

EL CÁRTEL DE EVO: UN MODELO DE CORRUPCIÓN EN BOLIVIA

Diego Ayo, Phd

La Paz, julio de 2018



EL CÁRTEL DE EVO: UN MODELO DE CORRUPCIÓN EN BOLIVIA

© Diego Ayo, PhD

Fundación Vicente Pazos Kanki

Calle Gabriel René Moreno N° 1367, Telf. 2971949

Diseño: Percy Mendoza

Impresión: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

D.L. XXXXXXXXXXXXX

ISBN. XXXXXXXXXXXXX

La Paz, 2018

TABLA DE CONTENIDO

Prólogo	7
I. Introducción	9
II. El cártel (o del modelo de partido-cártel al cártel)	15
1. En cuanto al rol de los partidos.....	15
2. En cuanto a las reglas que regulan la competencia electoral.....	16
3. En cuanto al tipo de representación.....	17
4. En cuanto a la autonomía partidaria respecto al gobierno.....	18
5. En cuanto al financiamiento.....	19
6. Los costos del modelo y el verdadero significado del cártel.....	20
III.El cártel: cómo garantizar su existencia o la democracia sin competencia	23
1. La politización judicial: perseguidos, exiliados y auto-inculpados políticos.....	25
2. Medios y gastos de campaña: solo el gobierno puede solventar los costos electorales.....	27
3. Autonomías en disputa con el Evo Cumple: la dificultad de los líderes territoriales para salir a la palestra política.....	30
4. El sometimiento del Tribunal Constitucional y la conversión de la Constitución en papel mojado. Un nuevo parámetro de anti-competitividad.....	32
5. Elecciones y el “contaminado” Tribunal Electoral vigente.....	35
6. Las Fuerzas Armadas.....	37

7. De la competitividad democrática plena a la no competitividad.....	39
i. Se transcurre de una competencia abierta sin restricciones – <i>democracia plena</i> –a un modelo de competencia restringida.....	40
ii. Se genera un proceso de <i>acumulación autoritaria</i> (no predefinida, pues no debe terminar necesariamente en un régimen de dictadura)	40

**IV. El cártel: cómo garantizar su funcionamiento o el modelo de
captura, clientelismo, matonaje, clanificación y corrupción
(gansteril)**..... 43

1. La captura.....	43
CAMCE, como ejemplo 1.....	45
Misicuni, como ejemplo 2	47
Barcazas chinas, como ejemplo 3	51
OAS, como ejemplo 4.....	53
Reflexión de cierre.....	53
2. El clientelismo	55
Fondo Indígena, como ejemplo 1	57
33 camiones y JRQ, como ejemplo 2	60
La Masacre de El Alto, como ejemplo 3.....	63
El Aeropuerto de Chimoré, como ejemplo 4	65
Reflexión de cierre.....	66
3. El matonaje.....	68
La red de extorsión y Ostreicher, como ejemplo 1.....	69
Los medios de comunicación, ATB e Iturri como ejemplo 2	71
Militares, Empresa de Construcción del Ejército, como ejemplo 3.....	74
Reflexiones de cierre.....	77
4. La clanificación.....	80
La Caja Nacional de Salud, como ejemplo 1	81
EMAPA, como ejemplo 2	83
Lamia, como ejemplo 3.....	84
BOA, como ejemplo 4.....	86
Quipus, como ejemplo 5	88
Entel, como ejemplo 6.....	90
Reflexiones de cierre.....	91
5. Gansterismo (o las luchas internas dentro del cártel).....	92
Santos Ramírez, como ejemplo 1.....	93
Canal 7, como ejemplo 2.....	95
Banco Unión, como ejemplo 3	97
Reflexiones de cierre.....	99

V. El cártel: cómo garantizar su impunidad o el quiebre del Estado de Derecho 103

- 1. Un apunte teórico sobre la democracia y el Estado de Derecho 103
- 2. Los escenarios del control político del gobierno sobre la democracia y el Estado de Derecho..... 106
- 3. La ecuación de la resignación, seguir perdiendo votos, pero ganando jueces 114
- 4. Del cumplimiento pleno del Estado de Derecho al incumplimiento.... 116

Bibliografía..... 119

PRÓLOGO

La historia de América Latina ofrece una variada gama de ejemplos de presidentes que asumieron sus cargos prometiendo una lucha frontal contra la corrupción y terminaron por engendrar sistemas no menos corruptos: Alberto Fujimori o Fernando Collor, en el siglo pasado, y Lula, el Comandante Chávez o Evo Morales, en este nuevo milenio, ilustran esta certeza. ¿Cómo es que sucede lo mismo en diferentes realidades a pesar de un inicio plagado de buenas intenciones? Parece no haber duda alguna: los sistemas políticos que concentran las decisiones en el Poder Ejecutivo, debilitan la independencia del Poder Judicial, inhiben la participación social en la marcha de la gestión pública y, sobre todo, personalizan el poder en la figura del presidente, tienen mayor probabilidad de consolidar “modelos” corruptos. ¿Qué significa esto? Conviene responder esta interrogante, estableciendo una primera certeza: la corrupción no es un asunto de buena o mala voluntad, es un asunto de diseño y aplicación de instituciones que favorecen o desfavorecen la fiscalización en el Poder Legislativo, la supervisión en la gestión pública, la sobriedad judicial y/o el control social. Nuestra democracia desfavorece estas cuatro capacidades institucionales: los sonoros aplausos a cuanto ministro es interpelado, la inexistencia de mecanismos de medición de los resultados de la gestión, el estado de absoluta decadencia judicial que caracteriza al “proceso de cambio” o la cooptación social sufrida a lo largo de los últimos doce años, ponen en evidencia la orfandad institucional existente propicia para el enseñoramiento de la corrupción.

Precisamente debido a este estado de fragilidad institucional, es pertinente señalar la segunda certeza: la corrupción no es un asunto de cantidad, es un asunto del tipo de modelo institucional de corrupción que se logra establecer.

El eterno e inmisericorde debate sobre si el periodo neoliberal fue más o menos corrupto que éste, no es el dilema a zanjar. No es un problema de cifras y, por ende, no es un asunto de deportividad: ¿quién ha sido el campeón en la corrupción? En verdad, lo relevante es el tipo de modelo de corrupción que se instaura. Nuestra intención es esa: visualizar el modelo de corrupción vigente. Ello no nos lleva a desconocer la corrupción que permeó el periodo 1985-2005. Por ejemplo en 2002, el índice de Transparencia Internacional situaba a Nicaragua, Venezuela, Paraguay y/o Bolivia entre los 20 países más corruptos del mundo. Asimismo, el Latinobarómetro reflejaba el sentir de la población del continente que en un 71% consideraba que los funcionarios públicos “son corruptos”. En suma, nuestro interés no es develar el tipo de modelación de la corrupción de esa época sino reconocer que sí tuvo lugar, no con el objetivo de menguar el desborde de este nuevo modelo liderado por Evo Morales, sino de reiterar la tesis propuesta: la corrupción no se mide con ejercicios aritméticos sino obteniendo la radiografía del esqueleto mismo de la corrupción. Es lo que buscamos hacer en este trabajo.

Finalmente, cabe remarcar una tercera certeza como colofón a lo argumentado: la corrupción en modelos relativamente estables de funcionamiento no es la excepción, es la regla. La corrupción no es una brisa de aire frío sobre un cuerpo inmaculado. No, es la entraña misma del cuerpo, que respira, se mueve y piensa no al margen de la corrupción sino precisamente por ella y para ella. Vive a sus expensas y para su gratificación. Si hoy hay un nuevo Leviatán, sin dudas que éste lleva por nombre Corrupción así con mayúsculas y sin apellido.

Son estas certezas que han motivado a presentar este trabajo: el Cártel de Evo, cuya intención más que abundar en cifras (tarea a resolverse en un siguiente fascículo), se decanta por visibilizar la existencia del modelo de corrupción del periodo político actual, comprender sus engranajes y advertir sobre sus peligrosos efectos sobre la misma democracia, amenazada por los tentáculos de un monstruo que para nuestro pesar, se pretende perpetuar.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene la intención de comprender cómo es que se manifiesta la corrupción en Bolivia. Hemos observado con admiración cómo es que ésta se torna reiterativa en diversas reparticiones del Estado. Precisamente por ello consideramos que la corrupción no es un fenómeno marginal del sistema político boliviano y, en particular, del “Proceso de Cambio” iniciado en 2006 bajo el liderazgo del presidente Evo Morales. No, no lo es. Por el contrario, a lo largo de esta década transcurrida se ha ido sedimentando un modelo político y económico que denominamos “el modelo de cartel” o el “Cártel de Evo”. Vale decir, la corrupción no se manifiesta aisladamente, lo hace de un modo integral en base a una estructura de poder que funciona sobre seis pilares:

El primer pilar tiene que ver con lo que denominamos el **“escenario de partida”**. Consiste en tener un control lo más férreo posible de la democracia electoral y su entorno institucional. Esta es la garantía básica sobre la que se asienta este modelo. Lo que equivale a afirmar que si se produjera la alterancia en el poder con razonable puntualidad (cada cinco años), el modelo de cártel correría riesgos. El modelo, por ello, debe garantizar su continuidad como mecanismo privilegiado de eliminación de cualquier competidor político. El cártel tiene como propósito central monopolizar el mercado (en este caso, político) estableciendo relaciones informales/personales que garanticen la no-competencia. Precisamente en esta necesidad de *cartelizar* el panorama político es que se produce el **quiebre de la democracia (electoral)**. Reitero esta forma de disrupción institucional es la garantía sobre la que se asienta el modelo de cártel vigente hoy en Bolivia. Garantiza, valga la redundancia, *la permanencia indefinida del cártel*. O, para decirlo en forma clara, garantiza la

existencia misma del cártel al impedir la realización de elecciones competitivas que puedan sacar del poder al grupo que integra ese cartel.

El segundo, tercer, cuarto y quinto pilares tienen que ver con la necesidad de garantizar *el funcionamiento expedito del cártel*. Veamos:

El segundo pilar tiene el propósito de monopolizar el manejo del “excedente”. Y cuanto mayor sea este “excedente”, mejor. No es casual que unas pocas obras de inversión pública se lleven la mayor tajada del presupuesto en acuerdos comerciales con empresas predominantemente transnacionales. **Este fenómeno se conceptualiza como captura**, que consiste en el vínculo incestuoso entre funcionarios gubernamentales y empresarios (usualmente extranjeros). La política se entrelaza con la economía de un modo soterrado y usualmente ilegal para garantizar la extracción expedita de las mayores rentas fiscales del Estado.

El tercer pilar tiene el objetivo de forzar que los principales actores institucionales se sometan al cartel. Para lograr ese propósito se exige la subordinación de las Fuerzas Armadas y Policía, Poder Judicial, actores paraestatales (Contraloría, Defensor del Pueblo, Fiscalía), gobiernos autonómicos (opositores), entre los más destacados. Contra ellos se utilizan mecanismos de extorsión política. No quedan exentos de este modelo aquellos actores sociales como los medios o las empresas nacionales.

La lógica es cruel: “si quieres ascender como general del Ejército, debes reprimir cuando te lo ordene”; “si quieres que no te hundamos por denuncias de prevaricato, es mejor que no defiendas a opositores y además te ayudamos en tu carrera judicial”; “si quieres crédito y que no te expropiemos tu empresa, haz negocios, pero no política”, además de un largo etcétera de relaciones personalizadas, y que precisamente por ese carácter, suplen a la misma ley. La institucionalidad se quiebra por ello con la consolidación de relaciones informales, secretas y personales de algunas, y solo algunas, autoridades judiciales, autonómicas, militares y demás, con funcionarios públicos. **Ello da pie al fenómeno del matonaje**. Ésta no se distingue por el uso de la violencia indiscriminada, como usualmente se piensa, sino por el establecimiento de lazos de extorsión/protección personalizados: “tú haces esto y yo te garantizo protección”.

Un cuarto pilar tiene el objetivo de crear una sociedad única, aquella que ha sido bautizada con pomposidad teórica como “movimientos sociales”. El cártel requiere una doble condición de apoyo: en las urnas y en las calles. Los movimientos sociales garantizan o pretenden hacerlo ese doble soporte político. Su premio, a cambio, consiste en otorgarles diversos subsidios, viajes, prebendas, cargos y emolumentos que dan pie a la aparición del **clientelismo**.

Un quinto pilar se relaciona al uso patrimonial de los bienes del Estado para beneficio privado de familiares, amigos, socios, compinches y demás alia-

dos inmediatos que conforman **el círculo íntimo de poder** y por ese sitio de **poder posicional** reciben empleos (las famosas “pegas”), becas, subsidios de diversos tipos, influencia en la determinación de dónde va la inversión pública (por ejemplo, hacia negocios privados propios) y demás dádivas estatales que terminan por sedimentar el siguiente fenómeno: **la clanificación o dinastización estatal**.

Finalmente, un sexto pilar tiene que ver con lo que denominamos “**el escenario de cierre**”. Consiste en tener un control lo más férreo posible del Estado de Derecho en sus diferentes expresiones, judiciales, mediáticas y socio-políticas. Esta es la garantía básica sobre la que descansa este modelo. Lo que equivale a afirmar que si se tuviese un Poder Judicial independiente, medios de comunicación con capacidad de supervisar el funcionamiento del gobierno y una sociedad civil organizada para controlar el manejo de la gestión pública (a través de ONG, fundamental aunque no exclusivamente), el modelo correría riesgo en tanto la corrupción sería penalizada. El modelo no se puede permitir ese lujo. El modelo debe copar el Poder Judicial, estatizar los medios y/o marginar a la sociedad controladora para ofrecer el requisito último pero vital del modelo de cártel: la impunidad. De ese modo, se elimina cualquier pretensión de transparencia.¹ **Ello da pie al quiebre del Estado de Derecho, que garantiza que el cártel no rinda cuentas. Por ello, la rendición de cuentas como requisito básico para la consolidación de la democracia liberal se extingue. Y si en el “escenario de entrada” atestiguábamos el quiebre de la democracia (electoral), en este “escenario de cierre”, presenciamos el quiebre del Estado de Derecho.**

Estos seis pilares coadyuvan a edificar y rubricar el funcionamiento del modelo de cártel. Sin embargo, aún queda por mencionar una forma de quiebre institucional anti-sistémico: se trata del fenómeno denominado gansterismo, que hace referencia a aquellos funcionarios públicos que desean apropiarse de recursos fiscales sin la intención de “retroalimentar” la marcha del modelo. Los “actos corruptos independientes” atentan contra el cártel y, por tanto, deben ser penalizados con el mayor rigor.

He ahí la paradoja: los seis pilares propios del modelo de cártel son pilares **sistémicos: coadyuvan al funcionamiento eficiente del modelo**. En este último caso, la situación es inversa: los hechos corruptos de grupos que desean ser “autónomos” del cártel, se convierten en *anti-sistémicos*.

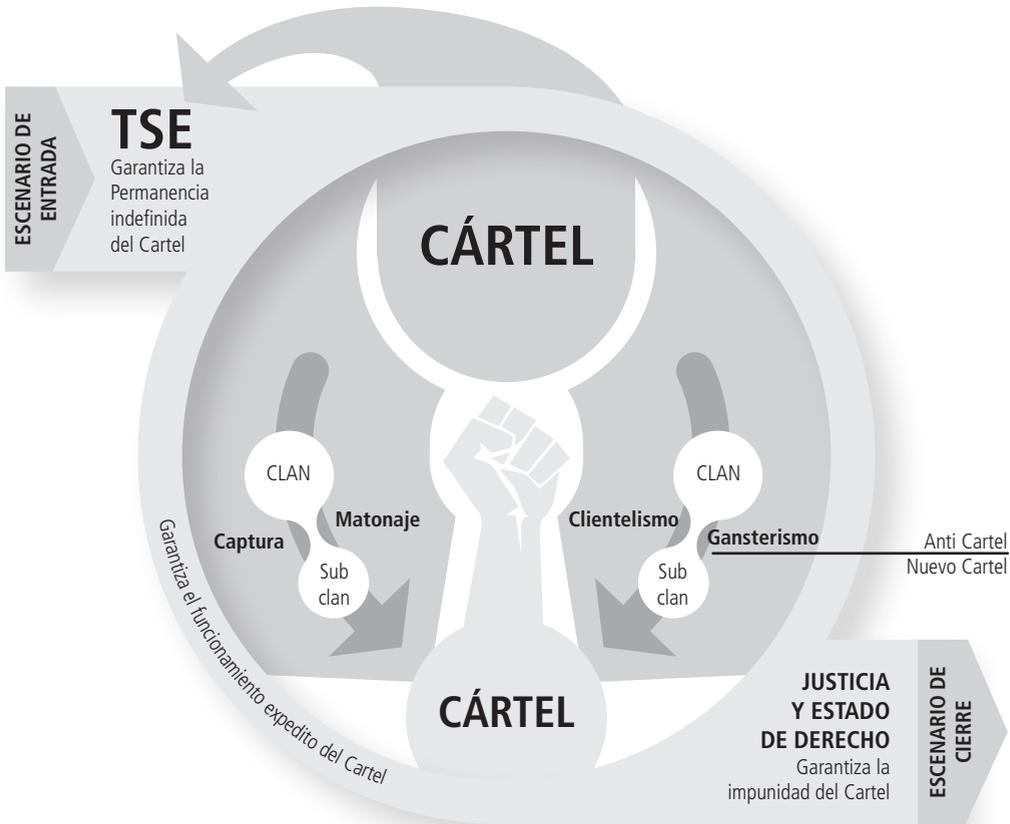
1 Se debe tener presente que el fenómeno del matonaje supone la aparición de una dinámica de extorsión/protección con la variada gama de actores que conforman la estructura de poder en Bolivia, mientras que el copamiento del Estado de Derecho, como el sexto pilar, exige el copamiento de los actores encargados de la rendición de cuentas. Interactúan, en algunos casos, con los mismos actores aunque con un cariz distinto según la situación.

Ya que este último fenómeno supone un riesgo para la estabilidad del cártel, la misión de este último es pues combatir el gansterismo. No es casual que este tipo de actos irregulares (gansteriles) se dan usualmente a conocer por denuncias dentro del mismo Estado (o, en su defecto dentro del mismo gobierno) y lo hacen no por un compromiso incondicional con la transparencia y/o la ética, sino por la necesidad de preservar el cártel.

Los casos más vistosos del gansterismo, si bien son los más mediatizados, no son necesariamente los más atentatorios contra el régimen democrático y el Estado de Derecho. No, en verdad la captura, la mafia, el clientelismo y la clanificación aunque no adquieren (tanta) visibilidad mediática que el gansterismo, no por ello son menos destructivos.

Veamos el gráfico que resume nuestra hipótesis de trabajo:

EL MODELO DE CORRUPCIÓN DE CÁRTEL O EL CÁRTEL DE EVO²



2 Nos basamos en Michael Johnston, *Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

En suma, la corrupción si bien conceptualmente entraña la utilización de bienes públicos como si fuesen privados, obteniendo ventajas de forma usualmente secreta y privada, no es únicamente un fenómeno puntual referido al acto manifiesto (un soborno, una contratación dirigida o un chantaje específico, entre otros actos visibles) sino un ciclo de degradación pública que incluye ciertamente la variable fiscal (los dineros extraídos de forma variada al Estado) pero, sobre todo, involucra una plataforma institucional política, social y jurídica. Forma un combo que no se restringe a enunciarla como corrupción sino, precisamente, como cártel. El cártel visualiza ese *todo*.³

Al presente capítulo introductorio le sigue un segundo capítulo teórico que explica el concepto de cártel. Un tercer capítulo se detiene en el denominado escenario de entrada o el escenario de **quiebre de la democracia**. El cuarto capítulo consta de distintos acápite que explican, correlativamente, los fenómenos de la captura, extorsión (o mafia), clientelismo, clanificación y gansterismo. Un quinto capítulo explica el escenario de cierre o de **quebrantamiento del Estado de Derecho**. Y un sexto capítulo final ofrece las conclusiones del trabajo.

3 Esta investigación no desconoce la presencia del narcotráfico y el contrabando como fenómenos que inciden en el funcionamiento del modelo de cártel. Sin embargo, por su relevancia temática, densidad teórica y abundancia histórica, se abordará esta trama en otro trabajo.

II. EL CÁRTEL (O DEL MODELO DE PARTIDO-CÁRTEL AL CÁRTEL)

La denominación de partidos-cártel está muy difundida en el ámbito de la ciencia política.⁴ No pretendo desarrollar un debate teórico sobre el tema, pero sí es imprescindible remarcar las diferencias que tiene el modelo democrático hoy vigente de aquel que lo antecedió de 1982 a 2005. Una vez lo hagamos, comprenderemos el concepto de cártel usado en este trabajo. Precisamente en este afán de ser lo más didáctico posible, comienzo señalando la presencia de un modelo de partidos “atrapa-todo” en el periodo anterior y de un modelo de “partido-cártel” en el periodo vigente.

1. En cuanto al rol de los partidos

Los partidos se constituyeron en puentes entre el Estado y la sociedad civil. La característica central del modelo de partidos del periodo denominado “neo-liberal” estuvo centrada en reclutar votantes de cualquier orientación política (esa es precisamente la condición de partidos “atrapa-todo”), con el objetivo de obtener la mayor cantidad de votos de la sociedad, y, de ese modo, conseguir “**llegar al poder**”. Los partidos se convirtieron en los mediadores privilegiados de la sociedad civil con el gobierno. Miraban desde el centro tanto al gobierno como a la sociedad. Fungían de puentes.

⁴ Me baso especialmente en las reflexiones de los politólogos Richard Katz y Peter Mair; cf. El último libro de Peter Mair al respecto, *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Alianza, Madrid, 2013, capítulos 2 y 3.

En el siguiente periodo (2006 a la fecha), el partido-cártel deviene dominante, convirtiéndose en un representante del Estado. La vigencia de partidos dedicados a reclutar votantes de cualquier orientación política, con el objetivo de obtener la mayor cantidad de votos de la sociedad y, de ese modo, conseguir “llegar al poder”, no es ya el propósito central buscado. No, el objetivo de este modelo es “**mantenerse en el poder**”, y para ello si bien la obtención de la mayoría de votos es aún un requisito válido, no es ya el único y posiblemente ni siquiera el más importante. Lo más importante es preservar el poder aunque para lograrlo sus representantes incluso violen la mayoría democrática (no hay duda que no se ha respetado el resultado del referéndum del 21f de 2016). Y ello lo pueden hacer con el control férreo del Estado, desde el cual, manipulan datos, modifican reglas, impiden una amplia libertad de prensa, entre otras acciones que evitan la competencia. De ese modo, los partidos ya no son los mediadores privilegiados de la sociedad civil con el gobierno sino los “creadores” de sociedades “a medida” de los gobernantes de turno. Ya no miran desde un punto neutro intermedio al gobierno tanto como a la sociedad sino lo hacen desde el Estado mismo, en una panorámica mirada de arriba a abajo. Por tanto, tampoco fungen de puentes sino de oficinas estatales destinadas a preservar su (privilegiada) posición: “El partido-cártel actúa como agencia estatal y con su entronización los partidos dejaron de ser intermediadores entre la sociedad civil y el Estado para convertirse en representantes del Estado”.⁵

2. En cuanto a las reglas que regulan la competencia electoral

Las reglas electorales buscaron ser claras en el periodo “neoliberal”. La competencia fue exclusivamente electoral. La existencia de reglas electorales claras o lo que en teoría política se denomina la lógica democrática dotada de “incertidumbre en los resultados pero certidumbre en las reglas”,⁶ fue la pauta dominante. La democracia se convirtió así en el “único juego en la cancha”.⁷ Teniendo este campo definido, la competencia política se desarrolló exclusivamente en el campo electoral.⁸

5 Jacqueline Jiménez Polanco, “La corrupción política en la República Dominicana y la entronización del partido cartel”, en *RIPS*, vol. 15, No. 2, 2016, p. 14.

6 Adam Pzeworski, *Democracy and the Markets, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latinamerica*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, p. 71.

7 *Idem*.

8 Ello no desconoce que el proceso histórico que dio lugar a la consolidación de una Corte Nacional Electoral altamente prestigiosa, fue complejo y traumático. Baste recordar la inefable “Banda de los Cuatro” que montó en la elección presidencial de 1989 un fraude electoral bochornoso a favor del MIR y

A lo largo del “proceso de cambio”, las reglas electorales, así como otras instituciones, se han convertido en componentes centrales de la competencia política que favorece al oficialismo. En este modelo la competencia no es solo por los votos sino por el control de las instituciones que tienen tuición sobre los votos. La competencia es pues por los votos, pero también por las reglas. La máxima de “incertidumbre en los resultados, pero certidumbre en las reglas”, va mutando por la “incertidumbre en los resultados e incertidumbre en las reglas” (en un régimen autoritario la ecuación es de “certidumbre en los resultados e incertidumbre en las reglas”).

Ello genera por tanto una doble incertidumbre, propia de este modelo político: la incertidumbre institucional y la incertidumbre informacional, que tiene que ver con la certeza de que quienes manejan el partido-cártel nunca tienen la suficiente información como para saber si se mantienen en el poder.⁹ Tampoco hay duda que el juego perverso de interpretaciones constitucionales para dar curso a la re-postulación de Evo Morales es parte de esta trama de competitividad no solo en las urnas sino en los moldes institucionales (constitucionales). Por ende, la competencia política no se desarrolla exclusivamente en el campo electoral sino en aquel institucional.

3. En cuanto al tipo de representación

Los militantes fueron la base de los partidos de 1985 a 2003. Las dirigencias partidarias mantuvieron el mando. La presencia de militantes partidarios, que se inscribían al partido político y lo apoyaban preferencialmente en coyunturas electorales, descolló como el rasgo principal. Ello generó una dinámica de doble intensidad temporal: alta en épocas electorales y baja en periodos no electorales. El partido encendía la mecha electoral y los militantes se aprestaban a actuar. La batuta la tenía y la tuvo la dirigencia del partido y, en ese sentido, la representación fue por delegación: “nosotros los militantes (y simpatizantes) delegamos nuestra representación”.

Hoy, las bases sociales son la base de los partidos. Los partidos obedecen.¹⁰

ADN perjudicando a congresistas elegidos en partidos menores pero de considerable prestigio político como Róger Cortez del PS-1 o Víctor Hugo Cárdenas del MRTKL. Sin embargo, a pesar de estos pasajes oscuros, o precisamente por su causa, Bolivia logró llevar adelante distintas elecciones al mando de una Corte Nacional Electoral impecable.

9 Andreas Schedler, *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*, Fondo de Cultura Económica, México, 2016, cf. “Introducción”.

10 Indudablemente pretendemos ser lo más didácticos en visualizar las diferencias con el periodo democrático previo (1985-2003). Ello lleva a caracterizar al modelo actual como de “dirigencias partidarias obedientes” alejadas del molde clásico de “dirigencias partidarias hegemónicas”. Sin embargo, es evidente que la realidad se encuentra menos en los vértices ideales que en sitios intermedios en este

La presencia de militantes partidarios, que se inscribían al partido político y lo apoyaban preferencialmente en coyunturas electorales, es en la actualidad un fenómeno marginal. Hoy lo que predomina es un conjunto de facciones sociales que exigen atención no sólo en periodos electorales sino continuamente. No hay intensidades temporales tan rigurosamente delineadas como en el pasado y la doble temporalidad mencionada no desaparece, pero se atenúa. Lo que hoy se visualiza son temporalidades variadas en función a movilizaciones callejeras (usualmente de respaldo al partido de gobierno) y concurrencia electoral. En este caso, no es el partido el que enciende la mecha electoral con los militantes prestos a actuar sino, a la inversa, son las facciones sociales las que exigen atención a sus pedidos y es el partido el que busca cumplir con estas exigencias. La batuta no la tiene el partido sino la base social. La representación es por mandato: “nosotros, las bases sociales, ordenamos y el partido obedece”.

4. En cuanto a la autonomía partidaria respecto al gobierno

Los partidos tenían una relativa autonomía respecto al gobierno en aquel periodo. Los partidos proponían y propusieron políticas a los gobernantes, en especial aquellos de oposición y/o lo partidos cogobernantes (se debe recordar, por ejemplo, los acuerdos partidarios de 1991 y 1992 que permitieron transparentar el manejo de la Corte Nacional o alentar la modificación constitucional reconociendo, entre otros aspectos, las circunscripciones electorales y su respectiva ruralización política). Mantuvieron pues una relativa autonomía de decisión y aunque algunos de sus militantes desempeñaron roles de gobierno, no pudieron dejar de concertar con los otros actores partidarios.

En el presente, los partidos carecen de autonomía y se han convertido en instrumentos de legitimación de tecnocracias gobernantes. Han devenido exclusivamente en instrumentos electorales. Ni el partido dominante propone políticas de ningún tipo ni los partidos de oposición tienen la menor posibilidad de ser escuchados (en caso de tener algo que decir). El actor partidario carece de (alguna) autonomía. Gobiernan tecnocracias estatales que se valen de los partidos como artefactos de legitimación de este reducido entorno de poder,

continuum trazado. El MAS, en todo caso, como el partido nacional más relevante, se acopló al modelo de dirigencias obedientes. Se llegó a acuñar la frase “gobernar obedeciendo” que más que un mero eslogan, describía a un líder, Evo Morales, ceñido a los mandatos de los poderosos “movimientos sociales”. No hay duda que este formato se ha ido extinguiendo en beneficio de cúpulas dirigencias que han acabado por cooptar a los mentados movimientos. De todas maneras, ese análisis ya no compete a esta investigación. Quede por remarcarse tan solo que en las postrimerías del sistema de partidos anterior, la oligarquización partidaria fue un dato incuestionable tanto como la subordinación de las nuevas dirigencias partidarias, en especial del MAS, a sus indignadas bases sociales.

suficientemente diestro para hablar y actuar en nombre de amplios sectores de la sociedad civil¹¹ (aquí el círculo íntimo presidencial compuesto por Héctor Arce, Luis Arce, Juan Ramón Quintana, Carlos Romero, Gabriela Montaña y Álvaro García Linera es el encargado de gobernar en ese sentido “tecnocrático”).

5. En cuanto al financiamiento

En el pasado, el financiamiento político estuvo centrado en el tiempo electoral, vale decir, se obtenía fondos públicos y privados para el desarrollo de esta particular coyuntura política.

En la actualidad, el financiamiento es múltiple (legal o ilegal) y permanente (de coyunturas electorales y no-electorales). El financiamiento a los partidos ya no tiene un tiempo específico. En verdad, se financia a las diversas facciones sociales que se agrupan en torno al partido, al MAS, con el fin exclusivo de concurrir a elecciones, todo el tiempo. La campaña no tiene un tiempo delimitado. La campaña es continua y los costos son, por ende, radicalmente mayores. No es que antes no hubiera clientelas a las que había que financiar ininterrumpidamente, pero éstas recibían los beneficios en coyunturas electorales y de un modo relativamente regulado. Hoy, la duración ampliada del tiempo electoral, obliga a recurrir a diversas fuentes de subvención partidaria, desde públicas y privadas y desde legales a ilegales.

Veamos el cuadro de síntesis:

Elementos descriptivos del sistema de partidos/Periodo	Democracia neoliberal: modelo de partidos “atrapa-todo”.	Proceso de Cambio: modelo de partido-cártel
Rol	Llegar al poder sirviendo de nexo entre la sociedad y el Estado	Mantenerse en el poder sirviendo de agencia gubernamental (alejada de la sociedad)
Reglas electorales	Estables al margen de los cálculos electorales. Las reglas electorales y otras instituciones no entran en competencia electoral.	Cambiantes en función a los cálculos electorales. Las reglas electorales y otras instituciones son componentes de la disputa electoral.
Tipo de representación	Por delegación: los partidos mandan y los militantes actúan en consecuencia.	Por mandato: los partidos obedecen y las facciones sociales (los aliados) mandan
Autonomía	Amplia autonomía: proponen políticas, supervisan la gestión pública, recogen demandas sociales y conciertan con otros partidos del sistema partidario	Baja autonomía (o ninguna autonomía): son instrumentos de concurrencia electoral, que legitiman la presencia (soterrada) de tecnocracias diestras en el uso propagandístico de “lo comunitario”, “lo social”, etc.
Financiamiento	Relativamente regulado y restringido a tiempos electorales	Escasamente regulado y funcionando de forma ininterrumpida en un escenario de campaña permanente.

