

ECONOMÍA Y FINANZAS

ANÁLISIS POLÍTICO DE LA ECONOMÍA POSTCRISIS POLÍTICA Y COVID-19

Armando Ortuño Yañez

Octubre 2020



El nuevo Gobierno enfrentará un contexto en el que se combinan desequilibrios socioeconómicos y recomposiciones político-institucionales. Es así que el documento analiza cómo los problemas políticos y económicos interactúan estableciendo restricciones y retos inéditos.



Se identifican los principales riesgos y conflictos en la gestión macroeconómica, fiscal, de atracción de inversiones y de manejo de la restricción externa.



Considerando las expectativas sociales y conflictos que se producirán por las restricciones a que deberá ajustarse el Estado, las autoridades deberán encontrar soluciones técnicas y un manejo político sólido capaz de adaptarse a la incertidumbre.

Índice

	Prefacio	4
1.	INTRODUCCIÓN	5
2.	TENDENCIAS CRÍTICAS DE LOS ESCENARIOS POLÍTICOS-ECONÓMICOS 2020-2025	6
2.1	El escenario político 2019-2020; crisis, transición y nueva gobernabilidad	6
2.2	El reto político del período 2020-22: equilibrio o sobrecarga de la política	7
2.3	Las orientaciones de política económica de las elites dirigenciales	8
2.4	¿Cuál “nueva gobernabilidad” para la crisis socioeconómica	9
3.	LOS CAMPOS DEL CONFLICTO Y LOS ESCENARIOS DE LA POLÍTICA	11
3.1	Orientación de política económica liberal-conservadora	13
3.2	Orientaciones de política económica centralista	13
3.3	Orientación de política económica neodesarrollista-progresista	13
4.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	15
5.	BIBLIOGRAFÍA	16

Prefacio

El nuevo Gobierno enfrentará un contexto en el que se combinan desequilibrios socioeconómicos y recomposiciones político-institucionales. Es así que el documento analiza cómo los problemas políticos y económicos interactúan estableciendo restricciones y retos inéditos.

Se identifican los principales riesgos y conflictos en la gestión macroeconómica, fiscal, de atracción de inversiones y de manejo de la restricción externa.

Considerando las expectativas sociales y conflictos que se producirán por las restricciones a que deberá ajustarse el Estado, las autoridades deberán encontrar soluciones técnicas y un manejo político sólido capaz de adaptarse a la incertidumbre.

1

INTRODUCCIÓN

Bolivia enfrenta un período de mucha incertidumbre en el ámbito económico debido al deterioro de algunos de los fundamentos macroeconómicos e institucionales que sostuvieron la política económica aplicada desde 2006 y a los impactos de la pandemia de COVID-19, que ha paralizado la economía por varios meses.

Este desafiante e incierto contexto socioeconómico —quizás el más complejo desde la crisis hiperinflacionaria de 1982-85— se ha ido desarrollando en medio de una aguda crisis político-institucional que desembocó en la renuncia del Presidente en ejercicio en noviembre de 2019, la instauración de un Gobierno transitorio y el incremento de la conflictividad durante todo ese período.

El triunfo con un 55% de Luis Arce Catacora, candidato del Movimiento al Socialismo (MAS), en las elecciones generales del 18 de octubre de 2020, debería llevar a conformar un Gobierno que vaya estabilizando paulatinamente la política. Sin embargo, las condiciones de gobernabilidad de esta nueva administración todavía están por delinearse.

El nuevo ciclo gubernamental (2020-2025) enfrentará un contexto desafiante, en el que se deberá manejar simultáneamente desequilibrios socioeconómicos y un complejo proceso de recomposición político-institucional. Como en pocos momentos de la historia reciente, ambas dimensiones tenderán a interactuar, positiva y/o negativamente, definiendo restricciones y condiciones para el desarrollo democrático y la mejora del bienestar de la población.

El objetivo de este ensayo es explorar, en primer lugar, algunos rasgos gruesos sobre la manera en que los problemas políticos y económicos interactúan en esta coyuntura; esto permitirá precisar las restricciones más relevantes que enfrentará el nuevo Gobierno y las condiciones políticas que deberán resolverse. En la segunda parte del texto se utilizan estos lineamientos para identificar los principales campos de conflicto (riesgos) en el ámbito de las gestiones macroeconómica, fiscal, de atracción de inversiones y de manejo de la restricción externa. Para finalizar, se propondrá algunas conclusiones preliminares sobre los escenarios y retos de la política en el manejo de la economía en el mediano plazo.

2

TENDENCIAS CRÍTICAS DE LOS ESCENARIOS POLÍTICO-ECONÓMICOS 2020-2025

2.1 El escenario político 2019-2020: crisis, transición y nueva gobernabilidad

Los principales rasgos de la política y economía boliviana entre mediados de 2019 y octubre de 2020 han sido la incertidumbre y el aumento de los desajustes en ambas dimensiones. En ese período convergieron situaciones que desestabilizaron las condiciones de gobernabilidad de todo el sistema:

- **Aguda crisis político-institucional.** El país ha experimentado una grave crisis político-electoral en octubre y noviembre de 2019, además de dos procesos electorales muy disputados, polarización política y situaciones de conflicto social y violencia. El esquema de gobierno que administró el país con amplios poderes durante 14 años, colapsó en noviembre de 2019. Se estableció un Gobierno transitorio, con débil legitimidad y sustento político y con grandes dificultades para construir consensos mínimos entre las fuerzas políticas. Esto provocó frecuentes conflictos entre poderes, un debilitamiento de las estructuras institucionales y una intensificación del conflicto social.

La elección de un Gobierno con un amplio respaldo electoral en las elecciones del 18 de octubre de 2020 debería conducir a una recomposición del sistema político y a ir perfilando un nuevo momento de gobernabilidad. Sin embargo, este desafío es grande: hay ciertas mejoras en algunas condiciones políticas, pero persisten problemas estructurales, como la polarización o la debilidad institucional, que se deberán ir mitigando para consolidar una estabilización política.

