

BOLIVIA 2012: ENTRE BUENAS Y MALAS NOTICIAS

Bolivia 2012: Between Good and Bad News

MARTÍN MENDOZA-BOTELHO

Tulane University

RESUMEN

El 2012 estuvo caracterizado por positivos avances económicos pero con una conflictiva agenda social en Bolivia. Entre los temas álgidos estuvieron el conflicto sobre la construcción de una carretera en territorio indígena (conocido como TIPNIS), la huelga general del sector salud y los enfrentamientos entre mineros cooperativistas y asalariados del gobierno. Si bien la administración de Morales logró dar respuesta a algunos de estos temas, adoptando un rol conciliador ante una creciente fragmentación social, otros permanecen en la agenda, como el TIPNIS, donde la batalla se trasladará de las calles al campo constitucional. En la agenda internacional primaron el conflicto con Chile por el acceso al mar y la todavía conflictiva relación de este país con los Estados Unidos. En general fue un año de buenas y malas noticias.

Palabras clave: Bolivia, TIPNIS, Evo Morales, derechos indígenas, gobernabilidad en Latinoamérica.

ABSTRACT

2012 in Bolivia was characterized by positive economic progress but with a conflictive social agenda. Among the sensitive issues were the conflict over the construction of a highway through indigenous territory (known as TIPNIS), the general strike of health workers and the clash between miners working in cooperatives and those working for the state. Although Morales' administration was able to solve some of these problems, adopting a conciliator role in a growing scenario of social fragmentation, other topics remain in the agenda such as the TIPNIS, where the battleground is moving from the streets to the constitutional arena. The most important topics in the international agenda were the unsolved territorial dispute with Chile over access to the Pacific Ocean and the lukewarm relations with the U.S. In general, it was a year between good and bad news.

Key words: Bolivia, TIPNIS, Evo Morales, Indigenous Rights, governance in Latin America.

I. LA ECONOMÍA SIGUE CRECIENDO

El 2012 fue otro año económico favorable para Bolivia. La tendencia de crecimiento mantiene los mismos niveles saludables de los últimos años, estimado en 5,0% para 2012 y con una proyección de 5,5% para 2013.¹ Estos datos dan un promedio de crecimiento de 4,7% en la última década, uno de los periodos más prósperos de este país. Este crecimiento también se refleja en una tasa de desempleo estimada de 7,5% similar a la de 2011 de 7,6%.² Estas cifras definitivamente validan el éxito relativo de la estrategia macroeconómica de la actual administración del MAS-IPSP (Movimiento al Socialismo-Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos). En palabras del vicepresidente Álvaro García Linera "...ya vamos siete años de crecimiento expansivo y es la etapa de crecimiento económico más sostenida y larga de la historia boliviana" (La Razón, 2012c). El impacto en la economía es claro y se refleja en un crecimiento sostenido del PIB por habitante, estimado en alrededor de US\$ 2.470 (corrientes) en 2012. Pero estos indicadores también vienen acompañados de otras sólidas figuras macroeconómicas. Entre las mejores muestras de la robusta salud fiscal-monetaria boliviana de 2012 se encuentran el nivel de superávit fiscal, los ingresos públicos provenientes del gas, el crecimiento de reservas internacionales y el bajo nivel de inflación. Para este año se espera un superávit fiscal de 1,5%, continuando la tendencia positiva que entre otros ha permitido incrementar las reservas internacionales a niveles récord, esperadas en 14 mil millones para este año (Mendoza-Botelho, 2012). Evidentemente este superávit está relacionado con los ingresos por hidrocarburos (ver Figura 1). La inflación estimada en 2012 fue de 4,7%, una de las más bajas tasas de la región y una sustancial mejora respecto de 2011 (6,9%) y 2008 (11,8%) donde se dio la tasa de inflación más alta para este país en la última década. Estas alentadoras cifras han permitido incrementar los niveles de inversión, tales como la inversión extranjera directa que creció en 15,4% en relación al año anterior, y llegó a alrededor de US\$ 885 millones en 2012. Al mismo tiempo la inversión pública también se incrementó, con un monto asignado de US\$ 3.461 millones y fue destinada en su mayor parte a infraestructura productiva (carreteras) y servicios relacionados.³

Una de las movidas económicas más significativas este año fue la emisión de bonos soberanos de deuda en la bolsa de Nueva York, algo que el gobierno boliviano no había hecho en décadas. En octubre de 2012 los anunciados bonos salieron al mercado por un monto de US\$ 500 millones, a un plazo de 10 años y con una tasa de interés de 4,86% (La Razón, 2003a). Considerando los actuales niveles de ingreso del Estado boliviano, si bien esta cifra no es altamente significativa, la misma puede ser vista como un interesante indicador de la receptividad internacional de los bonos de deuda bolivianos y la confianza en el progreso económico alcanzado. Esta operación, aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), fue también percibida como un "experimento" (para algunos

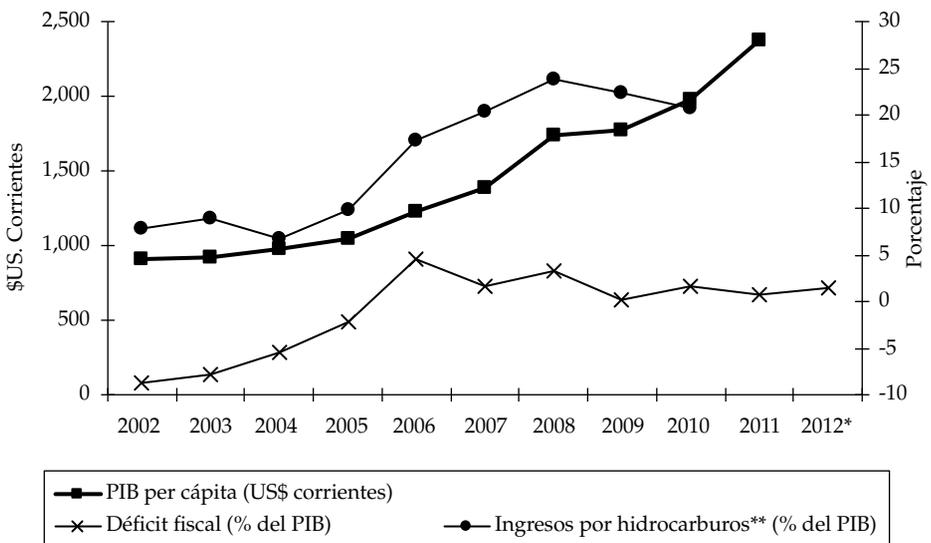
¹ La Razón, 2012a en base a datos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

² Los datos de desempleo provienen del World Factbook de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA) con datos del Banco Mundial.

³ Datos extraídos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

analistas innecesario) de corto plazo para la generación de recursos adicionales para expandir la inversión pública. Un aspecto interesante de este proceso fue la participación de entidades financieras internacionales como JP Morgan, Goldman Sachs y otros, así como la gran expectativa internacional (267 inversionistas con una demanda combinada por US\$ 4,2 billones). Desde una óptica política, esta operación financiera da señales mixtas. Por un lado, demuestra un cierto nivel de confianza internacional en el desempeño económico en Bolivia y las perspectivas de crecimiento, lo que en parte se basa en los abultados ingresos del Estado por la venta de hidrocarburos. Por otro, esta operación se convierte en un contrasentido en cuanto al costo de este tipo de operaciones para una economía con muchas carencias y que aparentemente no necesita recursos adicionales, dada la presencia de un superávit fiscal. Por ejemplo, el costo de colocación de los bonos fue de aproximadamente US\$ 750 mil y en 2012 el Estado boliviano debe pagar intereses por US\$ 24,3 millones (poco menos de la mitad del costo anual del bono de transferencias condicionales Juancito Pinto que se describe abajo). El gobierno espera repetir esta operación en 2013 con una nueva emisión de bonos, esta vez en el mercado de Luxemburgo (La Razón, 2013d).