11 Sobre el punto resulta ilustrativo el ensayo de Carlos de la Torre, “El tecnopopulismo de Rafael Correa, ¿es compatible el carisma con la democracia?”, en *Latin American Research Review*, Vol. 48, No. 1. 2013.

6. Los costos del modelo y el verdadero significado del cártel

Como se puede deducir, este modelo político –el modelo de cártel– resulta verdaderamente costoso en la medida que debe

- i. servir de oficina gubernamental, que, con la intención de marginar a los otros partidos, debe apropiarse del Estado y reclutar potenciales adversarios y opositores del cártel.
- ii. copar las diversas instituciones con repercusión en la competencia electoral, destinando dinero no sólo a las campañas electorales sino al proceso de colonización institucional.
- iii. contentar a las bases sociales no sólo en tiempos electorales, sino continuamente.
- iv. satisfacer las redes de lealtad de las denominadas tecnocracias gobernantes (rasgo usual en la política nacional pero notablemente ampliado en una época de inclusión social ampliada).
- v. financiar campañas políticas permanentes en un tiempo ininterrumpidamente electoral

La pregunta imprescindible resulta ser pues la siguiente: ¿cómo se logra mantener este costoso modelo político de electoralización e invasión institucional permanentes? Para responder a esta interrogante, conviene finalmente conceptualizar el término cártel:

“En política se denomina cártel a un acuerdo informal entre facciones sociales afines, cuyo fin es reducir o eliminar la competencia política (electoral y no-electoral). El cártel suele estar encaminado a desarrollar un control sobre los medios de comunicación, el poder judicial, las instituciones armadas, los actores territoriales y/o la institución electoral, de tal manera que, en consonancia con la colusión de aliados que lo forman, logren establecer una estructura de competencia política monopolística, de la que obtendrán los mayores beneficios posibles, en perjuicio de los ciudadanos”.¹²

12 Rescato el concepto de cártel proveniente de la economía y lo extrapolo al campo político utilizando el mismo lenguaje sólo que adecuado a la política: “En economía se denomina cártel a un acuerdo informal entre empresas del mismo sector, cuyo fin es reducir o eliminar la competencia en un determinado mercado. El cártel suele estar encaminado a desarrollar un control sobre la producción y la distribución de tal manera que mediante la colusión de las empresas que lo forman, establezcan una estructura de mercado monopolística, de la que obtienen los mayores beneficios posibles en perjuicio de los consumidores...”; cf. [https://es.wikipedia.org/wiki/Cartel_\(econom%C3%ADa\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Cartel_(econom%C3%ADa))

Vale decir, un modelo tan costoso debe erigirse precisamente como cártel si desea preservarse. De lo contrario, su subsistencia está en juego. Debe pues generar un monopolio político capaz de eliminar o menguar la competencia política. Sólo así logra acaparar, sin necesidad de compartir, la mayor cantidad de recursos fiscales que den sustento a este modelo de partido-cartel. Ese es el requisito básico para devenir en cártel.

¿Qué significado tiene esta certeza? No hay duda: exige alterar la democracia con riesgos sobre su propia fisonomía democrática. La democracia supone como requisito básico la alternancia. El cártel por definición busca suprimirla. La alternancia supondría la extinción inmediata del cártel, al quebrarse el monopolio político y ceder el poder a un rival o, en su defecto, compartirlo. ¿Le conviene entonces al MAS la alternancia? Por supuesto que no. Este modelo de “campana permanente”, militancias indefinidas e instituciones maleables requiere una estructura de poder estable y, por supuesto, adinerada. No es casual que los oficialistas defiendan la continuidad indefinida restando validez a este parámetro vital de la democracia. Precisamente, el vicepresidente Álvaro García Linera aseveró que:

“...no basta tener dos tercios (2/3), ahora (piden) alternancia, es la sonajera de los conservadores que cada vez quieren inventarse una nueva vara para saltar cuando ellos –los mismos que reclaman hoy la nueva vara– fueron gobernantes con el 21%, pero ahora se llenan la boca para reclamar una vara de 90% si es posible”.¹³ Asimismo, el Ministro de la Presidencia René Martínez afirmó que la alternancia es “un invento de la derecha”¹⁴

Félix Cárdenas, Viceministro de Descolonización, aseguró que este pedido –la alternancia- es una abierta manifestación de racismo¹⁵, el mismo Evo Morales tipificó esta demanda como un intento neoliberal por destruir el “exitoso modelo económico vigente desde 2006”,¹⁶ y/o el gobierno en pleno exigió la continuidad de Morales (su repostulación en la elección presidencial de 2019) en cumplimiento a un derecho humano –la posibilidad de ser reelegido– que no se debe conculcar a ningún ciudadano. Finalmente, un Tribunal Constitucional sometido dio curso a esas pretensiones en noviembre de 2017.

Por tanto, el MAS desea suprimir la alternancia, aunque para hacerlo el primer escollo a vencer sea la misma democracia. Hay pues que atenuarla, con-

13 Declaraciones de A.García Linera en *Página Siete* del 27 de noviembre de 2015.

14 Declaraciones de R. Martínez en *Los Tiempos* del 25 de septiembre de 2017.

15 Declaraciones de F. Cárdenas en *Resumen* del 17 de octubre de 2017, <http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/10/17/bolivia-felix-cardenas-decir-no-a-la-reeleccion-de-evo-es-racismo/>

16 Declaraciones de Evo Morales en *La Razón* del 31 de agosto de 2015.

virtiéndola en un mero ritual, carente cada vez más de significación, al menos desde el lente de la competitividad política. Ello equivale a afirmar que puede haber mucha democracia electoral siempre y cuando su misma esencia –la competitividad– quede restringida. ¿Cómo hacerlo? Responder a esta pregunta nos lleva a lo que anteriormente hemos denominado el “escenario de partida” o el primer quiebre institucional. Sin este quiebre, el requisito imprescindible para la constitución del cártel –la supresión o atenuación de la competencia política– no tendría lugar. Este es pues el primer peldaño de la cadena (cartelizada). Hay otros, a ser analizados posteriormente, pero por de pronto es imperativo detenerse en éste.

III. EL CÁRTEL: CÓMO GARANTIZAR SU EXISTENCIA O LA DEMOCRACIA SIN COMPETENCIA

Los oficialistas y toda una pléyade de voceros del “socialismo del siglo XXI” aseveran que no hay pruebas de fraude electoral y, por tanto, la democracia goza de muy buena salud. Conviene apuntar que el fraude electoral como el hecho que demarca la frontera entre lo que es una dictadura o lo que es una democracia no es lo primordial en este tiempo. Un primer momento histórico en América Latina (y el mundo), de acuerdo al politólogo Samuel Huntington en su célebre libro sobre la *Tercera ola*, se caracterizó por el advenimiento masivo de sistemas democráticos. En aquella coyuntura la disyuntiva resultaba simple: o defiendes la democracia o defiendes la dictadura. Hoy la disyuntiva no enfrenta a estos dos vértices. No, hoy cuando casi la totalidad de países de América Latina albergan regímenes democráticos, la democracia enfrenta un riesgo mayor: la consolidación de regímenes autoritarios disfrazados de democracia o lo que en teoría política se conoce como regímenes de autoritarismo electoral o de electoralismo autoritario.¹⁷

En éstos, el rito electoral se mantiene, pero sólo para legitimar a gobiernos autoritarios. De aproximadamente 200 países del mundo, en 65 hay democracia, en 45 dictaduras y en 90 hay modelos híbridos, algunas veces más cerca de la democracia, algunas veces más cerca de la dictadura. En casi la totalidad de estos 90 regímenes híbridos se realizan elecciones.¹⁸ Sin embargo, la libertad de expresión escasea, los datos electorales son abiertamente manipulados, la oposición

17 Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Lynne Rienner Publishers, Colorado-Estados Unidos, 2006.

18 Para este tipo de estadísticas, ver el ensayo de Andreas Schedler, “Elecciones sin democracia, el menú de la manipulación electoral”, *Estudios Políticos* No. 24, Medellín, enero a junio de 2004, pp. 137-56.

es débil, no existe o es aliada del gobierno, el órgano electoral ha sido copado políticamente, entre otros componentes propios del “lado autoritario” de estas democracias electorales. El hibridismo es la marca. La combinación de elecciones –el “polo democrático” – sin respeto a las libertades (de todo tipo) –el “polo autoritario”–, es plena. Conviven. En este estado “intermedio” ¿cómo definimos al enemigo a vencer? Insisto: hace cuatro décadas el enemigo a vencer era la dictadura militar. La democracia sólo podía tener lugar de lograrse derrotar a este régimen autoritario. Hoy, ¿a qué se debe derrotar y cómo hacerlo? Quede además comprendido que la dictadura, una vez sometida a la presión democrática, tuvo que recurrir a una táctica imprescindible para preservar el poder: el fraude electoral. En la actualidad, así como la dictadura no es el peligro, tampoco lo es su mecanismo de fraude. En nuestra época, el enemigo de la democracia es una democracia deficiente –¡una mala democracia! –, vale decir una democracia que, en su hibridez, tienda a volcarse cada vez más al “polo autoritario”.

De ese modo, comienzo esta reflexión desterrando el mito que hace equivalente la noción de democracia (plena) con aquella de “elecciones”. No son términos equivalentes y, por ende, no toda elección presupone la existencia democrática. En suma, toda democracia impone elecciones, pero no toda elección impone democracias.

¿Qué significa esto? Pues si tanto en regímenes democráticos como en regímenes autoritarios se producen elecciones, ya no es el rito electoral el criterio dirimidor de lo que es una auténtica democracia. Y eso obliga a comprender que la diferencia reside pues menos en el fraude (que siempre puede haber) que en la posibilidad de desplegar una verdadera competitividad política. Los regímenes híbridos, al irse volcando hacia el “polo autoritario”, ponen en evidencia una competencia incrementalmente injusta. Repito: en ambos regímenes se va a las urnas, solo que en los regímenes de autoritarismo competitivo, la competencia es desleal. El parámetro para definir cuál democracia es mejor no es, por tanto, el fraude como la competitividad. Si la competencia entre el partido oficialista y aquellos opositores se da en igualdad de condiciones, hablamos de una democracia que goza de buena salud. Si la competencia favorece ampliamente al partido gobernante, hablamos de una democracia en riesgo e incluso de una no-democracia.

¿Por qué hacemos esta reflexión? La razón es dejar en claro que un gobierno de cártel, precisamente para serlo, requiere impedir cualquier atisbo de alternancia. Un gobierno de cártel –el cártel de Evo– va a hacer todo esfuerzo por preservar su poder. ¿A cualquier costo? No, no a cualquier costo. Ciertamente, aunque lo deseara, debe “mantener formas”. No se puede convertir en un régimen abiertamente autoritario. Hay que preservar la fachada democrática, ésta sí, a cualquier costo. Eso lleva a un aparente callejón sin salida: desean convertirse en

cártel, pero con las reglas democráticas. Notable entuerto que presupone querer ser redondo siendo cuadrado. No pueden pues asumir las herramientas autoritarias que harían posible la existencia del cártel. ¿Qué queda? No hay duda: deben solidificar un régimen híbrido, donde incuestionablemente haya elecciones, mejor sin son muchas y sistemáticas, pero que no logren ser competitivas o al menos no lo sean en grado tal que pongan en riesgo la perpetuación del cártel.

¿Cómo lograr esa salida intermedia, deviniendo en cártel sin mostrar el rostro autoritario abiertamente?, o, dicho de otro modo, ¿se puede ser cártel que no es sino la eliminación de la competencia política –rasgo ciertamente autoritario-, promoviendo simultáneamente el despliegue democrático electoral?

La respuesta a estas preguntas justifica este acápite, partiendo de la tesis de que el gobierno del MAS va a hacer todo lo posible por llevar adelante elecciones (periódicas), sin permitir simultáneamente una competencia abierta, plural y, sobre todo, en igualdad de condiciones. No, la competencia debe ser asimétrica. Debe, con todo aplomo, favorecer al partido gobernante. ¿Cómo se lo logra? Se debe tener control de aquellos factores indispensables en la competencia electoral o que inciden en ésta colateral pero efectivamente: el poder judicial, los medios de comunicación, los gobiernos autonómicos, el Tribunal Constitucional, el Tribunal Electoral y/o las Fuerzas Armadas, entre los principales. Veamos cada uno de ellos.

1. La politización judicial: perseguidos, exiliados y auto-inculpados políticos

La forma más expedita de anular rivales es persiguiéndolos judicialmente. Esto tiene un efecto inmediato: busca eliminar a los competidores vigentes. Posiblemente no es el efecto más nocivo para solidificar un ambiente democrático competitivo, el efecto mediato o a mediano plazo es aún más incisivo: desmotiva a potenciales competidores a entrar en liza (por ejemplo, jóvenes ansiosos aunque temerosos de entrar en política). La certeza de que “me van hacer lo mismo que a...”, resulta decisiva para el recambio de liderazgo, que queda notoriamente obstruido. No puedo en este trabajo detenerme en este aspecto de incuestionable incidencia sobre la competitividad. Me restrinjo a poner sobre el tapete lo que sucede con la actual camada de dirigentes políticos opositores.

¿Qué es lo que atestigüamos? Desde 2008,¹⁹ siete líderes de la oposición, Jorge Quiroga, Rubén Costas, Juan del Granado, Ernesto Suárez, Manfred Reyes

19 La Razón, “De 61 causas penales contra líderes opositores, 7 llegaron a sentencia”, en *Animal político* del 21 de noviembre de 2016.

Villa, Samuel Doria Medina y Luis Revilla, enfrentaron 110 demandas penales. De éstas, el trabajo periodístico realizado por el suplemento Animal Político de La Razón, se detuvo en 61 demandas contra cinco de estos políticos, de las que únicamente siete concluyeron en sentencia. Revisando el detalle se verifica que se instauraron dos procesos contra el expresidente Quiroga; 17 contra el gobernador Costas; 10 contra el ex alcalde de La Paz, del Granado; 23 contra el ex gobernador del Beni, Suárez; y nueve contra el exalcalde de Cochabamba y prefecto de aquel departamento, Reyes Villa, totalizando 61.

En los restantes 54 casos (del total de 110 mencionados), siguiendo con la información de Animal Político, los litigios se encontraban en fase preparatoria o de investigación. Algunos corresponden nuevamente a algunos de los líderes mencionados: nueve procesos de los 54 señalados están dirigidos contra Tuto Quiroga (uno); del Granado (uno); Suárez (cinco), Costas (uno), y Reyes Villa (uno).

A estos casos, cabe añadir, por un lado, los juicios que instaurados contra Samuel Doria Medina por el caso Focas, aquel en el que se le acusa de discriminación (contra la Ministra Marienela Paco) y, últimamente, por supuesta defraudación de impuestos además del reiterado esfuerzo por ligarlo a una supuesta compra fraudulenta de la empresa SOBOCE en la década de los 90; y, por otro lado, los 40 litigios que carga sobre sus espaldas el alcalde de La Paz Luis Revilla.

Asimismo, resulta relevante recordar el Informe de 2013 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur).²⁰ Éste afirmaba que hasta enero de aquel año había un total de 774 bolivianos exiliados. Los más conocidos son los ex prefectos de Tarija Mario Cossío, de La Paz, José Luis Paredes, y de Cochabamba, Manfred Reyes Villa; los ministros del último gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, Mirtha Quevedo, Javier Torres Goitia, Jorge Torres Obleas Dante Pino y/o empresarios de renombre como Humberto Roca, exgerente de AeroSur o Branko Marinkovic, gerente de Industrias Oleaginosas y ex presidente del Comité Cívico de Santa Cruz, además del ex senador Roger Pinto.²¹

20 El Día del 12 de septiembre de 2013, https://www.eldia.com.bo/index.php?cat=150&pla=3&id_articulo=126145

21 En este ambiente de amedrentamiento permanente, el caso más sonado fue precisamente el de este senador. Brasil le otorgó el asilo político pero el gobierno no quiso otorgarle el salvoconducto en franca violación a sus derechos. Este ciudadano salió del país subrepticamente para cumplir su asilo político en el Brasil, el cual fue otorgado el 8 de junio del 2012. Algunas autoridades bolivianas planificaron su salida del país en vehículos diplomáticos el viernes 23 pasado, con el argumento de que buscaban preservar la salud del senador que estuvo refugiado en la legación brasileña con sede en La Paz, desde el 28 de mayo del 2012. En ese marco, el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado brasileño, Ricardo Ferraço, quien colaboró en la salida de Pinto hacia Brasil, afirmó que Bolivia vive una “dictadura disfrazada”, en referencia a la negativa de un salvoconducto por Evo Morales. Este año 2017 Pinto murió en Brasil en un accidente de avión.

Finalmente destacan ciudadanos cruceños acusados por haber instigado la conformación y funcionamiento del grupo terrorista encabezado por Eduardo Rozsa: Hugo Achá Melgar, Alejandro Melgar Pereira o el mismo hermano del gobernador de Santa Cruz, Humberto Costas Aguilera. Precisamente, en relación a este caso, se “persuadió” a algunos acusados a declararse culpables, consiguiendo la libertad a costa de incriminar al mencionado gobernador cruceño. Es lo que sucedió con los ciudadanos extranjeros Elod Toaso y Mario Tadic quienes afirmaron que “Rubén Costas se encargó de traer al grupo terrorista de Rozsa”. Algo parecido ocurrió con Juan Kudelka, brazo derecho de Branco Marinkovic, quien salió libre autoinculpándose, no sin antes tener que reconocer, aunque sin mencionar jamás a Marinkovic, que le asignaron la tarea de distribuir montos de dinero a un empresario/periodista que “nunca imagino que fuera Eduardo Rozsa”.

En suma, si bien es necesario reconocer que posiblemente algunos (o muchos) de estos ciudadanos perseguidos, exiliados y autoinculcados, tienen una carga de responsabilidad (y culpa), es preciso remarcar que la posibilidad de ofrecerles un juicio justo en el país es escasa e incluso nula. El propósito de este trabajo es reiterar que en un ambiente como éste, plagado de irregularidades jurídicas, las oportunidades políticas para los líderes políticos vigentes y/o aquellos ciudadanos con potencial de (generar un nuevo) liderazgo, son menores, restando competitividad a la democracia.

2. Medios y gastos de campaña: solo el gobierno puede solventar los costos electorales

Los medios de comunicación son decisivos en una campaña. Esta certeza no es en absoluto novedad. Lo novedoso, sin embargo, es conocer el manejo mediático del gobierno. De acuerdo a un breve estudio del exsenador Carlos Böhr, el gobierno ha usado enormes montos de dinero en su estrategia de campaña política indefinida. Basado en datos del Presupuesto General de la Nación, señala que el Canal 7 y el Ministerio de Comunicación gastaron 2.197 millones de bolivianos de 2006 a 2016. En una década usaron la astronómica cifra de aproximadamente 300 millones de dólares, lo que significa un promedio de 30 millones de dólares por año. Téngase en cuenta, sólo por hacer comprensible al lector, de qué se habla cuando se hace referencia a esta cantidad de recursos públicos, que el bono que exigían los discapacitados fijaba una cifra similar por año, ligeramente superior de 35 millones de dólares.

El Canal 7 gastó 1.006 millones de bolivianos y el Ministerio, 1.190 millones de bolivianos, aunque es de enfatizar que esta última institución gastó este

monto sólo entre 2012 y 2016, es decir en cinco años, a un ritmo de 35 millones de dólares por año.

En suma, el Canal estatal gastó en 2014, 18 veces más que en 2005 (de 12 millones de bolivianos a 219,2); en 2014, año electoral, el Ministerio gastó 428,8 millones de bolivianos, es decir, 60 millones de dólares.

Valga mencionar que el Órgano Judicial tiene un presupuesto asignado para 2017 de 796 millones de bolivianos, monto que sirve para el funcionamiento del Tribunal Supremo de Justicia, los nueve tribunales departamentales de justicia, el Tribunal Agroambiental, el Consejo de la Magistratura y el Tribunal Constitucional. Vale decir que lo que usó el Ministerio de Comunicación en un año electoral serviría para atender a todo el aparato judicial del país por más de medio año.

Asimismo, al diario oficialista Cambio le fueron destinados 73 millones de bolivianos, entre 2010 y 2015.²² En 2010, se destinó al matutino 6,2 millones de bolivianos; al año siguiente, el monto ascendió a 13,2 millones de bolivianos. En 2015, el monto subió a 14,2 millones.

¿Por qué usan semejantes cantidades de dinero en este campo mediático?²³ La explicación tiene que ver con dos aspectos: hay cada vez más elecciones y éstas son cada vez más costosas. La frecuencia electoral, además del valor monetario de las campañas, hace imprescindible esta utilización sobreabundante de recursos públicos destinados al manejo mediático. Téngase en cuenta que entre 2006 y abril de 2016, se habían llevado a cabo 11 elecciones de distinto tipo con un costo para el país de 1.018 millones de bolivianos (aproximadamente 150 millones de dólares).

Ambos datos, más de una elección por año, con gastos mediáticos monumentales para el Estado boliviano, dejan en evidencia el reto democrático que se debe enfrentar. ¿Tiene la oposición o el conjunto de oposiciones suficiente espalda para cubrir este doble desafío? No, es imposible asumir los cuantiosos gastos electorales exigidos. En la campaña electoral de 2009, el analista Max Torres calculó un gasto de campaña de 50 millones de dólares aproximadamente sólo para el partido gubernamental.²⁴

22 Página Siete, "En seis años, el Estado destinó más de Bs 73 millones a Cambio", Página Siete del 6 de julio de 2017.

23 En todo caso, queda aclarar que estas cifras exhibidas sobre la propaganda gubernamental, aunque resultan ya de por sí altas, no aluden a gastos de propaganda de otros ministerios. La información que aquí se ofrece es incompleta. El Ministerio de Comunicación solo da una fracción de toda la propaganda estatal. Entel, ABC, Satélite Tupak Katari, YPFB y demás tienen presupuestos separados de propaganda. La suma total en el rubro "propaganda", según el periodista Raúl Peñaranda es de entre 100 y 150 millones de dólares por año.

24 Eju, Estiman que el gubernamental MAS ha gastado \$us 50 millones en campaña, del 30 de noviembre de 2009, <http://eju.tv/2009/11/estiman-que-el-gubernamental-mas-ha-gastado-us-50-millones-en-campaa/>

Si hacemos un juego matemático, suponiendo que en las 11 elecciones el gobierno usó ese monto, obtenemos una cifra de 550 millones de dólares. ¿Es exagerado? No, posiblemente no. Recordemos que el gobierno presupuestó aproximadamente 30 millones de dólares anuales para el Canal 7 y el Ministerio de Comunicación, una cifra que equivaldría a un poco más de la mitad del gasto electoral realizado (los 50 millones).

El razonamiento numérico es especulativo, no por ello incorrecto. La tesis de fondo, aún de variar el juego de cifras, es exactamente la misma: frente a semejante frecuencia y costo electorales es casi esperable que el Gobierno llegue a incrementar su gasto mediático en los volúmenes observados. Vuelvo pues a la pregunta: ¿algún partido opositor está en condiciones de competir cumpliendo este par de requisitos? Ninguno, la frecuencia es demoledora y los gastos son inalcanzables.²⁵

Pero, ¿y no son acaso válidas las acusaciones hechas por el presidente Morales²⁶ afirmando que la Embajada de Estados Unidos financia soterradamente las campañas de las oposición? Nunca se puede descartar la presencia estadounidense, continua y no siempre decorosa a lo largo de nuestra historia. Sin embargo, aún de ser real, ¿qué peso puede tener su aporte “contrahegemónico” en esta danza de gastos gubernamentales colosales? Valga recordar que USAID financió 2.000 millones de dólares desde 1964, a un promedio de 40 millones de dólares por año.²⁷

Aún en la fantásica hipótesis de que al menos un tercio (12 millones) o la mitad de esos recursos (20 millones) hubiesen sido destinados a gastos electorales para la oposición (algo ciertamente impensable, sabiendo que estos recursos fueron a parar a proyectos de justicia, salud o desarrollo económico, con plena aprobación del gobierno de 2006 a 2013, antes de que USAID fuera expulsada), la cifra no alcanzaría ni a la mitad del gasto gubernamental electoral ejecutado.

Por lo tanto, la competitividad electoral es una ilusión, en un escenario de esforzado embellecimiento mediático gubernamental del “proceso de cambio”, con miras a solventar los inmensos costos de campañas electorales cada vez más frecuentes.

25 A estas voluminosas cifras, habría que añadir los montos de inversión pública. Téngase en cuenta que el Gobierno usa como mecanismo de campaña electoral los millones de dólares anuales de inversión pública en tanto propagandiza hasta la última inauguración de una obra.

26 Correo del Sur, “Gobierno: EEUU financia campaña de la oposición”, Correo del Sur del 12 de enero de 2016.

27 Eju, “Expulsión. Usaid afirma que invirtió \$us 2.000 millones en Bolivia”, del 03/05/2013, en <http://eju.tv/2013/05/expulsion-usaid-afirma-que-invirti-us-2-000-millones-en-bolivia/>

3. Autonomías en disputa con el Evo Cumple: la dificultad de los líderes territoriales para salir a la palestra política

Otro de los mecanismos que despliega el gobierno para reducir la competitividad electoral, es mermando brillo a los gobiernos regionales: departamentales y municipales, tradicionales bastiones de parto de nuevos liderazgos (Manfred Reyes Villa, Juan del Granado, Luis Revilla, Rubén Costas, etc.). ¿Cómo lo hizo y lo viene haciendo? Hay diversos mecanismos de arrinconamiento territorial, desde juicios a sus autoridades hasta descuentos fiscales al IDH, pero seguramente el más llamativo ha sido el Programa Evo Cumple. Su misión ha sido clara: conquistar a la población con obras claramente visibles de rápida puesta en ejecución. ¿Ha tenido dicho programa la intención de mejorar las políticas públicas autonómicas ofreciendo recursos de contraparte a los proyectos territoriales ya existentes? La respuesta es un rotundo no.

El estudio coordinado por el senador Óscar Ortiz sobre la Unidad de Proyectos Especiales (UPRE), precisamente la oficina encargada de llevar adelante el Programa Evo Cumple, señala que esta dependencia manejó de 2011 a 2015 un presupuesto de 9.600 millones de bolivianos, de los que ejecutó 4.550 millones de bolivianos. La orientación de la inversión es lo verdaderamente llamativo.²⁸ Según este documento, la UPRE, en el periodo descrito, gastó 751 millones de bolivianos en coliseos y canchas de fútbol, mientras que invirtió 285 millones en hospitales, vale decir, casi tres veces más en obras de cemento que en salud.

Asimismo, se ejecutaron tan solo 19 millones de bolivianos en “desarrollo productivo”, una cifra más de 50 veces menor que lo destinado a coliseos y canchas. Además, estos recursos fueron entregados con similar denuedo a dirigencias sindicales (cooperativas mineras, sindicatos de transporte, federación de campesinos del trópico de Cochabamba, etc.), beneficiadas con la construcción de sedes sociales, vehículos y campos deportivos.

En suma, el 36% de estos recursos se destinaron a la construcción de escuelas, el 27,7% a coliseos y canchas de fútbol, el 11,43% a variados proyectos, el 10,51% a hospitales, el 8,6% a mercados, el 4,9% a sedes sindicales y el 0,7% a proyectos productivos.

¿Cómo pueden usar semejantes montos gigantescos de recursos en estos rubros cuando hay necesidades que apremian? La respuesta es única: se buscar

28 La investigación de Ortiz abarcó 606 proyectos, con un total de presupuesto de 2.713.521.208 de bolivianos; cf. Óscar Ortiz, *Informe de fiscalización y análisis de la gestión de la Unidad de Proyectos Especiales-UPRE, “Programa Bolivia Cambia” (2011-2015)*, sin editor, La Paz, 2017.

ganar adeptos electorales,²⁹ no remediar males estructurales. Este programa no fue concebido para solucionar problemas de primera necesidad. No es casual que, por citar un par de ejemplos, en la gobernación de Santa Cruz carguen los déficits de salud a la cuenta de este gobierno departamental –“el gobierno central hace cuatro años no pone un ítem en salud a pesar de la carencia”³⁰ - con una inversión anual de 300 millones de bolivianos de la gobernación, menor a los aproximadamente 800 millones de bolivianos ejecutados por la UPRE anualmente (de 2011 a 2016). Quede constancia, además de que hay un capital acumulado de este programa, el Evo Cumple, de aproximadamente 5 mil millones de bolivianos que podrían usarse para tapar esos preocupantes “huecos” mencionados.

Tampoco es casual, he aquí otro ejemplo, que la alcaldía de Cochabamba, encabezada por José María Leyes, un opositor al gobierno, no se haya puesto de acuerdo con la Gobernación de Cochabamba, liderada por Iván Canelas, exsecretario privado del presidente Morales, para solucionar la situación de la infraestructura abandonada del hospital del niño Manuel Ascencio Villarroel.

“El asunto está en juicio y demanda seis millones de bolivianos que no tenemos” aseveró la autoridad oficialista. Sin embargo, en el país se han erigido 1.500 canchas de fútbol por un valor de 300 millones de dólares (es decir, si el mentado programa hubiese dejado de hacer 30 canchas, el 2% del total de canchas hechas por todo el país, la gobernación de Cochabamba hubiese resuelto el problema de salud comentado) y, por citar un ejemplo concreto, el Estadio Municipal de El Alto, ubicado en Villa Ingenio, estrenado con fiesta el 16 de julio del presente año, con capacidad para 25.000 espectadores, exigió una inversión de 55,8 millones de bolivianos del programa Evo Cumple.³¹

Un estadio requirió un presupuesto seis veces mayor que el problema de salud suscitado en Cochabamba.

Volvemos a la pregunta del punto anterior: ¿qué partido político opositor podría competir en igualdad de condiciones contra este mecanismo de entrega dispendiosa, aunque festiva y espectacular de recursos públicos? Ninguno. Este programa contó con montos anuales de aproximadamente 150 millones de dólares por año, a ser gastados a gusto del “dueño” del dinero. ¿Quién podría disputar una elección en igualdad de condiciones contra este mecanismo

29 En muchos casos, posiblemente no se trate de premuras electorales sino de simple “inobservancia” del presidente Evo Morales, quien posiblemente desconoce tópicos como el del “cambio de la matriz productiva” o el del “desarrollo sostenible”, por mencionar un par.

30 Declaración del Secretario de Salud de la Gobernación de Santa Cruz, Óscar Urenda, en Eju del 19 de enero de 2017, <http://eju.tv/2017/01/son-10-mil-items-que-necesita-santa-cruz-para-atender-las-demandas-de-los-hospitales/>.

31 Página Siete, “Canchas y mercados del Evo Cumple no se usan”, *Página Siete* del 31 de julio de 2017.

de virtual *chauchita*³² de los recursos públicos nacionales? Nadie, dejando en evidencia que la democracia boliviana denota una abierta asimetría en la competencia política desplegada.

4. El sometimiento del Tribunal Constitucional y la conversión de la Constitución en papel mojado. Un nuevo parámetro de anti-competitividad

Conviene hasta este punto dejar en claro que estos mecanismos para restar competitividad, siguen un cauce acumulativo. Se van haciendo necesarios nuevos mecanismos de “des-competitividad” al verificarse que los que se encuentran en uso no bastan para desanimar a las corrientes críticas/opositoras. Por ende, si los juicios no han desalentado la presencia de bastiones contrahegemónicos, tampoco el uso y abuso de los recursos públicos mediáticos para embellecer la gestión del “proceso de cambio” –la posverdad, que gusta usarse como concepto para definir esta situación–, ni el manejo dispendioso de dinero del programa Evo Cumple, entonces se emplean otros recursos, en una dinámica de crecimiento paulatino y seguro.

¿Qué queda por hacer además de los juicios, el copamiento de los medios y la marcha de programas electoralistas notablemente dispendiosos que he analizado? Pues someter las reglas constitucionales al poder político. El gobierno lo debe hacer, pues se percató que ni aun gozando de las ventajas, jurídica, mediática y fiscal mencionadas, se ha impedido la derrota el 21 de febrero de 2016. Es pues un remezón que obliga a ser “más creativos”. La existencia misma del cártel se juega en ello. ¡Es el turno del espacio constitucional!