- **La COVID-19, las “lagunas” del Estado y la crisis socioeconómica.** La aparición de la pandemia ha producido desequilibrios sanitarios y socioeconómicos imprevistos y de gran magnitud, que se han sumado a la crisis política y han profundizado la desconfianza social.

El Estado ha mostrado muchas limitaciones para proveer servicios de salud y para limitar los impactos de la ralentización de actividades económicas. Se ha evidenciado una aguda pugna de poderes a nivel horizontal y vertical, que se ha reflejado en una gran descoordinación entre los diferentes niveles de gobierno

territorial y entre las instancias de poder constitucionales. Estos conflictos institucionales han dificultado incluso el manejo fiscal, pues no se ha logrado puntos de acuerdo, por ejemplo, sobre la tramitación de financiamientos externos durante la emergencia.

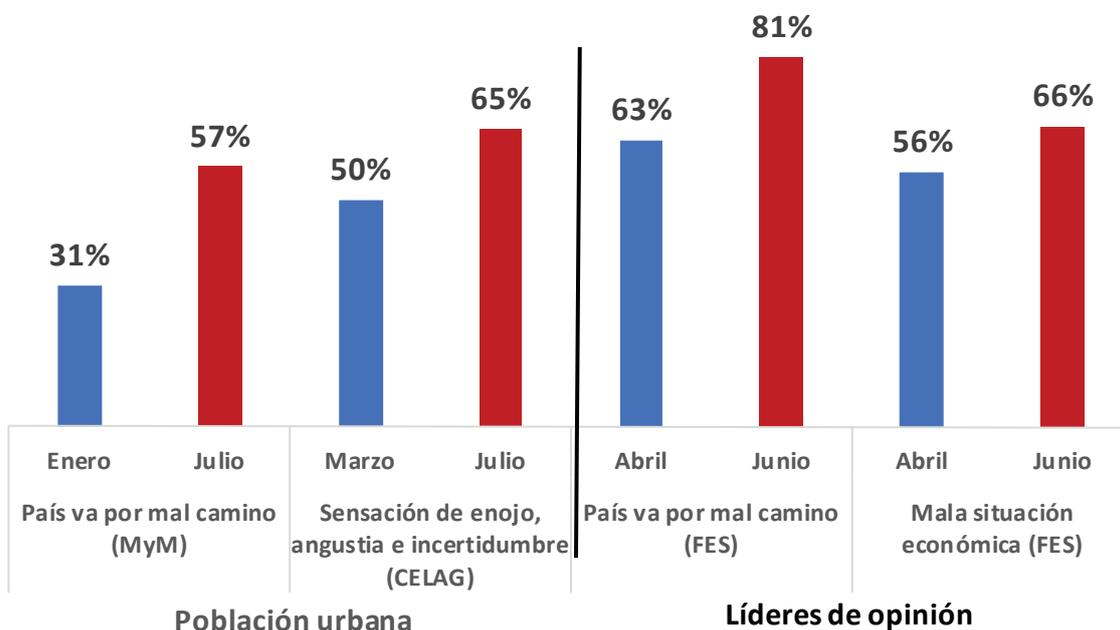
El impacto socioeconómico de la crisis sanitaria será muy importante: se estima un decrecimiento del PIB de alrededor del 7% para 2020, un elevado déficit fiscal y un grave deterioro de los indicadores de empleo, pobreza y desigualdad. El nuevo Gobierno se enfrentará posiblemente con uno de los escenarios socioeconómicos más difíciles desde la crisis hiperinflacionaria de 1985.

En resumen, cuando asume un nuevo Gobierno, Bolivia enfrenta una coyuntura de grave crisis político-institucional y de agudización de los desequilibrios socioeconómicos. Los problemas políticos persisten, pese a la realización de un proceso electoral relativamente ordenado; hay indicios de un debilitamiento de las instituciones estatales y se perfilan dificultades para gobernar y ejecutar políticas públicas. Este panorama se refleja en un clima de opinión pública —tanto entre la ciudadanía como entre las dirigencias— pesimista, desconfiado y con bajas expectativas, que también debe ser tenido en cuenta (cuadro 1).

Todos estos elementos ratifican el agotamiento del esquema de gobernabilidad que estuvo funcionando por diez años (2008-2019). El Gobierno electo y los actores políticos que conforman la nueva Asamblea Legislativa y las administraciones subnacionales deberán ir recomponiendo y perfilando un nuevo momento político, ojalá con mayor estabilidad. Esta frágil situación se produce justamente cuando se precisará de mucha autoridad y acuerdo político para levantar una economía dañada por las secuelas de la pandemia.

Cuadro 1.

Sentimientos sobre la situación del país: población urbana y líderes de opinión (2020)



Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas de la FES, 2020; MyM, 2020 y CELAG, 2020.

2.2 El reto político del período 2020-22: equilibrio o sobrecarga de la política

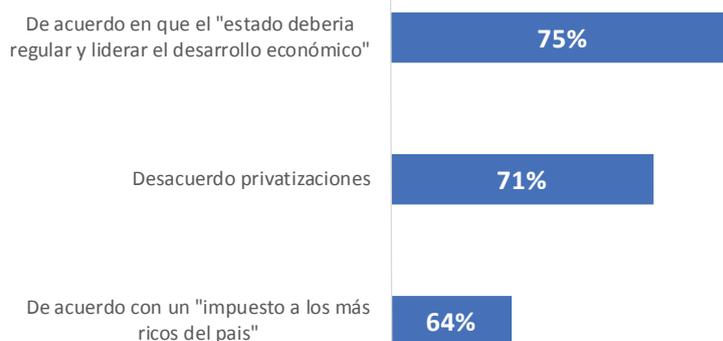
Como se ha podido observar, el período 2020-2022 estará marcado por *la interacción entre los problemas político-institucionales heredados de la crisis de 2019-2020 y el desafío de enfrentar uno de los más difíciles escenarios socioeconómicos* de la historia reciente.

todas las demandas de apoyo. Por si esto no fuera poco, estamos en una segunda ola de contagios de COVID-19 y, además, es necesario restablecer un sistema de educación pública paralizado desde hace un año.

