



Estrategias de desarrollo e inserción internacional en la Bolivia de Evo Morales

Clayton M. Cunha Filho

Post-Doctorante del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia (IREL/UnB), doctor en Ciencia Política por el IESP-UERJ e investigador del Observatorio Político Sudamericano (OPSA/IESP-UERJ).

Grupo de Investigación en Estado, Instituciones y Desarrollo (GIEID)

Mesa 5: *Fluxos de investimento, inserção internacional e estratégias de desenvolvimento*

Resumen:

El presente ensayo busca analizar las estrategias de desarrollo adoptadas en la Bolivia de Evo Morales (2006 – actual) y cómo las mismas impactan en las estrategias de inserción internacional del país. Tras un largo ciclo neoliberal centrado en la privatización de empresas públicas y atracción de capitales internacionales, el país ha girado hacia un modelo de control estatal de sus recursos estratégicos e industrialización de los mismos inducida por el Estado asociada a capitales foráneos de diversificado origen en donde el desarrollo del mercado interno y de los planes nacionales de desarrollo sirve de norte a las inversiones. Dicho modelo viene aportando robustas y sostenidas tasas de crecimiento y disminución de la pobreza/desigualdad y parece conducir al gobierno hacia un segundo momento de su estrategia de inserción internacional en el cual un más grande protagonismo en foros internacionales es buscado como reconocimiento internacional a los éxitos del modelo.

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Bolivia ha experimentado en la última década un radical viraje de estrategias de desarrollo económico. Tras la primera elección de Evo Morales en fines de 2005, el país ha dejado hacia atrás un largo periodo orientado por los paradigmas neoliberales en donde la principal estrategia de desarrollo consistía en la búsqueda de atraer capitales extranjeros como fuera y para la cual la privatización de las empresas y servicios públicos ha ocupado papel central. A partir de la posesión de Morales, sin embargo, el país ha girado hacia estrategias de desarrollo basadas en el control estatal de los recursos naturales estratégicos y su industrialización inducida por el Estado con capitales propios y/o asociados foráneos de diversificado origen, orientados por los planes nacionales de desarrollo y el fomento del mercado interno.

Como consecuencia del nuevo contexto político y su redefinición de las estrategias de desarrollo, las relaciones externas del país también han pasado por un cambio significativo donde pese al mayor nacionalismo económico, Bolivia no ha buscado un aislamiento sino más bien una diversificación de sus mercados y socios internacionales, en búsqueda de una inserción internacional más autónoma y soberana capaz de ofrecer mejores oportunidades a su desarrollo interno, en lo que ha obtenido bastante éxito. Y ese éxito obtenido externa e internamente parece estar llevando el país hacia un segundo momento de su estrategia internacional, donde la misma transita gradualmente de ser valorada por sus capacidades de aportar recursos necesarios al desarrollo nacional para ser cada vez más valorada como un foro de reconocimiento de las ventajas del modelo boliviano.

El presente ensayo buscará, así, en una primera sección presentar brevemente los rasgos principales del modelo boliviano de desarrollo pre-Evo Morales y los principales cambios efectuados tras la llegada de este a la presidencia. En la segunda parte, se presentarán algunos de los principales resultados obtenidos y cómo los mismos parecen estar impactando en la estrategia internacional del gobierno en la segunda etapa de su estrategia internacional. Por último, se hacen algunos comentarios finales a cerca de la dinámica descrita y las posibles perspectivas para el país.

Morales y el cambio de modelo económico: el regreso del Estado como agente del desarrollo

Bolivia ha sido el país pionero en Latinoamérica en aplicar, en democracia, las llamadas reformas de ajuste estructural de mercado¹. Durante casi dos décadas ininterrumpidas iniciadas en el último gobierno de Paz Estenssoro (1985-89), las políticas de signo neoliberal también conocidas como ‘Consenso de Washington’ (véase WILLIAMSON, 1990) han hegemonizado la esfera pública boliviana, la acción de sus gobiernos y sus paradigmas de desarrollo económico que pasaron a orbitar casi exclusivamente en torno a la necesidad de atraer como sea a capitales e inversiones internacionales. Las principales empresas estatales bolivianas han sido privatizadas y los marcos regulatorios reformados hacia una mayor apertura del mercado con ese fin en el periodo (DUNKERLEY, 1990; GRINDLE, 2003; KOHL; FARTHING, 2006), pero si las primeras reformas de los años 1980 sí lograron estabilizar una economía en andrajos tras la debacle del gobierno Siles Zuazo (1982-85), el restante del proceso de ajuste estructural y sus estrategias de desarrollo no sólo han sido incapaces de lograr un crecimiento económico sostenido o aportar soluciones a los graves déficits sociales del

¹ Chile ha sido el pionero en la región, pero durante la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990).

entonces país más pobre de Sudamérica, como han sido percibidos por la población como un agravamiento de los mismos².

Minas y una serie de empresas y autarquías estatales deficitarias fueron cerradas o transferidas a control privado en los primeros momentos, contribuyendo a cierta estabilización económica estatal, pero en la primera presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-97) el gobierno boliviano empezó un ambicioso programa de privatizaciones llamado ‘capitalización’, mediante el cual el gobierno vendería la mitad más uno del paquete accionario de sus empresas estatales – incluyendo las dos principales contribuyentes al erario, la petrolífera YPFB y la telefónica ENTEL – a inversionistas extranjeros³ y utilizaría las acciones restantes para capitalizar fondos de pensiones privados que sustituirían a la previdencia pública. La premisa del plan era que el control y la inversión extranjera en las empresas ‘capitalizadas’ aumentaría su productividad y el valor de mercado de las empresas, así incrementando el valor de las acciones en los fondos de pensiones los cuales, por su vez, se constituirían en nuevas fuentes de inversión en el país con el consecuente refuerzo al proceso de crecimiento económico y desarrollo. Sin embargo, los efectos esperados no vinieron en la magnitud necesaria y fueron incapaces de compensar la pérdida de recaudación por la enajenación de empresas que representaban, en el momento, un 12,5% del PIB y un 60% del presupuesto estatal (KOHL; FARTHING, 2006, p. 109). “El flujo de capital por inversión extranjera directa no generó los cientos de miles de empleos anticipados. Mientras la eficiencia de las empresas aumentó, la recaudación del gobierno se desplomó sin el ingreso de la YPFB y ENTEL. Además, el anticipado incremento de la recaudación tributaria [no se materializó] en la medida en que las empresas reinvierten o transfieren sus ingresos hacia afuera en vez de distribuir ganancias y pagar impuestos en Bolivia” (KOHL; FARTHING, 2006, p. 122) y hasta instituciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial, quienes habían estado entre los principales impulsores de dichas políticas, han sido obligados a admitir eufemísticamente que los resultados han sido “menos que plenamente satisfactorios” en términos de desarrollo (KOHL; FARTHING, 2009)⁴.