Como registra la prensa,³³ legisladores del MAS y dos opositores aliados plantearon ante el Tribunal Constitucional, a mediados de septiembre del año en curso, una “acción abstracta de inconstitucionalidad” contra cinco artículos de la Ley 026 y pidieron la “inaplicabilidad” de aquellos artículos de la Constitución que prohíben la repostulación del Presidente, Vicepresidente y otras autoridades subnacionales. La intención fue anular aquellos preceptos constitucionales que “restringen” la participación del presidente Evo Morales y autoridades electas en las elecciones del 2019 y 2020. Como era de prever, a fin de aquel mes, el Tribunal Constitucional Plurinacional

32 La *chauchita* hace referencia en el lenguaje coloquial, a la entrega a manos llenas y sin control alguno de dinero a personas afines (socios, amigos, parientes, etc), con el fin de ganar su lealtad.

33 En adelante nos basamos en el editorial de *Página Siete*, “Propuestas para la re-elección” del 20 de diciembre de 2016. <http://www.paginasiete.bo/opinion/editorial/2016/12/20/propuestas-para-reeleccion-121001.html>

admitió a través del auto constitucional 0269/2017-CA, la mentada acción de inconstitucionalidad.

Este es el último esfuerzo creativo del MAS para lograr la habilitación de Morales y García a sus respectivos cargos de presidente y vicepresidente. Viene precedido de otras opciones. En un congreso del MAS realizado a fin de 2016 se esgrimieron, de acuerdo a García Linera, ocho posibles vías de legalización de este propósito re-eleccionario. El mencionado congreso aceptó “cuatro vías”. Dos se basaban en intentar una nueva reforma constitucional, ya sea mediante una nueva ley de necesidad de reforma o ya sea a través de la recolección de firmas. Ambas concluirían convocando a un nuevo referendo para habilitar a las dos autoridades como candidatos. Una tercera moción consistía en pedir al Tribunal Constitucional que “interprete”, a lo “nicaragüense”, si los derechos ciudadanos a participar en política, y que son irrestrictos, están por encima de la limitación del Presidente a elegirse una vez más. Y, una cuarta opción pedía la renuncia del Presidente seis meses antes del fin de su periodo, para “habilitarse automáticamente”.³⁴

En suma, estas salidas legales eran inaceptables:

- el resultado de un referendo no es “reversible”,
- acatar una resolución emitida por jueces-militantes (como lo fueron los jueces que dieron curso a la demanda del presidente Daniel Ortega y lo han sido los magistrados actuales en Bolivia) es contraproducente y/o
- renunciar seis meses antes para volver a postular no lo es menos (siempre podrían renunciar seis meses antes y, con ello, harían superflua esta redacción), es legal pero ciertamente indecoroso.

¿Era previsible una medida como ésta? Sí, como se argumentó anteriormente, la teoría política deja en evidencia que estas medidas de “no competitividad” son acumulativas.³⁵ Sin embargo, este resultado inconstitucional en esta dinámica acumulativa, ya tuvo lugar en 2013. Recuérdese que ya en 2013 el Tribunal Constitucional dio luz verde a una nueva postulación de Evo Morales y Álvaro García, argumentando que, en el marco del nuevo Estado Plurinacional (vigente desde 2009), ambos mandatarios habrían recién cumplido su primer periodo de gobierno, teniendo el derecho a aspirar a un segundo periodo.

³⁴ Siguiendo el editorial, podemos afirmar que “en resumen, lo que los dos primeros mandatarios están haciendo es poner en práctica el viejo adagio popular: “Hecha la ley, hecha la trampa”. Existe una previsión constitucional que impide un nuevo mandato, pero para el oficialismo ello no significa nada. Lo único que les falta es decir que acusarán a todos los candidatos opositores para inhabilitarlos. Ello tampoco está prohibido por la CPE.”

³⁵ Paul Collier, *Wars, Guns and Votes. Democracy in Dangerous Places*, Ed. Bodley Head, Londres, 2009, pp.28-36.

Este contenido de la declaración Constitucional Plurinacional 003/2013 del 25 de abril de 2013 significó ya un primer quiebre democrático. De acuerdo a una aguda reflexión académica de Franz Barrios Suvelza, este primer traspie del Tribunal definió ya de cara a la elección presidencial de 2014 el cambio de régimen en Bolivia, de una democracia a un modelo nodemocrático.³⁶ ¿Es cierto? Es difícil dudar. La única diferencia es que en aquella coyuntura las voces que apuntaron a relevar el sesgo anti-democrático de esta medida no tenían el apoyo masivo del presente. Empero, para ser sinceros, el tenor es exactamente el mismo. No cabe, en realidad, sorprendernos ante esta nueva acción.

Tampoco apelar a la legitimación social o a la venia internacional fueron útiles a la propuesta reeleccionaria de Evo Morales. El gobierno trató de demostrar que esta demanda –la repostulación indefinida– provino de la Asamblea Constituyente que aprobó la nueva CPE. Como queda registrado en la historia de este magno evento, el Pacto de Unidad, conformado por las principales organizaciones sociales del país, nunca propuso la “reelección indefinida” sino la rotación de las autoridades.³⁷ Precisamente el exjefe de bancada del MAS en la Asamblea, el campesino Román Loayza, corroboró esta verdad: “nunca se planteó la reelección indefinida desde las organizaciones.”³⁸

Por otro lado, la OEA aseguró ante el Consejo Permanente que el recurso planteado por el gobierno boliviano al Tribunal Constitucional en busca de la reelección indefinida, “parecería violentar el respeto a la voluntad popular (...) nadie puede perder el derecho a ser reelecto porque éste sería un derecho humano internacionalmente protegido. Sin embargo, esta interpretación cuando va contra una decisión libre del soberano, de acuerdo a normas previamente acordadas, parecería no tener sustento.” Esta fue la respuesta dada por esta la OEA a la comitiva boliviana formada por el Ministro de Justicia Héctor Arce y la Presidenta de la Cámara de Diputados Gabriela Montaña, que intentaban demostrar lo contrario.

En suma, pese al escaso apoyo que ofrece el bastión más leal a Evo Morales –el llamado núcleo duro–, el gobierno persiste en este anhelo. El 68 por ciento de los pobladores de las ciudades capitales de Bolivia, incluyendo El Alto, rechaza la rehabilitación de Evo Morales como candidato a presidente en

36 Franz Barrios Suvelza, “¿Qué tipo de régimen político impera en los países del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano? Indicaciones desde el caso boliviano”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, CELAEP • ISSN: 1390-4248 • Vol. No. 12 • Enero 2017, pp. 71-101.

37 La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, la Confederación de Colonizadores, la Confederación de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, la Confederación Indígena del Oriente Boliviano y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo.

38 El Día, “La Asamblea Constituyente jamás dispuso la reelección indefinida” del 30 de octubre de 2017.

las elecciones del año 2019, frente a sólo un 30% que lo aprueba y un 2% que no sabe/no responde.³⁹

¿Qué quiere decir esto? Pues que el cártel debe garantizar su supervivencia así sea postergando la CPE aprobada por el propio MAS. En estas condiciones, no hay duda que la competencia electoral sólo puede ser asimétrica.

5. Elecciones y el “contaminado” Tribunal Electoral vigente

A esta constelación de factores anticompetitivos se agrega el tema más sensible bajo cánones democráticos: el electoral y/o de posible sometimiento del Tribunal Electoral. Posiblemente en este caso sí hablemos conceptualmente de la figura de fraude. ¿Hay elementos para creer que este fenómeno puede tener lugar? Cabe destacar un conjunto de aspectos que merecen relevarse. Un primer elemento a destacar es el lamentable papel que jugó el Tribunal Electoral que entró en funciones en agosto de 2010. Sin entrar en detalles, cabe recordar que todos acabaron su gestión acusados de favorecer al oficialismo.

El vocal Eliseo Zuna llegó incluso a jurar a su cargo levantando su puño izquierdo, señal que identifica a los militantes del partido de gobierno; el vocal Paredes fue descubierto infraganti celebrando “...una ruidosa fiesta de cumpleaños, acompañada de bebidas alcohólicas y mucho baile, con decenas de integrantes del MAS”; la vocal tarijeña Betzabé Zegarra fue fotografiada al lado de un candidato masista a la gobernación y/o Wilfredo Ovando fue filmado asistiendo a un acto proselitista a favor del MAS.⁴⁰

El asunto no tiene que ver solamente con que asistieron a actos proselitistas y sonoros festejos, sino que sus acciones demostraron haberse sometido al gobierno. En 2014 aprobaron la circular N° 71 que impedía “que quienes no hubieran residido en sus departamentos de origen durante dos años previos a los comicios no podían habilitarse como candidatos a alcaldes”, y con ello dejaron fuera a dos personalidades opositoras, como Eduardo Maldonado y Rebeca Delgado, impedidos de participar en las elecciones municipales en Cochabamba y Potosí en las que eran favoritos.

También inhabilitaron a 228 candidatos en el departamento del Beni, incluido el candidato favorito a la gobernación, Ernesto Suárez.

Un tercer hecho cuestionable involucró al Tribunal Electoral de Chuquisaca. Los vocales de esta institución decidieron anular los sufragios de más de

39 La empresa Ipsos da a conocer estos datos, cf. Los Tiempos, “Encuesta: las nueve ciudades capitales rechazan una posible repostulación de Evo Morales”, del 27 de octubre de 2017.

40 Página Siete, “Nuevo escándalo de los vocales electorales”, editorial de *Página Siete* del 10 de mayo de 2015. <http://www.paginasiete.bo/opinion/2015/5/10/nuevo-escandalo-vocales-electorales-56100.html>

9.000 votantes que habían sufragado a favor del FRI, cuyo candidato presentó su renuncia unos días antes de los comicios. Pese a que los votos habían sido contados y publicados oficialmente en portal del TSE, los vocales los anularon, con lo que bajó el universo de sufragios y, con ello, el candidato del MAS Esteban Urquiza rebasó el 50% más uno de los votos y se evitó, de esa manera, que se realizara la segunda ronda”.⁴¹

En julio de 2015 fue designado un nuevo Tribunal Electoral, compuesto por algunas personalidades de amplia trayectoria y mérito como Antonio Costas y José Luis Exeni, ambos expresidentes de este órgano. Más allá de los rumores sobre un posible fraude en el Referéndum Constitucional de 2016, los resultados demostraron que su labor fue transparente. Incluso ante las variadas denuncias sobre “las fallas del Padrón Electoral” boliviano, el Tribunal Electoral accedió a que la OEA le realice una auditoría. Tras el referéndum constitucional del 21 de febrero, la misión de observación electoral de la OEA recomendó al TSE someter a un exhaustivo control el registro de electores con el fin de disipar dudas, expresadas principalmente por los partidos opositores. Precisamente por ello una misión especial de la OEA comenzó esta tarea en mayo del presente año. Lamentablemente, las sospechas sobre los resultados pueden ser válidas en tanto el informe final fue conocido días más tarde de haberse ya realizado la elección del 3 de diciembre de 2017.

Asimismo, aún de haber sido publicado el mencionado reporte antes de la elección del 3 de diciembre, la auditoría parecería ser “insuficiente”. De acuerdo a un experto en el tema, el ex vocal de la Corte Nacional Electoral, Jorge Lazarte, el “reporte no basta y se debe realizar una auditoría integral al Órgano Electoral”⁴² En su criterio, se requiere una reestructuración total de esta institución, capaz de implementar nuevos parámetros de ponderación como ser la independencia política, la sujeción a estándares internacionales u el fomento al control electoral ciudadano.⁴³

Finalmente, cabe advertir que en esta última elección de 2017 para elegir a los magistrados del Poder Judicial demostraron su abierto favorecimiento a la preferencia electoral gubernamental pues aunque la CPE reconoce los votos válido, nulo y blanco, como opciones electorales con la misma jerarquía legal, el 85% de la publicidad que financió esta institución, favoreció la opción “voto válido”, que defendía el presidente Evo Morales.⁴⁴

41 Idem.

42 Jorge Lazarte, “Órgano Electoral requiere auditoría, no solo el padrón”, en *El Diario* del 10 de junio de 2016.

43 Idem.

44 José Manuel Ormachea, *Un análisis de la publicidad pagada por el Tribunal Electoral en la elección de magistrados de diciembre de 2017* (documento interno), Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2017.

En suma, aunque la calidad de este Tribunal Electoral haya incrementado notoriamente, las dudas sobre su imparcialidad son válidas. La reflexión de la periodista Lupe Cajías resume este sentir:

“El actual TSE está todavía muy lejos de conseguir la confianza ciudadana, a pesar de intentos aislados, porque no logra desprenderse del tinte azul. Por ejemplo, la revista oficial *Andamio*, que dirige el tribuno José Luis Exeni, tiene entre sus colaboradores a analistas que han opinado frecuentemente a favor o en defensa del MAS y, sobre todo, del presidente Evo Morales y del ‘proceso de cambio’. Incluso una investigadora que también trabaja en la Vicepresidencia de la República. Encabeza el consejo editorial el profesor de Exeni y defensor acérrimo de Nicolás Maduro, Buenaventura de Souza Santos. Se refiere en una de sus notas a la paz neoliberal en Colombia; ¿por qué semejante opinión en una publicación oficial del TSE boliviano? ¿Por qué el vocal Antonio Costas se apresura a cerrar el paso a la campaña opositora? ¿Por qué no hizo lo mismo cuando el aparato estatal se movió por el Sí en 2016? No lo escuchamos ser tan firme para evitar que, encabezados por los mandatarios, los funcionarios participen en el proselitismo...”⁴⁵

Por tanto, y ésta es la tesis central, si los diversos mecanismos acumulativos previos van perdiendo vigor, siempre queda la posibilidad de apelar al fraude electoral. No es el primer recurso al que se echa mano. Todo lo contrario, posiblemente sea el último. Por eso, su evidente mejora en la actualidad, no necesariamente augura similar comportamiento en caso de que el gobierno quede nuevamente derrotado en alguna elección. Vale decir, el Tribunal Electoral posiblemente tienda a perder transparencia a medida que los otros mecanismos, a su vez, vayan perdiendo influencia.

6. Las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas ya no son un actor que juegue a favor o en contra de la competencia electoral. Cuando intervienen, ésta –la competencia– ha cesado. Es la última herramienta a la que se puede/debe acudir si el propósito es preservar la vigencia del cártel. Si las Fuerzas Armadas entran en escena es porque todos los instrumentos de debilitamiento de la competitividad electoral antes descritos han fracasado.

Se ratifica la tesis sobre la acumulación paulatina de mecanismos anti-competitivos. Este mecanismo –la aparición de los uniformados– pondría en evidencia que el descenso lento pero seguro en las pautas democráticas de

⁴⁵ Lupe Cajías, “Tribunal Electoral contaminado”, en *El Deber* del 15 de septiembre de 2017.

competitividad política han devenido en la no-competitividad plena. Ya lo explicaremos.

Por de pronto, cabe resaltar que el Tesoro General de la Nación otorgará este 2017, 180 millones de bolivianos para pagar los costos de pensiones de los militares. ¿Qué tiene esta cifra de peculiar? En primer lugar, el hecho de que este sector sea el único que cuente con una jubilación del 100% de su último sueldo pagado.

En segundo lugar, que esta disposición fue promulgada por el general Banzer en su último gobierno (1997-2001), vale decir, rige una norma neoliberal elaborada por un ex presidente militar con la intención clara de beneficiar a su gremio. No se ha hecho nada por modificarla. Todo lo contrario: los montos se vienen incrementando.

En tercer lugar, según datos del Ministerio de Economía, el monto ha crecido desmesuradamente; en cuatro años se duplicó la cantidad de militares jubilados, de 1.300 que había en 2013 a 2.925, pero los recursos que el TGN destina a sus rentas se septuplicaron de dos millones de bolivianos por mes a 15 millones.

Y, finalmente, cabe mencionar que estos recursos –los 180 millones de bolivianos mencionados– “constituyen una cifra mayor a la que se necesitó para construir el Hospital del Norte en El Alto (127 millones) o a la que se necesitaría para comprar un acelerador lineal para tratar el cáncer (30 millones).”

Asimismo, los militares perciben nueve bonos que en algunos casos triplican el salario básico en las Fuerzas Armadas, ganan hasta más del doble que los policías en rangos similares (las diferencias están en todos los grados),⁴⁶ vieron crecer su presupuesto en más del 300% en los últimos 10 años desde el 2004 hasta el 2014, de 2.360 millones de bolivianos a 7.255 millones de bolivianos, destinan el 80% de sus recursos a sueldos;⁴⁷ recibieron la gerencia de 10 empresas públicas, todas ellas sin relación con la defensa, con un saldo de manejos poco auspiciosos como quedó demostrado con la Empresa Naviera, la Empresa de Construcción y/o la Empresa Nacional Automotriz⁴⁸; y/o reciben entre los ministerios de Defensa, de Gobierno y/o de Presidencia, casi el 70% del presupuesto general frente a no más del 10% para Salud, Educación y Trabajo.⁴⁹

¿Cuál es el propósito? La respuesta está en el acápite de cierre de este capítulo.

46 Declaración del ministro Carlos Romero, en *Página Siete*, “Militares heredaron bonos y beneficios de una dictadura”, del 6 de julio de 2017.

47 Datos Bolivia, “Incrementa en 14,7% presupuesto de defensa”, en <http://www.datos-bo.com/Bolivia/Especiales/Incrementa-en-147-presupuesto-de-defensa>

48 Esta es una reflexión de Rolando Morales, ex Superintendente de Empresas, “¿Están las Fuerzas Armadas preparadas para manejar empresas públicas?”, en *Página Siete* del 1 de febrero de 2016.

49 El Deber, “Cuatro ministerios se reparten la mayor parte del presupuesto”, del 14 de marzo de 2015.

7. De la competitividad democrática plena a la no competitividad

Como se ha ido explicando a lo largo de este capítulo, el gobierno ha promovido la puesta en marcha de una serie de mecanismos para evitar competir electoralmente en igualdad de condiciones. La lógica ha sido acumulativa: si x ya no funciona, aplico y, y si y deja de funcionar, aplico z, y así sucesivamente. ¿Cuándo se detiene esta dinámica? No hay duda: cuando los mecanismos jurídicos, mediáticos, fiscales y/o constitucionales empiezan a menguar en su efecto, se hace uso –se puede hacer uso– de un último mecanismo: el electoral.

A pesar del análisis realizado en el acápite sobre el Tribunal Electoral, es evidente que esta carta aún no ha sido usada. Y menos aún la carta abiertamente antidemocrática relativa al uso de las Fuerzas Armadas como el último vehículo de contención de los “destructores del cártel”. Esta forma acumulativa de proceder parece ser un rasgo que define los regímenes de democracias híbridas.⁵⁰ Sintetizamos la tesis sugerida con el siguiente gráfico:

DEMOCRACIA (NO) COMPETITIVA O COMO GARANTIZAR LA PERMANENCIA DEL CARTEL

TIPO DE COMPETENCIA	NIVEL DE COMPETENCIA	SIGNIFICADO
Plena	Abierta, sin restricción de ningún tipo	Democracia plena
De levemente restringida a casi suprimida	Vigente, levemente restringida: democracia “híbrida”	Perseguidos políticos, exiliados y auto-inculpados
	¿Vigente?, restringida: democracia “híbrida”	Perseguidos y medios “restringidos”
	¿Vigente?, restringida: democracia “híbrida”	Perseguidos, medios “restringidos”, clientelismo
	¿Vigente?, restringida: democracia “híbrida”	Perseguidos, medios “restringidos”, clientelismo y manipulación legal
	Casi nulo, régimen de autoritarismo competitivo	Perseguidos, medios “restringidos”, clientelismo, manipulación legal, fraude electoral
Inexistente	Régimen autoritario o dictadura	Perseguidos, medios “restringidos”, clientelismo, manipulación legal, fraude electoral y represión

50 Lucas Way, “Authoritarian Failure: How Does Electoral Weakness Strengthen Electoral Competition?”, en Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Lynne Rienner Publishers, Colorado-Estados Unidos, 2006.

Como se puede observar,

- i. Se transcurre de una competencia abierta sin restricciones –*democracia plena*– a un modelo de competencia restringida (de restringida en menor medida a restricción aguda) –*democracia híbrida que deriva en un régimen de autoritarismo competitivo*– hasta llegar a un sistema de anulación plena de la competencia –*régimen autoritario o de dictadura*– como la etapa final, casi indispensable para cuidar la permanencia del cártel.
- ii. Se genera un proceso de *acumulación autoritaria* (no predefinida, pues no debe terminar necesariamente en un régimen de dictadura), que va usando paulatinamente sus cartas, y, en caso de ser imprescindible, sacar el último as bajo la manga: la represión. Insisto: no necesariamente debe ser así (ya vimos por ejemplo que si bien el modelo de “democracia” venezolano ha transcurrido por estas etapas hasta derivar en una dictadura, no ha sucedido lo propio en el Ecuador). Vale decir, si temporalizamos este avance anti-democrático podemos afirmar que:
 - a. la elección presidencial de 2005 posiblemente esté enmarcada en el primer eslabón de esta pirámide invertida de la gráfica del centro.
 - b. El referéndum revocatorio de agosto de 2008 marcó la irrupción del segundo eslabón, aquel de la persecución política. La enorme victoria de Evo Morales (con el 67%) abrió las compuertas a una arremetida contra la oposición verdaderamente eficaz visualizada, fundamentalmente en dos hechos: la Masacre del Porvenir⁵¹ en 11 de septiembre de ese año y el denominado por el gobierno “Asalto al Hotel de las Américas” de abril de 2009.⁵² en el que se dio muerte a los “terroristas”;
 - c. La promulgación de la Ley contra el Racismo de octubre de 2010 marcó posiblemente el momento de “inauguración” del tercer eslabón. Recuerde-

51 La “Masacre de Porvenir”, fue un suceso que confrontó a campesinos provenientes de Riberalta, alineados al MAS y funcionarios de la Prefectura alineados al Prefecto opositor Leopoldo Fernández. El origen estuvo ligado a un asunto de saneamiento de tierras, la toma del INRA departamental de parte de Fernández y, por ende, la presunción de que los campesinos no recibirían sus tierras saneadas. Decidieron marchar hacia la capital Cobija y en su ruta, habiendo llegado ya al Municipio del Porvenir, se produjo un brutal enfrentamiento con un saldo de 13 campesinos y 2 funcionarios de la Prefectura de Pando muertos. El gobierno tomó preso a Fernández quebrando la unidad de lo que hasta aquel momento constituyó el bloque territorial de oposición más sólido: el Consejo Nacional de la Democracia, CONALDE.

52 Este evento supuso la muerte de terroristas contratados por una facción separatista cruceña que tenía como brazo político al Comité Cívico de Santa Cruz y como brazo económico a la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz Bolivia, CAINCO. Su “exitosa” consecución desbandó a la denominada “oligarquía cruceña”: algunos fueron encarcelados, otros huyeron al exterior y una gruesa mayoría terminó pactando con el gobierno.

se que “el presidente Evo Morales declaró a los medios de comunicación como sus enemigos y su gobierno encaró una estrategia de cooptación, compra accionaria, presión a través de impuestos y otro tipo de controles estatales a los medios independientes. Además promovió la redacción de leyes limitativas de la libertad de expresión como la ley de Telecomunicaciones, la Ley contra el Racismo y toda Forma de Discriminación.”⁵³

- d. La puesta en ejecución del Programa Evo Cumple, que si bien funcionó desde 2007 con recursos venezolanos, su (mayor) incidencia puede ser fijada en 2013, de cara a las elecciones presidenciales de 2014. Téngase en cuenta que si el total acumulado de este programa desde 2007 fue de 12.446 millones de bolivianos, sólo de 2013 a 2016, se usó 8.441 millones de bolivianos, que suman el 67,8% del dinero. En cuatro años se usaron dos tercios de los recursos existentes frente a los seis años previos en lo que se consumió el restante tercio. En todo caso, este programa ejemplifica el uso que empezó a hacerse de la inversión pública. Un uso relativamente discrecional. Lo ejemplifican desde aquel tiempo el Satélite Túpac Katari, inaugurado en diciembre de 2013 o el Teleférico de mayo de 2014. Más allá de su utilidad, dejan en evidencia un manejo autosuficiente de los recursos públicos: “es nuestro dinero y hacemos lo que nos venga en gana”, parece ser la máxima.
- e. La reforma constitucional de 2013 autorizando la repostulación de Evo Morales marcó ya un indicio que hoy sólo se ratifica. Un indicio que visibiliza ya desde ese tiempo el uso arbitrario de este mecanismo en un sentido gradual y ascendente. Hoy ya es parte del kit de herramientas anti-democráticas a las que se puede acceder.
- f. El manejo político del Tribunal Electoral aún no ha ocurrido (y quizás no ocurra). Ha habido un conjunto de irregularidades pero que no son de una magnitud tal que invalide la competencia electoral como sucedería en el caso de un fraude. O quizás no se requiera ir a un fraude sino a la legalización, con el visto bueno de este Tribunal, de una nueva Asamblea Constituyente, capaz de permitir una modificación constitucional autorizando la repostulación de Morales y García. Es, sin dudas, una carta que podría jugarse en un futuro próximo. No es que vaya inobjetablemente a suceder (apelando a un sentido determinista) pero ciertamente esta dinámica acumulativa antidemocrática no parece tener un final predecible, más aún cuando las oposiciones en ciernes siguen ganando espacios.

53 Mery Vaca, “10 hitos que marcaron los 10 años de gobierno de Evo Morales”, en ANF del 20 de enero de 2016, <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/10-hitos-que-marcaron-los-10-anos-de-gobierno-de-evo-morales-361798-361728>

g. Finalmente, siempre queda el último as sacado de bajo la manga en Venezuela: el recurso a la represión, en esta suma de mecanismos a los que se echa mano. No es descartable. El escenario menos saludable después de finalizado el Referéndum Constitucional de 2016, combinaba una gestión escasamente sensata (manteniendo un escenario de gasto suntuario en desmedro de políticas estratégicas como salud o justicia) en un momento de relativa desaceleración económica, con un rechazo al resultado del 21f. Frente a este escenario, veíamos la posibilidad de atestiguar un escenario positivo capaz de aunar la puesta en marcha de una gestión sensata (acorde a una reducción del crecimiento económico) junto con el respeto por el 21f. Este escenario hubiese significado el advenimiento de una *democracia sensata*. Su antípoda significa la consolidación de una *democracia (cada vez menos democrática) insensata*. El primer escenario hubiese traído paz al país. Este escenario inverso sólo puede traer violencia. No es pues impensable el concurso de mecanismos represivos como último recurso de poder. Las condiciones están dadas. El cártel no va a hesitar en ponerlas en ejecución de ser necesario.

iii. Se garantiza, a un costo democrático, la pervivencia del cártel, en una dinámica de fagocitación democrática indeclinable, desde la presencia de una democracia competitiva en 2005 a un régimen híbrido tendiente a un sistema de autoritarismo competitivo de 2008 a 2018 con un posible final no democrático en adelante. Vale decir, las formas que adopta el cártel para su funcionamiento –formas de corrupción– tienen un sedimento básico: el quiebre democrático como el primer piso sobre el que sostiene el edificio de la corrupción. No hay corrupción fiscal sin este tipo de desviación democrática. Por ende –constatación central de este trabajo–, la corrupción no es un fenómeno fiscal únicamente. O, en todo caso, lo es sólo como desembogue de un eslabón primigenio: la democracia quebrada en un proceso ascendente de acumulación autoritaria. Lo fiscal es sólo el efecto. La causa de la corrupción, visualizada en la conformación del cártel, es el embate mismo contra la democracia.

IV. EL CÁRTEL: CÓMO GARANTIZAR SU FUNCIONAMIENTO O EL MODELO DE CAPTURA, CLIENTELISMO, MATONAJE, CLANIFICACIÓN Y CORRUPCIÓN (GANSTERIL)

No pretendo ser exhaustivo con los ejemplos, pero sí mencionar aquellos que permiten comprender la dinámica de estos fenómenos en curso que delinear el cártel. Comenzamos por el fenómeno de la captura.

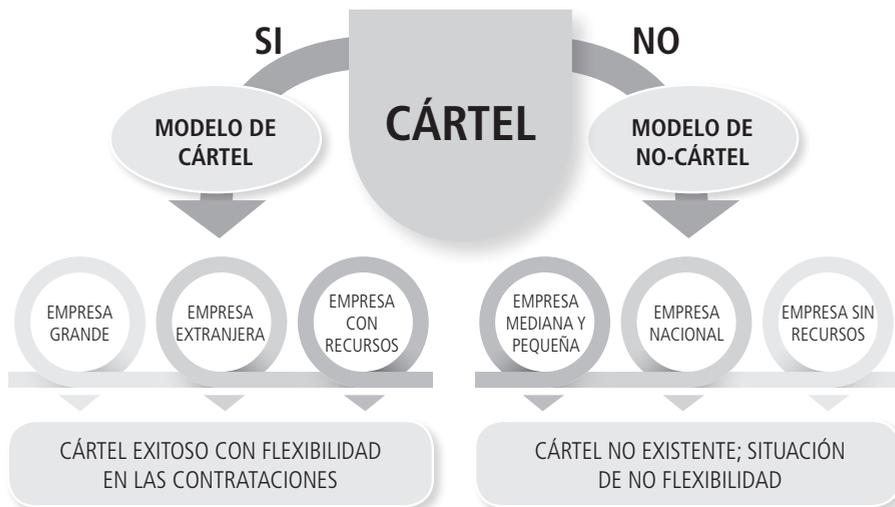
1. La captura⁵⁴

Este fenómeno hace referencia a la vinculación informal/clandestina entre el gobierno y el conjunto de empresas privadas (nacionales, pero sobre todo extranjeras) con el propósito de beneficiarse mutuamente, la empresa con contratos cautivos y el gobierno con recursos ilegales por concepto del “favor” otorgado precisamente a aquellas empresas.

Una gráfica ilustra los elementos centrales de este fenómeno:

⁵⁴ Fue de notable utilidad el libro de John Crabtree y Francisco Durand, *Élites del poder y captura política, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú*, Lima, 2017.

MODELO IDEAL PARA EL FINANCIAMIENTO DEL CÁRTEL: CAPTURA



Como se observa, se ha contrapuesto el cártel exitoso del no-cártel en base a los tres aspectos siguientes:

Uno, *el tamaño de la empresa*. El cártel exitoso va a buscar obtener la mayor cantidad de recursos ilegales con el menor número de contratos. Por ende, persigue firmar contratos con empresas grandes, que garanticen este “suministro” fiscal ilegal en pocos contratos (los sobornos o coimas, en lenguaje coloquial).

Dos, *la condición internacional de la empresa*. El cártel exitoso va a buscar firmar contratos con empresas extranjeras en la medida que éstas dejan una menor huella legal frente a empresas nacionales que incluso tiempo después pueden sentar acciones legales. Por ende, persigue firmar contratos con empresas extranjeras, que garanticen la mejor situación de impunidad posible.

Tres, *la posibilidad de atraer empresas con recursos propios*. El cártel exitoso va a buscar obtener recursos de inversión extranjera. Por ende, persigue firmar contratos con empresas que no provean solamente el servicio sino estén dotadas de su propio dinero.

¿Ha sucedido así? Veamos cuatro ejemplos de lo sucedido en el país (entre muchos más que solo mencionaremos).

Mencionemos el principal ejemplo referido al *caso CAMCE*.

CAMCE, como ejemplo 1⁵⁵

Una muchacha de 26 años, exnovia del presidente Evo Morales, fue, en su cargo de gerente comercial de la empresa CAMCE, la que manejó seis enormes contratos sin tener siquiera título profesional (Empresa Azucarera San Buenaventura, construcción del primer tramo vía férrea Montero-Bulo Bulo, construcción de la presa de Misicuni, proyecto de construcción de la Planta de Sales y Potasio; provisión de redes de gas para YPFB y de equipos de perforación para YPFB y, para la Gobernación de La Paz, equipamiento con maquinaria para la dotación de agua en este departamento).