Necesidad de políticas de emergencia. En el frente económico, a los problemas estructurales latentes desde hace varios años, elevados déficits fiscales y externos, problemas de productividad, etc., se han agregado los impactos negativos de la pandemia, una masiva pérdida de ingresos, iliquidez en muchas empresas y falta de recursos fiscales para satisfacer

Cuadro 2.

Orientaciones sobre política económica (julio 2020)



Fuente: elaboración propia con datos de CELAG, 2020.

Orientaciones y demandas estatistas en las mayorías.

Las orientaciones de la opinión pública se han mantenido mayoritariamente favorables a una intervención estatal significativa en la economía (cuadro 2) y a programas de redistribución del ingreso, y bastante reacias a cambios bruscos en la política macroeconómica del MAS. No se percibe una corriente de opinión fuerte a favor de una reforma liberal radical de la economía. Estas actitudes y creencias sociales parecen reforzarse con las inquietudes y problemas que produce la crisis económica postpandemia.

Todos los sectores, incluyendo a los empresarios privados, están reclamando ayuda del Estado bajo diversas formas (facilidades de créditos, transferencias, cambios en las regulaciones, etc.), que implican, de una u otra forma, una reforzada intervención/acción de aquel en la economía, por lo menos en una primera etapa. Estos lineamientos no siempre tienen coherencia de conjunto, pues implican la coexistencia, por ejemplo, de rechazos a cualquier ajuste de la política del tipo de cambio cuasi fijo, pero con la posibilidad de comprar y vender dólares sin ninguna restricción, o con exigencias de un mayor gasto público, pero, al mismo tiempo, de una reforma que aligere la presión impositiva.

La gran cuestión es cómo las autoridades podrán equilibrar esas aspiraciones y manejar las pugnas distributivas que posiblemente las acompañen, considerando, además, las obvias limitaciones macroeconómicas. Habrá que definir qué grupos y qué medidas de reforma serán priorizados, y pedir paciencia al resto.

Pesimismo, expectativas negativas y nuevos conflictos.

Estas tensiones vienen acompañadas de un clima de opinión pública pesimista y de bajas expectativas sobre el futuro político y socioeconómico, lo cual puede contribuir a un aumento de la conflictividad social.

Durante el largo período de gobierno de Evo Morales se registró una gran cantidad de conflictos, la mayor parte de ellos de baja intensidad y con poca violencia. Se produjo una suerte de “normalización” de la conflictividad. En muy pocos casos, estos han logrado afectar significativamente la gobernabilidad o articular demandas amplias (transversalización) (véase León, 2020: 3).

En el último año, se produjo un conflicto político grave y transversal en torno a la polarización MAS-anti MAS, que desembocó en la renuncia del Presidente. A continuación, la dinámica de la conflictividad social se mantuvo en sus marcos usuales: conflictos localizados y sectoriales, sin que eso varíe demasiado incluso con la aparición de la pandemia y sus impactos sociales.

Sin embargo, la articulación entre una situación socioeconómica que está desmejorando rápidamente, las fuertes pugnas distributivas y las secuelas de la polarización política, podrían reconfigurar sustantivamente los escenarios de la conflictividad. Por ejemplo, podría aumentar el riesgo de que los conflictos sociales se intensifiquen, no solo en número, sino también en violencia y capacidad para afectar la

gobernabilidad estructural del país (véase *op. cit.*).

Entre la sobrecarga y el equilibrio: una nueva gobernabilidad.

Al empezar su gestión, el Gobierno de Luis Arce enfrenta un escenario sociopolítico complejo, en el que confluyen significativas restricciones económicas sobre la posibilidad institucional de respuesta estatal a la demanda social, junto con grandes expectativas de una población que enfrenta una crisis inédita y una conflictividad social que podría desbordar la capacidad de gestión estatal. Es decir, se puede producir una “sobrecarga” de conflictos y demandas que compliquen severamente la gobernabilidad, o, por el contrario, podría emerger un equilibrio que permita ir construyendo una nueva estabilidad política y socioeconómica.

Así pues, la tarea no es únicamente técnica —de plantear las mejores políticas públicas frente a la crisis—, sino esencialmente política y social. Sin una sólida arquitectura política o sin un mínimo de confianza social, será más probable un escenario de “sobrecarga”. Ese es el reto de los próximos dos años.

2.3 Las orientaciones de política económica de las lites dirigenciales

A partir de la lectura de los programas económicos en la reciente campaña electoral y de las demandas de diversos sectores, es posible identificar algunas tendencias respecto a cómo perciben las dirigencias político-sociales la futura gestión económica:

- **La crisis, como preocupación reciente y no muy desarrollada en el discurso político.** Las preocupaciones en torno a la gestión de una severa crisis económica son muy recientes; no han estado muy presentes en los programas de gobierno de los partidos (presentados a inicios del 2020), ni van más allá de las solicitudes de apoyo de los diversos sectores ante los impactos ya visibles de la contracción económica. Sin embargo, el mensaje sobre la manera en que se manejará la crisis en los siguientes años, y sobre quién será más capaz de hacerlo, parece haber sido determinante a la hora de definir el voto de los electores el 18 de octubre. Aunque con contenidos aún imprecisos, es el gran tema de la coyuntura.
- **Diversificación económica, la gran meta común.** Por lo general, las opiniones convergen bastante respecto a la necesidad de diversificar las fuentes de crecimiento económico y de ir superando la preponderancia de las actividades extractivas más depredadoras y con bajo valor agregado. Hay diferencias sobre la manera de avanzar hacia ese objetivo, desde las que priorizan una “industrialización” modernizadora hasta las que apuestan por un tránsito hacia esquemas alternativos (“economía naranja”, “economía sostenible”, esquemas territoriales de innovación digital, etc.). Sin embargo, todos admiten que ese proceso será paulatino y que, por tanto, el país deberá seguir desarrollando los segmentos de la economía extractiva que actualmente sostienen

su crecimiento: hidrocarburos, agricultura y energía (particularmente el litio).