Figura 1: PIB Per Cápita, Déficit/Superávit Fiscal e Ingresos por hidrocarburos (Bolivia 2002-2012)



Una importante estrategia económica que ha tomando forma en 2012 se basa en las intenciones de reinvertir una parte del excedente generado por los ingresos de gas y que se encuentra actualmente en la forma de reservas internacionales. Luego de varias discusiones sobre el potencial uso de estas reservas, el gobierno boliviano finalmente favoreció en este año la idea de crear un fideicomiso con fines productivos. Para este efecto, la Ley 232 fue emitida en abril de 2012, estableciendo la creación del Fondo

para la Revolución Industrial Productiva (Finpro), que en principio recibiría US\$ 600 millones no reembolsables a 30 años plazo (funcionaría como un fondo rotatorio). Esta estrategia de desarrollo se concentra en el financiamiento de proyectos productivos de gran envergadura, con énfasis en la rentabilidad y proyección internacional de los mismos. Entre otros, se espera favorecer proyectos en los sectores azucarero, lácteo y avícola, además de producción industrial a mediana y gran escala, como textiles, cueros y maderas (La Razón, 2013e). Parte de la crítica a esta iniciativa, sin embargo, apunta al hecho de desviar recursos a sectores productivos que en gran medida ya cuentan con acceso a otras fuentes de financiamiento, además del hecho de desviar recursos que pudiesen ser invertidos en sectores sociales como salud y educación.

A pesar de estas mejoras económicas, los problemas crónicos de inequidad y pobreza prevalecen. Con un coeficiente de Gini de 57,2 en 2011⁴, Bolivia continúa siendo uno de los países menos equitativos en una región caracterizada por altas disparidades. Al comparar una muestra de 17 países de Latinoamérica, Bolivia tiene el segundo Gini más alto luego de Honduras; a pesar de la sutil disminución de 2,9% entre 2002 y 2007 (Lustig *et al.*, 2011). Posiblemente parte de esta reducción puede ser explicada por una serie de políticas públicas y programas orientados a facilitar la redistribución de recursos públicos. Estos datos demuestran las dificultades en promover un crecimiento equitativo y alterar patrones socioeconómicos históricos. Una de las limitaciones para Bolivia es no contar con un impuesto progresivo como el impuesto al ingreso que facilite una redistribución fiscal (Mendoza-Botelho, 2012).⁵ Los esfuerzos fiscales de redistribución, por lo tanto, se dan en gran parte vía programas asistencialistas de transferencias condicionadas como los Bonos Renta Dignidad (para ciudadanos de la tercera edad), Juancito Pinto (asistencia escolar) y Juana Azurduy de Padilla (madre-niño), los cuales combinados se estima benefician a algo menos de un tercio de la población boliviana (Tabla 1). Si bien la salud fiscal boliviana garantiza el funcionamiento de estos programas en el corto y mediano plazo, las implicaciones a largo pueden ser negativas dada la alta dependencia de un gran número de personas de estos programas en función a los ingresos del Estado. Lo que es evidente, es que los esfuerzos redistributivos combinados con el crecimiento económico han tenido un impacto significativo disminuyendo los niveles de pobreza, la cual se ha reducido de 63,3%⁶ en 2002 a un estimado de 45% para 2012 (cifras extraoficiales) y con un nivel de extrema pobreza estimado en 20,9% para este último año. No obstante, prevalece el hecho de que todavía cerca de la mitad de la población carece de las condiciones adecuadas de subsistencia.

⁴ Y que se estima no cambió sustancialmente en 2012.

⁵ El último intento de introducir un impuesto de este tipo (de una manera poco estudiada) fue durante el Gobierno de Sánchez de Lozada (2001-2003). Su mala implementación se convirtió en una de las principales razones de su renuncia forzada.

⁶ Porcentaje de la población por debajo de la línea nacional de pobreza.

Tabla 1: Principales programas de asistencia en Bolivia (datos estimados 2012)

	Renta Dignidad	Bono Juancito Pinto	Bono Juana Azurduy de Padilla	Total
Costo Total (Millones de US\$)*	334,3	55,8	15,6	405,7
Beneficiarios estimados**	816.000	1.760.000	133.000 (mujeres) 500.000 (niños)	3.209.000
Porcentaje respecto de la población total	7,9%	16,9%	6,1%	30,9%

Fuente: Estimaciones sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y La Razón (2013b).

* Proyección para 2012 del Presupuesto General de la Nación.

** Datos extraoficiales presentados por el Presidente Morales en enero de 2013 y estimaciones sobre la base de proyecciones y gestiones previas.

Otra medida económica importante en 2012, con fuertes implicaciones políticas, fue la nacionalización de la empresa española Transportadora de Electricidad, TDE (filial de la Red Eléctrica Española, REE), que pasó a la Empresa Nacional de Electrificación (ENDE) del gobierno boliviano. Como ya se ha hecho costumbre, el Presidente Morales utilizó su discurso del Día del Trabajo del Primero de Mayo para anunciar esta medida, que como en otras nacionalizaciones incluyó la ocupación física de las instalaciones por parte del ejército. Morales justificó esta disposición debido a la baja inversión de esta compañía con relación a los compromisos inicialmente acordados (US\$ 60 millones desde 2002). La reacción de España fue moderada, en parte debido al anuncio del Gobierno de Bolivia de compensar a esta empresa, aunque este proceso sigue en etapa de arbitraje. La TDE poseía el 73 por ciento de las líneas de transmisión eléctricas, con 22 subestaciones, y facturando US\$ 28 millones a la REE (La Prensa, 2012). Con esta medida el gobierno boliviano retoma y expande su rol en la generación y distribución de energía eléctrica en Bolivia.

Año censal

Un acontecimiento significativo en 2012 fue el Censo Nacional de Población y Vivienda llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística (INE) luego de once años. Este ejercicio demandó un importante esfuerzo logístico y financiero de parte del gobierno, que entre otros implicó la movilización de 267.000 empadronadores y cuyo costo estimado fue de US\$ 20 millones. Evidentemente, la principal implicación política se relaciona con la redistribución demográfica y los potenciales efectos electorales (reordenamiento de circunscripciones) y fiscales, sobre todo considerando que la distribución de recursos a los municipios se hace utilizando una fórmula poblacional. Este es un tema bastante sensitivo para varios municipios, e incluso fue la fuente de violentos enfrentamientos entre algunos de ellos en los últimos años. En términos de resultados generales, de acuerdo con el censo la población de Bolivia en 2012 fue de

10.383.913 habitantes (Los Tiempos, 2013). Esto significa una reducción en el crecimiento poblacional de 2,47% en 2001 a 2,03% en 2012. Si bien la mayoría de los datos estarán disponibles en junio de 2013, los datos preliminares muestran que los departamentos de mayor crecimiento demográfico fueron Pando (cuya población prácticamente se duplicó en la última década (108%), Santa Cruz (37%), Cochabamba (33%) y Tarija (30%). El departamento con menor crecimiento demográfico fue Potosí (17%). La hegemonía de los departamentos y ciudades del eje central La Paz-Cochabamba-Santa Cruz prevalece, ya que estos departamentos continúan concentrando a dos tercios de la población de Bolivia (71%). Otro dato significativo es el hecho de que Santa Cruz reemplaza a La Paz como el departamento con mayor población, lo que evidentemente tendrá un impacto directo en la futura agenda política.⁷

II. LA IX MARCHA INDÍGENA

En 2012 continuó la saga sobre el proyecto de carretera en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS). Si bien en 2011 los grupos indígenas del oriente obtuvieron una relativa victoria política en cuanto a detener este proceso (Deheza, 2012), algunos de estos logros fueron revertidos en 2012. El principal resultado de la VIII Marcha por la defensa del TIPNIS de 2011 fue la promulgación de la Ley 180 de Protección del Tipnis (Estado Plurinacional de Bolivia, 2011), en donde se hace explícita la protección del territorio indígena, legislación que es congruente con los principios de la Nueva Constitución Boliviana de 2009. Pero el costo social y político fue elevado, no solo en cuanto a los excesos policiales cometidos en contra de los marchistas indígenas y sus simpatizantes, sino que también en cuanto a comprometer la credibilidad del gobierno de Morales ante muchas de sus bases sociales. Entre otros, esto implicó una crisis de gabinete que culminó con la renuncia de dos ministros, incluyendo la salida del ministro de gobierno Sacha Llorenti, un importante allegado político del presidente.