Las peripecias amorosas del presidente resultaron ser una cortina de humo del problema central: el tráfico de influencias. El caso estalló a raíz de una denuncia de Carlos Valverde de febrero de 2016, quien acusó al presidente Morales de haber traficado influencias a favor de su exnovia y madre de su supuesto hijo, haciendo gala de un certificado de nacimiento del hijo en cuestión –“Ernesto Fidel”-). A partir de ello se fue tejiendo una trama que visualiza algunos aspectos que hacen imprescindible seguir cuestionando este caso.⁵⁶

Uno, Gabriela Zapata, con quien el presidente admitió tener un hijo, pero luego lo negó, trabajó desde el 2013 en la empresa china. Fungió como gerente comercial tras participar en una “convocatoria interna” que la eligió por presentar el “mejor perfil” (así lo conocer nada menos que el mismo vicepresidente de CAMC, el señor Shen Wei). Sin embargo, de acuerdo a la misma Fiscalía, Zapata ni siquiera contaba con la respectiva matrícula de abogada expedida por el Ministerio de Justicia.

Dos, la empresa CAMC no es una empresa con prestigio en el mercado. Lo que se pudo observar es que subcontrata empresas con experiencia. Y este es el aspecto a destacar: ella misma no tiene experiencia alguna. Su experiencia proviene de sus socios, como en el caso de la Planta de Potasio, donde se presentó en alianza con la empresa canadiense PROCOM, o como en el caso del proyecto Misicuni, en la que presentó el currículum de la empresa China National Machinery Industry Corp (Sinomach). ¿Qué significa eso? Que su “valor” tiene poco que ver con su calidad como empresa y mucho que ver con su “muñeca”, dicho coloquialmente, vale decir, su red de contactos en el gobierno.

Tres, esta empresa demostró su ineptitud en el contrato referido al tramo férreo Montero-Bulo Bulo y a pesar de eso se le siguieron adjudicando contratos. En el proceso de contratación, la empresa CAMC no presentó un formu-

55 Se consultó para este tema, de Diego Ayo, *Nuevo patrón: ¿qué hay detrás de la CAMCE?*, Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2016; y en especial el excelente texto de periodismo investigativo, de Isabel Mercado (coord.), *La ruta del dragón chino. El caso CAMC*, Página Siete, La Paz, 2017.

56 Óscar Ortiz, ob.cit.

lario obligatorio, pero aun así no fue descalificada. Asimismo, se modificó los términos de referencia facilitando que CAMC pueda presentar los documentos faltantes luego de haber firmado el contrato (lo hizo 71 días después de haber firmado el contrato). Finalmente, aunque el contrato fue firmado con la empresa China CAMC Engineering Bolivia Branch, los recursos fiscales fueron transferidos a otra empresa, la China CAMC Engineering CO LTD. En suma, desde la obligación por resolver el contrato en diciembre de 2013 hasta la fecha en que efectivamente quedó resuelto (noviembre de 2015) pasaron 730 días calendario, tiempo en el que CAMC se adjudicó los contratos para Misicuni y para el Salar de Uyuni, el proyecto Sales de Potasio).

Cuatro, posiblemente lo más llamativo, es que estos contratos fueron financiados con recursos de los bolivianos. Fueron créditos del Banco Central de Bolivia, que ascendieron a 516,8 millones de dólares. Solo los taladros fueron adquiridos con crédito chino. Por tanto, la justificación del Vicepresidente García Linera de que “hay que aceptar sus condiciones porque ellos traen su dinero”, es una absoluta falacia. Lo cierto es que se “desnacionalizó” el patrimonio boliviano para favorecer a empresas chinas que no siquiera sugerían ser las mejores.

Cinco, la Comisión Legislativa que se ocupó de investigar este asunto decidió no convocar a las entrevistas aclaratorias a los involucrados más directos: Juan Ramón Quintana, ministro de la Presidencia. En las oficinas de su ministerio tuvieron lugar de 2011 a 2015 más de 100 “reuniones de negocios”. Tampoco se convocó al presidente Evo Morales, principal sospechoso a pesar de más de una incoherencia en sus palabras registrada por la prensa. La más mediática fue aquella que afirmaba que no había visto a Zapata desde 2007. Sin embargo, una foto lo mostró al lado de ella en el Carnaval de Oruro de 2015. Solo atinó a decir que le había parecido “cara conocida”. Finalmente, tampoco se convocó a los “socios”: los directivos de CAMC no fueron “importunados”. Al no incluirse a estos “pesos pesados”, toda la culpa recayó en los manos medios y bajos: fueron apresados y encarcelados Cristina Choque, jefa de la Unidad de Gestión Social del Ministerio de la Presidencia, Jimmy Morales, su chofer, y Gabriela Zapata, la “intermediaria”.

El monto involucrado en este caso fue de aproximadamente 570 millones de dólares. Es de por sí una cifra enorme. Sin embargo, no es ello lo más preocupante. Lo más preocupante es no tener un “modelo” de aproximación comercial al gigante asiático. En 2005, de acuerdo al Banco Mundial,⁵⁷ su inversión en América Latina no rebasó los 5 mil millones de dólares. Ya en 2010 esta

57 Banco Mundial en Capital Madrid del 4 de agosto de 2017 <https://www.capitalmadrid.com/2017/8/4/46893/china-diversifica-inversiones-y-deja-atras-la-etapa-de-solo-commodities.html>.

cifra ascendió a 31.700 millones y en 2016 a 113.662 millones de dólares. Vale decir, en poco más de una década el incremento ha sido de más del 1.000%. La cantidad de empresas chinas grandes que ya están en el continente es de 235 y se espera que hasta el 2025 puedan ser 1.000. En Bolivia hasta el 2016 se tenían 23 contratos grandes con empresas chinas por un valor mayor a los 2 mil millones de dólares. Téngase en cuenta que la denostada capitalización significó al país un ingreso similar (más de 2 mil millones). En este último caso, los ojos estuvieron puestos sobre las transnacionales. Hoy no sucede lo mismo y el gobierno muestra, con el caso CAMC, lo que parecen ser sus primeras cartas de vinculación, no precisamente elogiadas, con esta avalancha imperial china.

Insistiendo con las inversiones chinas, cabe advertir que las pocas reglas, hoy por hoy, los benefician ampliamente. En octubre de 2015 se promulgó el Decreto Supremo 2574 que ratifica el Tratado de Protección Recíproca de Inversiones firmado con China en 1992. Este Tratado que permite seguir haciendo concesiones sobre los recursos naturales bolivianos, sigue inalterable. No sucede lo mismo con similares tratados con Brasil o Estados Unidos, países que no gozan de los mismos privilegios en el caso mencionado. Queda claro pues el espíritu de amplio y generoso “apoyo” a los capitales chinos. A decir de Marco Antonio Gandarillas, investigador del Centro de Documentación e Información de Bolivia (CEDIB), quien hace un seguimiento exhaustivo al asunto,⁵⁸ este decreto está “rompiendo el sistema de contrataciones nacionales para ir a un sistema de contrataciones particular”. Vale decir, siguiendo esta línea de reflexión que plantea este analista, se quiebra el marco institucional nacional para crear un modelo exclusivo de contrataciones del capital chino, listo a adecuarse a las circunstancias específicas de cada coyuntura de negociación y no a un marco normativo estable.

Misicuni, como ejemplo 2

Un segundo ejemplo destacable es *Misicuni*. Cabe destacar ciertos hitos históricos que revelan una serie de irregularidades propias de este fenómeno de captura.

La licitación y la adjudicación a un consorcio de empresas: En julio de 2006 se autorizó a la empresa Misicuni publicar una licitación para darle continuidad a las obras iniciadas en gobiernos previos. Se llamó a licitación en diciembre de 2007. Fue declarada desierta pues no se presentó ningún proponente. El proyecto fue postergado un año y en diciembre de 2008 se publicó el

58 Marco Antonio Gandarillas en ANF del 18 de julio de 2017, <https://www.noticiasfides.com/economia/cedib-observa-normas-especiales-para-facilitar-a-empresas-chinas-contratos-estatales-380020>.

segundo llamado. Al año siguiente, en enero, se presentaron cinco sociedades, entre ellas el Consorcio Hidroeléctrico Misicuni (CHM), que estaba integrado por la italiana Grandi Lavori, la boliviana CCI SRL; las venezolanas Vialpa y Obresca y las colombianas Change Consulting Group y GCC SA. Esa sociedad se adjudicó los trabajos en marzo de 2009 y en mayo se firmó el contrato por un monto total de 78,8 millones de dólares, aunque el presupuesto de la obra fue finalmente de 84,2 millones de dólares.

Las fallas en la obra, el quiebre del consorcio, la posición intransigente de la empresa Misicuni y la pérdida de inversión extranjera: una vez firmado el contrato de obra y cuando el CHM se encontraba en plena ejecución de las obras, el Consorcio identificó serios impases y problemas geológicos, entre ellos: la falta de planos; la inexistencia de roca en ambos estribos de la represa (existía roca pero totalmente fracturada hasta los 80 metros de profundidad); la escasez de seguridad en la obra por constantes derrumbes y/o ausencia del proyecto a diseño final.

Eso llevó a que el CHM pidiera mejoras en el contrato a la empresa Misicuni. Lamentablemente, el gobierno no hizo caso a estos reclamos del CHM, lo que motivó a que la principal empresa socia, la empresa italiana Grandi Lavori Fincosit Spa, dueña del 51% de las acciones dentro de CHM, se retirara. Mediante carta de 12 de marzo de 2012, dirigida a la empresa Misicuni, pidió la resolución del contrato de obra por las causales expuestas anteriormente.

La empresa Misicuni hizo caso omiso a esta resolución manifestando que el contrato fue suscrito con un consorcio conformado por seis empresas y no únicamente con la empresa italiana. Misicuni, sin perder la pose, buscó obligar a las otras cinco empresas a continuar con la obra, bajo amenaza de ejecutarles las garantías e iniciarles proceso penal por incumplimiento de contratos con el Estado. En esa medida, el CHM, sin los italianos, continuó las obras.

Finalmente, el Gobierno Italiano comunicó al de Bolivia el retiro del financiamiento comprometido que alcanzaba a la suma de 25 millones de euros (aproximadamente 33 millones de dólares).

La quiebra buscada del Consorcio y la posibilidad de otorgar el contrato a una empresa china: En el mes de enero de 2013, Morales posesiona a Jorge Alvarado Rivas como nuevo presidente de la empresa Misicuni. Cabe hacer notar que Jorge Alvarado fue denunciado por la Contraloría en agosto de 2006 por negociados, por un monto de 39 millones de dólares, en los que incurrió cuando era presidente de YPF. En vez de ser sometido a un proceso por estas presuntas irregularidades, Alvarado fue premiado como embajador de Bolivia en Venezuela. Asimismo, Leonardo Anaya, quien asumió como gerente general de Misicuni, tenía a la fecha un proceso pendiente por daño público, en más de 500 mil dólares, a la Empresa Semapa de Cochabamba, a causa de

haber despedido ilegal e injustamente a más de una treintena de trabajadores, quienes demandaron el pago de sus beneficios sociales, habiendo ganado los trabajadores el proceso laboral en todas sus instancias.

Alvarado y Anaya encabezaron esta nueva fase del proyecto Misicuni. No cesaron de exigir al consorcio seguir las labores con el mismo presupuesto. Esa orden no pudo ser cumplida y el CHM, o lo que quedaba de él, solicitó a la empresa Misicuni, en reiteradas oportunidades, la nivelación de precios de los materiales y el incremento del monto del contrato por un monto de 8 millones de dólares. La empresa se negó a hacerlo. Al parecer su propósito era otro: hacer quebrar al consorcio a fin de dar el contrato a una empresa china. Finalmente lo lograron. El Consorcio quebró alegando no contar ya con liquidez. Con ese pretexto, y ante el evidente retraso de las obras, Jorge Alvarado y Leonardo Anaya decidieron disolver el contrato.

El CHM, ante tal abuso de poder, interpuso un recurso de revocatoria en contra de la resolución del contrato, que no fue respondido por Misicuni. Frente a ese silencio, el CHM dio un paso adelante interponiendo un recurso jerárquico ante el Ministerio de Aguas, que tampoco obtuvo respuesta. El CHM hizo un esfuerzo más: interpuso una demanda contenciosa administrativa en contra de la empresa Misicuni ante el Tribunal Supremo de Justicia.

A fin de neutralizar la demanda del CHM, Jorge Alvarado y Anaya, interpusieron, a su vez, varios procesos penales en contra de los ejecutivos del CHM y de sus abogados. Para tal propósito se hicieron “ayudar” con el entonces contralor general Gabriel Herbas (ex diputado masista) quien realizó inmediatamente una auditoria al CHM, pero se negó a hacer lo propio con la empresa Misicuni. ¿Qué dijo este informe? Estableció responsabilidad penal en contra del CHM por incumplimiento de contrato. Asimismo, emitió un comunicado de prensa estableciendo que el CHM era ficticio en tanto la empresa italiana nunca llegó a participar. Vale decir, se los hizo desaparecer legalmente.

Y, para complementar esta tramoya, la empresa Misicuni cobró las pólizas de seguro otorgadas por el CHM por la suma de 14,8 millones de dólares, dejando en la quiebra a lo que restaba del consorcio.

No contentos con estas eficaces maniobras, se procedió a perseguir a los allegados del CHM. Para ese propósito, se designó a Jaqueline Ponce Brañez, esposa del Viceministro de Tierras Johnny Cordero. Esta fiscal ordenó el secuestro de todos los bienes del CHM. Asimismo, el Tribunal Séptimo de Sentencia en lo Penal de Cochabamba, sentenció a 8 años de cárcel a todos los acusados por delitos que no cometieron sin señalar la prueba de cargo que obra en contra de cada uno de ellos y omitiendo toda la prueba de descargo.

A su vez, Alvarado y Anaya, aprovechando esta circunstancia, se quedaron con la maquinaria del CHM avaluada en cinco millones de dólares. Inmediata-

mente la alquilaron a la empresa China CAMCE cobrándose los alquileres que fueron a parar ilegalmente a las arcas de la empresa Misicuni.

El contrato es adjudicado a la empresa china CAMCE: Una vez que quedó anulado el contrato con CHM, las obras quedaron paralizadas por casi un año en perjuicio de Cochabamba. Se echó la culpa de dicha paralización a los ejecutivos del CHM. Empero lo relevante fue que finalmente se terminó por adjudicar tres de cuatro paquetes licitados a la empresa china CAMCE. ¿Cuál fue el resultado? CAMCE obtuvo este contrato con un posible sobreprecio de 32 millones de dólares. Se argumenta que no hay sobreprecio y que se trata solamente de una actualización de precios que, por cierto, le fue negada a CHM. Tampoco se puede decir que CAMCE haya construido una sola represa. Lo que hizo, de acuerdo a los informantes, fue llegar a los 120 metros de altura en la excavación (el consorcio llegó solo a 105 metros). Asimismo, se afirma que “colocaron la cara de concreto con hormigón fuera de las especificaciones quedando la nueva represa sin los estribos estabilizados”.⁵⁹ Más allá de este tecnicismo, es imprescindible resaltar que CAMCE hizo muy poco y lo que hizo, además, estuvo en buena cuenta fuera de norma.

En suma,

- La empresa CAMCE, cuya gerenta comercial era Gabriela Zapata, en colusión con Jorge Alvarado (Presidente Misicuni) Leonardo Anaya (Gerente de Misicuni) orquestan, planifican y ejecutan la quiebra financiera del CHM para luego adjudicar la obra a CAMCE por excepción, con el incremento de 35 millones de dólares y a fin de evitar las consecuencias legales por sus actos, persiguen, procesan y sentencian injustamente a los ejecutivos del CHM.
- La empresa Misicuni cobra las garantías del CHM de más de 14 millones de dólares. Además, a través de un proceso penal pretende cobrar a los ejecutivos del CHM 23 millones de dólares adicionales, cuando ya la multa fue pagada por las pólizas de garantía. Esta situación no es legal. No se puede cobrar las garantías y posteriormente cobrar una multa no pactada contractualmente por el supuesto incumplimiento de contrato.
- La empresa Misicuni se quedó con la maquinaria del CHM por el valor de cinco millones de dólares. Posteriormente la alquiló a CAMCE y se apropió de los alquileres, lo cual constituye un delito.
- La empresa Misicuni, una vez concluida la represa, pretende recién solucionar la falta de roca en el estribo izquierdo, para tal efecto contrata a la Empresa Álvarez (empresa que construyó el puente colapsado en la

59 Declaración de informante clave, anónimo.

Avenida Independencia en la ciudad de Cochabamba), por la suma de 82 millones de bolivianos.

- Existen actas de reuniones de la Empresa (italiana) Grandi Lavori, la embajada de Italia, el Ministerio de Agua. Lo que demuestra que su desconocimiento legal tuvo el firme propósito de concluir el contrato con CHM para dárselo a CAMCE.

Barcazas chinas, como ejemplo 3

Un tercer ejemplo, ampliamente denunciado, es el de las *barcazas chinas*. Hay algunos hitos merecen destacarse:

El gobierno pagó por adelantado 28 millones de dólares a empresas coreanas para la fabricación de barcazas: El periódico Página Siete de La Paz reveló en julio de 2012,⁶⁰ que la Empresa Naviera Bolivia (Enabol) pagó por adelantado el total del costo de la fabricación de 16 barcazas, dos “empujadores” (equipo que propulsa balsas de río) y su respectivo traslado a Bolivia, a la empresa coreana General Marine Business (GMB). El contrato fue firmado en 2009 con irregularidades, en el marco del proyecto “Implementación del empujador/remolcador fluvial multipropósito en el canal Tamengo e Hidrovía Paraguay-Paraná”, aprobado ese mismo año por el presidente Evo Morales, y debía ser cumplido en 2010. Sin que el proyecto del Mutún pueda concretarse hasta hoy, Enabol utilizó como excusa para el millonario gasto, utilizar las barcazas para transportar, minerales, gas natural licuado y la urea producida en el trópico de Cochabamba, a través de la Hidrovía y así sacar el mineral por puertos del Atlántico, transportar vituallas y otros a localidades de la Amazonia boliviana.

Las empresas coreanas no hicieron nada y los proyectos de barcazas fueron botados en un astillero chino: Lo cierto es que este anhelo nunca se cumplió. Las dos empresas coreanas contratadas por Enabol nunca presentaron boletas de garantía. Al no cumplirse los plazos y sin boletas de garantía para ejecutarlas, la empresa estatal aceptó que ambas compañías coreanas transfirieran el contrato a un astillero chino. Un problema adicional es que las barcazas permanecieron por un periodo prolongado en el astillero y comenzaron a deteriorarse al punto que el gobierno, en una primera instancia, las declaró “perdidas”. En un informe extraoficial del Ministerio de Defensa se leía: “Debido a las condiciones climatológicas (las barcazas) se encontrarían en extremo deterioro, por lo que incluso no valdría la pena invertir recursos adicionales para recuperarlas”. Según Página Siete el ministro de Defensa Reymi Ferreira,

60 En adelante nos basamos en Página Siete, “Las barcazas chinas que nunca llegaron a Bolivia”, del 23 de abril de 2017.

confirmó la versión: “Creo que hay pocas posibilidades de recuperarlas. Legalmente es muy difícil e implica otro monto. El Gobierno, lo ha dicho, no va a invertir un peso más”.

El gobierno buscar firmar un contrato con una empresa china para recuperar las barcazas a pesar de que se dijo que ya no servían: A pesar de ello, durante el año 2016, el viceministro de Defensa, Fernando Aramayo, informó que la empresa china Complant Mechanical & Electrical Equipment Group Co. Ltd., se asoció a Enabol con la finalidad de “recuperar” las 16 barcazas, la culminación de la construcción de los dos empujadores y el traslado al país de los mismos. Para esto, la empresa China sería favorecida con 15 a 20 años de “usufructo” de la naviera nacional para el transporte de material en la Hidrovía Paraguay-Paraná, hierro, urea, amoniaco, granos, etc., y de esa forma cubrir 16 millones de dólares que se acumularon por las deudas de este caso. Hasta fines de septiembre de 2016 se esperaba la conformación la nueva empresa, pero luego se postergó este suceso para 2017. No se tiene información sobre lo sucedido.

Las barcazas no fueron recuperadas, los dineros no fueron rescatados y el Ministerio de Defensa no asumió ninguna responsabilidad: Finalmente, una vez destapado el caso el ministro de Defensa de la época, Rubén Saavedra, anunció que su despacho seguiría denunciando los actos de corrupción en la Empresa Naviera Boliviana (Enabol), y se excusó de cualquier responsabilidad señalando que “el Ministerio de Defensa no administró los recursos, no giró ninguna carta de crédito ni boleta de garantía en Enabol”. Aseguró que esa es una responsabilidad exclusiva de la Máxima Autoridad Ejecutiva de la empresa, el entonces gerente general Freddy Ballesteros, porque fue quien suscribió los contratos y todas sus adendas, fue quien recibió los recursos del Tesoro y quien pagó por los bienes.

Para el gobierno del MAS, no existió el principio de la administración, que señala que se delegan funciones, pero no responsabilidades. Enabol es una empresa dependiente del Ministerio de Defensa y las responsabilidades debieron llegar hasta el ministro. Sin embargo, luego de 5 años de denunciado el caso, el Ministerio Público concluyó la etapa de investigación dictando acusación formal contra 23 personas, entre ellos el exgerente de Enabol, Freddy Alberto Ballesteros; el exdirector administrativo, Fidel Enrique Gamboa y el abogado de la General Marine Business (GMB) en Bolivia, Carlos Jang Hur, todos ellos detenidos preventivamente en la cárcel. También están acusadas siete personas de nacionalidad coreana, considerados prófugos, pero no existe imputación alguna contra exautoridades de mayor rango.

Lo que es peor, el caso hasta ahora no tiene sentencia ni se ha recuperado el dinero estafado.

OAS, como ejemplo 4⁶¹

Se le dieron tres contratos por 800 millones de dólares. El MNR trabajó con Andrade Gutiérrez, el MIR con Queiroz Galvao y ahora el MAS con OAS. Se le concedieron sobreprecios, no se tomó en cuenta el sistema de inversión pública para adjudicarle obras (se llegó al extremo de que la carretera por el TIPNIS no tenía estudios de factibilidad ni diseño final), se adecuó la ley al capital o no el capital a la ley (¡¡¡el contrato del TIPNIS sufrió 23 enmiendas!!!). E incluso para ser más preciso

- i. En la carretera Potosí-Uyuni, el Banco Nacional de Desarrollo del Brasil, el BNDES ya no aportó capital. No, éste provino de un crédito de la CAF. El precio original fue de 88 millones, pero el costo final fue superior a los 100 millones. Asimismo, cabe remarcar que se les dio el contrato a pesar que la Contraloría en una auditoría dijo que hubo fallas en el proceso de licitación (fue la única en carrera).
- ii. En la carretera Potosí-Tarija, el asunto se deterioró aún más. Dos decretos y una ley de excepción dieron la adjudicación directa a Queiroz Galvao, quienes no hicieron el trabajo. Sin embargo, se lo “pasaron” a OAS, al margen de cualquier consideración de ley. Con Queiroz el precio fijado fue de 180 millones de dólares, pero con OAS acabó en 338 millones de dólares. Un brutal sobreprecio.
- iii. En el caso de la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, no hubo estudios de factibilidad y se puso un precio referencial de 415 millones de dólares. Fue adjudicada “llave en mano”. La Contraloría observó errores en el proceso de contratación, que ciertamente no fueron tomados en cuenta.

Reflexión de cierre

Recordemos que este fenómeno hace referencia a la vinculación informal/clandestina entre el gobierno y el conjunto de empresas privadas (nacionales, pero sobre todo extranjeras) con el propósito de beneficiarse mutuamente, la empresa con contratos cautivos y el gobierno con recursos ilegales por concepto del “favor” otorgado precisamente a aquellas empresas. ¿Sucedió así? Posiblemente sí, como dejan entrever algunos aspectos.

61 Este ejemplo se basa en CEDLA, “Bolivia: OAS”, en CEDLA, *Inversión de empresas brasileras en América Latina: Camargo Correa, Odebrecht y OAS*, CDES/IBASE/CEDLA, Colombia, 2017, capítulo 5.

En el caso de Gabriela Zapata/CAMCE es muy difícil negarlo.⁶² Las conclusiones del informe de minoría de la comisión legislativa que investigó los contratos de CAMC⁶³ apuntan en ese sentido visibilizando diversos delitos: “uso indebido de influencias”, “contratos lesivos al Estado”, “incumplimiento de deberes”, entre otros que permiten sostener la hipótesis esgrimida.

En el caso de Misicuni queda una enorme interrogante: ¿por qué el gobierno procedió de modo tal que el Consorcio encargado de llevar adelante las obras de Misicuni fuera finalmente desmantelado dejando el camino expedito para el ingreso de CAMC, beneficiada con este nuevo contrato?

En el caso de las barcazas hay más de 20 personas denunciadas y cuatro guardan ya detención domiciliaria.⁶⁴ No se puede tener plena certeza sobre los “beneficiados” pero ciertamente de los aproximadamente 30 millones desaparecidos, no se ha devuelto aún recursos alguno. No hay duda que este caso no corresponde solo al fenómeno de la captura sino de la corrupción abierta y clara (lo que denominamos gansterismo).⁶⁵ Finalmente,

En el caso OAS, los contratos directos (llave en mano) y/o los sobreprecios dejan una estela de duda enorme. Es imprescindible seguir indagando en ello.

Por otra parte, recordemos también que un cártel exitoso emprende (preferentemente) acuerdos con empresas grandes, extranjeras y que cuenten con capital propio. ¿Sucedió así en desmedro de empresas medianas y pequeñas, y nacionales? Al parecer sí. De acuerdo a los ejemplos mencionados, es evidente que se privilegiaron los acuerdos con empresas grandes y extranjeras, aunque, al parecer, con la excepción de OAS (que, en todo caso, no siempre se efectivizó), no parece haber fluido capital extranjero. El caso de CAMCE es sintomático: seis de los siete contratos fueron financiados con recursos bolivianos.

Vale decir, dos elementos de “éxito” en el funcionamiento del cártel se cumplen: el tamaño de las empresas y su procedencia internacional. Gandarillas hizo conocer⁶⁶ que 30 megaobras en los rubros de energía, transportes e hidrocarburos absorben el 40 por ciento del presupuesto de inversión pública de 2016. Vale decir, ¡30 contratos concentran una cifra espectacular de 2.500 millones de dólares!, de un presupuesto total de 6.395 millones de dólares.

62 En realidad no. No es tan difícil negarlo, no al menos desde el lente acrítico de algunos ciudadanos a la cabeza de algún ministro que llegó inclusive a escribir un libro de casi 400 páginas para desmentir lo sucedido. Un hito verdaderamente vergonzoso en la historia bibliográfica de Bolivia.

63 Óscar Ortiz y Griselda Muñoz Colque (relatores), *Memoria de nuestra participación en la comisión que investigó los contratos de CAMC. Crónica periodística, un mar de contradicciones*, sin editorial, La Paz, 2016.

64 Para este punto, ver el excelente reporte de Amalia Pando en su programa Cabildeo del 2 de abril de 2016, en <http://www.amaliapandocabildeo.com/2016/04/la-fraudulenta-compra-de-barcazas-chinas.html>

65 Ver más adelante el capítulo respectivo.

66 Marco Antonio Gandarillas, “30 mega-obras se concentran en tres rubros”, en *Los Tiempos*, del 18 de marzo de 2016.

En 2015 sucedió lo propio con 30 megaobras que sumaban 1.800 millones de dólares, representando el 33% del total de la inversión pública. Es decir, esta concentración se va haciendo más consistente: de exhibir un promedio de 60 millones de dólares por obra en 2015 pasamos al 2016 a un promedio de 83 millones. En todos los casos, se trata de empresas extranjeras o dotadas de capital extranjero como cofinanciamiento al aporte nacional. Por tanto, menos empresas –empresas grandes/extrajeras- manejan más recursos.

Pero, volviendo a la pregunta clave: ¿no vienen con sus recursos? Si bien los cuatro ejemplos destacados no ofrecen una verificación plena de ello, es necesario recordar que el acercamiento con empresas chinas, así sea atrayéndolas con nuestro propio capital –capital boliviano–, posiblemente venga de la mano de recursos de aquel país. Recordemos que en octubre del 2015, García Linera anunció la gestión de un crédito de más de 7600 millones de dólares del Banco de Importaciones y Exportaciones de China para la inversión en una serie de proyectos de infraestructura y energía (el hub aéreo Viru Viru, tres mega-carreteras al norte del país, la hidroeléctrica Rositas en Río Grande).

Este crédito quedaría sujeto a una serie de condiciones. La principal, indudablemente, hace referencia a la obligación de que las obras y proyectos sean ejecutados exclusivamente por empresas chinas. Asimismo, el pago del crédito debe estar respaldado en commodities (gas, petróleo, hierro, litio), exigencia de compras de productos de chinos, suspensión de leyes laborales bolivianas aplicables a sus empresas e importación de mano de obra china. En suma, “nosotros te damos dinero, pero tú nos dejas tener tus recursos naturales, invadir tus mercados con nuestros productos y dar pega a nuestra gente”.

¿Por qué podríamos llegar a aceptar estas condiciones tan leoninas? No podemos más que enunciarlo como hipótesis, pero si es preciso subrayarlo: por los acuerdos clandestinos con estas empresas que pagan esos intercambios con onerosas gratificaciones. En suma, el cártel posee las condiciones para “abastecerse” con (relativa) impunidad: contrata a empresas grandes, extranjeras y con cierto capital propio.

2. El clientelismo⁶⁷

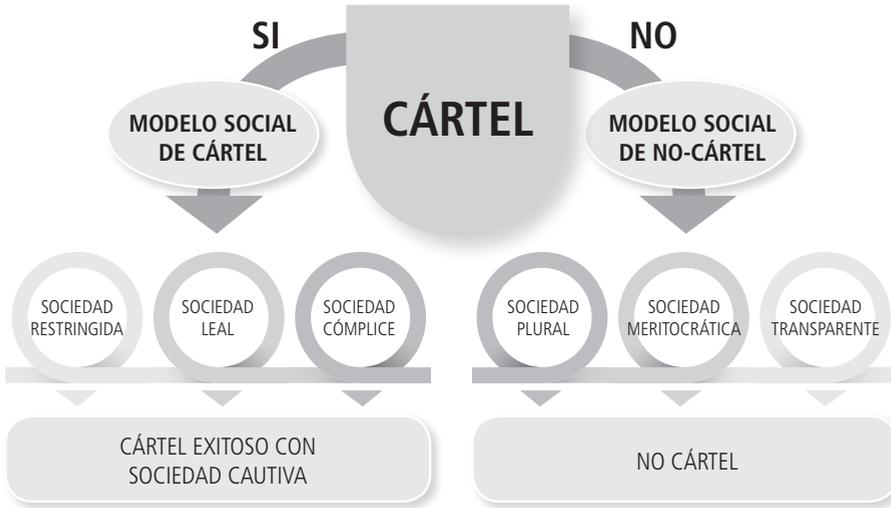
Este fenómeno hace referencia a la vinculación informal/clandestina entre el gobierno y el conjunto de organizaciones sociales con el propósito de beneficiarse mutuamente, la vertiente social con prebendas (empleos, viajes,

67 Fue de suma utilidad el didáctico trabajo de Gabriel Vommaro y Helene Combes, *El clientelismo político desde 1950 a nuestros días*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2016.

dinero en efectivo, etc.) y el gobierno con el apoyo político electoral y en “las calles” por concepto de los favores otorgados precisamente a aquellas organizaciones sociales.

Una gráfica ilustra los elementos centrales de este fenómeno:

MODELO SOCIAL IDEAL PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL CÁRTEL: CLIENTELISMO



Como se observa, se ha contrapuesto el cártel exitoso –aquel provisto de una sociedad cautiva– del no-cártel –aquel dotado de una sociedad abierta– en base a los tres aspectos siguientes:

Uno, *el tipo de sociedad en función a su capacidad inclusiva (su número)*. El cártel exitoso va a buscar sentar acuerdos con el menor número de actores posibles, delineando una sociedad restringida⁶⁸, frente a su reverso, que va a intentar fortalecer una sociedad plural. Por ende, persigue pactar con *una* sociedad (o las menos posibles) que garantice el apoyo en las urnas y en las calles con la menor cantidad de dinero invertido. No hay duda que atender las demandas de *muchas* sociedades, aquellas de una sociedad plural, exigiría un presupuesto mayor.