- **Conservadurismo en la gestión macroeconómica.**

Como se afirmó anteriormente, no se ha percibido mucha audacia en las propuestas de los partidos sobre la gestión macroeconómica. Aunque todos reconozcan la existencia de elevados déficits fiscal y externo y todos reivindiquen una macroeconomía estable, no abundan en cómo lograrlo en un entorno hostil.

En todos los casos, llama la atención la ausencia de menciones a ajustes importantes en la política cambiaria o monetaria. Es en el tema fiscal donde algunas fuerzas de tendencia liberal-conservadora muestran mayor audacia, proponiendo un control más estricto del gasto público, una revisión y un ajuste sin “frenos ideológicos” de la viabilidad de las empresas públicas (pero sin mencionar explícitamente la posibilidad de su privatización) y esquemas reforzados de responsabilidad fiscal y de un pacto fiscal más descentralizador. El resto de las fuerzas políticas mencionan su deseo de optimizar el gasto y de recuperar el equilibrio mediante un mayor crecimiento, sin entrar en mayores detalles.

Tampoco hay propuestas que apunten a una radicalización de la gestión económica desde la corriente neodesarrollista-progresista, por ejemplo, mediante una estatización del sistema bancario o del comercio exterior.

Se debe apuntar a que este panorama corresponde a una perspectiva anterior a la crisis de la pandemia, que ha complicado todos los equilibrios. Por el contrario, las demandas de partidos, organizaciones sociales y empresarios apuntan en esta etapa a un mayor gasto público y a postergar un eventual ajuste macroeconómico. La gran incógnita es cómo se podrá lograr estos objetivos en un entorno de reducción severa de ingresos fiscales.

- **El rol del Estado, importante en todos los casos.**

La mayor parte de los programas de gobierno asume la realidad de un Estado que ha crecido y que incluso se ha arrogado un papel protagónico en actividades productivas a través de empresas públicas. Por lo general, no hay una corriente — ni siquiera en el espectro liberal-conservador— que cuestione frontalmente esa lógica. La mayoría propone modernizar y racionalizar la actual intervención estatal en la economía. La idea de privatizar empresas deficitarias aparece, sin mucho detalle, en un solo programa de gobierno.

Las mayores diferencias radican en el deseo del neodesarrollismo-progresismo de seguir ampliando esa intervención, frente a las visiones liberales-conservadoras, que sugieren darle más prioridad al incentivo de las iniciativas privadas.

Como producto de la crisis económica desatada por la pandemia, el discurso de todos los sectores, incluyendo empresariales, ha derivado en el pedido de una intervención más intensa del Estado bajo la forma

de nuevas facilidades crediticias, garantías estatales, transferencias de recursos a las empresas (incluso a fondo perdido) y nuevos esquemas de bonos y transferencias monetarias a las personas.

- **Liberalización regulatoria, la nueva frontera.** Pese a las fuertes inercias en el ámbito macroeconómico y en el rol del Estado en la economía, hay un mayor debate e innovación en torno a la liberalización de las regulaciones laborales, impositivas y de incentivo para la inversión privada nacional y extranjera.

Las fuerzas más liberales-conservadoras asumen la urgencia de nuevas normas laborales que reduzcan el costo del trabajo, un manejo regulatorio sectorial desburocratizado y descentralizado y esquemas renovados para facilitar la inversión privada, incluso en áreas de infraestructura básica, bajo la forma de alianzas público-privadas. Todo apunta a un proceso que paulatinamente le devuelva el protagonismo en la economía al sector privado. Esta agenda está muy presente en las propuestas del sector empresarial para el período postpandemia: se pide facilidades para acceder a recursos para reactivar la actividad con respaldo del Estado y desregulaciones laborales, tributarias y sectoriales.

En cambio, la corriente neodesarrollista-progresista no propone realizar grandes cambios en este ámbito, aunque admite de manera general la necesidad de algunas modernizaciones y ajustes regulatorios puntuales y posibles intervenciones conjuntas con la inversión privada en algunos sectores estratégicos.

En síntesis, las condiciones sociopolíticas para un gran ajuste macroeconómico eran poco favorables antes de la pandemia. Sin importar quién hubiera ganado los comicios, lo más probable era que se haya intentado dar continuidad a la política macroeconómica en curso, evitando sobre todo desestabilizarla, y concentrando las innovaciones en una mayor liberalización regulatoria favorable a la inversión privada, desde el punto de vista de la tendencia más liberal-conservadora, o en el impulso de nuevas actividades productivas (litio, agroindustria o energía) que generen más rentas para el Estado, desde la tendencia más neodesarrollista-progresista.

Esos esquemas han sido desestabilizados por la agenda emergente de la postpandemia, que ha ampliado las demandas de apoyo del Estado a todos los sectores pero que, al mismo tiempo, ha introducido nuevos retos en términos de financiamiento público y gestión macroeconómica. Será un gran reto equilibrar todos esos elementos.

2.4 ¿Cuál “nueva gobernabilidad” para la crisis socioeconómica?