En 2012, sin embargo, respondiendo a la presión de diversos grupos sociales, incluyendo la de los colonizadores del trópico cochabambino (que adoptaron la denominación de interculturales), el gobierno del MAS-IPSP retomó la ofensiva. En febrero de este año, el presidente Morales promulgó la Ley 222 que básicamente convirtió al tema del TIPNIS en sujeto de consulta pública, lo que afectó en gran medida los alcances de la Ley 180. En términos jurídicos, esto genera un conflicto constitucional, ya que si bien la nueva constitución permite el uso de referéndum y consultas públicas como herramientas de política pública, la constitución también es enfática en cuanto a la soberanía de los pueblos indígenas respecto de su territorio. El mismo día de la aprobación de esta nueva Ley, la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) anunció los preparativos para la IX Marcha Indígena del TIPNIS (La Razón, 2013c). A diferencia del año anterior, en esta oportunidad la administración de Morales se movilizó para lograr el apoyo de diversos grupos sociales, muchos de ellos de base e indígenas, con miras a la

⁷ Al cierre de este trabajo a fines de marzo de 2013 las cifras oficiales del censo todavía no estaban disponibles, que entre otros incluirán datos étnicos, patrones de migración interna y externa, etc.

consulta popular. Parte de la estrategia incluyó el viaje del propio presidente a muchas comunidades donde se dio una distribución directa de materiales y equipo (por ejemplo, motores fuera de borda, etc.) (Los Tiempos, 2012). Sin embargo, en algunas comunidades las organizaciones indígenas negaron el acceso a funcionarios del gobierno central. En la práctica, esta Ley dividió a una buena parte de las bases sociales del MAS-IPSP. Por un lado, las comunidades indígenas del Oriente fervientemente opuestas a la construcción de esta carretera, con la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) a la cabeza, y con el apoyo de importantes aliados sociales como el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ), la Asamblea de la Paceñidad y la Federación de Juntas Vecinales de La Paz (FEJUVE). Por otro lado, varios grupos sociales demostraron su apoyo al gobierno y los planes de la construcción de esta carretera, entre otros el Consejo Indígena del Sur (Conisur) y la Federación del Trópico de Cochabamba.

Con este trasfondo se llevó a cabo la IX Marcha Indígena, la cual partió de Trinidad a fines de abril. Sin embargo, a diferencia del año anterior, esta marcha no tuvo la misma fortaleza u organización y estuvo caracterizada por una participación intermitente de diversas organizaciones, muchas de ellas con lealtad dividida entre el gobierno y los grupos opuestos a la carretera en el TIPNIS. Luego de varios percances, la IX Marcha llegó a la ciudad de La Paz a fines de junio. Entre ellos el limitado apoyo de ciertos grupos indígenas y sociales. Por ejemplo, en la localidad de San Ignacio de Moxos (Beni), un enclave indígena importante en el oriente, se les negó el acceso a la plaza principal. También se registró la muerte de dos de los marchistas en un accidente de tránsito en las cercanías de la ciudad de La Paz (Yolosa), lo que generó algo de simpatía pública, pero que no fue suficiente para movilizar otros sectores sociales. Por lo tanto, la simbólica llegada a la ciudad de La Paz fue significativa para estos grupos, pero limitada en cuanto a generar el apoyo popular esperado.

La consulta popular, no obstante, avanzó de manera enérgica con un fuerte apoyo del gobierno. En un controversial acto de clausura a principios de diciembre de 2012, el ministro de obras públicas, Vladimir Sánchez, anunció los resultados de la consulta, evento que contó, entre otros, con la presencia del vicepresidente García Linares. De acuerdo con Sánchez, 80% de las comunidades que habitan la zona del TIPNIS y las regiones involucradas aprobaron la construcción de la carretera. Asimismo, 82% de los grupos consultados rechazó la Ley 180 que declaraba intangible al TIPNIS. Estos resultados facilitan la postura de Morales para revocar esta ley según esta cierta legitimidad lograda basándose en la consulta. Según los datos oficiales, estos resultados provienen de 58 de las 69 comunidades que habitan el TIPNIS, de las cuales 57 decidieron derogar la Ley 180 y aprobar la construcción de la carretera. Pero la consulta también involucró un mayor compromiso del gobierno, y contempla otros elementos, como mejoras en infraestructura (caminos vecinales y vías fluviales), mayor presencia de autoridades nacionales, titularización de tierras, promoción económica y mejoras en servicios sociales como salud y educación. El acto formal en Trinidad, sin embargo, fue afectado por protestas paralelas, tanto de grupos indígenas como de diversas organizaciones sociales de apoyo en todo el país. Si bien la protesta en el Beni tuvo un carácter violento, que incluyó la represión policial de los grupos indígenas que intentaron ingresar a la ceremonia de

cierre, en otros lugares las protestas en solidaridad con los grupos afectados fueron en su mayoría pacíficas. Por su parte los grupos afectados expresaron su disconformidad, no solo en la legitimidad del proceso de consulta, que según ellos se concentró en menos de la mitad de las comunidades y principalmente en aquellas afines al gobierno, sino que también en los alcances de la consulta que hacen viable la construcción de esta carretera. De acuerdo con el líder indígena Lázaro Tacóo “La consulta es falsa, no fue avalada por las comunidades, la consulta no llegó ni al 50 por ciento de los pueblos del TIPNIS. No vamos a permitir que la carretera se construya. El presidente solo está favoreciendo a un sector de coccaleros” (El Día, 2012).

Las implicaciones del tema del TIPNIS son bastante serias para Bolivia, tanto en cuanto a su efecto sobre la calidad de la democracia, así como en las perspectivas de gobernabilidad a futuro. Por un lado, las demandas de soberanía territorial que ciertos grupos indígenas sostienen cuentan con sólidas bases constitucionales que les permitirán trasladar esta pugna a otros escenarios, tanto nacionales como internacionales. Es evidente que esta será una prueba bastante dura para la nueva constitución boliviana que precisamente fue diseñada con el objetivo de proteger los derechos de los pueblos indígenas. Por lo tanto, el próximo paso esperado es una pugna en el ámbito constitucional, lo que incluirá las labores del Tribunal Constitucional. Esto pondría a prueba no solo la efectividad de esta institución, sino también su grado de independencia ante un fuerte ejecutivo. En esta tarea, el Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS) está asesorando a varios grupos indígenas tanto en verificar la legalidad y legitimidad de la consulta popular en el TIPNIS, así como en establecer los próximos pasos en caso de que sea necesario comenzar un proceso de reclamo constitucional, tanto a nivel nacional como internacional (visto posiblemente como una violación de los derechos humanos). En cuanto a los efectos sobre la democracia, esta experiencia demuestra las limitaciones en el uso de referéndum y otras herramientas de consulta popular directa para la resolución de conflictos internos, con el persistente riesgo de la tiranía de las mayorías sobre las minorías. En todo caso esta saga continuará con un gran impacto en el sistema político y la coalición de gobierno en 2013.

