mecanismos que ayuden desescalar tensiones y conflictos.

A pesar de la crisis económica, que puede generar un agudo y difícil escenario de conflictividad que afecte la gestión, se puede pensar en perspectivas y mecanismos constructivos que eviten potenciar los impactos de las problemáticas antes descritas.