Dos, *el tipo de sociedad en función a su relación de afinidad con el gobierno*. El cártel exitoso va a buscar delinear una sociedad lo más leal posible, en

68 Por ella entenderíamos a un grupo o un conjunto de grupos que se hacen pasar como la sociedad civil en su conjunto. Es el caso de los movimientos sociales.

desmedro de toda capacidad social crítica. Por ende, persigue pactar con una sociedad –el grupo o conjunto de grupos con ínfulas de representar a toda la sociedad- que evite toda crítica y reciba los “favores” en silencio (movilidad social a cambio de apoyo irrestricto). Ello hace prescindible la aparición de una sociedad meritocrática, cuyo desarrollo (y consecuente movilidad social) depende de su capacidad de aportar ideas no siempre coincidentes con las que plantea el gobierno de turno.

Tres, *el tipo de sociedad en función a su postura frente a la ley*. El cártel exitoso va a buscar pactar con porciones sociales cómplices que opaquen el funcionamiento eficaz de la norma. Por ende, persigue pactar con una sociedad que garantice la persistencia del cártel así su propia existencia contravenga el marco legal. Una sociedad transparente queda al margen de esta situación.

Fondo Indígena, como ejemplo 1⁶⁹

Seguramente el ejemplo más ilustrativo del fenómeno del clientelismo sea el caso Fondo Indígena, que supuso el desfaldo de millones de dólares además de la ineptitud en el uso de los recursos asignados a esta institución. Ello derivó en la consolidación de un modelo perverso de gestión pública, visualizado en ciertos rasgos.

Uno, si bien los recursos del fondo fueron pensados para alentar la economía comunitaria, lo cierto es que se solidificó una dinámica de fragmentación de la inversión pública. El 97,4% de los proyectos tuvieron un valor menos a un millón de bolivianos. Esto, además, fue positivo porque permitió las adjudicaciones directas (que debían ser inferiores a esa cifra).

Dos, el retraso en el uso de los recursos fue la señal más marcada de la ineptitud en el manejo de la “cosa pública”: el fondo comenzó a funcionar en septiembre de 2010, aunque estuvo dotado de recursos desde diciembre de 2005.

Tres, la ejecución fue nefasta: si bien el fondo recibió desde el 2006 hasta finales de 2015, 3.197 millones de bolivianos, mantuvieron 1.855 millones sin ejecutarse. ¡El 58% de los recursos asignados no fueron usados! Lo que significa que no fue la corrupción el único problema sino la incapacidad.

Cuatro, se propició una centralización inconsulta de algunos recursos del Fondo para tareas no concertadas siquiera con los indígenas como ser el uso

69 Para este tema se consultaron las investigaciones de Manuel Morales (compilador), *Fondo Indígena, la gran estafa*, Viejo Topo, La Paz, 2015 y Fundación Pazos Kanki, *La verdad sobre el Fondo Indígena. Un modelo vicioso de gestión pública*, Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2016; el exhaustivo informe de fiscalización del senador Óscar Ortiz, *Fondo de Desarrollo para los pueblos indígenas y comunidades campesinas. Análisis de las responsabilidades en el mal manejo y la corrupción del Fondo Indígena*, sin editorial, Santa Cruz, 2016; y ahora último el libro del mismo Ortiz, *Crónica de una traición. Investigación del Fondo Indígena, Plural*, La Paz, 2017.

de dinero para la construcción de la universidad indígena, la renta dignidad, el bono de educación patriótica o el pago de consultores del INRA.

Cinco, los recursos fueron entregados en función a criterios de lealtad. Se dio más dinero a los aliados y no a los más necesitados y/o a los más eficientes. Es así que el 30% de estos recursos fueron entregados a la CSUTCB, el 29% a los “interculturales” y el 17% a las Bartolinas. Vale decir, tres cuartas partes (el 76%) de los recursos se transfirieron a los aliados más incondicionales del MAS. No sucedió lo propio con los “rebeles” de CONAMAQ o de la CIDOB. Esta primera organización recibió el 14% mientras la segunda el 6%. La APG, la Central de Pueblos Mojeños del Beni (CPEMB) y la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC) recibieron el 1%, el 1% y el 2%, respectivamente;⁷⁰

Seis, la falta de información sobre el manejo de los recursos fue una constante, bien aprovechada por el gobierno, que si bien por ley debió dar al fondo el 5% de los recursos del IDH, al final solo dio el 2,68%.

Siete, no hubo control en la ejecución de los recursos, lo que derivó en que se terminara por depositar 685 millones de bolivianos a 978 cuentas particulares de dirigentes sociales aliados al MAS (sólo 60 fueron recursos transferidos a nombre de proyectos).

Ocho, ya en el marco de la rendición de cuentas, el informe de la Contraloría fue extremadamente tibio: señaló la pérdida de 71 millones de bolivianos de 153 proyectos no realizados. Olvidó tomar en cuenta la cifra mayor de aproximadamente 100 millones de dólares por proyectos sin supervisión alguna, nunca fue debidamente auditada (el mismo contralor de entonces Gabriel Herbas afirmó que no se pudo hacer una debida auditoría “porque se carece de información). Asimismo, el informe de la Interventora Lariza Fuentes (una vez que se halló corrupción se intervino el Fondo en febrero de 2015), fue absolutamente intrascendente. No se sabe de montos relevantes recuperados (sólo se informó sobre 20 millones de bolivianos recuperados, vale decir, menos del 3% del total) o de proyectos grandes que finalmente hayan sido concluidos. Su labor fue más distractiva que efectiva (no era para menos, la señora Fuentes fue posesionada por la misma Nemesia Achacollo); y,

Nueve, los principales involucrados gozan de libertad (con las excepciones de Nemesia Achacollo y Julia Ramos, ambas exministras, la primera de ellas con detención domiciliar y la segunda, presa en San Pedro de La Paz). Téngase en cuenta que los dirigentes sindicales miembros del directorio aprobaron 3.462 proyectos solamente basados en el título del proyecto, no en el contenido, que muchas veces ni siquiera se escribía. Más de 50 de estos dirigentes formaron

70 De todos modos, no son porcentajes menores. Por lo que conviene enfatizar que no es sólo el monto menor lo que hay que tomar en cuenta sino su paulatina reducción, simultánea a un proceso de desafección con el gobierno y el denominado “proceso de cambio”.

parte en algún momento del mencionado directorio (entre los principales están Rodolfo Machaca, ejecutivo de la CSUTCB, Felipa Huanca, alta dirigente de las Bartolinas, Gustavo Aliaga, de la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB). Todos ellos continúan fungiendo como autoridades. En suma, la corrupción campeó a su antojo y las medidas tomadas mermaron sólo marginalmente su devastador impacto.

¿Cuál fue el costo? Las cifras varían, pero si se puede convenir en la certeza de que el Fondo fue dotado de más de 3.000 millones de bolivianos. Un monto enorme en una realidad signada tradicionalmente por olvidar a los indígenas y campesinos. En este caso, finalmente, tenían en sus manos más de 400 millones de dólares disponibles. Los usaron de manera nefasta, sea por negligencia (dejando que el dinero se quede en las cuentas sin ser usado) o por malversación (al menos 100 millones de dólares fueron usados de modo escasamente transparente).

¿Sabían de esto las autoridades? No solo lo sabían, sino que lo aprobaron. Los montos a ser desembolsados contaban con la autorización del Ministerio de Economía una vez que el trámite pasaba por el Viceministerio de Presupuesto, de Inversiones y de Planificación. Vale decir, en ningún caso las autoridades del Poder Ejecutivo estuvieron exentas de conocer lo sucedido.

Asimismo, el Directorio del Fondo integraba en su seno a cinco Ministerios: de Desarrollo Rural, Planificación, Producción, Economía y Presidencia. Eso significa que primó siempre, desde el mismo gobierno, un solo propósito, al margen de consideraciones legales, éticas o meritocráticas: cooptar a las principales dirigencias sindicales del país, tenerlas a su servicio, en el acto de mayor recolonización de los últimos 50 años.

El resultado final no tiene que ver pues solo con la malversación de fondos. Provoca un triple efecto: las organizaciones campesinas e indígenas fueron silenciadas, nacies oligarquías de orientación gansteril terminaron por empoderarse política y económicamente en nombre de la descolonización, la pachamama y la plurinacionalidad, y, como corolario, el imprescindible desarrollo indígena y campesino (al menos de las mayorías) volvió a quedar postergado.

Cabe concluir este punto afirmando que el debacle en el Fondo Indígena no es un hecho aislado. El “avance” indígena a lo largo de esta década no ha sido el más auspicioso. No se trata sólo de un hecho de corrupción sino del tenor clientelar que ha asumido el gobierno, preocupado de la fidelidad indígena antes que por su desarrollo.

Queda en evidencia la postergación que se ha hecho de la justicia indígena; la marginalización de la autonomía indígena (a más de una década, en enero de 2017, se contaba solo con un municipio reconvertido a autonomía indígena: Charagua); la invasión transnacional de los territorios indígenas y áreas prote-

gidas (en 11 de estas áreas ya se busca petróleo de acuerdo a información del CEDIB de junio de 2015); la poca atención dada a 15 naciones indígenas de tierras bajas en peligro de extinción, además de un largo etcétera que incluye la evidente postergación de la economía campesina y la destrucción de las organizaciones indígenas matrices como CONAMAQ y CIDOB, suplidas por dirigentes dóciles.

33 camiones y JRQ, como ejemplo 2⁷¹

Un *segundo ejemplo*, digno de remarcarse, fue aquel que involucró al ex Ministro Juan Ramón Quintana y los 33 camiones.

33 camiones tratan de salir con mercadería de contrabando: en las noches del 26 y el 27 de julio de 2008 salieron de la Zona Franca (Zofra) de Cobija 33 camiones con mercadería, que no había sido desaduanizada, con destino a la frontera con Brasil. Cuando los camiones llegaron al punto de Control Operativo Aduanero (COA) a 190 kilómetros de Cobija, el dirigente masista, líder de los transportistas y de la organización territorial de base (OTB), Jesús Chambi, le informó al agente del Control Operativo Aduanero (COA) subteniente Deheza, que tenía autorización expresa del ministro de la Presidencia, Juan Ramón Quintana, para pasar el punto de control. Deheza en un informe explicó que Chambi “indicó que se constituiría al lugar, en algunos minutos, el contralmirante Rafael Bandejas” que en ese momento era jefe del Comando Conjunto en Cobija y poco tiempo después prefecto interino de Pando, para dar las instrucciones. Sin embargo, quien llega es el capitán Abastoflor del Comando Conjunto y este permite el avance de los camiones hasta Santa Rosa de Abuná, donde son retenidos por “violentar la tranca.”

El gobierno recibió a los contrabandistas en el Palacio: Más tarde el presidente de la Aduana, el general en retiro, César López, ordenó la detención preventiva de la mercadería y de los 33 camiones. Luego, los técnicos de la Aduana de Cobija hicieron la verificación correspondiente y corroboraron que las personas no presentaron papeles ni tributaron, razón por la cual presentaron ante el fiscal, una demanda por el delito de contrabando contra unas 50 personas, entre comerciantes y conductores de los camiones.

Mientras esto ocurría, el matutino La Prensa señaló haber visto a los comerciantes en el Palacio de Gobierno, donde hubo una reunión entre estos comerciantes, el presidente de la Aduana y el ministro Quintana. López denunciaría meses después que en ese encuentro Quintana llamó “sinvergüenzas” a los

71 Fue de mucha utilidad la investigación del senador Arturo Murillo sobre este tema en su libro, *Los 33 camiones de JRQ. El juego del poder y el contrabando*, sin editorial, 2013.

comerciantes porque habían incrementado a 33 el número de 17 camiones que inicialmente deberían ser liberados del control aduanero.

La ley no importa, “los camiones deben pasar”: El 31 de julio, los comerciantes se reunieron con el presidente de la Aduana y se supo que, ante la negativa de López para dejar pasar los camiones, Jesús Chambi se descontroló y amenazó con retomar los camiones usando armas de fuego. En la tarde, López ordenó al gerente regional de la Aduana de La Paz que disponga la liquidación de las mercancías decomisadas. Los primeros días de agosto, los técnicos aduaneros llegaron a Cobija para valorar los documentos y la mercancía (a efectos de liquidarla). Sin embargo, denunciaron que no existía el “espacio ni las condiciones” para la valoración. El 23 de agosto, informes del COA mencionaron que más de un centenar de contrabandistas armados recuperaron los 33 camiones y se los llevaron (probablemente) a Puerto Montevideo, frontera con Brasil. Esto fue posible porque las Fuerzas Armadas dieron la espalda a los pedidos de auxilio de la Aduana al Comando Conjunto.

En noviembre de 2008 César López fue relevado como presidente de la Aduana y en diciembre denunció que Quintana ayudó a pasar los camiones de contrabando. Explicó que el 26 de julio recibió dos llamadas en su celular. La primera –dijo– fue del ministro Quintana, a las 17:00.

“Él (Quintana) me dijo que se encontraba en Cobija y que había una cantidad de vehículos con mercadería para pasar a Puerto Montevideo y que más tarde ingresarían en un régimen normativo”. Agregó que el ministro le habría dicho que logró “acuerdos políticos” en Pando y que “incluso manifestó que estos camiones podían pasar la mitad a partir del sábado y la (otra) mitad al amanecer del domingo”.

Según su propio relato, López no respaldaba el “acuerdo político” propuesto por Quintana sobre el paso de los camiones, porque creía que el Comando Conjunto creado por Morales para luchar contra el contrabando debía ser respetado.

Posteriormente, la segunda llamada que López dijo recibir fue entre las 19:00 y 20:00, del contralmirante (Bandeiras), solicitándole por favor que le extienda una nota autorizando la salida de los camiones (de la tranca)”. Según la prensa, López sostuvo que el ministro le pidió que “dejase en paz a los camiones” por tratarse de un asunto ajeno a sus competencias.

Represalias contra quienes osaron enfrentarse al gobierno y a sus socios contrabandistas: ¿Qué es lo que sucedió finalmente? Los camiones pasaron y la justicia hizo poco al respecto. De este modo, este caso de contrabando promovido desde las más altas esferas del gobierno, a cambio de apoyo político en Pando, quedó en la impunidad a pesar de la existencia de videos y registros de

llamadas telefónicas entre los implicados. Asimismo, este caso estuvo plagado de amedrentamiento y violencia. En efecto, en un incidente nunca aclarado, poco tiempo después de destapado el caso de los 33 camiones, Jennifer Weissenberg Stover, esposa de César López, denunció en una entrevista concedida a John Arandia, conductor del programa Todo A Pulmón de aquella época, que alguien ingresó a su casa y la golpeó hasta provocarle la pérdida de un ojo. Además, la señora Weissenberg y una hija tuvieron una serie de problemas con Migración acusadas de irregularidades en sus pasaportes, al extremo que su hija estuvo presa en la cárcel de Obrajes. Al parecer fue un escarmiento para que nadie se atreviese a “meterse con el gobierno” (y su más poderoso ministro). Quede en la anécdota la declaración de Quintana sobre López: “es un amigo ‘entrañable’”.

El resultado final fue la total impunidad: ¿Qué sucedió posteriormente? La cámara de Diputados creó una comisión especial para investigar el caso como cabeza del Ministerio Público. El resultado, ciertamente previsible, quitó toda responsabilidad penal y administrativa tanto a Quintana como a Bandejas (quien luego fue nombrado embajador en Panamá). Sin embargo, fue implacable con los detractores: se imputó por “incumplimiento de deberes” al teniente miembro del Control Operativo Aduanero (COA) Cristian Deheza Lugones, al expresidente de la Aduana, César López Saavedra, al exgerente de la Aduana Regional de La Paz, Luis Fernando Sánchez, y al administrador de la Aduana de Cobija, Mario Vásquez Peñaranda.

En suma, los comerciantes pandinos fueron notoriamente beneficiados. Incluimos este ejemplo en la categoría de *clientelismo* (con derivaciones gansteriles o corrupción abierta), por la implicancia política de la coyuntura vivida en 2008. Bolivia vivía momentos de tensión. Era el tiempo denominado por el gobierno como de “golpe cívico-prefectural” que desde agosto tomó instalaciones regionales en los cuatro departamentos de la Media Luna (se mencionó 75 instalaciones secuestradas), impidió al presidente Morales aterrizar en esas regiones y/o desarmó a las fuerzas del orden de aquellos territorios.⁷² No hay duda de que en ese clima de incuestionable violencia, la búsqueda de apoyo político, especialmente en los departamentos de la Media Luna, resultó para el gobierno un imperativo político imprescindible (encargado a Juan Ramón Quintana). Vale decir, este caso ilustra de un modo eficaz la tónica hegemónica del clientelismo: “yo gobierno, te apoyo como grupo social, incluso estoy dispuesto a infringir la ley, con tal de que después me apoyes políticamente”.

72 Álvaro García Linares “¿Cómo se derrotó al golpismo cívico-prefectural en Bolivia”, en Discurso y Ponencias, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, No.3, del 23 de octubre de 2008.

La Masacre de El Alto, como ejemplo 3⁷³

Un tercer ejemplo, es la “masacre” ocurrida en el gobierno municipal de El Alto en febrero de 2016. Esta Alcaldía fue quemada por una turba liderada por Braulio Rocha, dirigente máximo por más de una década de la Federación de Trabajadores Gremiales, Artesanos, Comerciantes Minoristas y Vivanderos de la ciudad de El Alto. El saldo fue de seis muertos y 18 heridos.

La mañana del 17 de febrero de 2016 tuvo lugar una marcha de padres de familia que exigía obras. Terminó en la toma y posterior incendio del edificio municipal. Saquearon muebles y documentos, muchos sobre investigaciones de casos de corrupción a la gestión del exalcalde del MAS Édgar Patana, e iniciaron un incendio de proporciones en la planta baja, provocando la muerte por asfixia de las seis personas mencionadas. El fuego impidió a las personas del resto de los pisos evacuar la infraestructura. La alcaldesa Chapetón identificó entre los marchistas a Henry Alcón y Nelly Mamani, exsecretario financiero y exdirectora de Género en la gestión de Patana, como parte de los autores que alentaron la toma y quema de la Alcaldía: “Han destrozado la documentación del Municipio de El Alto. Estamos declarando duelo municipal en nuestra ciudad y vamos a seguir con fuerza porque sabemos que nuestra ciudad nos avala, porque sabemos que nuestra ciudad no quiere corrupción”.⁷⁴

Asimismo, en una carta pública de funcionarios de la Alcaldía de El Alto, se afirma que Marcelo Elío, para entonces viceministro de Régimen Interior, ordenó a un par de policías arrastrar los cuerpos de los cuatro de los fallecidos “hasta el primer baño que encuentren, para que todos crean que murieron asfixiados”.⁷⁵

De todos modos, más allá de la evidente intervención de Elío, el asunto no es personal sino institucional: la Policía no actuó con la debida celeridad. La bancada opositora de Unidad Demócrata denunció al comandante regional de la Policía en El Alto, coronel José Peña, por incumplimiento de deberes tipificado en el 154 del Código Penal, por no haber asistido de manera oportuna al auxilio de funcionarios que se encontraban encerrados en el edificio municipal mientras el fuego consumía enseres de oficina y el humo asfixiaba a decenas de servidores municipales.

73 Para este ejemplo, ha sido de mucha utilidad la investigación de Abraham Mancilla, *Poder y Masacre en El Alto. La mafia sindical alteña*, Ciudad Libro, La Paz, 2016.

74 Declaraciones de Soledad Chapetón en La Razón del 17 de febrero de 2016, http://www.la-razon.com/ciudades/seguridad_ciudadana/Incendio-Alcaldia-Alto-muertos-heridos_0_2438156234.html.

75 No sé tiene aún certeza alguna sobre cómo es que efectivamente murieron. La investigación no ha dado fruto alguno y el mismo viceministro Elío del Viceministerio del Régimen Interior, ni siquiera ha sido citado entre los acusados.

El gobierno lo relevó de su mando. Sin embargo, a un año de ocurrido el suceso, ya en febrero de 2017, se constató que la Fiscalía habría excluido del caso al exviceministro Marcelo Elío y las respectivas autoridades policiales que no prestaron auxilio oportuno.

El Alto, a decir de una investigación, estuvo gobernado por una mafia que:

Uno, se cuoteó la Alcaldía entre las organizaciones sociales que “defienden” el “proceso de cambio”: la Federación de Juntas Vecinales de El Alto (FEJUVE), Central Obrera Regional de El Alto (COR), Federación de Gremiales, Consejo Central de Artesanos de El Alto (COCEDAL), Federación Sindical Única de Campesinos del Área Rural y Sub urbano de El Alto (FESUCARUSO), Colegio de Arquitectos de El Alto, Federación de Padres de Familia y Coordinadora de la Juntas Escolares (FEDEPAF-CODIJE), Federación de Choferes, Federación de Mujeres de El Alto, Federación de Discapacitados, FIRMIPE; y los familiares y amigos de Edgar Patana, amistades de directores, exmilitantes de Plan Progreso, entre otros.

Dos, han pactado con estas mismas organizaciones “negocios” a cambio de apoyo político. El mejor ejemplo es precisamente Braulio Rocha: “Durante los 14 años de gestión de Braulio Rocha (en la federación de gremiales), él y su grupo manejaron aproximadamente 35 millones de bolivianos por concepto de patentes municipales (la mitad se destina a la alcaldía, la otra mitad a la federación).”⁷⁶ ¿Quién los controla? Nadie. Pero eso es solo el comienzo: el lucro viene de la venta de puestos de mercado, que valen entre 1.000 y 5.000 dólares. “Imagínese hay como 200 mil afiliados”.⁷⁷ Vale decir, se permitió que los espacios públicos quedaran privatizados a favor de los distintos aliados sociales.

Y, tres, han obtenido posibles beneficios de convocatorias públicas lanzadas. Téngase en cuenta que el programa gubernamental ‘Bolivia cambia, Evo cumple’ ejecutó entre 2007 y 2013 alrededor de 469,4 millones de bolivianos en al menos 503 proyectos de desarrollo social en la ciudad de El Alto. Asimismo, entre 2006 y 2013, el Gobierno invirtió en El Alto 107,5 millones de bolivianos en proyectos educativos y 470 millones en la construcción de establecimientos de salud. A lo que se agrega un presupuesto edil de aproximadamente 1.500 millones de bolivianos.

¿Cuáles fueron los resultados? No se cuenta con una evaluación mínima del uso que se dio a esta inversión. Sin embargo, si hay indicios que llaman la atención. A decir de una investigación preliminar realizada por el periódico La Razón, en el Alto hay al menos ocho “elefantes blancos” que costaron 157 millones de

76 Abraham Mancilla, “Radiografía de la mafia alteña”, en *Blog Eligesinmiedo*, del 6 de mayo de 2015, <http://eligesinmiedo.blogspot.com/2015/04/radiografia-de-la-mafia-altena-la.html>

77 Entrevista realizada en 23 de octubre de 2017 a señora comerciante de la Ceja.

bolivianos: “dos mercados campesinos modelo (no se inauguran por falta de alcantarillado), dos parques infantiles, dos plantas procesadoras de lácteos, el estadio Cosmos 79 y una ciclovia”.⁷⁸ Obras que se hicieron en acuerdo con dirigentes gremiales y vecinales, pero de dudosa utilidad y calidad. Asimismo, se visibilizaron obras fantasmas en subalcaldías alteñas, lideradas por subalcaldes coaligados con dirigentes vecinales,⁷⁹ crearon 120 ítems igualmente fantasmas a ser distribuidos entre los allegados de dirigentes sociales aliados al gobierno municipal⁸⁰ entre otros casos que delatan la presencia de nexos clientelares/gansteriles entre la Alcaldía y estas organizaciones sociales y/o sus dirigentes.

Tomando en cuenta esos elementos, ¿es posible creer que estas roscas irían a desistir tan fácilmente del poder que les había sido entregado por el propio gobierno, a cambio de su absoluta lealtad con el “hermano Evo” (en una lógica de obtener beneficios a cambio apoyar esta alianza política)? La respuesta es “no”, lo que muestra que la quema de la Alcaldía es sólo el rebalse de un vaso lleno de una tónica profundamente clientelar, que al ver amenazados sus beneficios, contrataca sin respeto por la vida humana.

El Aeropuerto de Chimoré, como ejemplo 4

Un *cuarto ejemplo*, de menor repercusión, pero de honda significación dado el estrecho lazo clientelar con el “mundo cocalero”, tiene que ver con *el Aeropuerto Internacional de Chimoré*.

El 15 de octubre de 2015 se inauguró ese aeropuerto. El show inaugural fue impresionante. Como lo destaca el matutino Opinión de Cochabamba “las empresas aéreas BOA, TAM y Amaszonas estrenaron la pista con la llegada de sus naves. Se armó una tarima delante de la terminal de pasajeros donde se exponía entre luces ‘Aeropuerto Internacional de Chimoré’. En el interior de la terminal se armó una esplendorosa exposición, con banners de las aerolíneas y del Ministerio de Obras Públicas”.

El espectáculo, plagado de discursos y risas, contrasta con lo que sucedió posteriormente. A sólo siete meses de inaugurada esta obra, se pudo comprobar que no fue nunca ni habitada ni limpiada. No había agua en los baños, así como tampoco electricidad en su interior. Esta pavorosa realidad quedó verificada el 2 de junio de 2016, a la llegada del expresidente de Uruguay José Mujica. En aquellos días se pudo observar que los pasillos del aeropuerto estaban frondosamente adornados por moscas muertas, mientras en los inodoros se distinguía el papel higiénico usado alfombrar el piso. La caravana de vehículos

78 La Razón, “En El Alto hay al menos ocho “elefantes blancos”, del 18 de junio de 2017.

79 La Razón del 30 de abril de 2014.

80 La Razón del 18 de febrero de 2016.

que condujo a Mujica a Lauca Ñ en el municipio de Shinahota se interesaba poco en esta miserable imagen. No había tiempo para aquello: ¡un nuevo espectáculo estaba en juego y Evo Morales era el protagonista privilegiado!

Para julio de 2017 la situación no varió grandemente. Como lo describe el Deber: “La mayor parte del tiempo es una obra desolada y se asemeja a una megaobra abandonada. El aeropuerto (...) explota su capacidad a medias, ya que solo recibe tres frecuencias de pasajeros a la semana (...) el día lunes 24 de ese mes se vio que el ingreso al aeropuerto está abierto y ningún funcionario está en el puesto de peaje. Más adentro, las puertas de la terminal permanecen cerradas, pero el acceso a la pista es libre por un portón enmallado...”.

En suma, estamos frente a lo que se denomina un elefante blanco: el aeropuerto costó 36 millones de dólares. De acuerdo a los economistas Gonzalo Chávez y Alberto Bonadona, los discapacitados requerían un monto de 249 millones de bolivianos por año, vale decir, aproximadamente 36 millones de dólares anuales. ¿Qué significa esto? Simple: las 61.447 personas discapacitadas pudieron haber sido beneficiados durante todo un año con estos recursos.

Casi podríamos respirar tranquilos si el asunto se refiriera tan solo al aeropuerto de Chimoré. Pero no es así. Valga aclarar que en Chimoré viven coccaleros, principales aliados del gobierno. El objetivo es pues fidelizar a las bases con obras, aunque éstas sean innecesarias. ¿Hay más? Sí, el presidente Evo Morales inauguró en 2015 un estadio en el municipio de Chimoré con una capacidad para 15.000 espectadores a un costo de 19,9 millones de bolivianos, bautizado como “Hugo Chávez”, en un territorio donde habitan, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, 21.623 habitantes. El equivalente sería hacer un estadio para 700.000 personas en la ciudad de La Paz de aproximadamente un millón de ciudadanos.

¿Suficiente? No, similares estadios se han erigido en Quillacollo, Sacaba o en Cliza (en este último municipio el estadio ha sido planificado para 35.000 espectadores, en una población de menos de 10.000 habitantes. Sería como construir un estadio para 2,5 millones de personas en La Paz).

Reflexión de cierre

Recordemos que este fenómeno hace referencia a la vinculación informal/clandestina entre el gobierno y el conjunto de organizaciones sociales con el propósito de beneficiarse mutuamente: la vertiente social con prebendas (empleos, viajes, dinero en efectivo, etc.). El gobierno se beneficia con apoyo político electoral y respaldo en “las calles” por concepto del “favor” otorgado precisamente a aquellas organizaciones sociales. ¿Sucedió así? Es casi imposible negarlo. Las pruebas suman y siguen, incluso aquellas que rayan en lo grotesco, resumidas en los siguientes párrafos publicados por el Día de Santa Cruz:

“El monto total destinado entre el 2011-2015, de todo el sector público, en viajes fue de 2.783 millones bolivianos, de los cuales 1.447 millones, se utilizaron solo en viáticos para traslados al interior del país, lo que equivale a un 52%. En cambio, en pasajes se gastó 847 millones de bolivianos. En viajes internacionales tanto en pasajes y viáticos se utilizaron 487 millones de bolivianos, representando el 17,5% del gasto total en este rubro. Por su parte, el Gobierno central utilizó alrededor de 1.891 millones de bolivianos para viajes, ocupando el 68% del total del gasto en dicha partida. En ese ámbito, entre las 163 entidades que controla el Estado, el estudio revela que el mayor gasto se concentró en los ministerios. El de Defensa ocupa el 9,7%, seguido por Salud con 8,0% y Educación con 7,6%. Pero lo que más resalta en el gasto en viajes del gobierno central son los viáticos, cuyo monto alcanza a 1.177 millones de bolivianos, equivalente al 62%. En tanto el 38% corresponde solo a pasajes para el cual se utilizaron 713 millones de bolivianos”.⁸¹

La situación es francamente preocupante⁸². A una Cumbre de las Américas en Panamá en 2016 asistieron 68 dirigentes sociales afines al MAS con un costo para el país de aproximadamente medio millón de bolivianos⁸³. Lo que es aún más cuestionable, a una “Cumbre Mundial de Solidaridad con Venezuela” viajaron 60 dirigentes de organizaciones sociales pertenecientes a la Conalcam, junto con el presidente Morales, con el propósito de apoyar al régimen de Nicolás Maduro cuestionado por la comunidad internacional por la ruptura del orden constitucional.⁸⁴

Asimismo, recordemos que un cártel exitoso es aquel que se involucra con una sociedad creada a su medida, capaz de serle leal así sea contraviniendo la norma. ¿Sucedió así? No hay duda alguna que el gobierno escogió su propia sociedad, aquella de los “movimientos sociales”. En nuestros ejemplos, los “escogidos” fueron los dirigentes campesinos e indígenas, los gremialistas/contrabandistas (pandinos), los alteños (sindicalizados) y/o los cocaleros.

Por otra parte, el cártel exitoso va a buscar coaligarse con “sociedades” leales, no programáticas. Ni campesinos (“bendecidos” con recursos de uso “casi libre”, el Fondo Indígena), ni cocaleros (agradecidos por una serie de concesiones entre las que destaca el Aeropuerto de Chimoré), ni dirigentes vecinales (alineados a la Fejuve y COR del MAS, abarrotados con “pegas”, contratos “di-

81 El Día del 1 de mayo de 2016, https://www.eldia.com.bo/index.php?cat=1&pla=3&id_articulo=197601

82 Como lo cuestionó el propio senador del MAS Gringo Gonzales en Agencia de Noticias NAF del 28 de septiembre de 2016, <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/gringo-gonzales-crea-que-se-debe-analizar-el-costo-beneficio-de-viajes-de-dirigentes-al-exterior-mas-que-el-numero-de-delegados-370919-370812>.

83 ANF del 25 de septiembre de 2016, <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/-un-viaje-de-68-dirigentes-sociales-a-panama-le-costo-al-estado-mas-de-medio-millon-de-bolivianos-370761-370654>

84 El Diario del 16 de septiembre de 2017.

rigidos” y/o con la venia gubernamental para que se adueñen de los espacios públicos) van a proferir la menor crítica.