Conflictos laborales

Posiblemente el conflicto laboral de mayor envergadura de 2012 fue la pugna entre el gobierno de Morales y el sector salud. En enero de 2012, Morales firmó el Decreto Supremo 1126 en el cual se restablecían las ocho horas de jornada laboral en el sector de salud, reemplazando la previa jornada laboral de seis horas. Esta medida causó la reacción inmediata de prácticamente todo el sector público de salud, incluyendo los centros hospitalarios y de servicios de salud, el Colegio Médico nacional y los Colegios Departamentales, así como de las universidades públicas. La primera medida de presión fue la instauración de una huelga indefinida de todo el sector. El rechazo a este decreto responde en gran medida a la lógica del funcionamiento del sector salud, donde la jornada de seis horas es utilizada para la rotación de turnos. Dadas las características del sistema, muchos de los turnos en el sector salud se basan en jornadas simples de seis horas, o en jornadas laborales dobles de doce horas (por ejemplo, turnos nocturnos).

El error del gobierno, por lo tanto, fue el no haber interpretado correctamente las características administrativas del sector salud. Esta medida también trajo a colación una serie de demandas de mejora para este sector, tanto en el tema salarial como en infraestructura, suministros y educación superior. Las movilizaciones del sector salud se dieron en todo el país y prácticamente paralizaron los servicios médicos en general, con contadas excepciones de atenciones de emergencia. El sector privado de salud expresó su solidaridad, pero siguió funcionando de manera regular. Luego de 52 días de conflicto, caracterizados por piquetes de huelga, bloqueos y demostraciones, el gobierno y los representantes del sector salud llegaron a un acuerdo a mediados de mayo que puso fin a esta disputa (La Razón, 2012a). El acuerdo favoreció en gran medida al sector salud, incluyendo la abrogación del Decreto 1126, además de diez puntos que entre otros restituyen salarios perdidos, restablecen a funcionarios en sus cargos y enfatizan el rol de las universidades públicas y de los colegios médicos en el proceso. Esta victoria sindical puede ser vista desde dos perspectivas. Por un lado es una señal positiva del gobierno de dar respuesta a demandas sectoriales. Sin embargo, también refleja la debilidad del gobierno de reordenar la provisión de servicios públicos. Desde esta óptica, no se trata simplemente de alterar el número de horas de la jornada laboral de un sector, sino de la dificultad en llevar a cabo reformas significativas en sectores clave del estado.

Otro conflicto laboral significativo en 2012 fue el enfrentamiento entre mineros cooperativistas y asalariados, estos últimos pertenecientes a la reactivada e histórica Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). Diferente de otros conflictos sociales, el origen de esta confrontación fue principalmente económico en base a los derechos de explotación de ambos sectores en el Centro Minero de Colquiri (nacionalizado vía el Decreto Supremo 1264 de junio de 2012). La mayor parte de la disputa estaba relacionada con la explotación de la veta "Rosario", rica en estaño (el mineral histórico boliviano desde principios del siglo XX). Lo inusual de este caso fueron los violentos enfrentamientos entre los propios grupos mineros, que causaron al menos una muerte. El conflicto finalmente fue resuelto con la abrogación del conflictivo Decreto Supremo 1337 que dividía la mencionada veta de una manera poco satisfactoria para ambas partes (otro revés a las políticas públicas del gobierno). Como resultado, se acordó una nueva división para la explotación de este centro minero (donde actualmente operan alrededor de 1.500 mineros) vía un tercer Decreto Supremo (La Razón, 2012b). Estas negociaciones también sirvieron como una buena plataforma para la Central Obrera Boliviana (COB) en sus esfuerzos de retomar su rol histórico en este sector, e involucró a otras importantes organizaciones sindicales como la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) y la Federación Nacional de Cooperativas Mineras (Fencomin), representando a los mineros de COMIBOL y los cooperativistas respectivamente.

Un aspecto más sutil, pero de importancia en el ámbito laboral, fueron las tibias relaciones entre el gobierno de Morales y una debilitada pero cambiante COB. A principios de enero de 2012, finalmente la COB declaró formalmente el fin de su alianza estratégica con el gobierno del MAS-IPSP (Silva, 2012). Esta ruptura fue debida en parte al infructuoso papel de la COB en las negociaciones salariales de enero (su rol tradicional) que culminaron en negociaciones directas entre el gobierno y sectores involucrados, dejando a la COB

de lado. Parte de este reordenamiento político responde a la mayor preponderancia de otras organizaciones sociales que han sido más eficientes en integrarse al proceso de cambio promovido por la administración de Morales, entre ellas la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y la Federación de Cocaleros del Trópico de Cochabamba (esta última posiblemente la aliada más acérrima del presidente Morales). El éxito de ambas organizaciones en cuanto a afectar la agenda pública responde en parte no solo a un liderazgo muy cercano al MAS-IPS, sino también en su gran capacidad de movilización, demostrada en varias instancias como la elaboración de la Nueva Constitución en Bolivia entre 2006 y 2009.⁸ En términos prácticos, esta reorganización se traduce en un mayor control sobre la agenda social por parte del gobierno. Pero la COB no solo ha sabido lamer sus heridas, sino que ha estado trabajando en desarrollar una nueva estrategia política con el fin de retomar su rol histórico como la organización gremial de mayor peso en Bolivia. En el congreso de enero, la COB eligió a un nuevo director ejecutivo, un joven y dinámico exminero de 33 años, Juan Carlos Trujillo. Durante 2012, Trujillo ha dado señales de que finalmente la COB ha podido conectarse con algunas de las bases, que culminó en exitosas negociaciones en julio de 2012 con la aceptación del gobierno de un importante pliego de peticiones. Parte de esta estrategia de reorientación política de la COB incluye la posibilidad de desarrollar un partido político con miras a las elecciones de 2014. La posible incursión de la COB en el ámbito formal de la política boliviana es una interesante muestra de la evolución de movimientos sociales y gremiales hacia agendas y espacios políticos de cobertura nacional.

Con la misma lógica, aunque los principales partidos de oposición –el Movimiento Sin Miedo (MSM) de Juan del Granado, Unidad Nacional de Samuel Doria Medina y Poder Democrático Social (PODEMOS) del expresidente Jorge “Tuto” Quiroga– mantuvieron un bajo perfil en 2012, es claro que utilizaron ese año para comenzar la tarea de retomar espacios de poder perdidos con miras a las elecciones de 2014. Si bien la derecha política continuó desconectada de la derecha económica en 2012, en parte debido a las favorables condiciones económicas que atraviesa Bolivia y a las políticas favorables del gobierno hacia ciertos sectores industriales, es posible que estas fuerzas encuentren un rumbo común en los próximos años. Es más, no se descarta la posibilidad de tener un frente de “convergencia” común de toda la oposición para hacer frente a un presidente altamente popular por el momento. Esta lógica en parte se nutre de las experiencias de una oposición unificada en Venezuela en las elecciones de ese país en el 2012. Asimismo, en el último sondeo de opinión de 2012⁹ la popularidad de Morales permanecía elevada, con un grado de aprobación del 59% en octubre de ese año, lo que fue un repunte del 48% que obtuvo a principios de año. Por lo tanto, las perspectivas de la oposición dependerán de que Morales mantenga (o no) este nivel de popularidad, ya que como se observó en 2011 este grado de aprobación es fluctuante (Deheza, 2012), con el nivel más bajo (32%) en febrero de ese año.