En gran medida, ha sido esa percepción de fracaso y el descontento por ella generado en la población lo que han creado las condiciones para el largo y complejo ciclo de protestas sociales entre 2000-2005 que permitió la victoria electoral de Evo Morales en ese último año con una oferta programática centrada, entre otras cosas, en la superación del paradigma neoliberal en el país (HYLTON; THOMSON, 2007; KOHL; FARTHING, 2006). Durante los años de hegemonía neoliberal, gracias en gran medida a la mencionada pérdida de recaudación tras las privatizaciones Bolivia ha dependido de recursos internacionales como préstamos o donaciones internacionales para cerrar la brecha entre ingresos y gastos de su presupuesto en un orden de entre 8 y 10% de su PIB (SCHMALZ, 2012, p. 348), lo que le ha hecho sumamente vulnerable a presiones externas. Así, el programa económico de Morales – tributario de la así llamada ‘Agenda de Octubre’⁵ – tenía como uno de los objetivos centrales la recuperación de la soberanía

² “El fracaso económico ha sido tan severo que el ingreso per capita de Bolivia en 2005 era menor que lo que había sido 27 años antes, un resultado relativamente raro en la historia de las sociedades modernas” (WEISBROT, 2007, p. 1).

³ En la realidad, los inversionistas no necesitaban cancelar los montos de venta acordados al Estado, sino que tendrían un plazo de hasta siete años en el cuál deberían invertir dichas sumas en la expansión de las empresas.

⁴ Aunque lo hayan hecho, como recuerdan Kohl e Farthing (2009), tardíamente y mucho más para salvar las apariencias ante el viraje político en el país que por un reconocimiento sincero de los efectos negativos generados por dichas políticas.

⁵ Por el mes de ocurrencia de la llamada Guerra del Gas, en octubre de 2003, tras la cual renunció el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada y propició la aglutinación de demandas sociales difusas en torno a una base de proyecto

del país, para la cual la recuperación del control sobre sus recursos naturales figuraba como crucial. Es en ese sentido que se ha dado su primer acción de relieve con el decreto de 1er de Mayo de 2006 que inició el proceso de recuperación estatal del gas y demás hidrocarburos, la principal fuente de ingresos del país y que tras su ‘nacionalización’⁶ ha multiplicado significativamente la recaudación tributaria boliviana (véase Gráfico 1) y convertido el país en superavitario por primera vez en muchos años (ver Cuadro 1), con el consecuente incremento a su autonomía económica nacional (ver HIRST, 2013, p. 14–17).

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
-3,5	-3,7	-6,8	-8,8	-7,9	-5,5	-2,2	4,5	1,7	3,2	0,1	1,7	0,8	1,8

Fuente: Elaboración propia con datos de Estado Plurinacional de Bolivia (2012, p. 118).

La estrategia ha sido codificada en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) aprobado en 2007, lo cual propone un activo papel al Estado a través del control directo de los sectores estratégicos generadores de excedentes (como minería e hidrocarburos) así como de los sectores transversales al desarrollo como transportes y telecomunicaciones mediante el cual podría dirigir e inducir la industrialización nacional (ver CUNHA FILHO; SANTAELLA GONÇALVES, 2010; MINISTÉRIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, 2007). Así, conforme a la estrategia delineada el gobierno ha procedido a la nacionalización⁷ de una veintena de empresas en los rubros de hidrocarburos, minería, energía y telecomunicaciones⁸ bien como la creación de empresas estatales o mixtas de transporte e industria ligera (procesamiento de alimentos, producción de cartón y embalajes etc.) y, más recientemente, intentos de creación de una industria de base en petroquímica⁹ y metalurgia¹⁰, aumentando la participación del Estado en la economía de un 20% en 2005 a 34% en 2012 (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2012, p. 119).

contra-hegemónico común centrado en la recuperación del control de sus recursos (sobretudo el gas) y la refundación política del país mediante una asamblea constituyente (CUNHA FILHO, 2009; HYLTON; THOMSON, 2007).

⁶ Técnicamente, la así llamada tercera nacionalización del gas boliviano no ha sido una nacionalización *tout court*, sino una renegociación forzada del control de los activos y de los porcentuales accionarios de las empresas del sector dónde el Estado ha asumido control mayoritario, pero no se ha convertido en operador único ni tampoco ha expropiado sin pago a los bienes o paquetes accionarios asumidos (KAUP, 2010). Lo mismo ha pasado con las otras ‘nacionalizaciones’ emprendidas por el gobierno Morales.

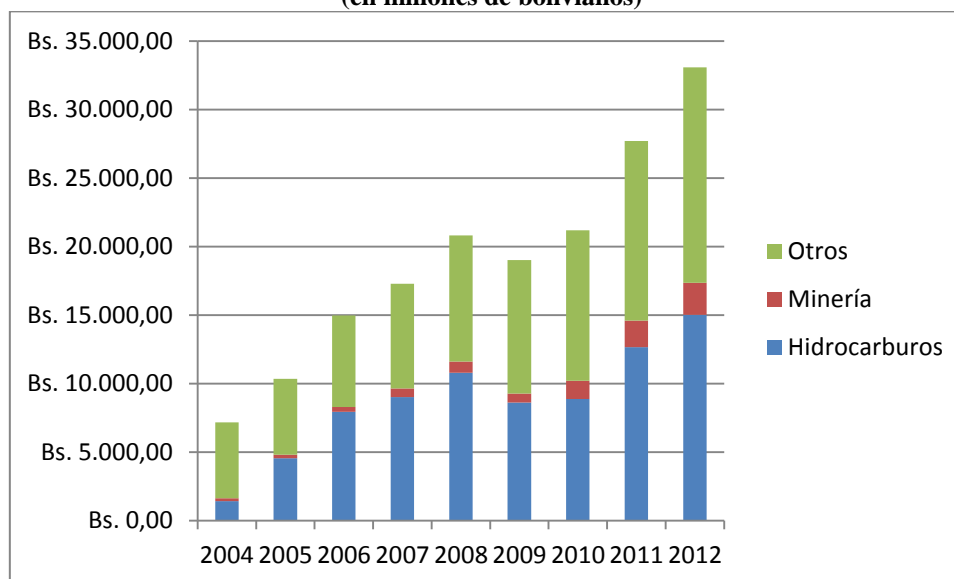
⁷ Ver nota 6 arriba.

⁸ Con excepción de algunas minas, todas las empresas nacionalizadas consistían en estatales privatizadas los anteriores años.