Ya se ha dicho que para enfrentar la crisis socioeconómica se requiere que el Estado tenga una gran capacidad para construir acuerdos políticos que le den sustento a sus políticas y una mayor interlocución y confianza con los actores sociales

y agentes económicos. Esa gobernabilidad mínima es la que justamente está en cuestión en este momento. A continuación, se describen algunos de los retos que se deberán resolver:

Tabla 1.

Rasgos de la gobernabilidad: período 2008-2019 y sus posibles cambios futuros sobre la situación del país: población urbana y líderes de opinión (2020)

	Período 2008-2019	Mediano plazo (prospectiva)
Capacidad decisional del Estado	Alta capacidad decisional desde la cúpula del Estado. Concentración del poder político en el Poder Ejecutivo y, específicamente, en la Presidencia.	Capacidad decisional media. Por diseño constitucional, la Presidencia seguirá concentrando poder decisional. Es probable que el liderazgo presidencial siga siendo clave debido a la relativa debilidad de los partidos y de la representación política.
Capacidad ejecutiva del Estado	Media. Elevada en políticas y decisiones “estratégicas”, con ejecución de baja y mediana complejidad y que no precisaban mucha coordinación interinstitucional. Mediana capacidad en el resto de las políticas/decisiones.	Media. Los problemas de coordinación interinstitucional podrían ser mayores, entre otras cosas por la diversificación de las fuentes de poder y la influencia política. Por otra parte, considerando el período de crisis, tendría que aumentar su eficiencia.
Coordinación horizontal y vertical de poderes	Elevada, sobre todo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Preponderancia del nivel central frente a las autonomías, aunque los municipios urbanos más grandes y las gobernaciones con más recursos lograron desarrollar mayores capacidades y autonomía.	Media. Aunque exista una mayoría simple en la Asamblea, suficiente para despachar los asuntos corrientes, habrá una mayor presencia y contrapeso de las fuerzas opositoras que podría complejizar la relación con el Poder Ejecutivo en ciertos temas relevantes. Es probable que el poder territorial se fragmente en varios bloques, no solo políticos, sino también regionales, lo que podría complicar la coordinación y alentar el conflicto centro-regiones.
Tipo de sistema político	Sistema con un partido hegemónico (MAS). Controla la mayor parte del poder político parlamentario y territorial, se sostiene en mayorías calificadas, tiene presencia importante o hegemónica en las organizaciones sociales, etc. Hay otros partidos, pero con presencia solo en algunos territorios y con influencia reducida en otros ámbitos de poder. Sistema relativamente estable pero polarizado ideológicamente entre la mayoría y la minoría; poca colaboración.	Multipartidario con partido dominante. Un partido tiene una mayoría relativa en la Asamblea y una representación significativa en el poder territorial. Pero los otros tienen una representación significativa en la Asamblea y mucha influencia en los territorios. El sistema de partidos seguirá siendo volátil, con reducidos incentivos para la colaboración e ideológicamente polarizado.
Relaciones del Estado con la sociedad	Marcadamente corporativas. Por su origen, el MAS ha organizado sus vínculos con la sociedad en base a la interlocución con organizaciones sindicales y corporativas de todo tipo (incluidas las que representan a fracciones del sector empresarial, por ejemplo). Varias de ellas están políticamente ligadas al MAS.	Mayor diversificación de las estructuras sociales frente al Estado. Es probable que surjan varias maneras de interactuar desde la sociedad con el Estado. La lógica corporativa seguirá siendo importante, pero podrían aparecer otras con similar o mayor influencia, dependiendo del contexto (por ejemplo, por la vía de instrumentos de opinión pública o de la aparición de nuevos grupos de influencia).
Naturaleza de la conflictividad y de su gestión	Muchos conflictos, pero de intensidad y violencia reducidas, localizados a nivel sectorial y/o territorial, con pocas posibilidades de impactar en la gobernabilidad o estabilidad del régimen político (con poca capacidad de transversalización y agregación). La gestión de esa conflictividad era mayormente corporativa, es decir, mediada por organizaciones de ese tipo.	Conflictividad más intensa y con mayor riesgo de afectar la gobernabilidad nacional, debido al deterioro socioeconómico y a la crisis política, pero también a la diversificación de representaciones y organizaciones sociales. En la medida en que el sistema político es volátil y continúa polarizado, la conflictividad social puede ligarse a objetivos políticos más amplios en ciertas coyunturas.

Fuente: elaboración propia con datos de las encuestas de la FES, 2020; MyM, 2020 y CELAG, 2020.

3



LOS CAMPOS DEL CONFLICTO Y LOS ESCENARIOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

En base a los elementos anteriormente reseñados, a continuación:

- a) Se ha identificado los principales campos de conflicto que podrían aparecer en el mediano plazo en el ámbito de las políticas económicas, y se los ha jerarquizado según el grado de complejidad política que requieran para su implementación y el tipo de escenario de conflictividad social que podrían generar.
- b) Se proponen algunos elementos que describen los principales riesgos políticos asociados a las posibles políticas que podrían impulsarse en los tres tipos paradigmáticos de orientación de política económica que compitieron en las elecciones: una más neodesarrollista-

progresista, otra de centro y una liberal-conservadora.

En este contexto de posibilidades y riesgos, ¿cuáles serían los escenarios y retos que podrían enfrentar diversas orientaciones de política económica en la próxima gestión?

En este ejercicio, se supone que cualquier orientación tendrá ciertos recursos técnicos para formular e implementar sus objetivos políticos; se evalúa solo las restricciones por fuera de su control directo y las asociadas al juego político. Se supone que todas además parten de un esquema de gobernabilidad frágil: liderazgo presidencial con limitaciones, mayoría relativa en la Asamblea Legislativa, fuerte división de poder territorial y diversificación de opciones políticas y de organizaciones sociales que influyen en las decisiones. A ello se agrega los complejos retos de la crisis múltiple post COVID.

Tabla 2.