⁸ Ver Mendoza-Botelho (2011), entre otros.

⁹ Sondeo realizado de manera regular por la empresa Ipsos Opinión.

El caso del presidente Morales es interesante, ya que en 2012 (a diferencia de 2011) su popularidad permaneció relativamente alta a pesar de los diversos conflictos y varios notorios casos de corrupción y ataques contra la prensa en ese año. Quizás el caso de corrupción más sonado fue la revelación de una extendida red de extorsión que operó por al menos cinco años desde los Ministerios de Gobierno y de la Presidencia. Esta red fue descubierta como parte de los procedimientos en el caso en contra de Jacob Ostreicher, un ciudadano norteamericano que invirtió junto con un socio suizo alrededor de US\$ 27 millones en actividades agroindustriales en Santa Cruz, por presuntas ganancias ilícitas en 2011. Como resultado, decenas de funcionarios públicos, tanto del ejecutivo como del sistema judicial fueron interpelados. Dada la ciudadanía de Ostreicher, el caso también atrajo la atención de la Embajada de los Estados Unidos, complicando aún más una sensible agenda bilateral. En un giro interesante, la administración de Morales ha utilizado este caso como plataforma para denunciar las supuestas intenciones del gobierno de los Estados Unidos de desestabilizar políticamente a Bolivia. Este caso continúa abierto y tendrá diversas repercusiones en 2013. Pero la corrupción también penetró otras instancias públicas, incluyendo la refundada Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB), donde se detectaron irregularidades en varios de los contratos de explotación. En 2012 también se registraron diversos casos de agresiones físicas de magnitud contra periodistas (15 informadas), donde el ataque incendiario contra el director de Radio Popular Fernando Vidal, en la ciudad de Yacuiba al sur del país, durante la transmisión de su programa habitual (el cual lo dejó con quemaduras de alta gravedad) fue el caso más sonado.

III. ESTRUCTURA DEL GOBIERNO

Como ya se ha hecho costumbre en el ejecutivo boliviano, a principios de 2012 se hicieron modificaciones significativas al gabinete ministerial. La inestabilidad de los ministros en sus cargos refleja en gran medida no solo la percepción del presidente y los sectores afines al gobierno sobre la gestión y los logros/fracasos de la administración pasada, sino que también el relativo distanciamiento del gobierno con una buena parte de sus bases sociales. Ese fue posiblemente el principal desafío de este nuevo gabinete ministerial en 2012: recomponer los lazos políticos entre el gobierno y las bases sociales. Esta fue una delicada tarea, ya que las reformas de estado de la administración de Morales continúan en avance y han dejado a muchos sectores insatisfechos. Por supuesto, esta inestabilidad también tiene implicaciones tanto en la gobernabilidad (muchos ministros/as se mantienen reacios a sostener posturas firmes en cuanto a políticas de gobierno bajo riesgo de perder sus cargos) como en la calidad de la democracia (una percepción ciudadana poco favorable a la falta de estabilidad en la administración central).

El retorno de Juan Ramón Quintana como ministro de la Presidencia es tal vez el cambio más importante, ya que es uno de los funcionarios más allegados a Morales y percibido como el "hombre fuerte" del gobierno y cuya previa trayectoria militar es de particular utilidad a la administración. Entre otros, Quintana es recordado por sus acciones a nombre del gobierno durante la denominada Masacre de Porvenir en el Departamento de Pando

en 2008, donde al menos 13 personas murieron en enfrentamientos entre funcionarios del gobierno departamental y campesinos afines al gobierno, acontecimiento que culminó con el proceso penal en contra del exgobernador de Pando Leopoldo Fernández y otras autoridades. Quintana reemplaza a Carlos Romero, otra pieza fundamental del gabinete, quien pasa al Ministerio de Gobierno. Estos dos cambios son señales de la necesidad de Morales de contar con funcionarios con demostrada lealtad, así como de generar un filtro para las negociaciones entre el ejecutivo y los diversos movimientos sociales y grupos de interés. Asimismo, el retorno de Pablo Groux al gabinete nuevamente como ministro de Cultura es una señal de las intenciones de la actual administración de restablecer lazos con antiguos aliados, ya que Groux sigue siendo muy allegado al líder opositor del MSM Juan del Granado.

En cuanto a la permanencia de ministros, no sorprende la estadía de Choquehuanca, Arce y Achacollo en las carteras de Relaciones Exteriores, Economía y Desarrollo Rural, respectivamente; dada la positiva percepción sobre la gestión de estos funcionarios y quienes han acompañado a Morales desde sus inicios. También continúa en el cargo de Ministro de Trabajo Daniel Santalla, dando cierta estabilidad a una de las más conflictivas carteras de 2011 (se dieron tres cambios ese año). La ratificación de Santalla –quien entre otros fue secretario ejecutivo de la Confederación de Trabajadores Fabriles de Bolivia, secretario general de la Central Obrera Boliviana (COB) y diputado– es posiblemente uno de los vínculos más fuertes que la administración de Morales tiene con las bases sindicales.

En términos generales, la administración de Evo Morales es la que ha tenido mayores cambios (al menos 78) en la reciente historia democrática boliviana (El Diario, 2012a). Esta alta rotación en parte responde al estilo de gobernar del MAS-IPSP, donde las demandas sindicales y de movimientos sociales tienen una alta influencia en las decisiones sobre la composición del gabinete.¹⁰ Pero independiente de esta lógica, el encontrar un balance tanto regional como gremial, así como una representatividad de género e indígena, es una difícil tarea para cualquier presidente boliviano. Esta situación también explica el que criterios políticos prevalezcan sobre consideraciones técnicas sobre el manejo de las carteras. En este sentido, han sido útiles la presencia de las ministras Peña (originaria de Santa Cruz) y Achacollo (exdirigente indígena) en las carteras de Autonomía y Desarrollo Rural respectivamente. Es también interesante observar que la mayor parte de los funcionarios se encuentran en el mismo rango de edad del presidente (entre los 45 y 50 años), lo que les otorga una perspectiva generacional similar, caracterizada en parte por su activismo durante la primera etapa de consolidación de la democracia a fines de los 80 (que difiere de aquella de la generación previa que estuvo activa durante las dictaduras de los 70). Las únicas dos figuras pertenecientes a una generación anterior, caracterizada por el elevado activismo sindical de fines de los 70 y principios de los 80, son los ministros de Minería y Trabajo.

¹⁰ Algunos analistas lo interpretan como un sistema informal de cuotas para sectores específicos, como los coccaleros, mineros, organizaciones vecinales de la ciudad de El Alto y otros.

En este gabinete, una de las transiciones ministeriales más curiosas de los últimos años, y enorme fuente de inspiración para caricaturistas, fue la renuncia forzada del ministro de Medio Ambiente Felipe Quispe Quenta a mediados de agosto. Durante una visita protocolar al recientemente inaugurado aeropuerto de la localidad de Uyuni (una de las atracciones con mayor potencial turístico), el presidente Evo Morales abrió uno de los grifos, pero notó que no salía agua. Inmediatamente Morales llamó al ministro Quispe Quenta desde su celular, quien le aseguró que el aeropuerto ya estaba dotado de ese servicio. La reacción del presidente fue inmediata y acusó al ministro no solamente de negligencia sino de mentir al primer funcionario. El ministro Quispe no tuvo mayor opción que la de presentar su carta de renuncia, a pesar de la explicación del alcalde de Uyuni que a esas horas de la mañana las tuberías de agua se congelan por las bajas temperaturas (El Diario, 2012b). Si bien este episodio suena trivial y por demás anecdótico, revela algo sobre el estilo de liderazgo de Morales.