⁹ Tras un intento inicial fracasado en un escándalo de corrupción que cobró la prisión del entonces presidente de la YPFB y uno de los hombres fuertes del MAS en 2009, el país ha inaugurado su primer planta separadora de gas/líquidos en Río Grande, Santa Cruz, en 2013 y prevé inaugurar una segunda bastante más grande en Yacuiba, Tarija, en 2015. Asimismo, se ejecutan estudios para la construcción de una planta petroquímica de etileno y polietileno en la misma localidad y se prevé inaugurar en 2016 una planta de urea y amoníaco en Bulo Bulu, Cochabamba.

¹⁰ Los avances en la industrialización de la minería han sido bastante más limitados, como de hecho lo ha sido el mismo proceso de reestructuración del sector minero en comparación con el hidrocarburífero. La histórica COMIBOL sigue un actor residual en el sector y a excepción de unos pocos casos (Huanuni, Colquiri, Mallku Qhota...) no han sido revertido minas en favor del Estado. Pero el gobierno sí ha procedido en nacionalizar la fundición de estaño de Vinto, la cual se encuentra en (retrasado) proceso de ampliación y modernización y ha hecho esfuerzos parcialmente exitosos en reactivar el complejo polimetalúrgico de Karachipampa, en Potosí, desde su re-estatización en 2010. Además, ha ingresado en las etapas iniciales de industrialización del cobre en una *joint-venture* con la sur-coreana KORES y ha logrado establecer un proyecto-piloto estatal de industrialización de litio en el salar de Uyuni que ya produce en pequeñas escalas y para el cual busca ahora asociación con empresas extranjeras para ingresar en la producción en escala industrial (sobre el proyecto de industrialización del litio, ver STRÖBELE-GREGOR, 2013; ver VALLE; HOLMES, 2013 sobre el papel de la inversión asiática - sobre todo china - en el litio y otros proyectos mineros).

Gráfico 1: Recaudación Tributaria Boliviana, 2004-2012^a
(en millones de bolivianos)

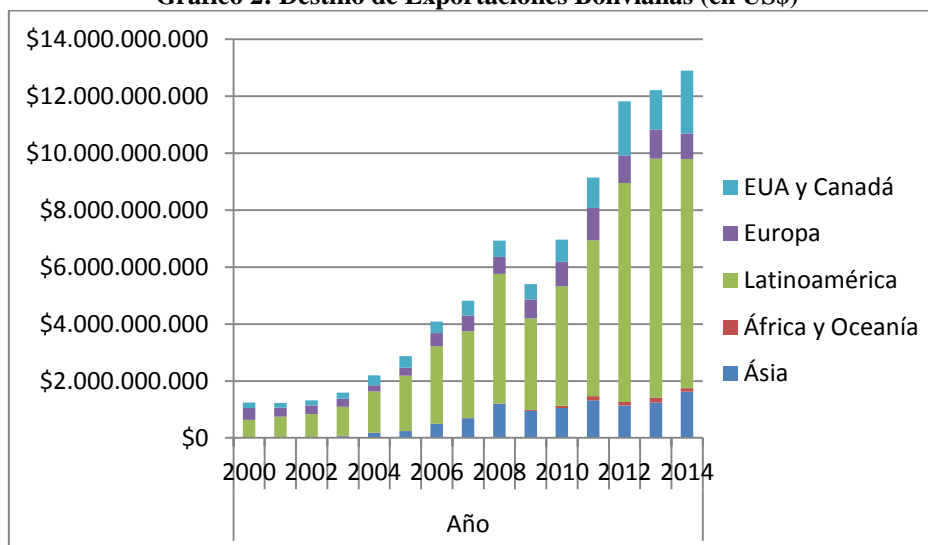


^a: No hay datos de los años anteriores ni todavía de los posteriores

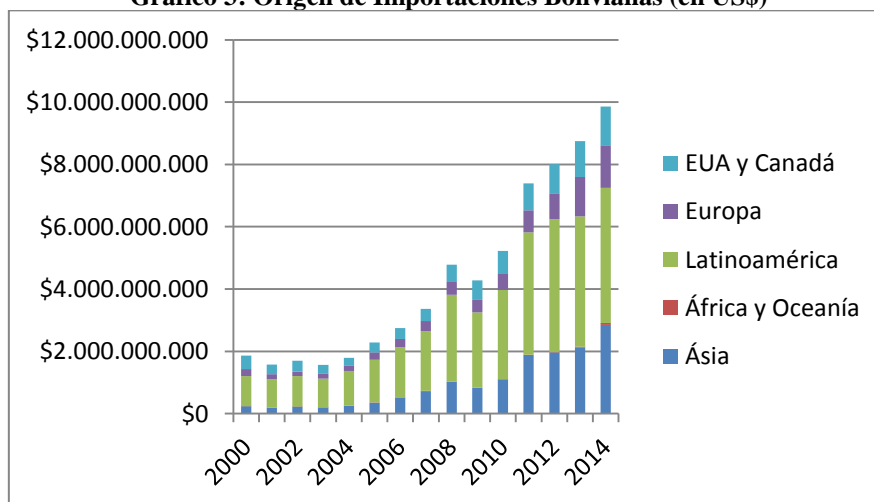
Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística.

Aunque la nacionalización de empresas haya implicado – sobre todo en los primeros años – fuentes importantes de fricción internacional¹¹, la nueva estrategia boliviana de desarrollo no ha buscado la estatización total de las inversiones ni mucho menos un aislamiento del país, sino más bien se ha puesto como objetivo una diversificación de las relaciones exteriores bolivianas como forma de obtener los recursos necesarios a su desarrollo y disminuir la dependencia relativa del país. De hecho, el mismo PND asigna a la inserción internacional del país un papel clave en su desarrollo reconociendo la necesidad de atraer capitales foráneos para su industrialización pero bajo la consigna presente en el plan y frecuentemente repetida por Morales de que el país requiere “socios y no patrones” (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, 2007, p. 242). Acorde a los lineamientos del PND, “El objetivo principal de la nueva política exterior consiste en utilizarla para la implementación de un nuevo modelo de desarrollo industrial [...]. Mediante nuevas alianzas estratégicas se pretende mejorar la capacidad de negociación del país con el objetivo de disminuir significativamente las dependencias estructurales” (SCHMALZ, 2012, p. 347–8; ver también CUNHA FILHO; DELGADO, 2010; KOHL; FARTHING, 2009; GARCÍA AGUSTÍN, En prensa). El país ha buscado activa y exitosamente insertarse en los procesos de integración regional en curso en Latinoamérica y diversificar sus socios comerciales en la región y más allá, incrementando muchas veces el valor total de sus exportaciones y al mismo tiempo disminuyendo significativamente su dependencia hacia los grandes centros económicos en Europa y Norteamérica (ver Gráfico 2 y Gráfico 3). Y pese a que el grueso de las exportaciones bolivianas siga representado por *commodities* de poco valor agregado (minerales, gas, soja...), al haber promocionado un mayor control estatal sobre la cadena productiva de gas y minerales el gobierno ha garantizado que una porción significativamente mayor de los ingresos percibidos se queden en el país y hayan contribuido a estimular la demanda interna y una mejor división de ingresos (MOLINA, 2013; WEISBROT; RAY; JOHNSTON, 2009).