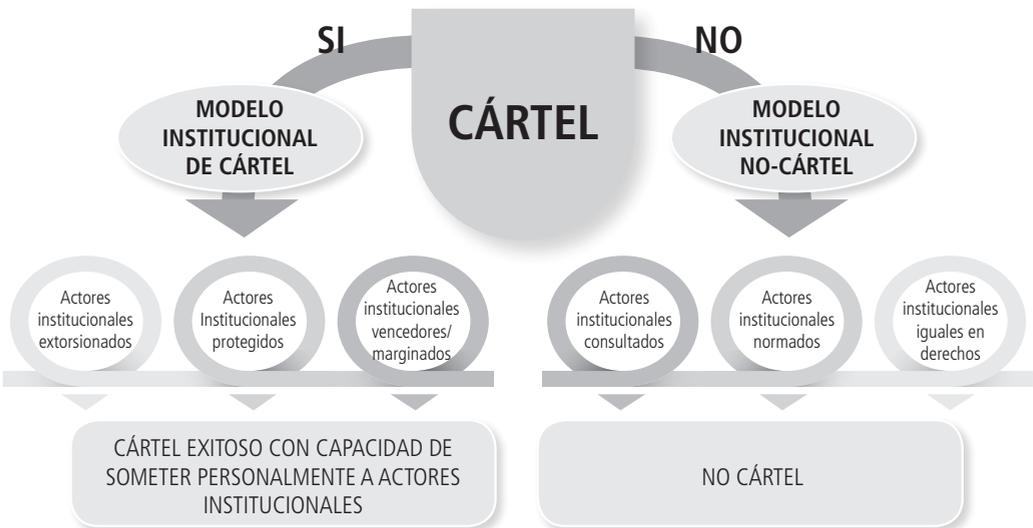
Finalmente, esta lealtad va a conducir a los sectores por un sendero de ilegalidad: los comerciantes contrabandeando, los campesinos del Fondo apropiándose de recursos en cuentas privadas, los cocaleros generando la materia prima para el narcotráfico y los alteños (grupos faccionales) propiciando embestidas criminales como la observada en febrero de 2016 con la quema de la Alcaldía.

3. El matonaje⁸⁵

Este fenómeno hace referencia a la vinculación informal/clandestina entre el gobierno y el conjunto de actores institucionales con capacidad de incidencia en los campos jurídico, mediático y coercitivo (poder judicial, medios de comunicación y Fuerzas Armadas), con el propósito de beneficiarse mutuamente. El “polo institucional” logrará mejoras profesionales en sus espacios laborales (ascensos, mejoras salariales, etc.) y el gobierno obtendrá decisiones institucionales a favor suyo. Ello lo logrará mediante la protección/extorsión otorgada a esos actores.

Una gráfica ilustra los elementos centrales de este fenómeno:

MODELO INSTITUCIONAL IDEAL PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL CÁRTEL: MATONAJE



85 Este acápite se basa en el fascinante trabajo de Diego Gambetta, Sicilian Mafia, *The Business of Private Protection*, Harvard University Press, Boston, 1993.

Como se observa, se ha contrapuesto

Uno, *los actores institucionales en su relación con el gobierno*. El cártel exitoso va a buscar obtener la mayor cantidad de ventajas jurídicas, mediáticas y coercitivas que le sea posible, así tenga que poner a los respectivos actores, judicial, mediático y militar contras las cuerdas: “si no haces esto, entonces te jodo”. Por ende, extorsiona antes que consulta. Procede con pautas anti-democráticas de conducta, antes que buscar *dialogar* con esta gama de actores.

Dos, *los actores institucionales en su relación con la ley*. El cártel exitoso va a buscar obtener la mayor cantidad de ventajas jurídicas, mediáticas y coercitivas que le sea posible, extorsionando a los respectivos actores, judicial, mediático y militar, aunque simultáneamente protegiéndolos: “si haces esto, entonces te promuevo/apoyo”. Por ende extorsiona, pero protege. Procede con pautas ilegales (o incluso a-legales) antes que respetar el marco normativo, convirtiendo al factor relación-personal en hegemónico sobre el factor relación-ley (o relación impersonal).

Tres, *los actores institucionales en su relación consigo mismos*. El cártel exitoso va a buscar obtener la mayor cantidad de ventajas jurídicas, mediáticas y coercitivas que le sea posible, para lo que se vincula con ciertas facciones, y solo ciertas facciones, de los respectivos actores, judicial, mediático. Por ende, define marcadas jerarquías en los mismos actores institucionales, generando actores vencedores –aquellos que se arriman al gobierno– y actores marginales –aquellos que mantienen una postura crítica (o al menos distante del gobierno) –, en lo que no da cabida a una consideración en igualdad de derechos de los actores institucionales en juego.

La red de extorsión y Ostreicher, como ejemplo 1

El ejemplo más emblemático de este fenómeno tiene que ver con la aparición de un “gabinete paralelo de justicia” que no fue sino una red de extorsión. Se manifestó palmariamente en el caso Ostreicher.

Jacob Ostreicher es un norteamericano que estuvo en Santa Cruz realizando una inversión de 27 millones de dólares para el cultivo de arroz. El año 2011 fue arrestado y enviado a Palmasola por presunta legitimación de ganancias ilícitas. A partir de su caso se descubrió una red de extorsión compuesta por asesores de los ministerios de Gobierno y de la Presidencia, jueces y exfiscales, entre varios otros. El calvario del empresario comenzó cuando uno de sus socios, el abogado suizo André Zolty, se relacionó con la colombiana Claudia Liliana Rodríguez Espitia, que había estudiado derecho en Suiza y trabajado con Zolty.

Según declaraciones de Ostreicher, Zolty entregó dinero a Rodríguez para la compra de propiedades a Maximiliano Dorado Muñoz, un brasileño que

residió en Bolivia por 10 años, pero que luego fue acusado de narcotráfico en Bolivia y Brasil. Ostreicher denunció ante la justicia boliviana a Rodríguez porque ella recibió el dinero para comprar los terrenos, cerca de 20 millones de dólares, pero nunca los pagó. El precio que pagó el empresario, por invertir en el país, denunciar un supuesto acto doloso y, por ende, colaborar con la justicia, fue ejemplar: se lo detuvo bajo el cargo de legitimación de ganancias ilícitas. A partir de ahí comenzaron las extorsiones para dejarlo salir de la cárcel. Además, según denuncian sus abogados, la totalidad de bienes que le fueron incautados tras su detención, se perdieron en actos de corrupción.

La red de extorsión llegó con sus tentáculos a otros casos, como el de terrorismo, los menonitas, Dirección de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados Dircabi, la explosión del ducto de Villamontes, la Unión Juvenil Cruceñista, gastos reservados, Sanabria, etc.

¿Quiénes la componían? La red de extorsionadores estuvo presuntamente liderada por Fernando Rivera Tardío, abogado del Ministerio de Gobierno, y José Manuel Antezana Pinaya, asesor del Ministerio de la Presidencia, miembro del directorio de la empresa estatal Cartonbol y casado con una hermana del entonces diputado Héctor Arce.

Precisamente Antezana fue quien vendió ilegalmente el arroz de Ostreicher. Esta red actuó por cinco años y medio a la sombra de al menos siete gestiones en ambos ministerios, según investigación judicial conocida en La Paz y Santa Cruz de la Sierra. A estos personajes se sumaron Boris Villegas, director de Régimen Interior del Ministerio de Gobierno, quien organizaba la parte operativa de las acciones irregulares de este grupo, Dennis Rodas Limachi y Ramiro Ordoñez López del Ministerio de Gobierno.

El Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción también fue involucrado en el caso porque Villegas trabajó en esa repartición. Otros implicados fueron el exfiscal de Distrito, Isabelino Gómez; el exasistente del fiscal, Gustavo Dagner; el presidente del Tribunal de Justicia cruceño, Ariel Rocha, el exjuez y exvocal del Tribunal Departamental de Justicia de Santa Cruz, Zenón Rodríguez; el fiscal Francisco Núñez del Prado; el exjefe de Bienes Incautados Moisés Aguilera; el exinspector de bienes incautados de Montero, Miguel Gutiérrez; el fiscal del Beni, Roberto Achá; el exrepresentante del Ministerio de Gobierno en Santa Cruz, Abraham Quiroga, entre otros.

De estos acusados llama la atención el caso de Boris Villegas, pues en los casos de Terrorismo (I y II), Porvenir, Gastos Reservados, Chaparina o Toma de Instituciones, todos de interés político para el gobierno, intervino como representante del Ejecutivo

Existió mucho dinero involucrado en el tema, aunque es imposible saber cuánto obtuvieron los miembros de la red. Tampoco sabemos cuántos dete-

nidos o imputados cedieron a la extorsión a cambio de su libertad. Versiones de prensa señalaron que la red cobraba entre 5.000 y 100.000 dólares a sus víctimas. En el caso específico de Ostreicher, la red le pidió 50.000 dólares para dejarlo salir de la cárcel. Por el lado de las inversiones, se le incautaron 20.000 toneladas de arroz y maquinaria (todo se perdió). El arroz tenía un valor de 15 millones de dólares según el empresario. Por otra parte, 250 cabezas de ganado fueron vendidas por el grupo delictivo obteniendo 125.000 dólares de ganancia.

En suma, los operadores de la red de extorsión formaron su propio mini-cártel, conformado por policías, jueces y fiscales a su servicio. Capturaron a la justicia y a los órganos de control para realizar actos de corrupción. Nunca se llegó a saber si algún ministro estuvo involucrado directa o indirectamente. El exministro de Gobierno Sacha Llorenti dijo que los abogados del Ministerio involucrados en el caso eran personas responsables y competentes y el mismo presidente Evo Morales, siempre que se cuestionaba a alguno de sus ministros (relacionados con la red), acusaba a Ostreicher y ponía en duda el origen de su fortuna (dinero que según versiones de prensa, era legal). En todo caso, nunca criticó la red de extorsión organizada por los funcionarios de sus ministros.

No hay duda de que el proceder de la justicia fue inadecuado. El juez Zenón Rodríguez, quien admitió haber colaborado con la red al revocar la orden de libertad a favor de Jacob Ostreicher, fue premiado con el cargo de presidente del Tribunal Supremo de Santa Cruz. Otros 11 detenidos por el caso se sometieron a juicios abreviados tras admitir su culpa. Recibieron condenas no mayores a tres años y a hora se encuentran en libertad. Según una entrevista otorgada por Ostreicher desde Los Ángeles a El Deber, la ciudadana colombiana que lo estafó ya está libre, “es novia del fiscal que la mantuvo presa y ambos trabajan haciendo miles de dólares”.

Este primer ejemplo funcionó con la lógica de extorsión /protección: “te protejo dándote tu libertad si me entregas 50 mil dólares”. Algo similar viene aconteciendo en el campo mediático: “si hablas bien de mi te doy amplia publicidad (e incluso te doy un canal)”. Es precisamente lo sucedido con *el segundo ejemplo seleccionado: el caso ATB/Iturri*.

Los medios de comunicación, ATB e Iturri como ejemplo 2

La empresa Invest compró un canal de televisión, el canal ATB, de aproximadamente 30 millones de bolivianos con un patrimonio empresarial inicial de 24 mil bolivianos. En un testimonio publicado en los medios en octubre de 2015 se señalaba que la empresa Investbol, creada en mayo de 2006 (cuatro meses

después de que Evo Morales llegara al poder), contaba con 24.200 bolivianos como capital de partida. Ya para 2014 este monto había ascendido a 57 millones de bolivianos. Un fantástico incremento de 2.300 veces

. Investbol SA tenía el siguiente reporte de acciones en 2006: Jaime Iturri, 160 acciones por un valor de 16.000 bolivianos (66,12% de las acciones); Marcelo Hurtado 50 acciones por un valor de 5.000 bolivianos (20,66% de las acciones) y Luis Alberto Nemtala, con un aporte de 3.200 bolivianos de capital y una participación del 13,22% de las acciones. En este periodo 2006-2014, Iturri incrementó su participación a 31,42 millones de bolivianos (55%), seguido de Marcelo Hurtado (31%), con 17,71 y Luis Alberto Nemtala con 8 millones (14%). ¿Cómo una sociedad que se inauguró con aproximadamente 3.500 dólares pudo adquirir un canal valuado en aproximadamente 4 millones de dólares? No se sabe a ciencia cierta.

A decir del periodista Raúl Peñaranda, “los nuevos dueños tampoco quisieron decir a quién en concreto le están comprando el canal”.⁸⁶ Dijeron que la empresa propietaria era Akaishi, una compañía off shore asentada en Barcelona, pero se negaron a revelar la identidad de los dueños de carne y hueso de esta empresa. Asimismo, amparándose en una supuesta cláusula de confidencialidad, se negaron a decir el precio, los plazos, el nombre del vendedor y tampoco la fuente de financiamiento de la operación emprendida. Por otra parte, los nuevos dueños afirmaron que el acuerdo de compra se hizo en 2014, “pero que desde 2013 ya hacen “depósitos bancarizados” a Akaishi”. ¿Cómo se explica ello? No se entiende. En todo caso, ¿cómo planearon pagar el canal? Recuérdese que Carlos Gill, un empresario chavista venezolano, compró La Razón a la empresa española PRISA. Posteriormente, este empresario vendió el 25% de ATB a Akaishi, dejando el 75% restante en manos de La Razón (por tanto, de Gill). No se sabe qué hizo Gill con sus acciones de ATB antes de 2014, al momento en que los tres nuevos socios se hicieron cargo del manejo del canal. ¿Cómo lo hicieron? Considerando la sólida ligazón de Gill con los gobiernos “progresistas”, ¿se puede creer que los acuerdos de compra se dieron como concesiones políticas? No lo podemos saber, pero como asevera Peñaranda, (posiblemente) se están usando los propios ingresos de ATB para pagar la compra de ATB de forma “amistosa”.

¿Fue así? El Informe de Equipos Mori “Estudio de Audiencias”⁸⁷ con datos de 2013 y 2014 dejaba en evidencia que los canales que mayor publicidad recibieron fueron ATB, PAT y Bolivia TV, los denominados “canales paraestatales”.

86 Raúl Peñaranda, *Control remoto: de cómo el gobierno de Evo Morales creó una red de medios paraestatales y un plan para acosar a la prensa independiente*, sin editorial, La Paz, 2014.

87 Diego Ayo y Diego Massi, “Uso y abuso de medios gubernamentales”, *Ideas de Página Siete* del 9 de octubre de 2014.

En 2013 se llevaron el 54% y en 2014 el 53% del total otorgado en publicidad. Vale decir, tres canales obtuvieron más de la mitad de la publicidad, frente a siete canales que recibieron el restante 47%. De esos tres, además, ATB obtuvo en ambos años aproximadamente la mitad (poco más en 2013 que en 2014). Además, de acuerdo a Mori, los canales con mejor rating de enero de 2013 a diciembre del mismo año, son, en orden correlativo, Unitel con el 40,18% de la audiencia; Red Uno con el 26,67%, Bolivisión con el 14,13%, Cable (televisión por cable) con el 10,41% y “otros” donde figuran el canal estatal y aquellos paraestatales: ATB y PAT. Aunque el dato para “otros” no se encuentra desagregado, sabemos que ese porcentaje de 8,6% se reparte no sólo entre estos tres canales sino entre los otros canales privados: RTP, Megavisión y/o Cadena A. En suma, con una audiencia menor al 8,6%, ATB recibe aproximadamente el 30% de la publicidad estatal.

La sospecha parece pues absolutamente válida. Se corrobora al seguir escarbando en la mencionada compra. Los nuevos dueños alegaron que los dueños anteriores habrían aceptado vender el canal en cuotas y, para colmo, a ¡tres funcionarios de ATB! Como se cuestiona Peñaranda, “¿no era mejor intentar venderlo a otro empresario pudiente que les pague de una sola vez y un monto mayor? ¿Cuál es el empresario caritativo que elige a tres personas y les entrega su canal pese lo que está en juego a que, lo han dicho ellos, no tienen recursos suficientes para hacer esa compra de una sola vez?”.

El asunto es básico: “si hablas bien del gobierno, te damos publicidad y hasta te posibilitamos comprar un canal, pero si “hablas mal”, te cortamos la publicidad (y posiblemente te persigamos en la justicia). Este es un asunto de “mafia” en el sentido teórico del término: protección/extorsión/protección. La ley no cuenta (en realidad, no hay una ley que regule la otorgación de publicidad estatal), solo las relaciones personales de protección/extorsión.

Cabe enfatizar que estas “complicaciones” posiblemente no sean un asunto referido a ATB únicamente. En otro canal paraestatal como Abya Yala se han observado problemas: la contratación excesiva de personal. En abril de 2017 el gobierno propuso una reestructuración del canal y despidió a 40 personas, entre ellas al gerente Pablo Groux, quien asumió esa función en agosto de 2015, después de que renunció a su cargo de Ministro de Culturas.

Durante su gestión, el personal se había incrementado de 60 a 120 funcionarios, el senador Arturo Murillo denunció que tres vagonetas fueron entregadas por el gobierno a este canal privado, y el canal obtuvo 11 contratos de publicidad con diversas instituciones del Estado por 1,6 millones de bolivianos (aunque el canal ni siquiera aparezca en algún sitio del ranking de audiencia).

Asimismo, el destape de la corrupción en Canal 7 forma un combo de uso discrecional de los abultadísimos recursos mediáticos, siempre con la posibi-

lidad de que hagan lo que hacen amparados en esa máxima propia de este fenómeno: “hagas lo que hagas, así sea ilegales, si me apoyas políticamente, te doy autorización a que lo hagas”.

Militares, Empresa de Construcción del Ejército, como ejemplo 3

Un *tercer ejemplo* tiene que ver con los militares: “vas a llegar a general o de general vas a administrar una empresa, si nos ayudas a mantener el orden”, parece ser la síntesis de este fenómeno, ligado al caso de la quiebra en la Empresa de Construcción del Ejército, ECE.

Evo Morales busca fortalecer a la Fuerzas Armadas: Una vez que Evo Morales asumió la presidencia (2006), instruyó al entonces Ministro de Defensa Walker San Miguel fortalecer el Batallón de Ingeniería del Ejército (BIE). El propósito era claro: sedimentar un sólido vínculo con las Fuerzas Armadas. San Miguel elaboró el “Proyecto de Equipamiento de dos batallones de Ingeniería” por valor de siete millones de dólares para comprar la mejor maquinaria anglo/americana (tipo Caterpillar).

La meta era lograr que el Comando de Ingeniería prestase servicios a las áreas rurales con el objetivo adicional de fortalecer la alianza entre los campesinos y el gobierno, replicando la experiencia del Pacto Militar-Campesino. Lamentablemente, la idea no prosperó por falta de financiamiento. Sin embargo, a mediados de 2009 apareció en escena el promotor Ruy Quia Huan, chino de nacimiento pero nacionalizado boliviano, que propuso equipar ya no solo dos batallones, sino seis. Aseguró que su empresa proveedora China North Industries Corporation (Norinco) tenía la posibilidad de conseguir un financiamiento del EximBank de China por 40 millones de dólares.

El presidente Morales accedió a la oferta y, en base a esa aprobación, el 3 de diciembre del 2009, se firmó el contrato para la “Adquisición de Maquinaria”. El contrato establecía la provisión de 370 ítems (entre tractores, motoniveladoras, retroexcavadoras, palas cargadoras, volquetas, ambulancias, etc.) por valor de más de 40 millones de dólares destinados a equipar los seis batallones mencionados.

Bolivia se adeuda, recibe la maquinaria y activa a ECE con seis obras: El 26 de septiembre de 2011 (dos años más tarde) se informó sobre el envío de la maquinaria comprada por Norinco a la empresa china fabricante XCMG. Al año siguiente, en marzo del 2012, en la zona de Senkata, El Alto, el presidente Morales entregó los equipos. Afirmó que se tomó la decisión de apoyar al Ejército en tanto algunas empresas constructoras extranjeras solían no cumplir con sus contratos y la mayor porción de los empresarios privados bolivianos ni

lograban organizarse para adjudicarse obras de construcción.⁸⁸ De ese modo, el 13 de junio del año 2012, se terminó por conformar la Empresa de Construcciones del Ejército (ECE) mediante Decreto Supremo N° 1256, que nació a la vida “como una Empresa Pública Nacional Estratégica con personería jurídica, patrimonio propio (con financiamiento de la República Popular de China a 20 años de 40 millones de dólares americanos)...”.

Se adjudicó a ECE seis proyectos:

- Proyecto Aeropuerto “Tito Yupanqui”, bajo la modalidad llave en mano. El contrato fue suscrito con el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda el 13 de julio de 2012 por un monto de 41,7 millones de bolivianos.
- Proyecto de readecuación, diseño y construcción de la carretera Unduavi-Chulumani, bajo la modalidad llave en mano. El contrato fue suscrito con la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) el 6 de julio de 2012, por un monto de 60,7 millones de bolivianos
- Acceso vial Los Lotes-Planta de Gas Río Grande-Planta de GNL. Su longitud total comprendía 44,3 kilómetros. El monto de la obra fue de 294,8 millones de bolivianos
- Proyecto construcción y equipamiento de la Subalcaldía El Paso D-8 Quillacollo. El contrato fue suscrito con el gobierno municipal de Quillacollo, el 23 de noviembre de 2012, por un monto de 4,2 millones de bolivianos.
- Proyecto de construcción del pavimento rígido de la Avenida Germán Busch D-2-Quillacollo. El contrato fue suscrito con la (ABC) el 9 de julio de 2012 por un monto de 5 millones de bolivianos para realizar el mantenimiento vial de 64 kilómetros en la carretera Unduavi-Chulumani.

Algunos hechos hacen quebrar a la Empresa Constructora Militar: ¿Qué es lo que sucedió? ECE no consiguió terminar ninguno de sus contratos. Terminó quebrando a causa de que,

Uno, los trabajos fueron a bajo costo: de acuerdo con los datos una de las causas para la quiebra de la ECE fue que le obligaron a aceptar trabajos por montos mucho más bajos de los que se precisaba para cumplir con los contratos. Lo paradójico es que quienes la llevaron a la quiebra son empresas estatales como YPFB y ABC, que contrataron sus servicios, pero con costos subvaluados. Después de rescindir contratos con ECE, tanto YPFB como ABC contrataron otras empresas con mayores precios. Son los casos de Lotes-Río Grande: el nue-

88 Declaraciones de Evo Morales en http://www.la-razon.com/index.php?url=/nacional/seguridad_nacional/Evo-Morales-Comando-Construcciones-Ejercito_0_1570642977.html

vo contrato firmado con la empresa argentina Cartalone fue por 410 millones de bolivianos, 116 millones de bolivianos más que el contrato con ECE.

Lo propio sucedió con el tramo Unduavi-Chulumani: El nuevo contrato a otra empresa fue por más de 74 millones de bolivianos, 14 millones más que con ECE.

Dos, no hubo capacidad ejecutora y tres proyectos quedaron paralizados: el acceso vial Los Lotes-Planta de Gas Río Grande alcanzó una ejecución del 17%; la construcción del Aeropuerto Tito Yupanqui en Copacabana tuvo menos del 20% de avance, y la vía Unduavi-Chulumani llegó a un 30% ejecutado.

Tres, hubo deficiencia administrativa: en los proyectos ejecutados por la ECE se encontró que, como lo informó el propio ministro de Defensa, Reymi Ferreira, el personal no tenía contratos estables, carecía de un seguro de salud y sufría retrasos en sus pagos salariales, mientras la forma de trabajo visibilizaba falta de programación financiera en los gastos, había una deficiente atención logística y se daba un retraso en los desembolsos para la alimentación, falta de una estructura organizativa, incumplimiento en la asignación de la maquinaria y marcado desconocimiento de los procesos administrativos.

Cuatro, hubo sobreprecio en la compra de la maquinaria: el año 2013, el gerente de la ECE, ante el accidente de una movilidad de la empresa y al constatar que el seguro buscaba evitar el pago del monto porque argüía que el auto (chino) siniestrado estaba sobrevaluado y que “era más barato devolver una nueva antes que repararla”, decidió hacer una auditoria de precios por muestreo a la maquinaria china comprada y entregada el 2012.

Para ello se pidió a empresas locales la cotización de las maquinarias que poseía ECE: una vagoneta Great Wall, por la que ECE pagó 33.797 dólares, y en China valía 14 mil; un cargador frontal, por el que canceló 160 mil dólares, y en China costaba 98 mil; una excavadora, por la que desembolsó 180 mil, frente a un precio de 149 mil; y una ambulancia por la que transfirió 33 mil mientras que en China el costo fue de 14 mil. En suma, encontraron que toda la maquinaria estaba sobrevaluada por la empresa china proveedora.

Cinco, la maquinaria era inservible: la gerencia decidió pedir un informe sobre la calidad de la maquinaria comprada por el Ministerio de Defensa y entregada a la naciente ECE. El informe concluyó con la certeza de que más del 90% de la maquinaria tenía fallas de fábrica, mala calidad de los materiales, inexistencia de software, falta de piezas, fallas mecánicas constantes y un sinnúmero de irregularidades que hacían que la maquinaria, supuestamente nueva, hubiese sido catalogada como inservible.

El gobierno no hizo nada por salvar a la empresa: ¿Qué sucedió finalmente? La doctora Neyza Susana Alarcón, de la Unidad de Transparencia de la ECE, informó que la empresa había pagado ya cuatro cuotas para honrar el crédito por un valor de 12 millones de bolivianos. En el mismo informe se daba a

conocer que ECE ya tenía un déficit de más de 88 millones de bolivianos. Se advertía, por ende, que, de seguir esa situación, no se iría a cumplir ni con los pagos al banco ni con los contratos adjudicados. A pesar de esas advertencias, el gobierno no hizo nada para revertir la situación. Por el contrario, decidió cerrar la ECE en septiembre del 2015.

Los militares son sancionados: En el artículo 8 del Decreto Supremo 2507 que determinó el cierre de ECE, quedó establecido el pago en inmuebles de la deuda al banco chino que contrajo el ejército. Los militares perdieron 15 inmuebles, que fueron transferidos al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, para pagar la deuda:

El Megacenter, el Proyecto Abapo-Izozog, ubicado en el cantón Izozog (Yapiroa), provincia Cordillera, con una superficie de 6.000 hectáreas; Senkata, ubicado en la ciudad de El Alto con una superficie de 2,5 hectáreas; Koritambo, ubicado en Achocalla con una superficie de 2,9 hectáreas; Lote Villa Tunari-Achocalla, ubicado en el exfundo Sicuyani Quincuni Pujro, con una superficie de 10.000 metros cuadrados; un terreno en la avenida Busch de la ciudad de Santa Cruz, con una superficie de 290 metros; el terreno Bethesda, ubicado en la provincia Andrés Ibáñez, cantón La Guardia, con una superficie de cuatro hectáreas; Toromatai, ubicado en la localidad de Cercado-Trinidad del departamento de Beni, con una superficie de 26 hectáreas; el terreno Anaconda, ubicado en la avenida Circunvalación de la ciudad de Montero del Departamento de Santa Cruz de la Sierra, con una superficie de 1000 hectáreas; el Chorro, ubicado en la localidad de Magdalena del Departamento de Beni con una superficie de 7,5 hectáreas; la granja Paradero, ubicada en la localidad de Puerto Suarez del departamento de Santa Cruz, con una superficie de 193.452 metros cuadrados; el terreno Palos Blancos, ubicado en la provincia Nor Yungas, cantón Alto Beni, con una superficie de seis hectáreas; el campamento Inicua, ubicado en la provincia Nor Yungas, cantón San Miguel, con una superficie de 775 hectáreas; algunas viviendas funcionales del Consejo Nacional de Vivienda, ubicados en la urbanización Cobija Plan 52 del departamento de Pando, con una superficie de 400 metros cuadrados cada una; otros inmuebles del Ejército y del Ministerio de Defensa determinados por los ministerios de Economía y Finanzas Públicas y Defensa hasta cubrir el monto total del crédito adeudado, más intereses devengados y otros costos emergentes del mismo.

Reflexiones de cierre

Recordemos que este fenómeno hace referencia a la vinculación informal/clandestina entre el gobierno y el conjunto de actores institucionales con capacidad

de incidencia en los campos jurídico, mediático y coercitivo (poder judicial, medios de comunicación y fuerzas armadas), con el propósito de beneficiarse mutuamente: el “polo institucional” logra mejoras profesionales en sus espacios laborales (ascensos laborales, mejoras salariales, etc.), y el gobierno gana con las decisiones institucionales de estos actores a favor suyo, por concepto de la protección/extorsión otorgada precisamente a estos actores desde esferas gubernamentales.

Los casos revisados, a pesar de sus hondas diferencias, tienen elementos en común que permiten validar la categoría de *matonaje*.

En el caso de la mencionada red de extorsión, la telaraña de involucrados es enorme y los posibles “beneficiados” no son menos numerosos. El tenor del fenómeno analizado podría resumirse en la siguiente frase: “jueces, fiscales y abogados, sean libres de obtener algunos réditos siempre que cuando los necesitemos estén a nuestro servicio”. Vale decir, es una carta blanca para proceder libremente al negocio de la extorsión: “extorsionen, siempre y cuando sean leales al proceso y fallen a nuestro favor cuando lo requiramos”. ¿Es así? No podemos estar plenamente seguros. Al efecto se conformó en marzo de 2014 la Comisión “Justicia y Verdad”, constituida por los diputados Fabián Yaksic, Norma Piérola, Franz Choque, Carmen Tellería y Rebeca Delgado. No pudieron llevar adelante una investigación exhaustiva por “sentirse inseguros”⁸⁹ pero si queda la duda.

Yaksic afirmó que “es un escándalo que quieran hacernos creer que este asunto estaba manejado por “funcionarios de quinta”, han estado años metidos en puestos claves de los ministerios de Gobierno y Presidencia y nos dicen que sólo son empleados de menor rango...”. Posiblemente no fue así. De acuerdo a los (escasos) avances logrados se pudo saber que “toda acción política del Gobierno pasaba por las manos de este ‘gabinete jurídico’, conformado por al menos 25 exfuncionarios del Órgano Ejecutivo y Judicial. Al menos 40 casos conocidos por nombres como Chaparina, El Porvenir, video soborno, Terrorismo I y II, Yapacaní e incluso de los exconcejales del municipio cruceño denominados disidentes, tenían algún punto de interrelación y de operación que era ‘manipulado’ desde este grupo...”.

Finalmente, ocho exautoridades gubernamentales fueron procesadas: Boris Villegas, exministro de Régimen Interior; Fernando Rivera y Dennis Roda, exasesores del Ministerio de Gobierno; los exfiscales Edwar Mollinedo, Roberto Achá e Isabelino Gómez, y los exdirectivos de Dircabi Ramiro Ordóñez y Moisés Aguilera.

89 Palabras de Rebeca Delgado en La Razón del 12 de mayo de 2014, http://www.la-razon.com/nacional/Diputada-Delgado-Comision-Justicia-Verdad_0_2050594989.html

En el caso, del Canal ATB la situación parece más clara: “ustedes son leales al gobierno, nosotros les damos publicidad (e inclusive...!un canal!).” Los datos, al menos aquellos de publicidad, son contundentes.

Finalmente, en el caso de las Fuerzas Armadas, la situación muestra alguna arista desconocida en los otros casos. La lógica de matonaje parece incuestionable: “yo te doy 40 millones, en seis contratos, y tú me das y debes lealtad”. Sin embargo, el aliado institucional fue ineficiente. Posiblemente algo de este rasgo se dio a conocer con el “gabinete paralelo” en el siguiente sentido: “yo gobierno, te dejo ser mi aliado mientras no cometas errores. Si los cometes no solo te voy a desconocer, te voy a sancionar”.

La sanción a este conjunto de exfuncionarios leales (aquellos de la red de extorsión) es la muerte civil. En el caso de las Fuerzas Armadas fue la pérdida de bienes inmuebles. ¿Eso es algo definitivo? Por supuesto que no. Es siempre una carta de negociación, en este particular caso favorable al gobierno: “te devuelvo tus bienes siempre y cuando...”.

Asimismo, habíamos establecido tres parámetros para referirnos a un cártel exitoso. Uno, en cuanto a la relación de los *actores institucionales con el gobierno*. Recordemos que el cártel exitoso va a buscar obtener la mayor cantidad de ventajas jurídicas, mediáticas y coercitivas que le sea posible, así tenga que poner a los respectivos actores, judicial, mediático y militar contra las cuerdas: “si no haces esto, entonces te perjudico”. Es precisamente eso lo que sucedió con el gabinete paralelo y con las Fuerzas Armadas.