Tabla 2: Gabinete Ministerial 2012

Ministerio de Autonomía	Claudia Peña Claros* (1970)
Ministerio de Comunicación	Amanda Dávila Tórrez. Reemplaza a Iván Canelas. Licenciada en Ciencias de la Comunicación y magíster. Cuenta con una larga trayectoria periodística en Bolivia.
Ministerio de Culturas	Pablo Groux (1968) Reemplaza a Elizabeth Salguero. Retorna al gabinete luego de representar a Bolivia ante la UNESCO.
Ministerio de Defensa Nacional	Rubén Saavedra (1960)*
Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural	Ana Teresa Morales Olivera* Economista y candidata a doctorado en Bolivia. Hermana del expresidente de YPFB y de la exdirectora de Aduana.
Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras	Nemesia Achacollo (1967)*
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Luis Alberto Arce Catacora (1963)*
Ministerio de Educación	Roberto Aguilar Gómez (1958)*
Ministerio de Gobierno	Carlos Romero Ballivián (1966) Permanece en el gabinete y reemplaza a Wilfredo Chávez.
Ministerio de Hidrocarburos y Energía	Juan José Sosa (1963) Reemplaza a José Luis Gutiérrez. Ingeniero petrolero, exvicepresidente en YPFB
Ministerio de Justicia	Cecilia Ayllón Quinteros (1959) Reemplaza a Nilda Copa. Abogada con estudios de posgrado en Bolivia y exdiputada.

Ministerio de la Presidencia	Juan Ramón Quintana (1959) Regresa al gabinete y reemplaza a Carlos Romero.
Ministerio de Medio Ambiente y Agua	Felipe Quispe Quenta (hasta agosto) José Antonio Zamora Reemplaza la corta gestión de Felipe Quispe en agosto. Promovido de un cargo de viceministro en la misma cartera.
Ministerio de Minería y Metalurgia	Mario Virreira Iporre (1949) Reemplaza a José Pimentel. Ingeniero Civil y magíster. Exrector de la Universidad de El Alto y exprefecto de Potosí.
Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda	Arturo Sánchez Escobar Reemplaza a Walter Delgadillo por motivos de salud. Economista magíster con estudios en Cuba, Perú y Chile. Exdirector del Fondo Nacional de Inversión Pública y Social (FNP)
Ministerio de Planificación del Desarrollo	Viviana Caro*
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	David Choquehuanca (1961)*
Ministerio de Salud y Deportes	Juan Carlos Calvimonte (1966) Reemplaza a Nilda Heredia. Especializado en salud pública con diplomados en gestión de salud.
Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social	Daniel Santalla Torres (1948)*
Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción	Nardy Suxo (1961)*

Fuente: Elaboración propia en base a varias fuentes informativas.

* Ratificado(a)

IV. LABOR LEGISLATIVA

Durante su informe anual, el presidente de la Asamblea y vicepresidente Álvaro García Linera destacó que en 2012 la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó 116 leyes.¹¹ En el Senado se aprobaron 131 leyes, 479 peticiones de informe escritos, 76 resoluciones camarales, 25 declaraciones camarales y 2 peticiones de informe oral. En la cámara de Diputados 163 leyes fueron aprobadas, 1.562 peticiones de informes escritos, 55 peticiones de informe oral, 271 resoluciones camarales y 21 declaraciones camarales. Estos números reflejan un trabajo similar al de gestiones anteriores al igual que una agenda que continúa dominada por el MAS-IPSP en el ámbito legislativo dada su mayoría en

¹¹ Vicepresidencia de Bolivia <http://www.vicepresidencia.gob.bo/Garcia-destaca-labor-de-ALP-por>, visitada el 27 de marzo de 2013.

ambas cámaras. Esta situación limita la capacidad de otros partidos representados en la Asamblea, Plan Progreso Bolivia-Convergencia Nacional (PPB-CN), Unidad Nacional por el Consenso (UN-PC) y Alianza Social (AS), de alterar la agenda legislativa o presentar una oposición efectiva. Al mismo tiempo, una de las críticas comunes a las labores de la Asamblea, principalmente en los medios de información, ha sido la relativa lentitud en cuanto a la aprobación de leyes pendientes, sobre todo considerando la mayoría del MAS-IPSP, que en teoría podría hacer más expedita las labores del órgano legislativo. Esta situación ha permitido contar con un ejecutivo más enérgico que no ha sido tímido a tiempo de emitir decretos con la finalidad de avanzar en una amplia agenda pública.

V. AGENDA INTERNACIONAL

Bolivia tuvo una abultada agenda internacional en 2012, particularmente en cuanto a los esfuerzos del gobierno a levantar la clasificación de la hoja de coca como sustancia controlada por Naciones Unidas, así como en expandir las negociaciones con Chile sobre la agenda marítima pendiente.

Uno de los esfuerzos importantes de Bolivia en el ámbito internacional fue el de reconciliar el uso tradicional e industrial de la hoja de coca descritos explícitamente en la Nueva Constitución, con las obligaciones de respetar la normativa internacional. Siguiendo un proceso iniciado en junio de 2011, Bolivia amenazó con retirarse de la Convención de Naciones Unidas de 1961 sobre Drogas (rectificado en 1972), dado que esta convención erróneamente clasifica a la hoja de coca como un estupefaciente peligroso y en la misma categoría que la cocaína. Parte de la controversia está relacionada con la normativa que establece que el masticado de la hoja de coca, que es de uso común en Bolivia (conocido como acullico), debiese ser eliminado en un plazo de 25 años. Los esfuerzos de Bolivia tuvieron, en su mayor parte, resultados favorables. Se espera una revisión a principios de 2013 que permitiría a Bolivia formar parte de la Convención si es que no existe una objeción de al menos un tercio de los miembros de las Naciones Unidas, y pese a los esfuerzos de ciertos países como los Estados Unidos y (curiosamente) Rusia en contrarrestar esta solicitud.

El tema de la disputa territorial pendiente con Chile tuvo notoria prioridad en 2012. Una vez más, la discusión sobre la pérdida territorial boliviana durante la guerra del Pacífico (1879-1883), la cual fue formalizada con el Tratado de 1904, fue parte de la agenda internacional boliviana. El punto más álgido de este reclamo se dio en noviembre en España durante la XXII Cumbre Iberoamericana en la ciudad de Cádiz. Durante la Cumbre, Evo Morales instó a su homólogo chileno Sebastián Piñera a abandonar la posición inflexible de Chile sobre este tema, al mismo tiempo que reiteró el derecho de Bolivia a acudir a tribunales internacionales si no se logra un acuerdo que facilite un acceso soberano al mar para Bolivia. Por su parte, Piñera criticó la postura de Morales de utilizar un foro internacional para ventilar un tema que Chile define como bilateral, y que responde a un tratado suscrito y que Chile "...ha cumplido, cumple y seguirá cumpliendo" (El Universal, 2012). El debate también suscitó las expectativas de Perú, ya que cualquier

potencial acuerdo afectaría las también problemáticas relaciones diplomáticas con Chile a raíz del mismo conflicto. Adicionalmente, Bolivia ha tomado otras acciones de menor envergadura, pero que también afectan sus relaciones bilaterales con Chile. Una de ellas es la intención del gobernador de Potosí Félix González de desviar una gran parte de las aguas del río Silala en el norte de Potosí (un recurso de particular importancia para las zonas urbanas del norte de Chile) para desarrollar una industria piscícola, tema en el que Chile se opone enfáticamente. En definitiva, estos impasses diplomáticos reviven una de las disputas territoriales más antiguas de la región, y demuestran una vez más las pocas perspectivas que existen de solucionar este tema, al menos en el corto plazo, lo cual mantiene el distanciamiento de estos dos países.