¹¹ Ver, por ejemplo, Marco Cepik y Marcos Carra (2006) y Fuser (2014) sobre los impactos en las relaciones bilaterales con Brasil – el entonces mayor inversionista en el gas boliviano.

Gráfico 2: Destino de Exportaciones Bolivianas (en US\$)

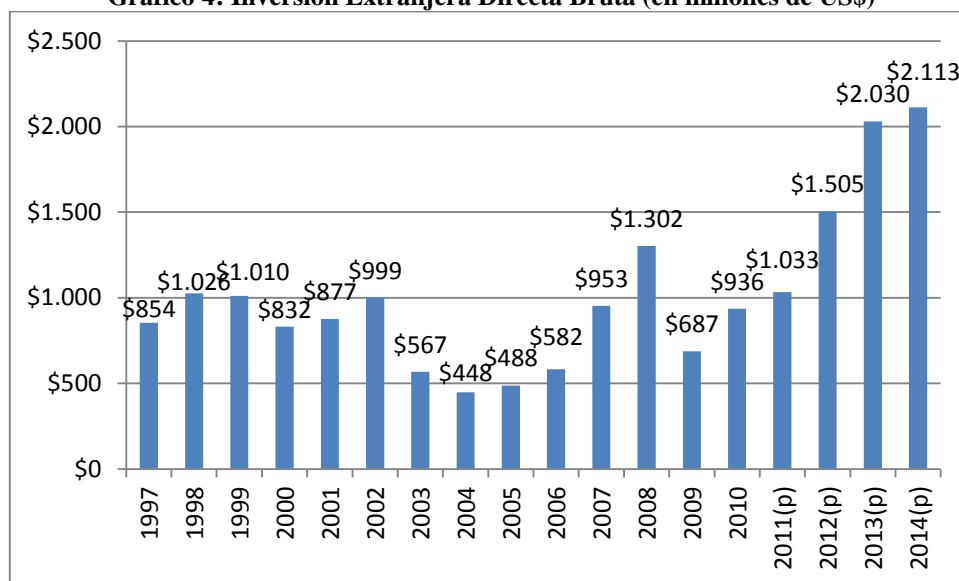
Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadísticas.

Gráfico 3: Origen de Importaciones Bolivianas (en US\$)

Fuente: Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadísticas.

Asimismo, ha buscado alejarse de la naturaleza subordinada de sus relaciones externas con Estados Unidos (SCHORR, 2012) y diversificar sus fuentes externas de financiamiento más allá de ese país y las instituciones financieras internacionales bajo su hegemonía como Banco Mundial y FMI, donde factores ideológicos de orden latinoamericanista y tercermundista han tenido algún papel pero lo que ha primado sobre todo han sido cuestiones de naturaleza pragmática en términos de mejores condiciones y maximización de los márgenes de maniobra del país (CUNHA FILHO; DELGADO, 2010; DELGADO; CUNHA FILHO, En prensa; GARCÍA AGUSTÍN, En prensa; HIRST, 2013; SCHMALZ, 2012; WEISBROT, 2007). La estrategia ha obtenido relativo éxito en la recuperación de los niveles de inversión extranjera como se puede ver en el

Gráfico 4 y, además, ha garantizado financiamiento a importantes obras de infraestructura vial y proyectos de industrialización desde fuentes antes poco usuales.

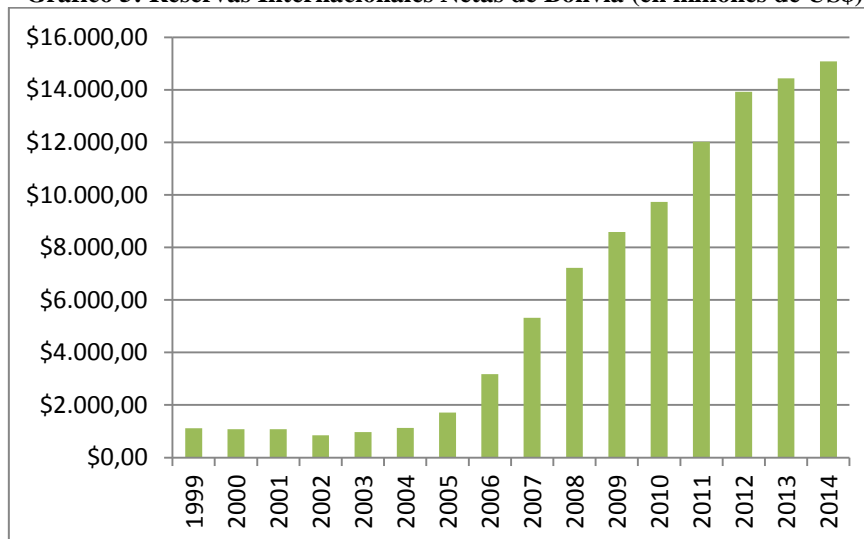
Gráfico 4: Inversión Extranjera Directa Bruta (en millones de US\$)

p: preliminar

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015, p. 23).

Por cierto, ni todos han llegado a buen término como es el caso, por ejemplo, del proyecto siderúrgico del Mutún. Proyectado en asociación con la empresa india Jindal Steel en 2006, la transnacional debería aportar inversiones de US\$ 2.300 millones en la obra pero la asociación fue cancelada en 2012 tras repetidos incumplimientos por parte de la empresa. Sin embargo, otros proyectos importantes como la industrialización del cobre en Corocoro (en asociación con la sur-coreana KORES), la construcción y lanzamiento de un satélite de comunicaciones (financiado y ejecutado con la cooperación del gobierno chino) o el tendido de una red de teleféricos para el transporte metropolitano en la ciudad de La Paz (en asociación con la austríaca Doppelmayr) sí han concluido satisfactoriamente, además de otros importantes proyectos en avanzado proceso de ejecución como la planta petroquímica de urea y amoníaco en asociación con la sur-coreana Samsung prevista para inaugurarse en el 2016 en Bulo Bulu. Al mismo tiempo, también permitió una acumulación record de divisas que casi doblaron tan solo entre 2005 y 2006 (de US\$ 1.714 millones a US\$ 3.178 millones) y siguieron creciendo a cada año llegando a US\$ 15.084 millones en fines de 2014 (ver Gráfico 5), equivalente a casi la mitad de su PIB de acuerdo con el Banco Central de Bolivia (BCB) y que hace con que el país tenga hoy, proporcionalmente, las reservas internacionales más grandes del mundo relativas al PIB. Muchos de los megaproyectos como la planta de urea, inclusive, vienen siendo financiados en buena parte con créditos del BCB provenientes de las reservas internacionales¹².