Evaluación de los riesgos políticos de diferentes políticas económicas

	Nivel de capacidad de decisión del Poder Ejecutivo	Nivel de complejidad de ejecución gubernamental	Grado de consenso político parlamentario	Grado de articulación niveles autonómicos	Grado de divergencia ideológica	Prioridad en la agenda de la opinión pública	Diversidad de actores sociales involucrados	Tipo de escenario de conflictividad	RIESGOS
Orientación del modelo de crecimiento (centrado en Estado/sector privado)	Limitado: depende de otros actores	Elevado	Elevado: requiere ajustes normativos con gran consenso	Bajo	Elevado	Baja	Elevada: muchos actores involucrados	Alta conflictividad y poca radicalidad	RIESGO ALTO Y CON DIFÍCIL VIABILIDAD POLÍTICA
Política monetaria independiente de la política fiscal	Elevado	Bajo, una vez que se establece como norma en el Banco Central de Bolivia (BCB)	Elevado si se efectúa con ajuste normativo que precisa consenso en ALP	No requiere	Elevado	Baja	Baja: pocos actores sociales involucrados directamente	Baja conflictividad y poca radicalidad	BAJO RIESGO Y MEDIANA VIABILIDAD POLÍTICA
Cambios en la política cambiaria	Elevado	Bajo, es una decisión fácilmente operativizable	Medio: podría hacerse sin acuerdo de la ALP (por decreto supremo)	No requiere	Muy elevado	Alta: tema muy polémico	Muy elevada: todos los grupos sienten afectados	Baja conflictividad y alta radicalidad	ALTO RIESGO Y CON BAJA VIABILIDAD POLÍTICA
Incentivo a exportaciones	Elevado	Medio, puede requerir nueva institucionalidad	Bajo: se puede realizar desde el Poder Ejecutivo (decretos y reglamentos)	No requiere	Medio	Baja si no está asociada a variaciones de precios o carestía	Baja	Baja conflictividad y poca radicalidad (si no está asociado a precios internos)	BAJO RIESGO Y MEDIANA VIABILIDAD POLÍTICA

Control/liberalización de importaciones	Elevado	Medio, puede requerir nueva institucionalidad	Bajo: se puede realizar desde el Poder Ejecutivo (decretos y reglamentos)	No requiere	Medio	Media: hay sectores afectados por control o liberalización	Baja	Baja conflictividad y poca radicalidad	RIESGO MEDIO Y VIABILIDAD POLITICA
Control/liberalización de cuenta financiera	Elevado	Bajo, solo requiere norma específica	Bajo: se puede realizar desde el Poder Ejecutivo	No requiere	Medio	Baja	Baja	Baja conflictividad y poca radicalidad	BAJO RIESGO Y ALTA VIABILIDAD POLITICA
Cambios en la orientación política fiscal (expansiva/restrictiva)	Limitado: depende de otros actores	Elevado	Elevado: requiere ley	Elevado: afecta a alcaldías y gobernaciones	Elevado	Alta	Elevada: muchos actores afectados	Alta conflictividad y poca radicalidad	RIESGO ALTO Y CON DIFÍCIL VIABILIDAD POLITICA
Reforma tributaria	Medio: hay ciertos componentes que requieren de otros actores	Elevado	Elevado: puede requerir leyes aprobadas por la ALP	Elevado: afecta a alcaldías y gobernaciones	Elevado	Baja	Elevada: muchos actores afectados	Alta conflictividad y alta radicalidad	RIESGO ALTO Y CON DIFÍCIL VIABILIDAD POLITICA
Repriorización de la inversión pública	Elevado	Medio	Bajo	Elevado: afecta a alcaldías y gobernaciones	Medio	Media: depende de afectaciones sectoriales	Media	Baja conflictividad y poca radicalidad	RIESGO MEDIO Y VIABILIDAD POLITICA MEDIA
Priorizar el gasto post COVID-19: protección social vs apoyo a empresas	Elevado	Medio	Medio: puede requerir alguna decisión en ALP	Medio: puede afectar a alcaldías y gobernaciones	Medio	Elevada: mucha expectativa	Elevada	Baja conflictividad y poca radicalidad	RIESGO MEDIO Y VIABILIDAD POLITICA MEDIA
Contención del gasto corriente	Medio	Medio	Alto: requiere ley de la ALP	Elevado: afecta a alcaldías y gobernaciones	Elevado	Elevada: afecta ingresos y salarios	Media: pero de sectores sindicalizados	Alta conflictividad y poca radicalidad	ALTO RIESGO Y VIABILIDAD POLITICA MEDIA
Pacto fiscal	Medio	Elevado	Alto: requiere ley de la ALP	Elevado, afecta a alcaldías y gobernaciones	Elevado	Media	Media	Alta conflictividad y alta radicalidad	ALTO RIESGO Y CON DIFÍCIL VIABILIDAD POLITICA
Financiamiento interno del déficit fiscal	Elevado	Elevado	Bajo	No requiere	Bajo	Baja	Baja	Baja conflictividad y poca radicalidad	BAJO RIESGO Y ALTA VIABILIDAD POLITICA
Financiamiento externo del déficit fiscal	Medio	Elevado	Alto: requiere ley de la ALP	No requiere	Elevado, sobre todo si es condicionado	Media	Baja	Baja conflictividad y poca radicalidad	BAJO RIESGO Y VIABILIDAD POLITICA MEDIA
Futuro de empresas públicas	Limitado: depende de otros actores	Elevado	Elevado: requiere normas	Medio	Elevado	Media	Media: depende de sector y región (si afecta a región o grupo)	Baja conflictividad y alta radicalidad	RIESGO MEDIO Y BAJA VIABILIDAD POLITICA
Política para sectores estratégicos (gas, litio, energía, etc.)	Limitado: depende de otros actores	Elevado	Elevado: requiere normas	Medio: en algunos requiere coordinación (litio, por ejemplo)	Elevado	Elevada	Elevada: en algunos casos, focalizada en regiones, en otros, nacional	Alta conflictividad y alta radicalidad	ALTO RIESGO Y BAJA VIABILIDAD POLITICA
Institucionalidad sistema para atraer inversión privada	Elevado	Medio	Bajo	No requiere	Bajo	Baja	Baja	Baja conflictividad y poca radicalidad	BAJO RIESGO Y ALTA VIABILIDAD POLITICA
Incentivos fiscales y tributarios para la inversión privada	Medio	Elevado	Medio: requiere normas ALP	Medio: podría requerir alguna norma local	Medio	Baja	Baja	Baja conflictividad y poca radicalidad	BAJO RIESGO Y MEDIA VIABILIDAD POLITICA