Otro tema prioritario de la agenda internacional de la administración de Morales fue el pedido de extradición del expresidente Gonzalo Sánchez de Lozada de los Estados Unidos como parte de su juicio *in absentia*. Este proceso responde a los cargos contra el exmandatario por su responsabilidad en los hechos de violencia ocurridos durante la masacre del “Octubre Negro” en 2003. Episodio donde al menos 67 personas murieron y cientos fueron heridos durante enfrentamientos entre el ejército (que fue convocado debido a la huelga general de la policía nacional) y manifestantes durante la denominada Guerra del Gas. En septiembre de 2012, el Departamento de Estado de ese país informó a sus pares bolivianos la negativa de ese país a dar curso a esta extradición, convirtiendo este proceso en otra causa de fricción entre Washington, D.C., y La Paz. Otro proceso similar que requirió la atención del Ministerio de Relaciones Exteriores en 2012 fue el malestar del Gobierno de Bolivia con Paraguay en el caso del gobernador suspendido de Tarija Mario Cossío. Paraguay otorgó asilo político a Cossío en 2011 luego de que este funcionario dejase su cargo ante alegaciones de corrupción, pero que Cossío define como persecución política. A pesar de la acusación del Ministerio de Lucha Contra la Corrupción de un daño económico al Estado de al menos 39 millones de dólares, Paraguay dio curso al asilo en respuesta a la solicitud de Cossío con el argumento de que la justicia boliviana no otorga las garantías necesarias para un juicio justo. Un aspecto interesante de este proceso, es que el mandato de Cossío, quien nunca renunció a su cargo después de elegido, venció en noviembre de 2012, lo que obligó a Paraguay a revisar nuevamente este caso. La disputa ahora se centra en el potencial retorno de Cossío, no solamente al país, sino al propio cargo del que fue destituido.

Otro hecho trascendente de la agenda internacional boliviana fue el avance en los planes de poner en órbita el primer satélite boliviano con la colaboración del gobierno de China. A fines de 2012, el satélite boliviano Túpac Katari tenía un 70% de avance y la Agencia Boliviana Espacial (ABE) espera lanzarlo a fines de 2013 (La Razón, 2013a). Este proyecto también incluye la construcción de dos estaciones terrenas en Santa Cruz y La Paz para el manejo de este satélite. En un hecho sin precedente en la educación superior boliviana, el gobierno otorgó 64 becas para capacitar a profesionales bolivianos en el manejo satelital en China. En total, el Estado boliviano espera invertir alrededor de US\$ 300 millones financiados en parte por el Banco de Desarrollo de China, y espera recuperar esta inversión no solo en cuanto a los ahorros de usar un satélite propio, sino que también en cuanto a alquilar parte de la capacidad ociosa de banda a otros países.

Esta inversión no está libre de controversia, ya que no existe ninguna garantía de que los réditos esperados (ahorros en telecomunicación) superen los costos de inversión, considerando la relativa corta vida útil estimada de 15 años. Mucho de la crítica sugiere que Bolivia bien podía haber alquilado espacio de banda utilizando otros satélites en órbita, incluyendo varios latinoamericanos.¹² En todo caso, una vez en operación, este satélite permitirá ampliar la cobertura de televisión, internet y telefonía en el área rural. Este proyecto junto con China es un ejemplo de las diversas actividades de colaboración del gobierno de Morales con nuevos aliados estratégicos como Irán, Venezuela y Cuba, en busca de una inserción internacional alternativa, pero que bien puede ir en detrimento de alianzas previas, particularmente con los Estados Unidos y países en Europa.

VI. CONTROL DE DROGAS, LAS BUENAS Y MALAS NOTICIAS

Los esfuerzos de despenalización de la hoja de coca en el ámbito internacional permitieron a Bolivia revisar varias políticas internas para el control de drogas. El reporte de la Oficina de las Naciones Unidas para el control de las Drogas y la Prevención del Delito (UNODC) presentado en septiembre de 2012, y cuyos datos coinciden con las estimaciones del Gobierno de los Estados Unidos, permite tener una perspectiva general del tema de drogas en Bolivia. Parte de las buenas noticias se relacionan con el hecho de que el área de cultivo de la hoja de coca en Bolivia cayó un 13% en 2011 con una producción estimada de 27.200 hectáreas (dato que se estima no aumentó significativamente en 2012), lo que contrasta el incremento de cultivos en Perú y Colombia (64 mil y 62 mil hectáreas respectivamente para ese mismo año). Estos datos también reflejan el éxito relativo de la estrategia de la administración de Morales para la reducción de la producción de coca en base a sistemas de control social, bajo el principio de que cada productor de coca (cocalero) tiene el derecho de cultivar un cato de coca (aproximadamente 1.600 metros cuadrados o 0,16 hectáreas) con fines de consumo interno o comercialización. Esta apuesta social reemplaza políticas previas de erradicación forzada de coca por diversos medios, como fumigación de cultivos e interdicción vía fuerzas especiales para el control de drogas. Es más, este reporte también hace notar que durante la administración de Morales aumentó tanto la cantidad de pasta base de cocaína confiscada, así como la destrucción de laboratorios clandestinos.

Estos datos positivos son contrastados por las malas noticias sobre el incremento en el flujo de pasta base y cocaína en territorio boliviano proveniente de otros países (posiblemente Perú y Colombia) y cuyo destino son mercados en Brasil, Argentina, Europa y Estados Unidos. Estos datos se relacionan con incrementos en el procesado de cocaína así como en actividades de transporte. Si bien los niveles de violencia relacionados con el narcotráfico no tienen la escala de otros países como México y Guatemala, existe una creciente inseguridad ciudadana con el incremento de hechos delictuosos ligados

¹² Para una interesante discusión del tema visitar <http://www.bolesfera.net/2011/01/el-satelite-tupac-katari-de-bolivia.html>.

a esta actividad (asesinatos, enfrentamientos públicos entre bandas criminales así como con la policía, etc.).

VII. BREVES COMENTARIOS SOBRE EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN BOLIVIA

El 2012 fue un año de relativa estabilidad democrática en Bolivia, sin embargo, tampoco hubo mejoras significativas. Si bien el uso de las urnas fue limitado, con excepción de la consulta regional en el tema del TIPNIS y elecciones en dos municipios pequeños (Huatajata y Chua Cocani), otras dimensiones democráticas permanecieron relativamente estables. Como se comentó con anterioridad, a pesar de ciertas dificultades la IX Marcha Indígena por el TIPNIS llegó a la ciudad de La Paz y la consulta por parte del gobierno a las potenciales comunidades afectadas se llevó a cabo sin mayores percances más allá de una limitada participación en ciertas comunidades. Sin embargo, el peligro para la democracia no está tanto en los procedimientos, sino en la posibilidad de utilizar mecanismos de consulta popular para guiar una agenda pública, es decir, justificar una política específica de gobierno, y que en definitiva puede significar la imposición de la mayoría sobre ciertas minorías.