¹² El primer crédito del BCB con recursos de las reservas ha sido aprobado en septiembre de 2009 por un monto de US\$ 1000 millones hacia la YPF para proyectos de industrialización y producción. La planta de urea y amoníaco en construcción mencionada arriba, por ejemplo, es uno de los grandes proyectos financiados con créditos del BCB por un monto de US\$ 876 millones. La mencionada asociación con Samsung, en este caso, involucra la construcción de la planta, su operación en un primer momento mientras dure el entrenamiento de los técnicos bolivianos y la transferencia de tecnología.

Gráfico 5: Reservas Internacionales Netas de Bolivia (en millones de US\$)

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Central de Bolivia.

¿De la arena internacional como financiamiento a la arena internacional como reconocimiento?

Todo eso se ha revertido en un fortalecimiento de la capacidad ejecutoria del Estado, que ha incrementado la inversión pública en 252% (de un promedio anual de US\$ 581 millones entre 1999-2005 a un promedio de US\$ 2.046 millones entre 2006-2012¹³) (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2012, p. 123), con una ejecución de obras y políticas públicas incomparablemente superiores a las de sus antecesores: la construcción de carreteras, por ejemplo, ha prácticamente doblado, de los 887 km construidos entre 2001-2005 a los 1.676 km construidos entre 2006-2012¹⁴ (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2012, p. 74) y en la verificación de la función social de la tierra el gobierno ha saneado a 55,5 millones de hectáreas, a un costo promedio de US\$ 1,68/hectárea y beneficiando a 982.089 personas entre 2006-2012, comparado a 9,3 millones de hectáreas a un costo promedio de US\$ 9,13/hectárea y beneficiando a 174.963 personas entre 1996-2005 (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2012, p. 92). Eso ha permitido al país mantener un promedio de crecimiento del PIB superior a 5% al año (ver Cuadro 2), con bajas tasas de desempleo e importantes resultados sociales, como la significativa disminución de la pobreza (Cuadro 3) y la reducción de la desigualdad (Cuadro 4), que aunque sigan presentando valores elevados no dejan de representar un notable éxito en la disminución obtenida (ver también HIRST, 2013, sec. 2.2).

Y esos éxitos parecen estar llevando el país a un segundo momento en su estrategia de inserción nacional en dónde la arena internacional deja de ser vista principalmente como una oportunidad de apalancamiento ampliado de las necesidades internas de financiamiento para convertirse también cada vez más en un foro de divulgación de los logros del “modelo boliviano”.

¹³ En el 2011, por ejemplo, el gasto público boliviano fue superior a US\$ 2.400 millones de los cuales 67% fueron financiados con recursos generados internamente y apenas 5,6% del presupuesto ha sido proveniente de créditos y donaciones (HIRST, 2013, p. 17).

¹⁴ Vale destacar que la construcción y el mejoramiento de las carreteras, juntamente con obras de generación y distribución eléctrica, ha sido uno de los sectores más beneficiados por la búsqueda boliviana de nuevas asociaciones estratégicas internacionales, con una gran parte de las principales inversiones en el área conducidas por constructoras internacionales de distintos países financiadas en su mayor parte con créditos de sus países de origen o de fondos multilaterales como la CAF o el BID.

Cuadro 2: Crecimiento del PIB / año

Crecimiento del PIB (%)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio 2006-14
	4,8	4,6	6,1	3,4	4,1	5,2	5,2	6,8	5,4	5,1

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015, p. 7)

Cuadro 3: Reducción de la Pobreza en Bolivia, 2005-2013

% de la Población	2005	2013(p)
Pobreza Moderada	60,6	38,4
Pobreza Extrema	38,2	18,8

p: preliminar

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015, p. 61) e Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4: Desigualdad en Bolivia

Proporción entre ingresos, 10% más rico / 10% más pobre (en número de veces)		Índice de Gini	
1997	96	1999	0,58
2005	128	2005	0,60
2013	42	2012(p)	0,47

p: preliminar

Fuente: Elaboración propia con datos de Estado Plurinacional de Bolivia (2012, p. 5) y Ministerio de Economía y Finanzas (2015, p. 69).

Es cierto que tal objetivo de alguna manera ha estado presente desde el principio del gobierno Morales, quien siempre se ha valido del fuerte capital político asociado a su imagen como primer presidente indígena de Bolivia para obtener una presencia desproporcional a su peso en el sistema internacional¹⁵, y el mismo PND – promulgado en el 2007 – ya afirmaba buscar la valorización internacional de la identidad boliviana en sus especificidades y la proyección geopolítica del país como esenciales a su nueva política externa (MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO, 2007, cap. 5). De la misma manera, tampoco el país ha dejado de prescindir de la “dimensión financiamiento” de su inserción internacional como atestan la presencia de socios internacionales en los principales proyectos de desarrollo bolivianos actuales y los elevados índices de inversión extranjera directa. Pero la consolidación de la estabilidad política tras los difíciles y conflictivos primeros años del gobierno Morales sumada a los repetidos buenos resultados económicos y sociales obtenidos cada año parecen haber gradualmente inclinado el peso de la percepción gubernamental de la importancia de la arena internacional de las necesidades de financiamiento hacia las del reconocimiento de sus logros.

Aunque no se pueda precisar con exactitud cuándo se consolida dicho cambio, la consolidación de las profundas reformas institucionales traídas por la nueva constitución de 2009 y la estabilización política del segundo mandato presidencial de Morales (2010-2015) fueron precondiciones del mismo. Y dentro de esa segunda presidencia, el año 2012 parece especialmente indicativo del cambio de peso entre los polos de la estrategia internacional boliviana. En octubre de ese año el país emitió por

¹⁵ Por ejemplo, ha utilizado esa imagen para lograr una fuerte proyección del país en las cumbres climáticas internacionales como la COP-15 Copenhague 2009, en donde logró notable atención y tras cuyo fracaso organizó una cumbre climática alternativa en Tiquipaya, Cochabamba, en abril de 2010. Y aunque la imagen ecologista de Morales se haya arañado considerablemente en el plano interno posteriormente a las mencionadas cumbres (ver, por ejemplo, ROSSELL, 2012), el gobierno siguió utilizándose de manera bastante exitosa de la estrategia en cumbres ambientales posteriores, como la Río+20 en Río de Janeiro 2012 (AGUIRRE; COOPER, 2010; CUNHA FILHO, 2012b).

primera vez en casi un siglo¹⁶ bonos de la deuda soberana en mercados internacionales por un valor de US\$ 500 millones aduciendo, en palabras del ministro de Economía, Luis Arce, más la necesidad de posicionar a la economía boliviana como macroeconómicamente exitosa en el escenario internacional que la necesidad inmediata de los recursos captados. El éxito obtenido en la emisión de los títulos llevó el gobierno a repetirla en el mismo monto y con igual éxito en 2013 y planear una emisión de US\$ 1000 millones todavía por darse el 2015¹⁷. Pero sin lugar a dudas, el resultado simbólico ha sido realmente mucho más significativo que los montos recaudados y así fue celebrado por el gobierno, cuyo discurso siempre ha buscado marcar el éxito de la emisión de bonos como un reconocimiento de sus éxitos internos por parte de la misma comunidad financiera internacional que lo había criticado y amenazado en un primer momento.