Nuevas garantías soberanas para atraer inversión privada/régimen de estabilidad jurídica	Medio	Elevado	Elevado: requiere normas ALP	No requiere	Medio	Baja	Baja	Baja conflictividad y poca radicalidad	BAJO RIESGO Y MEDIA VIABILIDAD POLÍTICA
Acuerdos para la protección de inversión	Medio	Medio	Elevado: requiere normas ALP	No requiere	Elevado	Baja	Baja	Baja conflictividad y poca radicalidad	BAJO RIESGO Y MEDIA VIABILIDAD POLÍTICA
Flexibilización de normas laborales	Medio	Elevado	Medio: requiere algunas normas ALP	No requiere	Elevado	Baja	Elevada	Alta conflictividad y poca radicalidad	ALTO RIESGO Y BAJA VIABILIDAD POLÍTICA
Desburocratización de trámites económicos	Elevado	Elevado	Bajo	Medio	Bajo	Elevada	Elevada	Baja conflictividad y poca radicalidad	BAJO RIESGO Y ALTA VIABILIDAD POLÍTICA

3.1 Orientación de política económica liberal-conservadora

Este tipo de orientación podría tener **su mayor vulnerabilidad en la existencia de un contexto sociopolítico relativamente hostil para sus ideas:**

- Ideológicamente, sus ideas están lejos de ser abrazadas por la mayoría de la sociedad boliviana. Tampoco parece ser que la crisis la favoreciera, pues esta parece desembocar en una demanda de más Estado, y no a la inversa.
- Podría construir una coalición coherente e políticos liberal-conservadores, empresarios y segmentos de la clase media alta, pero que tendría que enfrentar a otras coaliciones amplias basadas en demandas de sectores populares.
- Su agenda reformista requeriría de cambios legislativos —e incluso constitucionales— de gran envergadura; para ello necesitan amplias coaliciones y apoyos sociales, con los cuales no cuentan por el momento.

3.2 Orientaciones de política económica centrista

La opción que apunta a un esquema híbrido de políticas públicas asume elementos de la visión liberal y del modelo neodesarrollista. **Su mayor reto parece ser la construcción de una propuesta que logre diferenciarse de las visiones polares y que consiga un apoyo social relevante:**

- En un país polarizado, y en el que las estructuras sociales organizadas tienen posiciones ideológicas confrontadas **a priori**, el espacio del centrismo se muestra débil en términos de su articulación con las estructuras de poder populares y elitistas.
- El centrismo tiene fuerza electoral, y quizás responde también a aspiraciones sociales por la moderación, pero no parece tener un poder territorial, corporativo

y político muy consolidado. Por lo tanto, su primer reto sería construir una coalición inicial mínima.

- Su mayor desafío político consiste en consolidar un esquema coherente y estratégico de propuestas acompañado de alianzas o soportes sociales analizados caso por caso en torno a una nueva agenda de políticas económicas. Su centrismo podría darle cierto margen para dialogar y articular a sectores diversos, pero podría también dejarlo atrapado en imprecisiones e indefiniciones que lo debiliten.

3.3 Orientación de política económica neodesarrollista-progresista

Este tipo de orientación tiene **su mayor desafío en su capacidad para satisfacer las demandas populares y de todos los sectores en una etapa de carestía de recursos públicos:**

- Las prioridades y orientaciones políticas de la mayoría de la población los podrían acompañar en una primera etapa: demanda por un Estado protector, nacionalismo económico y opinión pública favorable a la redistribución del ingreso/rentas.
- Podría consolidar en una primera etapa una coalición política-social importante con una mayoría relativa en las instituciones legislativas y territoriales, asociada fuertemente con buena parte de las estructuras corporativas y gremiales. Sin embargo, esta sería una coalición menos potente y más heterogénea que la que sostuvo al gobierno del MAS entre 2006 y 2019.
- Aunque tendría fuerza parlamentaria y apoyo suficientes para avanzar en la mayoría de las decisiones, es posible que deba construir algunos acuerdos más amplios con otras fuerzas políticas y/o sociales para aplicar algunas

medidas de reforma institucional de gran envergadura o para enfrentar la crisis económica.

- Aunque hay consenso en torno a sus políticas de redistribución, no debería subestimar la resistencia de sectores empresariales, clases medias y sectores regionales si asume medidas que afecten directamente sus ingresos e intereses.
- Su mayor riesgo viene de la gran demanda de apoyo estatal a la que estará sometida por casi todos los sectores y que será difícil de satisfacer. Por tanto, debería arbitrar en muchos casos y, al mismo tiempo, buscar recursos para financiar lo comprometido en un momento de bajas recaudaciones tributarias y escasez de financiamientos.
- Tendría el gran reto de armar una arquitectura de financiamiento externo e interno de corto y mediano plazo que le permita aplicar sus políticas. Para ello, debería actuar con mucha estrategia, pragmatismo y flexibilidad.
- De igual manera, posiblemente debería diseñar ciertas innovaciones en sus instrumentos de política para viabilizar los niveles de inversión privada interna y externa que posibilitarían una reactivación a mediano plazo del aparato productivo.