Dos, en cuanto a la relación de *los actores institucionales con la ley*. Sabemos que el cártel exitoso va a buscar obtener la mayor cantidad de ventajas jurídicas, mediáticas y coercitivas que le sea posible, extorsionando a los respectivos actores, judicial, mediático y militar, aunque simultáneamente protegiéndolos: “si haces esto, entonces te promuevo/apoyo”. Por ende, extorsiona, pero protege. ¿Qué sucedió? Exactamente aquello fue lo que sucedió (y sucede, presumiblemente) con el ejemplo de ATB.

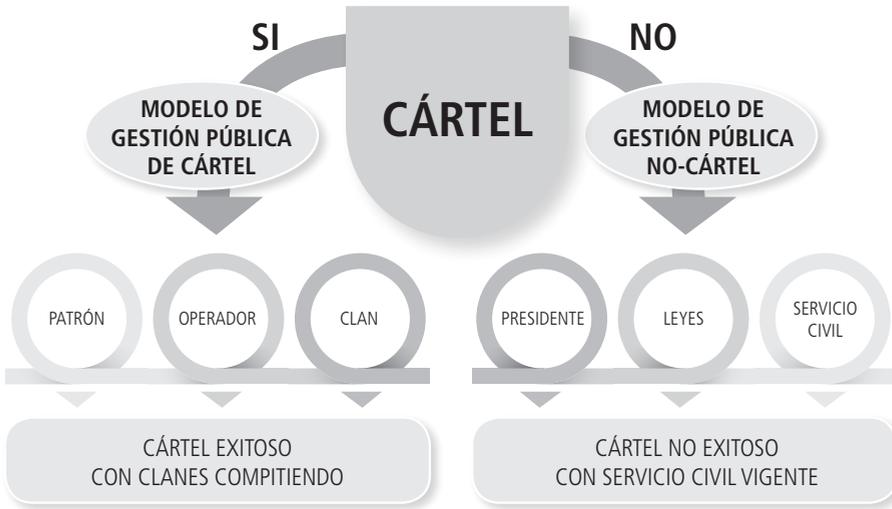
Y, tres, en cuanto a la relación de *los actores institucionales consigo mismos*. El cártel exitoso va a buscar obtener la mayor cantidad de ventajas jurídicas, mediáticas y coercitivas que le sea posible, para lo que se vincula con ciertas facciones, y solo ciertas facciones, de los respectivos actores, judicial, mediático. Por ende, define marcadas jerarquías en los mismos actores institucionales, generando actores vencedores –aquellos que se arriman al gobierno– y actores marginales –aquellos que mantienen una postura crítica (o al menos distante del gobierno)–, en lo que no da cabida a una consideración en igualdad de derechos de los actores institucionales en juego. Hay pues jueces, medios y militares “de primera” y otros “de segunda”.

4. La clanificación⁹⁰

Este fenómeno hace referencia a la vinculación informal/ clandestina entre el gobierno y los servidores públicos, con el propósito de beneficiarse mutuamente, aquellos servidores con empleos, y el gobierno, o facciones de éste, con la fuerza política que le otorga este personal propio en un escenario de disputas entre diversas facciones gubernamentales por obtener las mayores ventajas estatales (empleos, salarios y demás).

Una gráfica ilustra los elementos centrales de este fenómeno:

MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA IDEAL PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL CÁRTEL: LOS CLANES



Como se observa, se ha contrapuesto el cártel exitoso –aquel provisto de una sociedad cautiva– del no-cártel–aquel dotado de una sociedad abierta– en base a los tres aspectos siguientes:

Uno, *el tipo de gestión a función al liderazgo*. El cártel exitoso se gobierna con un jefe indiscutido: el patrón. Por ende, la gestión persigue el propósito de preservar a este máximo jefe por sobre la necesidad de hacer gestión con miras al bien común como sería lo característico de un gobierno liderado por

⁹⁰ Para este acápite fue crucial el trabajo de Kathleen Collins, *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009; y, de no menor importancia ha sido el revelador ensayo de Ernesto Dal Bo, Pedro Dal Bo y Jason Snyder, *Political Dynasties*, Working Paper 13122, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2007.

un presidente. Este líder es protegido en la medida que permite la convivencia pacífica de las diversas facciones (clánicas) existentes al interior del gobierno.

Dos, *el tipo de gestión en relación al cumplimiento de la ley*. El cártel exitoso funciona con operadores, los denominados “punteros”, “brokers” u “operadores” que sirven de enlace entre el patrón (el jefe máximo) y las facciones clánicas insertas en los directorios de las grandes empresas, organizaciones sociales y demás. Su propósito es contentar a estos actores, a la vez de someterlos. Y,

Tres, *el tipo de gestión en relación al personal*. El cártel exitoso va a contratar a su “gente” y no a personal seleccionado meritocráticamente. Se privilegia la constitución de clanes (personal leal que debe su cargo a una persona que puede ser el operador o incluso el mismo patrón) por encima de la institucionalización de un servicio civil.

Conozcamos algunos ejemplos.

La Caja Nacional de Salud, como ejemplo 1

Hay un problema en la Caja Nacional de Salud (CNS): está gobernada por clanes familiares y de amistad. Diversos ministros de salud del gobierno liderado por Evo Morales lo han constatado en distintas épocas. La ministra de Salud, Nila Heredia, denunció en 2010 que “...grupos de poder o mafias en el interior de la Caja Nacional de Salud (CNS) impiden prestar un servicio de calidad, calidez y oportuna a los asegurados”.⁹¹

Cuatro años después el ministro Juan Carlos Calvimontes ofreció similar diagnóstico: “...lamentablemente en la CNS se han infiltrado grupos de poder, grupos mafiosos... la corrupción campea de forma impresionante en la institución. Y también hay clanes familiares que no dejan que se retire a nadie aunque cumpla un mal servicio... Aquí tenemos un problema con la Ley General del Trabajo que debe interpretar el nepotismo”.⁹²

Tres años después, la nueva ministra de Salud, Ariana Campero, denunció que en la Caja existen “clanes familiares” que operan años atrás y que generan “corrupción” en el interior de la institución: “El problema de la Caja no es un gerente, los problemas son estructurales de muchos años, los problemas de la Caja están involucrados a roscas y clanes familiares”.⁹³

91 Declaración de la Ministra de Salud, Nila Heredia de septiembre de 2010 en el Portal Noticias de Bolivia, <http://www.fmbolivia.tv/la-ministra-de-salud-denuncia-que-existen-mafias-en-la-caja-nacional-de-salud/>

92 Declaraciones del Ministro de Salud, Juan Carlos Calvimontes de julio de 2014, en Eju, <http://eju.tv/2014/07/ministro-de-salud-de-bolivia-caja-nacional-est-controlada-por-grupos-mafiosos/>

93 Declaraciones de la Ministra de Salud Ariana Campero de febrero de 2017 en El Deber, <http://www.eldeber.com.bo/bolivia/Campero-ve-clanes-en-la-CNS-y-el-dialogo-se-aleja-20170212-0064.html>

¿Qué problemas ocasiona esto? Cabe recordar que la CNS ejecutó en 2017, hasta octubre, únicamente el 11,4% de un presupuesto disponible de 5.673 millones de bolivianos. Mantiene en sus cuentas fiscales un monto acumulado de 5.835 millones de bolivianos. No se puede dar ese lujo una institución encargada de velar por la salud de 2,9 millones de ciudadanos bolivianos de los 10 millones existentes, manejar un personal de 14.000 médicos y salubristas (3.500 dependientes temporales y 10.400 permanentes) y cuyo presupuesto en 2016 fue de 596 millones de dólares y para 2017 contempló una cifra de 827 millones (incremento de 178 millones de dólares entre 2016 y 2017).

Sin embargo, como ya se adelantó, el asunto no tiene que ver solamente con temas de ejecución. El asunto involucra aproximadamente 50 denuncias de corrupción detectadas desde 2006. Hoy por hoy, salta a la vista el vergonzoso caso de corrupción en el Hospital Obrero encabezado por el “clan Obrero”, a decir de la Ministra Campero. Este se dedicaba a realizar análisis clínicos de laboratorios privados usando equipo de la Caja Nacional de Salud (CNS). La acusación proveniente del mismo gerente general de la CNS, Juan Carlos Menezes, tiene que ver con el uso indebido de bienes del Estado. Hasta el presente se menciona un daño económico de 15 millones de dólares.

El asunto es verdaderamente preocupante, teniendo en cuenta que durante esta década la CNS ha manejado una cifra aproximada de 4.000 millones de dólares (de acuerdo al portal Rimay Pampa⁹⁴). Además, se estima que en el periodo 2016-2025 el monto será de 9.000 millones. No hay duda que el gobierno no va a renunciar fácilmente a este monto enorme. Sin embargo, la COB se resiste a dejar el negocio de la CNS, precisamente porque ello equivaldría a perder esos privilegios clínicos.

Hasta 2016 la COB había sido una fiel aliada del gobierno. Después de un distanciamiento en 2017, la entidad ha vuelto a ser parte del oficialismo. De ese modo, la COB ve como una afrenta la designación del último director posesionado por el presidente Morales en septiembre de 2017. Esta nueva autoridad es rechazada por los 14.000 médicos y salubristas de la CNS, que impugnan su designación por decisión “político-partidaria”, al margen de convenios y de consenso con los trabajadores. Afirman que se trató de un “dedazo” de Evo Morales para hacerse del manejo de tantos recursos y como una manera de “castigar” a la COB cuando mostró autonomía del régimen. Ahora que la dirección de la entidad ha vuelto a alinearse con el MAS, es posible que las pugnas se reduzcan.

En suma, se puede observar que mientras prima una sólida alianza política del gobierno con la COB, la falta de interés gubernamental por apuntalar un

94 Ver Portal Rimay Pampa en <http://www.rimaypampa.com/2017/01/cns-botin-de-us-9000-millones-al-2025-y.html>

cambio estructural, fue la regla. Recordemos que el Decreto Supremo que promulgó Morales en 2013 con el propósito de “reestructurar la institución en un periodo de dos años”, no fue más que papel mojado. La corrupción, orquestada por grupos de poder –los clanes– es la estampa de esta institución de tanta relevancia para los bolivianos.

EMAPA, como ejemplo 2

El problema en EMAPA es que genera enormes incentivos a la corrupción debido a que subsidia los precios de algunos alimentos que posteriormente son revendidos a precios de mercado. Ello alentó la conformación de grupos de acopiadores, ligados con funcionarios públicos, que lucran con los precios subvencionados.

¿Qué es lo que sucedió en octubre de 2017 como detonante de la evidente corrupción en EMAPA? El gobierno acusó a seis funcionarios de EMAPA de formar parte de una red de corrupción. El ministro de Justicia informó que una persona particular, Pablo Almendras, adquirió maíz subvencionado de Emapa para revenderlo a mejor precio en el mercado. Para la compra afirmó ser el representante de 13 de granjas en el departamento de Santa Cruz. Sin embargo, varias de las granjas eran ficticias y otras no recibieron el producto. Lo que pone en evidencia que habría procedido con la complicidad de los siguientes servidores públicos: el jefe de la Unidad de Comercialización, Renán A. L.; el responsable regional, Álvaro M. R.; (detenidos en Santa Cruz); el responsable de Ventas y Almacenes, Mario P. P.; la jefa de Ventas y Comercialización, Gabriela E. N. (detenidos en La Paz), y el Técnico de Gestión de Santa Cruz, Gabino S. G., y el supervisor de comercialización Nelson E. R.

Esto no es algo excepcional. Ya una investigación exhaustiva sobre el tema detectó un descontento general de los productores con el trabajo de la empresa a causa de esta subvención de precios para el consumidor, que sirve de pretexto para la especulación de los productos alimenticios. Se mencionaba además que el beneficio es solo para los comercializadores pues la abrumadora mayoría de los productores no accede al programa (97% del total de productores). Y, para colmo, esta comercialización de alimentos beneficia casi exclusivamente a los comerciantes mayoristas y acopiadores quienes siguen determinando los precios para el consumidor y productor, según el comportamiento de la producción, el ingreso legal e ilegal de productos extranjeros y los precios externos. En suma, el programa beneficia al comercializador y no al productor, dentro de los comercializadores beneficia a los grandes y no a los pequeños, y dentro de los grandes beneficia a los especuladores. En conse-

cuencia, “a cinco años de su creación, EMAPA todavía no consigue alcanzar sus objetivos de regular el mercado y los precios de los productos”.⁹⁵

¿Qué supone entonces este desenlace? Que los enormes montos de subvención a esta empresa están empoderando a variados grupos como el descubierta en octubre de 2017 (con coaliciones entre acopiadores y funcionarios). Las cifras resultan escandalosas:⁹⁶ con un capital de 4.500 millones de bolivianos, acumuló una pérdida de 3.152 millones de bolivianos en el periodo 2009-2015, según consta en sus estados financieros. En 2009, Emapa registró una ganancia de 125 millones de bolivianos; pero, después de esa gestión, cada año perdió. En 2010, tuvo un déficit de 25 millones; en 2011, el déficit acumulado subió a 343 millones; en 2012, llegó a 952 millones de bolivianos; en 2013, el déficit sumó 1.636 millones de bolivianos. Hasta 2014, la pérdida fue de 2.435 millones de bolivianos; y hasta 2015, es decir en siete años, la cifra alcanzó los 3.152 millones de bolivianos mencionados.

Lamia, como ejemplo 3

La desgracia, el avión cae: La noche del 28 de noviembre de 2016 se vio marcada por la tragedia. El avión chárter de la aerolínea LaMia que partió de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra transportando al equipo de fútbol brasileño, Chapecoense, para jugar la final de la Copa Sudamericana, se estrelló en las cercanías de la ciudad colombiana de Medellín falleciendo 71 de sus 77 ocupantes.

Se sabe que el avión cayó por falta de combustible y que hubo irresponsabilidad de parte del piloto por no hacer una escala técnica que tenía costos en tiempo y dinero. Sin embargo, con el paso del tiempo quedaron en evidencia irregularidades que pudieron haber propiciado la tragedia y detalles poco claros sobre el negocio de la aerolínea como transporte de equipos deportivos.

Tráficos de influencias familiares: Poco tiempo después del accidente, la planta ejecutiva de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) y los jefes de la Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea (AASANA) fueron destituidos para facilitar las investigaciones. El propio ministro de Defensa, Reymi Ferreira, señaló que había indicios de “tráfico de influencias” entre la DGAC y LaMia pues Gustavo Vargas Villegas, quien fue

95 Ana Isabel Ortiz, “El rol de EMAPA en la producción y provisión de alimentos en Bolivia: estudio de los casos del trigo y del arroz”, en Andrea Baudoin y Jorge Albarracín (editores), *Las empresas públicas de alimentos: avances, retrocesos y desafíos*, Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras, AVSF, La Paz, 2014, pp.103-5.

96 En Rimay Pampa, del 8 de noviembre de 2016, <http://www.rimaypampa.com/2016/11/en-7-anos-empa-perdio-bs3152-millones.html>

director de Registro Aeronáutico de la Dirección General de Aeronáutica Civil, es hijo del ex gerente de la aerolínea, Gustavo Vargas Gamboa.

O sea que el hijo del director de LaMia fue el encargado de supervisar la autorización a la empresa. Vargas Villegas fue piloto y amigo del presidente Evo Morales y a su llegada a la DGAC logró acelerar la autorización para las operaciones de LaMia. La compañía, que solo hacía vuelos fletados, tenía una licencia indefinida como la que tienen las aerolíneas de vuelos regulares.

Irregularidades, el clan actúa para que los controles no los “perjudiquen”: Por otro lado, por solicitud del gobierno, la Fiscalía esgrimió cargos contra Celia Castedo, funcionaria de AASANA por haber dado luz verde a la salida del avión con el combustible justo para llegar. Sin embargo, por informes de la prensa colombiana, se sabe que dos horas antes de que el avión despegara de Santa Cruz, la técnica aeronáutica advirtió que el tiempo de ruta era igual a la autonomía de vuelo (cantidad de combustible) y que no era suficiente para llegar a Medellín. Aeronáutica Civil llamó además la atención sobre el hecho de que no se registró un segundo aeropuerto alternativo para aterrizar en caso de problemas y que Alex Quispe, el despachador del avión, firmó el plan de vuelo, sin registrar su nombre.

Celia Castedo denunció presiones internas para dejar despegar el Avro RJ85 de LaMia, a pesar de las graves irregularidades del plan de vuelo. Castedo, se encuentra actualmente en Brasil por temor a una posible persecución y dijo que la hostigaron y obligaron a modificar su informe; además las autoridades aéreas de Colombia denunciaron que AASANA no permitió acceder al despacho ni a las comunicaciones iniciales de la aeronave.

Por otra parte, hay indicaciones de que el peso máximo del avión era de 41.800 kilos y este despegó con más de 42.148 kilos, es decir, con un sobrepeso de 348 kilos. También cabe destacar que las autoridades autorizaron que el avión de LaMia volara por encima de 30.000 pies, cuando los pilotos y la aeronave solo tenía autorización para hacerlo hasta 28.000. El avión hizo por lo menos ocho viajes antes del accidente violando estas normas.

Tráfico de influencias políticas: Tampoco se puede dejar de reconocer los vínculos políticos/personales existentes. Una empresa venezolana vinculada al gobierno de Maduro decide venir a volar en Bolivia. ¿Sabía algo de esto el gobierno? El presidente Evo Morales dijo que no sabía ni conocía que la línea aérea tenía matrícula boliviana. Sin embargo, el avión resultó ser “cara conocida”, pues el 15 de noviembre, dos semanas antes del accidente, tanto el presidente Evo Morales como el ministro Juan Ramón Quintana, volaron en el LaMia, con el mismo piloto, con destino al aeropuerto de Rurrenabaque en el Beni. Fotos publicadas por la prensa en diciembre de 2016 lo demuestran. El propio presidente admitió que Vargas Gamboa, el exgerente de LaMia, fue su

piloto. Por tanto, que el hijo fuera el director de Registro Aeronáutico no parece mera casualidad. Tráfico de influencias, captura de la empresa y relaciones de amistad, se vislumbran en este caso.

Impunidad: Finalmente, en una rueda de prensa del 20 de diciembre de 2016, el gobierno a través del ministro de Obras Públicas, Milton Claros, cerró la investigación del accidente, señalando como únicos culpables a la aerolínea y al piloto Miguel Quiroga, por no tener las horas de vuelo necesarias y porque la nave no tenía combustible suficiente (pero no supo explicar por qué entonces la nave voló). Asimismo, la principal perseguida del caso es Castedo, única funcionaria que advirtió los peligros del vuelo.

BOA, como ejemplo 4

Constitución del contrato BOA y Air Catering. El contrato beneficia a parientes: En marzo de 2014 la opinión pública boliviana recibió una denuncia de presunta corrupción pública. Dicha denuncia ponía en evidencia una carátula notarial de escritura pública de constitución de una sociedad de responsabilidad limitada, bajo la razón social de “Air Catering SRL” suscrita por Olga Haydeé Osorio de Pérez y Silvana del Castillo Tejada, en calidad de socias. Esta última ciudadana está casada con el hermano del Vicepresidente García Linera, Mauricio García Linera. Según los documentos, dicha sociedad se habría constituido el 26 de febrero de 2013 con un capital social de 140 mil bolivianos. La sociedad se hizo acreedora por invitación directa de un contrato millonario de 18 millones de bolivianos con la empresa estatal Boliviana de Aviación (BoA).

Ni Contraloría ni Ministerio Público ni medios investigan: Ante el escándalo y la insistencia para que este hecho se investigue, la Contraloría desestimó realizar una auditoría al contrato suscrito entre BoA y la empresa AIR Catering SRL con el argumento de que dicha instancia no actuaría de oficio, y solo participaría en caso de que el Fiscal lo pidiese. Así lo confirmaba la prensa al realizarle una entrevista al entonces subcontralor general, Henry Ara Pérez, quien establecía que “debido a que la denuncia se sentó en el Ministerio Público, la Contraloría no tomará conocimiento del caso ni realizará auditorías de oficio al mencionado contrato”. En suma, la propia Contraloría se cruzaba de brazos frente a tamaña denuncia. Sin dudas, el auto-marginalamiento de esta institución clave para desenmarañar este caso, constituía una inequívoca señal política clara.

A su vez, la fiscal Tatiana Salazar rechazó la denuncia interpuesta por el senador opositor Arturo Murillo, bajo el argumento de que la sindicación estaba dirigida contra una autoridad pública con derecho a un juicio en calidad de

segundo mandatario. No se podía pretender juzgar el caso por la vía ordinaria sin antes cumplir con el artículo 184 de la CPE, que faculta a la Asamblea Legislativa Plurinacional aprobar el *caso de corte* única y exclusivamente por decisión de al menos dos tercios de los miembros presentes y a requerimiento del Fiscal General. ¿Qué implicaba esta postura? Pues que dos actores decisivos en el control del “manejo público”, la Contraloría y el Ministerio Público, quedaban constreñidos.

Asimismo, algunas autoridades del MAS amenazaron a la prensa. El senador masista David Sánchez, por ejemplo, llamó “papistas” a los periodistas que cuestionaron el contrato suscrito entre Boliviana de Aviación (BoA) y la empresa Air Catering SRL de propiedad de Silvana del Castillo Tejada, cuñada del vicepresidente Álvaro García Linera. Vale decir, tres actores “supervisores” de la marcha pública quedaban virtualmente atenzados.

Otros casos menores de verificación de los nexos de amistad y familia: Sin embargo, no fue el nexo con Air Catering lo único que llamó la atención como hecho irregular.

Uno, se observó que la hermana de la cuñada del vicepresidente, Silvana del Castillo, de nombre Fabiana del Castillo, trabajaba en un cargo gerencial en la estatal BoA.

Dos, por otra parte, se supo que el hermano del gerente general de BoA era el jefe de seguridad de la Vicepresidencia.

Tres, asimismo, se denunció que en 2010, Mariana Prado, jefa del gabinete de la Vicepresidencia, fue presidenta del directorio de la estatal BoA. Hoy se encuentra asumiendo el cargo de Ministra de Planificación.

El contrato fue suscrito por 18 millones de bolivianos. Posteriormente, los propios denunciantes manifestaron que el contrato fue mayor a 26 millones de bolivianos. Recordemos que el capital de partida de la empresa Air Catering fue de 140 mil bolivianos. Con ese capital de arranque recibieron un contrato 185 veces mayor. Vale decir, es como poner 1.000 dólares de capital base y por ellos recibir un contrato de 185.000 dólares. ¿Es posible?

Impunidad: El caso no llegó a nada. Y, lo que es aún más llamativo, no se rescindió el contrato con la empresa Air Catering. A decir de Página Siete: “La aerolínea Boliviana de Aviación (BoA) mantiene los servicios con Air Catering, aunque ésta fue vendida en su totalidad a otra empresa de servicio de alimentos, Service Group. Es la misma empresa, nosotros no rompimos el contrato. Realizamos todas las auditorías y no encontramos ninguna causal para rescindir el contrato por la vía legal. Pero fuimos notificados de que la empresa fue adquirida en un 100% por Service Group, también de catering, la más grande de Bolivia”, confirmó el gerente de BoA, Ronald Casso, a la red ERBOL.”

Quipus, como ejemplo 5

Quipus es una empresa del Estado creada en 2013 con el objetivo de producir, ensamblar y comercializar equipos tecnológicos de última generación, incrementando el acceso y uso de tecnologías de información y comunicación para reducir la brecha digital de Bolivia con el resto del mundo.

Esta pertinente intención quedó opacada por una realidad menos auspiciosa. Téngase en cuenta que el gobierno le asignó a Quipus 473 millones bolivianos destinados a ser invertidos en provisión de piezas y materiales de ensamblaje y el pago de servicios personales y no personales. ¿Qué sucedió con tamaña inversión? En los dos últimos años solo logró generar un “resultado neto acumulado” de 5,2 millones de bolivianos. Vale decir, su inversión fue 100 veces mayor a las ganancias generadas. Su rédito, de acuerdo a la información proporcionada por el propio gerente general de esta empresa, Freddy Murillo, en respuesta a una petición de informe escrito solicitada por el diputado opositor Amilcar Barral, significó sólo el 1% de la inversión realizada.

¿Dónde fue a parar esta cantidad de recursos? Por supuesto que se debe hacer una auditoría integral que dé cuenta de lo sucedido. Sin embargo, es imprescindible considerar que el presupuesto destinado a salarios del total de empresas públicas del país, se duplicó desde 2011.

Según los datos estudiados, los recursos asignados a servicios personales pasaron de 1.466,2 millones de bolivianos en 2011, a 2.881,1 millones de bolivianos en 2016. Es decir, hubo un incremento del 96,5% en este rubro. Llama la atención, por ejemplo, que la quebrada empresa ENATEX incrementó sus salarios de 2011 a 2015 hasta en 600% (un incremento seis veces mayor).

En el caso de Quipus, de 2014 a 2016 su planilla de salarios subió de 9,9 millones de bolivianos a 16 millones (un incremento del 61%). Teniendo en consideración su rendimiento, es evidente que este incremento no parece justificarse. Si el análisis retrocede hasta 2005, la situación es más llamativa. Se observa que “en 10 años el número de ítems en todas las empresas públicas creció en al menos 23 veces, mientras que en la administración central se duplicó, de acuerdo con los datos del Ministerio de Economía, publicados en su libro 10 años de economía boliviana. En 2005 en las firmas estatales había 673 ítems, pero en 2015 aumentaron a 16.366 (23 veces más).⁹⁷

Este conjunto de cifras es muy relevante. Un estudio de la Plataforma Ciudadana para el Pacto Fiscal deja en evidencia que entre el 2011 y 2016 el gasto

97 Página Siete, del 1 de mayo de 2016, <http://www.paginasiete.bo/economia/2016/5/1/empleos-empresas-publicas-crecieron-veces-decada-95065.html>

en sueldos y salarios del Estado creció un 189%. Esta cifra se hace más importante al verificarse que un 80% de esos recursos corresponden al nivel central.

Cabe recordar que en 2009, precisamente el año en que se promulgó la Ley de Autonomías, el 44% de los recursos eran manejados desde el nivel central, 28% desde el departamental y 29% desde el municipal. En 2016, el 82% es manejado por el nivel central, el 7% por el nivel departamental y el 12% por el nivel municipal.⁹⁸ Vale decir, los recursos se centralizaron. Y no solo eso: se concentraron en pago a empleados públicos. ¿Hay algún problema con ello? Claro que sí. La Fundación Pazos Kanki ha emprendido una investigación sobre los recursos destinados a fideicomisos, manejados por el Banco de Desarrollo Productivo, el BDP, que en su mayor parte son usados para el funcionamiento de las empresas públicas (así ocurre con los principales fideicomisos: el Fondo para la Revolución Industrial Productiva, FINPRO (que supone el 75,1% de esos recursos), y el Fondo de Desarrollo Productivo, el FDP (que supone el 10,3%).

Al 31 de diciembre de 2016 se registró para el BDP un manejo de 19 fideicomisos por un valor de 9.467 millones de bolivianos (equivalentes a 1.380 millones de dólares). Precisamente, hasta esa fecha, las pérdidas acumuladas fueron de 2.856 millones de bolivianos (aproximadamente 400 millones de dólares) y ya para mayor de 2017 ese monto de pérdida se incrementó hasta los 3.206 millones de bolivianos (467 millones de dólares),⁹⁹ dejando en evidencia que:

- Un tercio, aproximadamente, del dinero en fideicomiso ya se ha consumido
- Se incrementó el monto de “pérdidas acumuladas” en más de 60 millones de dólares, en solo los cinco meses que van de enero a mayo de 2017, y,
- El capital sobrante (después de calcular las pérdidas) es de 6.261 millones de bolivianos, lo que demuestra que este dinero se está diluyendo. A decir de un informante de ASFI, “...las empresas se están gastando sus recursos en “pegas” y lo peligroso es que siendo todo legal y no se haya robado ni un solo peso, igual nomás, al paso que vamos, en un lapso de entre 7 a 12 años ya no quedaría nada de esa plata”.

¿Cuán cierto es esto? No podemos tener absoluta certeza del destino que tienen estos montos, pero sí sabemos que efectivamente están “desapareciendo”: 1.380 millones de dólares de todos los bolivianos podrían esfumarse en un lapso relativamente corto de tiempo, entre 7 a 12 años, dependiendo de cuál sea el ritmo de crecimiento de las “pérdidas acumuladas”.

98 Miguel Roca, *“Proceso de Cambio”, el milagro que no fue (2006-2016)*, UMSA-Carrera de Ciencias Políticas/Instituto de Investigación Política-Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2018.

99 Información obtenida del Boletín Estadístico de la ASFI de diciembre de 2016.

¿Podemos atribuir este resultado al elevado número de empleos creados sin un propósito específico? Es imprescindible seguir investigando. Por de pronto, la certeza de saber que, siguiendo el estudio del economista Jimmy Osorio, el desmedido crecimiento presupuestario del nivel central estatal entre el 2011 y el 2015 de un 64%, subiendo de 160 mil millones de bolivianos a 262 mil millones de bolivianos, frente al crecimiento presupuestario anual de los gobiernos departamentales del 31%, de 12,8 mil millones de bolivianos, a 16,7 mil millones de bolivianos, es un factor a tomar en cuenta.

En breve, hemos escogido a Quipus por haber sido tildada por el propio Ministro de Economía Luis Arce como “la peor empresa pública”, como un ejemplo paradigmático de lo que parece ser el rasgo dominante en el manejo de los recursos públicos: la creación desmedida de “pegas”, que en su mayor parte son otorgadas en función a criterios de amistad, políticos o familiares, vale decir, clánicos. Mientras en el país no exista un Servicio Civil y se haga carrera administrativa en el Estado, el rasgo dominante para obtener un cargo, sigue siendo el lazo de “cercanía” personal.

Entel, como ejemplo 6

En mayo de 2010, el matutino La Razón publicaba un artículo con el siguiente título: “En Entel, un director gana 900 dólares por cada sesión”. Leamos lo que decía esa publicación:

“La Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) pagó un total de \$us 162.000 por el trabajo de los seis miembros del directorio en la gestión 2009. Cada director percibe un monto de 900 dólares por sesión. En la gestión 2009, dijo, el directorio de la empresa nacionalizada sesionó en 36 oportunidades con un promedio de tres sesiones por mes. El gasto, por el pago total de las sesiones en 2009 alcanzó los 194.400 dólares”.¹⁰⁰

Así, los directores de Entel lograban tener un ingreso mensual de 2.700 dólares por tres sesiones llevadas a cabo durante el mes. Suponiendo que cada sesión tome entre tres y seis horas, podemos calcular que con solo 18 horas trabajadas (dos días laborales aproximadamente), estos ciudadanos recibían un “salario” nueve veces mayor al salario mínimo nacional. O, por decirlo numéricamente, en dos horas de trabajo, estos directores recibían un monto similar al de un salario mínimo mensual.

100 La Razón del 13 de mayo de 2010, http://la-razon.com/index.php?url=/economia/Entel-director-gana-us-sesion_0_1174682571.html.

¿Quiénes tenían ese privilegio? En el directorio de 2014 resaltan políticos como Iván Canelas, exministro de Comunicación y actual Gobernador de Cochabamba; Walter Delgado, exministro de Trabajo; José Kinn, exministro de Obras Públicas o Hugo Fernández, exviceministro de Relaciones Exteriores. En 2015 se repetían los nombres de Delgado, Fernández o Kinn. ¿Cuántos de ellos eran versados profesionales en telecomunicación como para haber accedido a este expectante sitio? Ninguno. ¿En qué reside entonces su “mérito” para acceder a esas jugosas dietas? Precisamente en lo que constituye la hipótesis de este trabajo: sus vínculos políticos, vale decir, su condición clánica.

Reflexiones de cierre

Recordemos que este fenómeno hace referencia a la vinculación informal/clandestina entre el gobierno y los servidores públicos con el propósito de beneficiarse mutuamente: los servidores con empleos, y el gobierno, o facciones de éste, con la fuerza política que le otorga este personal propio en un escenario de disputas entre diversas facciones gubernamentales por obtener las mayores ventajas estatales (empleos, salarios y demás).