Fue también en 2012 que Bolivia recibió a la 42ª Asamblea de la OEA en Cochabamba y logró un destacado papel en la Cumbre de Naciones Unidas por el Desarrollo Sostenible – Río+20¹⁸, ambos en junio, y en noviembre ha solicitado formalmente su adhesión plena al Mercosur¹⁹. Mientras la cumbre de la OEA no ha tenido mayores consecuencias más allá de los atritos con Chile por el acceso marítimo²⁰, el pedido de membresía plena en el Mercosur tiene cierta similitud con la emisión de los bonos soberanos en el sentido de que también se dio más por aspectos políticos que por consideraciones de orden económico: pese a que el Mercosur sea el principal destino comercial de las exportaciones bolivianas, su superávit con los miembros del bloque se debe eminentemente al gas, cuya exportación es regulada por tratados bilaterales con los vecinos y por lo tanto poco cambiaría con la adhesión. Además, es incierto si sería posible a Bolivia mantener al mismo tiempo su membresía en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y muchos empresarios bolivianos criticaron al gobierno por tomar la decisión sin la realización de estudios y demostraron preocupación ante sus posibles efectos económicos (CUNHA FILHO, 2012a).

El año de 2013 siguió con la misma dinámica de busca de protagonismo internacional y trajo la presentación formal de la demanda contra Chile en La Haya, el año internacional de la quinua de la FAO-ONU²¹ y la confirmación del pleito boliviano de albergar la carrera automovilística del Dakar en el 2014, que aunque haya sufrido críticas internas importantes – sobre todo de grupos ecologistas – fue celebrada por el gobierno como el ingreso del país a los circuitos de grandes eventos deportivos internacionales. Una lógica semejante tuvo la invitación hecha el mismo año – pero cuya aceptación oficial sólo sería confirmada en fines de 2014 – a que el papa Francisco visitara Bolivia en un momento en que ni siquiera estaban claras las señales hoy alabadas de progresismo político del papa católico. Pero fue la negativa de Francia,

¹⁶ La anterior vez había sido en principios de la década de 1920.

¹⁷ La nueva emisión de títulos de la deuda soberana está prevista en la ley del presupuesto 2015. Sin embargo, en principios del año el gobierno anunció la suspensión indefinida de la emisión por la fuerte caída de los precios internacionales del petróleo y otras *commodities* de la pauta exportadora boliviana para evaluar las nuevas condiciones financieras.

¹⁸ Ver nota 15.

¹⁹ Proceso de adhesión todavía en curso. Argentina, Uruguay y Venezuela ya ratificaron el protocolo boliviano de adhesión, pero todavía sigue pendiente su ratificación por los parlamentos de Brasil y Paraguay.

²⁰ El año anterior, 2011, Bolivia anunció su decisión de demandar a Chile en la Corte Internacional de Justicia de La Haya por el acceso soberano al Pacífico, la cual se concretaría con la presentación formal de la demanda en abril de 2013.

²¹ La quinua – “el grano de oro de los Incas” – es un nutritivo cereal andino muy valorado en los mercados internacionales y cuyo cultivo ha sido impulsado por el gobierno Morales y ha permitido una importante recuperación económica en la economía campesina de regiones del altiplano de La Paz, Oruro y Potosí. En 2010 el gobierno Morales empezó gestiones para promocionar internacionalmente las calidades del cereal y en 2011 logró la confirmación de la FAO del nombramiento de 2013 como el año internacional de la quinua.

Italia, España y Portugal en permitir el sobrevuelo del avión presidencial boliviano por sus espacios aéreos en el camino de regreso de una cumbre de países exportadores de gas en Rusia a demanda de Estados Unidos por la sospecha de que se transportaba al estadounidense Edward Snowden²² la que forneó la mejor proyección internacional en ese año al permitir que Morales hábilmente enmarcara el hecho como una agresión imperialista más hacia la soberanía y dignidad de su país renovadas por el éxito de su modelo. Asimismo, el gobierno coronó el año con el anuncio de su elección para presidir al grupo de naciones en desarrollo G77+China durante la gestión 2014, además de albergar ese año en Santa Cruz de la Sierra a la reunión del bloque en su simbólico aniversario de 50 años de fundación.

Grupo más grande de las Naciones Unidas en número de miembros²³, el G77+China posee un peso más bien marginal entre los distintos órganos del sistema ONU, pero por lo menos desde 2011, cuando estuvo presidido por Argentina, Bolivia ha buscado incidir en él con más peso y utilizarlo como amplificador de su voz internacional. Ya en la mencionada cumbre Río+20 ha buscado fortalecer sus propuestas de desarrollo sostenible a través del bloque, presentándolas como propuestas consensuadas al interior del mismo (ver ARKONADA, 2012; MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO, 2012) y así representativas de las demandas de las naciones no desarrolladas e incrementando por *proxy* la influencia boliviana en la definición de las propuestas, lo que según García Agustín (En prensa) es precisamente parte central de la estrategia internacional boliviana: la utilización de bloques o alianzas políticas en las cuales participa con potencias mayores como forma de influir primero al interior de dichos bloques en sus definiciones políticas para influir en el tablero internacional, por *proxy*, a través de esas potencias asociadas, lo que bien podría responder por la decisión de ingresar al Mercosur como socio pleno pese a las desconfianzas sobre sus efectos económicos directos.

La realización en Bolivia de la cumbre del bloque en el 2014, además, justo después de la obtención de un record histórico en el crecimiento del PIB nacional (ver Cuadro 2), fue así celebrada por el gobierno y utilizada como oportunidad imperdible para vincular las demandas del bloque por reformas en el sistema financiero internacional a la demostración de sus logros internos supuestamente obtenidos a la contracorriente de dicho sistema. Han sido frecuentes en los últimos años declaraciones del presidente celebrando el reconocimiento crecientemente extendido por instituciones inicialmente hostiles como el Banco Mundial y el FMI al éxito económico del país, siempre contrastando las anteriores posturas intervencionistas de dichas instituciones financieras y sus duras críticas iniciales al nuevo modelo con el nuevo momento donde buscan apoyar y elogian a las políticas gubernamentales planificadas. “El presidente del Banco Mundial no viene aquí a darnos recetas sino a apoyar nuestras propias políticas y recetas, nuestros programas desarrollados por nuestros ministerios. El Banco Mundial no chantajea ni impone condiciones, ya no más”, dijo Morales, por ejemplo, tras jugar un partido amistoso de fútbol con el presidente del Banco Mundial, Jim Yong Kim, por ocasión de la firma de un memorándum de cooperación para el cultivo sostenible de quinua en 2013²⁴, pero declaraciones semejantes han sido cada vez más frecuentes en los últimos años.