En otros temas, el gobierno demostró una cierta capacidad de respuesta a problemas sociales, como el haber dado una solución pactada en el conflicto minero. Sin embargo, también se cometieron algunos errores, como, por ejemplo, el no haber consultado al sector de salud para realizar cambios estructurales, lo que culminó en un paro prolongado de este sector que obligó a la administración de Morales a dar marcha atrás en las reformas propuestas. Este episodio fue un revés para la administración de Morales, además del evidente daño a la ciudadanía. Asimismo, hay varios indicios de que la corrupción prevalece, con los consecuentes efectos sobre la gobernabilidad y en desmedro de los esfuerzos de construir instituciones efectivas y transparentes en Bolivia. Este tema es altamente preocupante, particularmente considerando un Estado que continúa en expansión con una fuerte injerencia sobre la economía y el fuerte flujo de recursos bajo su control. Otro aspecto importante son las constantes amenazas y actos de violencia en contra de periodistas y diversos medios de comunicación, donde destaca el mencionado ataque contra el periodista de Radio Popular Fernando Vidal en Yacuiba. La calidad de la democracia en este país no podrá incrementarse mientras no haya mejoras efectivas de transparencia, tanto en cuanto a controlar la corrupción como en permitir a los ciudadanos un acceso irrestricto a fuentes de información confiables y de calidad, además de otorgar las protecciones necesarias a los periodistas. En cuanto al tema del narcotráfico, si bien la producción de coca parece haberse estabilizado, lo que es un punto favorable a medidas de control social, hay varios indicios de que el tráfico de drogas continúa, por lo que el Estado debe permanecer vigilante.

VIII. COROLARIO

Tomando en cuenta la turbulenta historia política de los últimos años, 2012 fue un año relativamente estable para Bolivia (Tabla 3). Sin embargo, parte de esta estabilidad se explica no necesariamente por procesos políticos, sino más bien por el relativo periodo de bonanza económica que favorece las materias primas que Bolivia produce, como hidrocarburos, soya y minería. Estas son buenas noticias para Bolivia. En este sentido, la administración de Morales ha sabido tomar ventaja de este contexto favorable y ha realizado varios esfuerzos tanto de expandir las mejoras económicas (por ejemplo, con programas productivos y de promoción) así como de mejorar las condiciones sociales, en parte mediante la redistribución de recursos del Estado (por ejemplo, vía programas asistencialistas). Las malas noticias muestran que muchos de los vicios permanecen, como la corrupción y un Estado que aún no se apeg a las normas, entre ellas la nueva constitución. El negar derechos territoriales a ciertos grupos indígenas, el caso del TIPNIS, es uno de estos problemas. Al mismo tiempo, los continuos conflictos sociales, si bien no tienen la envergadura de previos episodios, son una muestra de que el conflicto entre Estado y sociedad prevalece. En todo caso, posiblemente 2012 sea recordado como un año de buenas y malas noticias.

Tabla 3: Hitos en la política de Bolivia durante 2012

Enero 16	La COB anuncia ruptura de alianza con el gobierno.
Febrero 26	El gobierno aprueba un decreto para la explotación de la veta "Rosario", lo que da origen al conflicto minero.
Marzo 28	Paro indefinido del sector salud en respuesta al D.S. 1126.
Abril 27	Se inicia la IX Marcha Indígena por el TIPNIS.
Mayo 1	Nacionalización de la empresa española Transportadora de Electricidad (TDE).
Mayo 18	Fin del paro del sector salud.
Junio 27	La IX Marcha Indígena llega a la ciudad de La Paz.
Septiembre 29	Fin del conflicto minero por la veta "Rosario".
Octubre 23	Bonos bolivianos salen a la venta en la bolsa de Nueva York.
Noviembre 21	Censo nacional de población y vivienda.
Noviembre 17	Morales interpela a Chile a revisar postura respecto del acceso al mar durante la XXII Cumbre Iberoamericana en Cádiz.

REFERENCIAS

- Deheza, Grace I. 2012. "Bolivia 2011: Gobernando con el Conflicto". *Revista de Ciencia Política* 32 (1): 31-48.
- El Día. 2012. Gobierno festeja resultados de la consulta, indígenas inician acciones. Edición del 8 de diciembre. Santa Cruz, Bolivia.
- El Diario. 2012a. "Gabinete ministerial con 77 cambios en seis años". Edición del 7 de febrero. La Paz, Bolivia.
- El Diario. 2012b. "Ministro Quispe Quenta renunció por culpa de las aguas congeladas". Edición del 21 de agosto. La Paz, Bolivia.
- El Universal. 2012. "Bolivia y Chile debaten salida al mar en Cádiz". Edición del 17 de noviembre. Ciudad de México.
- Estado Plurinacional de Bolivia. 2011. Ley de Protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore-TIPNIS. Ley 180 del 24 de octubre de 2011. La Paz, Bolivia.
- Estado Plurinacional de Bolivia. 2012. Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore-TIPNIS. Ley 222 del 10 de febrero de 2012. La Paz, Bolivia.
- La Prensa. 2012. "Se nacionaliza la TDE, España analiza el caso". Edición del 2 de mayo. La Paz, Bolivia.
- La Razón. 2012a. "Gobierno y médicos acuerdan poner fin al conflicto de salud". Edición del 18 de mayo. La Paz, Bolivia.
- La Razón. 2012b. "Acaba el conflicto y el acuerdo es la división de la veta Rosario". Edición del 30 de septiembre. La Paz, Bolivia.
- La Razón. 2012c. "Bolivia quiere lograr una 'década de oro' en crecimiento económico". Edición del 28 de diciembre. La Paz, Bolivia.
- La Razón. 2013a. "El satélite Túpac Katari tiene 70% de avance". Edición del 10 de enero. La Paz, Bolivia.
- La Razón. 2013b. "Redistribución de la riqueza impulsa la economía". Edición del 23 de enero. La Paz, Bolivia.
- La Razón. 2013c. "Indígenas frenarán consulta y alistan la novena marcha". Edición del 11 de febrero de 2012. La Paz, Bolivia.
- La Razón. 2013d. "El Gobierno colocará bonos en la bolsa de Luxemburgo". Edición del 13 de febrero. La Paz, Bolivia.
- La Razón. 2013e. "Créditos del Finpro irán a proyectos rentables". Edición del 22 de febrero. La Paz, Bolivia.
- Ledebur, Kathryn and Coletta A. Youngers. 2012. *Bolivian Drug Control Efforts: Genuine Progress, Daunting Challenges*. Report. Washington Office for Latin America (WOLA). Washington, D.C.
- Los Tiempos. 2012. "Los Hechos de la IX Marcha Indígena". Edición del 28 de junio. Cochabamba, Bolivia.
- Los Tiempos. 2013. "Censo 2012: Bolivia tiene 10.389.913 habitantes". Edición del 21 de febrero. Cochabamba, Bolivia.
- Lustig, Nora, Luis Lopez-Calva and Eduardo Ortiz-Juarez. 2011. "The Decline in Inequality in Latin America: How much, since when and why". Working Paper Series 2011-211. Society for the Study of Inequality (ECINEQ).
- Mendoza-Botelho, Martín. 2011. "Democratic Lessons from Bolivia's Constitutional Assembly". Conference Paper. Tulane Law School. New Orleans, October 24.
- Mendoza-Botelho, Martín. 2012. "Equitable growth through the redistribution of national resources. Bolivia's visible hand" Conference paper. XXX International Congress of the Latin American Studies Association (LASA). San Francisco, U.S. May 23-26.
- Silva, Eduardo. 2012. "Post-Washington Consensus Popular Sector Incorporation into the Political Arena: Bolivia". Conference paper. Southeastern Conference of Latin American Studies, University of Florida, Gainesville, March 29-31.

Martín Mendoza-Botelho es Profesor de Política Económica en la Universidad de Tulane en los EE.UU. y se especializa en temas de fortalecimiento institucional y desarrollo social, político y económico en países en desarrollo. También ha trabajado en temas de desarrollo y política internacional en varias organizaciones multilaterales, incluyendo la Organización de los Estados Americanos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en su país de origen, Bolivia. Tiene un doctorado (Ph.D.) de la Universidad de Cambridge; una Maestría (M.Phil.) de la Universidad de Glasgow y Licenciatura de la Universidad Católica Boliviana.
E-mail: mmendoza@tulane.edu