4

ALGUNAS CONCLUSIONES

Bolivia enfrentará una etapa de grandes desafíos, en la que deberá manejar paralelamente desequilibrios socioeconómicos y debilidades político-institucionales. Será un tiempo de grandes expectativas y demandas sociales al Estado, pero también de tensiones y restricciones financieras e institucionales para satisfacerlas. El nuevo Gobierno requerirá, por lo tanto, de diseños y soluciones técnicas a la altura de estos retos, pero, igualmente, de un manejo político sólido y capaz de adaptarse a estas nuevas realidades y conflictos.

Durante un largo período, la hegemonía política del MAS simplificó y facilitó muchos procesos de diseño e implementación de políticas económicas y de desarrollo en el país. Actualmente, ese esquema está agotado y no se puede replicar sin significativos cambios y/o adaptaciones. En el futuro, el Gobierno precisará mejores instrumentos para tomarle el pulso a las preocupaciones y prioridades de la sociedad, en toda su diversidad, así como renovados esquemas de diálogo y negociación política y nuevas formas de prevenir y canalizar los inevitables conflictos que irán surgiendo.

En suma, el Gobierno y todos los actores políticos y sociales tendrán que hacer mejor política en este nuevo tiempo. Deberán hacerse cargo de una sociedad más compleja, pero también más creativa; si no lo hacen, hay el riesgo de que el país profundice sus crisis.

5

BIBLIOGRAFÍA

CELAG – Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (2020a) “Panorama Electoral, abril 2020”. Disponible en: <https://www.celag.org/clima-preelectoral-bolivia-marzo-2020/>

CELAG – (2020b) “Panorama Electoral, julio 2020”. Disponible en: <https://www.celag.org/encuesta-bolivia-julio-2020/>

FES – Fundación Friedrich Ebert (2020a) “Proyecto de Análisis Prospectivo y Diálogo, Cuestionario Delphi (primera ronda, abril de 2020)”. La Paz: FES.

FES – Fundación Friedrich Ebert (2020b) “Proyecto de Análisis Prospectivo y Diálogo, Cuestionario Delphi (segunda ronda, junio de 2020)”. La Paz: FES. Documento interno.

León, Cristian (2020) **Escenarios de conflictividad socioeconómica post electoral en Bolivia**- La Paz: FES.

Mercados y Muestras – MyM (2020a) “Estudio de opinión pública para **Página Siete**, enero de 2020”. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/nacional/2020/7/24/ña-percepcion-del-pais-se-dispara-de-37-57-262271.html>

Mercados y Muestras – MYM (2020b). “Estudio de opinión pública para **Página Siete**, julio de 2020”. Disponible en: https://www.oep.org.bo/wp-content/uploads/2020/07/MERCADOS_MUESTRAS_2.EG_2020.pdf



ACERCA DEL AUTOR

Armando Ortuño Yáñez: Economista e investigador social. Fue parte del equipo del Informe de Desarrollo Humano de Bolivia del PNUD (1999-2003) y asesor de la coordinadora residente del Sistema de Naciones Unidas en Bolivia (2007-2013). Ha sido consultor y asesor en políticas públicas y análisis político prospectivo de Naciones Unidas, el PNUD, UNICEF, el Banco Mundial, OXFAM Internacional y varios otros organismos internacionales en Bolivia, Panamá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Colombia y Venezuela. Ha cumplido funciones públicas como viceministro de Planificación y embajador ante la Unión Europea entre 2003 y 2006. En los últimos dos años ha trabajado en el periódico La Razón de la ciudad de La Paz. Actualmente es consultor independiente.

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 Prudencio

nicole.jordan@fes.de

Diagramación
Oscar Alejandro De la Reza Arza

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

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.

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)

ISBN: 978-9917-9851-5-0
DL: 4-4-1692-20

RESUMEN EJECUTIVO



El nuevo ciclo gubernamental (2020-2025) enfrentará un contexto desafiante, en el que se deberá manejar simultáneamente desequilibrios socioeconómicos y una compleja recomposición político-institucional. Como en pocos momentos de la historia reciente, ambas dimensiones tenderán a interactuar, positiva y/o negativamente, definiendo las condiciones para el desarrollo democrático y la mejora del bienestar de la población.

En el ensayo se exploran, en primer lugar, algunos rasgos sobre la manera en que los problemas políticos y económicos ya interactúan en la coyuntura, estableciendo restricciones y retos políticos y técnicos inéditos para el nuevo Gobierno. En la segunda parte, se utilizan estos lineamientos para identificar los principales riesgos y conflictos en la



gestión macroeconómica, fiscal, de atracción de inversiones y de manejo de la restricción externa.

El balance indica que probablemente los próximos años sean un tiempo de grandes expectativas sociales y demandas al Estado, pero también de inevitables problemas y conflictos, debido a las restricciones financieras e institucionales que dificultan satisfacerlas. Las autoridades deberán encontrar soluciones técnicas a la altura de estos retos, y tendrán que acompañarlas por un manejo político sólido y capaz de adaptarse a un entorno difícil e incierto.

Durante un largo período, la hegemonía política del MAS simplificó y facilitó los procesos de diseño e implementación de políticas económicas y de desarrollo. Ese esquema está actualmente agotado y



no se puede replicar sin significativos cambios y/o adaptaciones. En el futuro, el Estado requerirá de mejores instrumentos para tomarle el pulso a las preocupaciones y prioridades de la sociedad, en toda su diversidad, además de renovados esquemas de diálogo y negociación política y formas innovadoras para prevenir y canalizar los inevitables conflictos que irán apareciendo.

En suma, el Gobierno y todos los actores políticos y sociales tendrán que hacer mejor política, ante una sociedad más compleja, pero también más creativa. Si se fracasa en esta tarea, las múltiples crisis podrían profundizarse.