²² Supuestamente a pedidos del gobierno de Estados Unidos. Vale mencionar que tras las negativas de sobrevuelo, el avión presidencial realizó un aterrizaje de emergencia en Austria autorizado por su presidente, Heinz Fischer, cuyas buenas relaciones personales con Morales remontan de los trámites para la construcción del teleférico metropolitano de La Paz por la empresa austríaca Doppelmayr.

²³ En números de marzo de 2015, 134 miembros.

²⁴ Relato disponible en el sitio del Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/07/06/desarrollo-rural-para-reducir-pobreza-bolivia>.

Y es que de acuerdo a Inayatullah y Blaney (1995) los Estados periféricos tienden a buscar proyectarse hacia la arena internacional en cuanto “unidades de significado”²⁵ particulares y distintas del restante del sistema mundo en sus culturas nacionales y horizontes de sentido en la medida en que buscan consolidar en la práctica su propia soberanía. Pero su vulnerabilidad económica frente al sistema internacional actúa como limitante *de facto* al reconocimiento *de jure* por la comunidad internacional, por lo que necesitan de alguna manera asegurar su desarrollo interno como precondition de esa soberanía. Así, en la medida en que Bolivia vive un momento de cambios internos que le han posibilitado disminuir su vulnerabilidad externa y aumentar sus márgenes de soberanía interna, pero que además de eso han sido llevados a cabo como un ejercicio de profunda refundación nacional con la revaloración de sus culturas indígenas ancestrales y redefinición de su Estado como Plurinacional, tienda a valorarse como fuente autónoma de sus proyectos, verlos como un rasgo de distinción positiva frente al sistema internacional y buscar utilizar a ese sistema para proyectar y difundir esa autoimagen.

Consideraciones Finales

Tras casi dos décadas de amplio predominio de un modelo neoliberal de desarrollo anclado en la privatización de bienes públicos, apertura del mercado interno a la economía internacional y atracción como sea de capitales externos, el fracaso del modelo en garantizar crecimiento económico y mejoría en los niveles de vida bolivianos propició el regreso de un modelo más estatista a partir del 2006. Pero a pesar de que la estatización de algunas empresas anteriormente privatizadas y el nacionalismo económico de algunas medidas adoptadas pusieron al país en conflicto con instituciones financieras e inversores internacionales en un primer momento, el gobierno no ha buscado aislarse sino más bien una diversificar sus relaciones internacionales como forma de atraer los capitales necesarios y norteados por su plan de desarrollo.

Y aunque el país siga buscando ampliar su inserción internacional y atraer inversiones al país, los logros expresivos del nuevo modelo en términos del crecimiento económico y mejoría de los indicadores sociales parecen estar cambiando el peso relativo de la percepción de la esfera internacional para los objetivos bolivianos, de fuente de recursos para el desarrollo a foro de reconocimiento de sus éxitos inherentes.

Pero si esa dinámica es algo hasta cierto punto esperable en países periféricos económicamente exitosos, cabe recordar que la adquisición suficiente de riqueza es una condición necesaria al ejercicio de sus soberanías (INAYATULLAH; BLANEY, 1995, p. 13) por lo que la manutención de la práctica por Bolivia dependerá de la manutención de ese éxito actual. Y en la medida en que – pese a su actual buen momento y al buen colchón de reservas internacionales – la economía boliviana sigue vulnerable por su baja industrialización, rezago tecnológico y dependencia todavía pronunciada de la exportación de *commodities*²⁶, se vuelven pertinentes las indagaciones sobre hasta dónde podría llegar el modelo. Aunque todavía esté previsto un buen crecimiento del PIB para 2015²⁷, los impactos de la caída de los precios internacionales de minerales y (especialmente) de los hidrocarburos ya se han hecho sentir en el país y han ocasionado, por ejemplo, la suspensión indefinida de la nueva emisión de bonos de la deuda soberana (ver nota 17 arriba). El inicio de operaciones de importantes proyectos de

²⁵ “Units of meaning” en el original.

²⁶ Inclusive con muchos de los nuevos socios internacionales, como China, siguen reproduciéndose todavía los padrones de intercambio desigual con la venta de materias primas y compra de manufacturas (ver VALLE; HOLMES, 2013).

²⁷ El gobierno estima el crecimiento en 5,0%, mientras el FMI proyecta un crecimiento de 4,3% en 2015.

industrialización petroquímica y metalúrgica en los próximos años bien podría empezar a cambiar el patrón económico boliviano, pero sus efectos todavía están por observarse.

Pero por otro lado, cabe observar el hecho de que Morales haya logrado desde el principio una inserción internacional más grande que el peso relativo de Bolivia en el sistema por su capital político personal como líder indígena y defensor de la “Madre Tierra”. El presidente boliviano sigue buscando capitalizar de manera relativamente exitosa tales credenciales en favor de su país, como lo atesta el reciente anuncio del PNUD de que tomaría en cuenta al concepto indígena de Buen Vivir en su programa a ser presentado el siguiente año²⁸. Pero tal ocurre en un momento en que, internamente por lo menos, las credenciales ecologistas del presidente boliviano son cada vez más cuestionadas por la expansión de actividades económicas extractivas de las cuales depende el modelo, lo que pronto podría derivar también en el comprometimiento de su efectividad internacional.

²⁸ Ver <http://www.consuladodebolivia.com.ar/2015/05/21/onu-tomara-en-cuenta-el-buen-vivir-de-bolivia-y-ecuador-para-elaborar-su-programa/>

Referencias

- AGUIRRE, Jessica Camille; COOPER, Elizabeth Sonia. Evo Morales, Climate Change, and the Paradoxes of a Social-Movement Presidency. *Latin American Perspectives*, v. 37, n. 4, p. 238–244, 1 jul. 2010.
- ARKONADA, Katu. Río+20, repensando el desarrollo. *América Latina en Movimiento Online*, Quito, 10 jun. 2012. Disponible em: <<http://www.alainet.org/es/active/55523#sthash.RY1qS1Oa.dpuf>>. Acceso en: 7 jun. 2015.
- CEPIK, Marco; CARRA, Marcos. Nacionalização Boliviana e Desafios da América do Sul. *Análises de Conjuntura OPISA*, v. 3, n. 4, p. 1–13, 2006.
- CUNHA FILHO, Clayton M. A expansão do Mercosul: a Bolívia no centro da integração continental. *Boletim OPISA*, v. 8, n. 4, p. 6–8, 2012a.
- CUNHA FILHO, Clayton M. *Evo Morales e os Horizontes da Hegemonia: Nacional-popular e Indigenismo na Bolívia em perspectiva comparada*. 2009. Tesis de Maestría – IUPERJ, Rio de Janeiro, 2009.
- CUNHA FILHO, Clayton M. Rechaço ao capitalismo verde e sintonia com Cúpula dos Povos. *Boletim OPISA*, v. 8, n. 2, p. 13–15, 2012b.
- CUNHA FILHO, Clayton M.; DELGADO, Ana Carolina. Ideologia e pragmatismo: a política externa de Evo Morales. *Tensões Mundiais*, v. 6, n. 10, p. 287–310, 2010.
- CUNHA FILHO, Clayton M.; SANTAELLA GONÇALVES, Rodrigo. The National Development Plan as a Political Economic Strategy in Evo Morales’s Bolivia. *Latin American Perspectives*, v. 37, n. 4, p. 177–196, 1 jul. 2010.
- DELGADO, Ana Carolina; CUNHA FILHO, Clayton M. Bolivia-Brazil Foreign Relations: internal dynamics, sovereignty drive and integrationist ideology. In: GARDINI, GIAN LUCCA; ALMEIDA, MARIA HERMÍNIA TAVARES DE (Org.). *Latin American Responses to the Rise of Brazil*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, En prensa. .
- DUNKERLEY, James. *Political transition and economic stabilisation: Bolivia, 1982-1989*. London: Institute of Latin American Studies, 1990. (Research Papers, 22).
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Informe de gestión del Presidente Evo Morales*. . La Paz: Ministerio de la Presidencia, 2012. Disponible en: <http://www.presidencia.gob.bo/documentos/mensaje_29_de_enero.pdf>.
- FUSER, Igor. O mito da “generosidade” no contencioso Brasil-Bolívia do gás natural. *Tensões Mundiais*, v. 10, n. 18, p. 231–255, 2014.
- GARCÍA AGUSTÍN, Óscar. Reconfiguring political alliances and the role of swing states: the strategy of Bolivia and its relations with the BRICS. In: CHRISTENSEN, STEEN FRYBA; LI, XING (Org.). *Emerging Powers, Emerging Markets, Emerging Societies: Global Responses*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, En prensa. .

GRINDLE, Merilee S. Shadowing the Past? Policy Reform in Bolivia, 1985-2002. In: GRINDLE, MERILEE S.; DOMINGO, PILAR (Org.). . *Proclaiming Revolution: Bolivia in comparative perspective*. Cambridge, USA/London: David Rockefeller Center for Latin American Studies/Institute of Latin American Studies, 2003. p. 318–344.

HIRST, Monica. *A Presença do Brasil na Bolívia: Diálogo Político, Vínculos Econômicos e Cooperação Horizontal*. , Texto para Discussão., nº 1869. Brasília: IPEA, set. 2013.

HYLTON, Forrest; THOMSON, Sinclair. *Revolutionary Horizons: Past and Present in Bolivian Politics*. London/New York: Verso, 2007.

INAYATULLAH, Naeem; BLANEY, David L. Realizing Sovereignty. *Review of International Studies*, v. 21, n. 1, p. 3–20, 1 jan. 1995.

KAUP, Brent Z. A Neoliberal Nationalization?: The Constraints on Natural-Gas-Led Development in Bolivia. *Latin American Perspectives*, v. 37, n. 3, p. 123 –138, maio 2010.

KOHL, Benjamin H.; FARTHING, Linda. “Less Than Fully Satisfactory Development Outcomes”: International Financial Institutions and Social Unrest in Bolivia. *Latin American Perspectives*, v. 36, n. 3, p. 59 –78, Maio 2009.

KOHL, Benjamin H.; FARTHING, Linda C. *Impasse in Bolivia: neoliberal hegemony and popular resistance*. London/New York: Zed Books, 2006.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. *Memoria de la Economía Boliviana 2014*. . La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2015.

MINISTÉRIO DE PLANIFICAÇÃO DEL DESARROLLO. *Decreto Supremo 29272 - Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. Lineamientos Estratégicos 2006-2011*. La Paz: Gaceta Oficial de Bolivia. , 2007

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. *Bolivia en Río+20*. . La Paz: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2012.

MOLINA, Fernando. ¿Por qué Evo Morales sigue siendo popular? Las fortalezas del MAS en la construcción de un nuevo orden. *Nueva Sociedad*, n. 245, p. 4–14, 2013.

ROSSELL, Pablo. 2011: ¿el parteaguas del evismo? Bolivia después del conflicto del Tipnis. *Nueva Sociedad*, n. 237, p. 4–16, 2012.

SCHMALZ, Stefan. Reorientación de la política exterior boliviana: ¿avanzando hacia un bloque sudamericano de izquierda? In: ERNST, TANJA; SCHMALZ, STEFAN (Org.). . *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*. La Paz: Plural Editores, 2012. p. 347–373.

SCHORR, Bettina. ¿Una jerarquía clara? Las relaciones bilaterales entre EE UU y Bolivia durante el gobierno de Evo Morales. In: ERNST, TANJA; SCHMALZ,

STEFAN (Org.). . *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*. La Paz: Plural Editores, 2012. p. 325–346.

STRÖBELE-GREGOR, Juliana. El proyecto estatal del litio en Bolivia: Expectativas, desafíos y dilemas. *Nueva Sociedad*, n. 244, p. 75–83, 2013.

VALLE, Valeria Marina; HOLMES, Héctor Cueto. Bolivia's Energy and Mineral Resources Trade and Investments with China: Potential Socioeconomic and Environmental Effects of Lithium Extraction. *Latin American Policy*, v. 4, n. 1, p. 93–122, 2013.

WEISBROT, Mark. *Bolivia's Economy: The First Year*. , Issue Brief. Washington, D.C.: Center for Economic and Policy Research, jan. 2007. Disponible en: <http://www.cepr.net/documents/publications/bolivias_economy_the_first_year.pdf>.

WEISBROT, Mark; RAY, Rebecca; JOHNSTON, Jake. *Bolivia: The Economy During the Morales Administration*. . Washington, D.C.: Center for Economic and Policy Research, dez. 2009. Disponible en: <<http://www.cepr.net/documents/publications/bolivia-2009-12.pdf>>.

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform. In: WILLIAMSON, JOHN (Org.). . *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990. v. 1. p. 90–120. Disponible en: <<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=486>>. Acceso en: 4 abr. 2012.