¿Sucedió así? Sí, aunque los casos adjuntos presentan múltiples diferencias. En el caso de la CNS el vínculo no es personal, es político. Había una suerte de pacto implícito: “ustedes señores de la COB que tienen sus propios clanes en la Caja, sigan con su labor siempre y cuando nos apoyen”. Sin embargo, este pacto tuvo un quiebre súbito ante la espantosa comprobación de que un acuerdo político (tácito) se vio violentado por la conducta gansteril de un clan situado “por encima del bien y del mal”,¹⁰¹ vale decir, ajeno a lazos políticos con el MAS o a afinidades orgánicas con la COB.

¿Significa que haber descubierto este daño económico por más de 15 millones de dólares finiquita el asunto? No, seguro que no. Lo que ha sucumbido es un solo clan. La hipótesis esgrimida en este ensayo y que los distintos ministros de Salud corroboran, es que hay más clanes, empoderados ellos en sus respectivos feudos, que aún quedan por ser desmantelados.

Lo sucedido con EMAPA es diferente. Lo que aquí observamos es el potencial surgimiento de facciones conformadas por empresarios y funcionarios públicos coludidos que aún sin tener el nexo nepotista propiamente clánico, logran consolidar lazos informales, capaces de entretejer redes de poder claramente focalizadas, que a la postre funcionan como clanes: se protegen, auto-reproducen y se diseminan.¹⁰² El caso de LaMia obedece también, al parecer,

101 Entrevista con informante clave del 28 de octubre de 2017.

102 K. Collins, ob.cit., cap.1

a vínculos políticos con la “Patria Grande”, relaciones personales afectivas (el ex gerente de esta empresa fue piloto personal de Evo Morales) y/o vínculos familiares (recordemos que el hijo del ex gerente de la empresa, autorizó los viajes desde su cargo de director de Registro Aeronáutico de la Dirección General de Aeronáutica Civil). Confluyen muchos factores propiamente extralegales que solidifican clanes menos vigorosos (en amplitud y organización) pero ciertamente efectivos.

En los casos de BOA, Quipus y Entel confluyen, igualmente, diversos factores. En el primer caso, saltan a la vista los vínculos familiares, en el segundo, los nexos de afinidad pragmática (“te debo lealtad y mi voto gracias a que me has dado trabajo) que rebasan la sintonía política y en el tercer caso, resaltan los lazos de amistad con el mismo presidente Morales. Los directivos son gente de la mayor confianza del presidente. Conforman su círculo más próximo no sólo en términos políticos y de gestión, sino personales: son sus amigos.

Recordemos, además, que este fenómeno visibiliza tres rasgos para devenir en un cartel exitoso: uno, *la presencia de un líder indiscutido (el patrón) que básicamente regula a los clanes*. Deja que convivan en una suerte de confederación clánica en la que la armonía se garantiza en tanto ninguno de ellos se “sobrepase”. El patrón inobjetable para facilitar esa “paz dinástica” es precisamente Evo Morales.

Dos, *el tipo de gestión en relación al cumplimiento de la ley*. El cartel exitoso funciona con operadores, los denominados “punteros”, “brokers” u “operadores” que sirven de enlace entre el patrón (el jefe máximo) y las facciones clánicas. Considero que aunque no revelemos la identidad de los brokers en la mayor parte de los casos, es evidente que *alguien* sirvió de nexo entre el gobierno y los clanes de la CNS o éste y los dueños de LaMia, por citar dos de los ejemplos vistos.

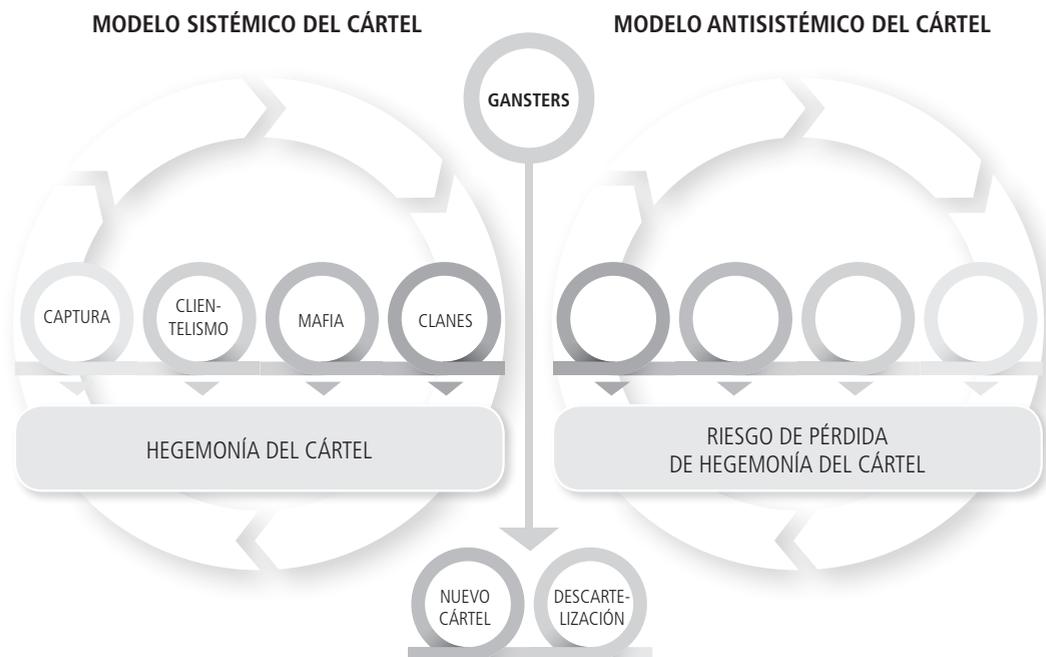
Finalmente, el cartel exitoso va a contratar a su “gente” y no a personal seleccionado meritocráticamente. Al parecer aquí el ejemplo de Quipus es representativo de lo que se pretende mostrar: el crecimiento desmedido de empleos al margen de su rendimiento. Quipus, con una planilla onerosa, logra una tasa de rendimiento del 1% del capital invertido.

5. Gansterismo (o las luchas internas dentro del cartel)

Este fenómeno hace referencia al robo individual de recursos públicos por parte de un operador del cartel (conjuntamente con sus redes clánicas). No es la extracción de recursos para consolidar al cartel –ello sería una acción sistémica– sino una acción antisistémica de parte de un operador del cartel. Ello con

el propósito de salirse del cártel (marginarse de la política con la “ayuda” de los recursos extraídos) o crear su propio cártel (perfilarse como un potencial nuevo patrón, o al menos un operador con mayor poder, precisamente con la misma “ayuda” señalada).

Una gráfica ilustra los elementos centrales de este fenómeno:



Existen muchos ejemplos de este fenómeno. Conviene comenzar por el más comentado

Santos Ramírez, como ejemplo 1

El ejemplo más ilustrativo de este fenómeno apunta a quien fuera uno de los hombres más fuertes del MAS: Santos Ramírez. Algunos rumores lo perfilaban como un probable sucesor de Morales. ¿Qué sucedió con este ciudadano con semejantes laureles? No hay mucho que decir: robó y creó su propio esquema de corrupción en un evidente intento por adherir a su poder político, una dosis equivalente de poder económico.¹⁰³ ¿Cómo lo hizo? Contrató a una empresa de

103 Afirmamos esta tesis pues no hay constancia de que otros funcionarios de gobierno (el entorno más próximo a Evo Morales) haya participado en las “ganancias”.

la que recibía sobornos. La empresa fue Catler y la obra fue la Planta Separadora de Líquidos de Río Grande. Se valió de su cargo como presidente de YPFB para proceder a “extraer” recursos del Estado para su propio beneficio.

Los perjuicios en la construcción de la Planta Separadora de Líquidos de Río Grande: Recordemos que el presidente Morales inauguró la Planta Separadora de Líquidos de Río Grande en 2013. El acontecimiento fue celebrado con grandilocuentes anuncios sobre “la inminente industrialización de nuestros recursos”.

A decir del renombrado experto en asuntos hidrocarbúricos, Hugo del Granado, “la planta de separación de Río Grande es uno de los pocos proyectos de YPFB plenamente justificados desde el punto de vista técnico, como económico, porque pese a todo es un proyecto rentable. Era un absurdo exportar a Brasil gas rico en licuables (GLP, especialmente) que no eran pagados sino sólo en términos calóricos, cuando el mercado local tenía problemas de abastecimiento y cuando existen mercados de exportación, como el paraguay, para el GLP producido”.

Vale decir, no podemos en duda el aporte de esta Planta al desarrollo del país. Sin embargo, sí pretendemos enfatizar las pérdidas generadas para Bolivia. Siguiendo al ingeniero del Granado, “la planta fue construida por la empresa argentina Astra Evangelista (AESA) ... al margen de la corrupción y las muertes sucedidas en ambos casos, es necesario recordar que la inversión efectuada en esta planta de separación ha tenido incrementos incluso después de ser inaugurada el año 2013. En agosto de 2012, cuando el montaje de la planta ya tenía un avance del 70%, YPFB dijo que de acuerdo a contrato con AESA, la inversión de la planta sería de 159,4 millones de dólares.

Este monto se incrementó a 168 millones de dólares en pocos meses y de acuerdo al Informe de gestión de enero de 2014 del presidente Morales, el monto de la inversión subió a 184,3 millones de dólares (16% por encima del contrato firmado con AESA). La inversión en la planta de Río Grande no sólo ha resultado ser más del doble del valor del contrato firmado para su construcción en julio de 2008 entre YPFB y Catler Uniservice, que fue por 86,35 millones de dólares y por la misma capacidad de la actual, sino que ha tomado el triple de tiempo para su montaje.....”¹⁰⁴

En suma, el costo de la planta se incrementó en aproximadamente 100 millones de dólares y su demora fue de al menos tres años. ¿Por qué sucedió esto en un proyecto que suponía ganancias aseguradas para el país? La respuesta solo puede deberse a un factor: la corrupción.

¹⁰⁴ Hugo del Granado, “Planta Separadora de Río Grande”, en Página Siete del 15 de mayo de 2014.

Los sucesos que develaron el esquema de corrupción: De acuerdo a una detallada investigación,¹⁰⁵ el 27 de enero de 2009 se produjo un fatídico suceso: a eso de las 10:20, la vagoneta Mitsubishi en la que iban los primos Javier Navía Doria Medina y Gonzalo Aramayo Doria Medina se estacionó a unos metros de la esquina formada por la avenida Tejada Sorzano y calle Monje; los familiares de la que fuera esposa del entonces presidente de YPFB habían guiado a los cuatro ocupantes de una Cherokee negra hasta el domicilio del abogado Gonzalo Aramayo, situado en el segundo piso de un edificio de esa populosa zona.

Los que iban en las dos vagonetas querían cerrar a la brevedad posible la entrega y la recepción de los 450 mil dólares de un presunto soborno para el entonces presidente de YPFB, Santos Ramírez, por haber usado su poder discrecional en la adjudicación de la planta separadora a la sociedad accidental Catler-Uniservice. Sin embargo, otro grupo, que seguía los pasos de los primeros y que había planificado todo hasta el mínimo detalle, pretendía realizar un “volteo” (robo).

La Cherokee negra transportaba a los hermanos Jorge y Miguel O’Connor D’Arlach Taborga y a sus dos colaboradores, Fernando Córdova Santiviáñez y Mario Cossío McGalem. El grupo que los esperaba para ejecutar el “volteo” estaba liderado por Rufino Rodríguez. ¿Qué sucedió? Navía y Aramayo descendieron de la Mitsubishi con el objetivo de abrir la puerta de calle del edificio. Simultáneamente bajaron de la Cherokee Jorge O’Connor D’Arlach, quien portaba en mano un maletín con 300 mil dólares, y Mario Cossío MacGalem, que a su vez tenía otro maletín con 150 mil dólares. Antes de ingresar al domicilio de Aramayo, fueron interceptados por Rufino Rodríguez y sus cómplices. Inmovilizaron a Aramayo mientras Rufino exigía a gritos que O’Connor soltara el maletín. Al negarse a entregar, recibió un impacto de bala que finalmente lo llevaría a la muerte. Al presenciar el hecho de sangre, Cossío tiró el segundo maletín al piso. Los asesinos, con los dos maletines en su poder, huyeron.

El crimen destapó la olla: El resultado de este luctuoso hecho fue enorme: se canceló el contrato con Catler, se condenó a Santos Ramírez a 12 años de cárcel, se verificó el manejo deficiente de YPFB y, sobre todo (a efectos de este ensayo), se expurgó del cártel a un político con el potencial de crear su propio cártel. Un político antisistémico o promotor de una forma anti-sistémica de corrupción, que hemos denominado como gansterismo.

Canal 7, como ejemplo 2

A mediados de 2017, se puso en evidencia hechos de corrupción en la Empresa Bolivia Televisión (BTV) en cinco proyectos. Dichos proyectos son:

105 Marcos Zelaya y Daniela Espinoza, *Santos Ramírez: corrupción en tiempos de cambio*, Bolivia, La Paz, 2009.

- Ampliación de cobertura de Bolivia TV para instalar la estación televisiva analógico/digital de alta y baja potencia-fase I”, monto: 99,6 millones de bolivianos.
- “Ampliación de cobertura de Bolivia TV para contribuir al desarrollo social del país estaciones televisivas de baja potencia-fase II”. Monto: 61,8 millones de bolivianos.
- “Ampliación del Acceso Equitativo a los Servicios de Información”, para ser aplicado en zonas rurales (a través de la provisión de unidades móviles HD). Monto: 44 millones de bolivianos
- “Fortalecimiento y potenciamiento digital de equipos televisivos”, para optimizar la información de Bolivia Tv”. Monto: 50 millones de bolivianos.
- “Desarrollo de Tecnologías de Información y Comunicación para la Inclusión Social”. Monto: 25,09 millones de bolivianos.

En total, los montos manejados en estos cinco proyectos suman 280,5 millones de bolivianos (aproximadamente 40 millones de dólares). ¿Cuánto de este monto parece haber sido desviado para “finés personales”? Aproximadamente la mitad: 131 millones de bolivianos. Efectivamente, del total de 66 contratos firmados en el marco de estos cinco proyectos, se identificaron al menos seis contratos con indicios de irregularidades por el monto mencionado. Veamos el cuadro:

CONTRATO	EMPRESA	FECHA DEL CONTRATO	MONTO EN BOLIVIANOS
Provisión, instalación y puesta en marcha de sistemas televisivos e informáticos.	AUTORED S.R.L.	26/12/2014	25.000.000,00
Adquisición de sistema de grabación y almacenamiento ORAD PLAY MAKER (SLOW MOTION PARA PRODUCCION EN HD)	AUTORED S.R.L.	23/12/2014	5.818.560,00
Adquisición de sistemas de cámaras HD para unidades móviles.	AUTORED S.R.L.	04/06/2014	18.433.560,00
Adquisición del sistema de producción de unidades móviles para producción en HD	AUTORED S.R.L.	29/09/2014	10.562.156,36
Adquisición de 56 Equipos de Transmisores de televisión.	DTC (DIGITAL TELECOMUNICATIONS CENTURY)	04/09/2013	46.005.340,00
Adquisición de 76 equipos de transmisores de televisión y un Set, Módulos y Repuestos, transmisores Baja Potencia.	DTC (DIGITAL TELECOMUNICATIONS CENTURY)	23/12/2013	25.576.017,60
TOTAL			131.395.633,96

Fuente: Elaboración propia en base a la información conseguida desde el propio Ministerio de Comunicación

Como se observa, el monto comprometido ronda los 20 millones de dólares. Las irregularidades observadas tienen que ver con:

- Procesos administrativos hechos en un solo día, desde la presentación de propuesta hasta la adjudicación (23 de diciembre de 2014).
- Inexistencia de equipos que supuestamente fueron adquiridos.
- Equipos que no funcionan de acuerdo a las especificaciones técnicas.
- Presuntos sobrepresos en la compra del equipamiento.

Tal como se mencionó al inicio de este caso, esta denuncia se encuentra en manos del Ministerio Público. Sin embargo, ¿a quién se responsabiliza por estos presuntos delitos? A decir de un editorial de Página Siete, “El directorio de la empresa no puede desentenderse de su responsabilidad. De acuerdo con su norma, es el encargado de aprobar empréstitos, gastos, inversiones y el estado de resultados. Es decir, sus miembros tienen que saber lo que pasa en la empresa. Las exministras Amanda Dávila y Marianela Paco tienen que explicar por qué y para qué se gastaron los 280 millones de bolivianos que dice López que se invirtieron en los cinco proyectos del PRONTIS. Ya el gerente cuestionado, Gustavo Portocarrero, ha señalado que Dávila estaba al tanto de todo y, además, dice que López realizó pagos por los proyectos cuestionados.....”¹⁰⁶

No hay duda que el Ministerio Público y la Contraloría del Estado deben realizar auditorías a los proyectos cuestionados. Sin embargo, no pueden quedarse ahí. Deben realizar una auditoría completa a los recursos manejados por el Canal 7. Recordemos que “en épocas del llamado neoliberalismo, esta empresa tenía un presupuesto anual de poco más de 12 millones de bolivianos. Hoy, una sola de sus reparticiones maneja ese monto. Pero, vamos más allá. De acuerdo con declaraciones de Carlos Börth, entre 2006 y 2016, BTV recibió del Estado 1.006 millones de bolivianos. Su presupuesto en 2016 fue de 167 millones de bolivianos”.¹⁰⁷ ¿Qué quiere decir esto? Qué este canal maneja un presupuesto casi 10 veces mayor que en el pasado. Es imprescindible auditar esta gestión en su totalidad.

Banco Unión, como ejemplo 3

En septiembre del año 2017, la gerente general del Banco Unión, Marcia Villarroel, denunció una estafa realizada presuntamente por un funcionario, desde la oficina de Batallas. El nombre del funcionario es Juan Franz Pari, de 27 años, que de jefe de operaciones en la pequeña agencia se convirtió en un próspero ciudadano que exhibía autos lujosos, organizaba fiestas ostentosas y gastaba

106 Página Siete, “Corrupción en BTV”, editorial de Página Siete del 25 de junio de 2017.

107 Idem.

con frenesí en los centros comerciales. El caso, aún en proceso de investigación, compromete al banco, cuyo patrimonio es estatal en más de 90%.

Marco Salinas, presidente de la Cámara Nacional de Comercio (CNC), denunció una sobrerregulación sobre el sector privado frente a una actitud más permisiva con las empresas públicas. Todo parecería indicar que la ASFI no ejerció su facultad supervisora del mismo modo que lo hace con todo el resto de las entidades financieras no estatales. Llama igualmente la atención el rol de la Unidad de Investigaciones Financieras (UIF). Cabe recordar que Pari compró un auto de casi medio millón de dólares sin que nadie se diera cuenta. Hoy sabemos que Pari compró 16 vehículos de lujo, además de inmuebles, empresas, una discoteca y un estudio de televisión.

A esta desidia institucional se agregó, que es lo más llamativo, la declaración del exministro de Economía, Luis Arce, quien afirmó que la corrupción en el Banco de la Unión es “una cosa aislada e insignificante”, en tanto no llega al 1% del patrimonio del Banco.

Tampoco podemos dejar de esbozar una sardónica sonrisa al saber que el abogado del Banco Unión, Aldo Burgos, acusara al astrólogo “Miguel Ángel” de “embruja” al personal ejecutivo del banco para que no se percatara del desfalco provocado por Pari. El astrólogo en cuestión también se encuentra preso como cómplice de Pari.

¿Cuál es el monto robado? Se habló primero de 400 mil bolivianos desfalcados en un año. A los pocos días el monto subió a 490 mil bolivianos en un año y en unos días más se descubrió que el despojo era de al menos 37 millones de bolivianos. La Fiscalía afirmó que el monto real alcanzaría los 43 millones de bolivianos. Es evidente que mientras no se cierre la investigación, el monto podría ser aún mayor. ¿Se llegará a conocer el monto real del desfalco? Queda la duda. Recordemos que cuando la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero entró en acción, lo hizo minimizando el impacto, al señalar que se trataba de un hecho aislado y de un monto menor: 490.000 bolivianos.

¿Quiénes son responsables? Posiblemente Pari no actuó solo. Quizás exista una red de corrupción. No se puede saber a ciencia cierta. De todos modos, que se destituyera a la gerente general, renunciara todo el directorio y/o se detuvieran a 18 personas, parece indicar que el asunto no es sólo de corrupción personal. A decir de la Fiscalía, se presume la existencia de una “red de corrupción” al interior del banco, que incluso contaría con la participación de algunos policías. De todas maneras, muchos de los detenidos no tenían nada que ver con el hecho, como funcionarios del banco sin capacidad de supervisar temas financieros y algunos amigos de Pari que estaban en sus mismos grupos de WhatsApp.

Una de las hipótesis es que el dinero que estaba en la bóveda de la sucursal de Batallas pertenecía a algún grupo del MAS y que había sido obtenido de manera irregular. En ese caso se confirmaría que Pari le estaba robando a otros grupos del cártel.

Reflexiones de cierre

Recordemos que este fenómeno hace referencia al robo individual de recursos públicos por parte de un operador del cártel (conjuntamente con sus redes clánicas). No es la extracción de recursos para consolidar al cártel –ello sería una acción sistémica– sino una acción antisistémica de parte de un operador del cártel con el propósito de salirse del mismo. Así, esa persona podría intentar “marginarse de la política” con la “ayuda” de los recursos extraídos o crear su propio cártel (perfilarse como un potencial nuevo patrón, o al menos un operador con mayor poder, precisamente con la misma “ayuda” señalada).

¿Sucedió así? Pues en el caso de Ramírez hay poca duda al respecto. Al parecer su ambición política personal –ya había manifestado su intención de ir como candidato vicepresidencial en la elección de 2009– lo llevó a querer dotarse de dinero (con la máxima aquella de que “sin plata no llegas lejos en política”). Empero, su pretensión fue cortada de raíz. Y si bien no hay dudas sobre la corrupción del caso y su papel en él, sí las hay respecto a que posiblemente “lo querían sacar del esquema, en su condición de segundo hombre, suponía un riesgo para otros aspirantes vicepresidenciales.”¹⁰⁸

En suma, su presencia como outsider en el modelo de corrupción lo condenaba casi de antemano. Dejarlo crecer significa el quiebre del (sistémico) modelo construido.

En el caso del Canal 7, resulta por demás elocuente lo que parece visualizar las pugnas internas en el gobierno. La ministra López destapó el caso para ser inmediatamente acusada a su vez (ella acusó a Portocarrero y él le replicó diciendo que ella era la gerente en el momento del desfalco). ¿Qué puede significar esta serie de acusaciones y contraacusaciones? Que el modelo del cártel requiere eliminar a “quienes van por su cuenta”.

Téngase en cuenta que el propósito no es revertir el modelo de corrupción sino extirpar a quien puede ponerlo en riesgo: aquel que ya haga “negocios” por su cuenta (al margen del cártel), amenace con denunciar casos de captura o matonaje, y/o ponga en duda la *indiscutibilidad* del caudillo (Evo Morales).

108 Mario Cronenbold, en *Portal HoyBolivia.com* del 7 de julio de 2009, en <http://hoybolivia.com/Noticia.php?IdNoticia=17247>

No tenemos certeza de lo ocurrido en el caso en cuestión, pero resulta sintomático constatar que la denuncia viene “de adentro”, al igual que en los casos del Fondo Indígena, el mismo Banco de la Unión o el “gabinete paralelo”, para citar solo algunos ejemplos. ¿Por qué? Precisamente por lo argumentado: las facciones internas en pugna entre sí están a la pesca de algún error de los rivales.

Y, claro, un “error” de este tipo posiblemente es celebrado por ellos –los rivales– pues supone la oportunidad buscada para hacer a un lado a sus inmediatos competidores. Sucedió con Félix Patzi quien fue expulsado por haber cometido el delito de conducir ebrio un automóvil gubernamental. No sucedió lo propio con Fidel Surco, quien, no menos borracho, provocó un accidente. El asunto fue olvidado. ¿La diferencia? Patzi nunca ocultó su deseo de ser un posible candidato del MAS a la presidencia; Surco supo siempre cuál era su lugar en el esquema.

Si bien el ejemplo último no tiene que ver con desfalcos, ilustra el fenómeno que estamos analizando. Más aún cuando tenemos enfrente el último caso revisado: el Banco de la Unión. De acuerdo con un alto funcionario de esta entidad, “los nuevos directivos son puro improvisados. Es una pena que gerentes que han trabajado en la banca por 15, 20 y hasta 30 años sean retirados, para que entren profesionales sin tanto bagaje. ¿Por qué sucede eso? Por luchas internas. Hay mucha gente que quiere echarle en cara al presidente el manejo del banco, culpando al ministro Arce: “ya ve, tu mimado estaba metido en una red de corrupción”. Y es que en algún momento se llegó a sugerir el nombre de Arce como acompañante de fórmula de Evo, y, claro, había que hundirlo. Esto de Pari ha venido al dedo aunque no sea verdad...”¹⁰⁹

En suma,

- El fenómeno gansteril, aunque es el más publicitado, no constituye el pilar del modelo de cártel. Todo lo contrario, supone su excepción en una realidad cuya regla está delineada por los otros fenómenos analizados, menos mediáticos, pero de enorme peso en la repartición de rentas públicas.
- El gansterismo supone un fenómeno imprescindible para el empoderamiento de las diversas facciones en pugna al interior del MAS, encabezadas por algún personaje específico (por ejemplo, Santos Ramírez) que lidera las “batallas” y usa esos recursos para consolidarse “hacia adentro” (en los casos en que se pretenda continuar en la política; en caso inverso, esos recursos serán de uso privado/particular). Y,

109 Entrevista con informante clave del Banco de la Unión del 12 de noviembre de 2017.

- Este fenómeno, si bien permite el empoderamiento de algunas facciones, y, por ende, su mayor visibilización frente al patrón, es, simultáneamente, su mayor debilidad en tanto estén en constante alerta de ser descubiertos in fraganti. Este doble rasgo del fenómeno genera una particular esquizofrenia política, exultante en la creencia de que “todo saldrá bien”, pero temeroso en la idea de que “todo saldrá mal”. Las pugnas internas son, pues, de mayor calibre a las pugnas con la oposición política.

Hay muchos más casos por estudiar: el desfalco en Papelbol, por 12 millones de dólares, la inmensa fortuna usada de forma dudosa por la Gobernación de Tarija (recuérdese que hasta 2016, este departamento recibió la fabulosa suma de 4.400 millones de dólares por concepto de regalías e IDH), los dineros extraídos de la Dirección de Registro, Control y Administración de los Bienes Incautados,¹¹⁰ entre otros casos.

¹¹⁰ En una interpelación realizada por los senadores al ministro de Gobierno Carlos Romero, este dijo que Dircabi incautó desde 1977 hasta mayo de 2017, 26.308 bienes, de los cuales 4.567 han sido monetizados, generando 4,5 millones de dólares. Según el ministro entre 2012 y 2017 se han monetizado más bienes que los 35 años anteriores, pero no dio ningún dato sobre los gravísimos problemas de corrupción al interior.

V. EL CÁRTEL: CÓMO GARANTIZAR SU IMPUNIDAD O EL QUIEBRE DEL ESTADO DE DERECHO

El cártel ya tiene los elementos de garantía para perpetuarse y reproducirse (fiscal, institucional, política y hasta clánicamente). Ello no basta. Se requiere un componente más, aquel denominado como “escenario de cierre”: el control de la justicia y de aquellos actores sociales e institucionales que ejercen un rol en la rendición pública de cuentas (lo que se denomina accountability) y que conforman el Estado de Derecho (o una parte vital de él).¹¹¹ ¿Por qué? Porque ese control posibilita solidificar la última garantía para el cártel: *la garantía de la impunidad*.

1. Un apunte teórico sobre la democracia y el Estado de Derecho

Comencemos con una reflexión teórica para que se sepa de qué hablamos cuando hablamos del Estado de Derecho (y su “necesario” control) como el “escenario de salida”.

Partamos de la certeza de que la democracia y el Estado de Derecho, como conceptos teóricos, muchas veces se confunden. Se afirma, desde ciertas voces opositoras que el gobierno de Evo Morales “no es democrático”. Con similar contundencia se asevera desde la vereda oficialista que la democracia funciona. Ambas posturas son verdaderas aunque sólo a medias. En el caso de los críti-

111 Adam Przeworski, Susan Stokes y Bernard Manin (ed.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

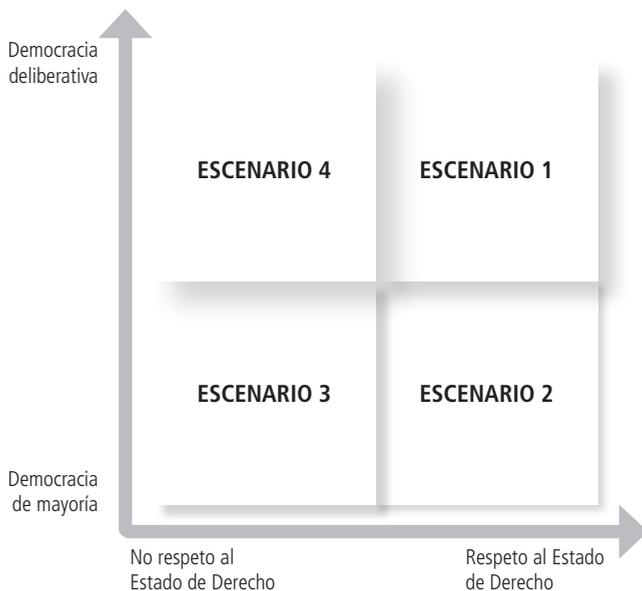
cos, es imprescindible echarles en cara que nunca ha habido tantas elecciones en la historia del país. Nunca hemos votado tanto. Sin embargo, esta es una media verdad peligrosa que tiene más la intención de encubrir que de aclarar. Encubrir el uso y abuso que se hace de la ley, de parte de los gobernantes de turno, para mantener esa democracia.

Ello lleva, por tanto, a diferenciar dos componentes que hacen, retomando el hilo conductor del capítulo sobre la competitividad, al *funcionamiento competitivo de la democracia*: la democracia como acto electoral y el Estado de Derecho como el acto de respeto a la ley. En verdad, ambos son caminos diferentes, pero complementarios para poner freno a un gobierno: mediante el voto se pone freno a cualquier gobierno, ganándolo en urnas, pero la segunda opción no es menos necesaria: se pone freno a un gobierno mediante el uso de la ley. La democracia funciona con una lógica: “la mayoría manda”. Y el Estado de Derecho funciona con la lógica inversa: “la minoría tiene iguales derechos que la mayoría y por eso es que hay que protegerla”. La democracia funciona a favor de la mayoría. El Estado de Derecho funciona a favor de la minoría.

Dicho ello es evidente que un gobierno de mayoría democrática va a intentar quebrar al Estado de Derecho que protege a la minoría para consolidar su poder sin interferencia de ningún tipo (de ahí que sea una ingenuidad pensar que el poder judicial va a ser un órgano aséptico o despolitizado). Una oposición sería va a intentar lograr ganar democráticamente pero si no lo logra, va a intentar “ganar” en el otro campo: el del Estado de Derecho. Ello da lugar a dos tesis: uno, la política se juega no sólo en urnas sino en el campo institucional sobre el que se asienta ese Estado de Derecho; y, dos, ello supone evaluar la marcha democrática de un país no sólo tomando en cuenta una de las dimensiones. Sólo una evaluación conjunta ofrece una mirada certera de lo que acontece. Esa es la razón de este capítulo. ¿Qué implica pues el enlace de ambos *campos de competitividad*? Para responder a esta pregunta, conviene ver los cuatro posibles escenarios delineados:

Se observan cuatro escenarios del control político:

CONTROL POLÍTICO DEL GOBIERNO DE LA DEMOCRACIA Y EL ESTADO DE DERECHO POLÍTICA ANTE EL PODER DEMOCRÁTICO Y LEGAL DEL GOBIERNO



- Escenario 1, el gobierno no posee la mayoría (debe deliberar) y, además, el Estado de Derecho funciona de modo relativamente independiente (protegiendo a las minorías). Es decir, en términos de beneficio para el cártel, el gobierno ni vence en el campo de la democracia ni lo hace en el campo del Estado de Derecho (**escenario no propicio para intentar crear un cártel**)
- Escenario 2, el gobierno tiene la mayoría (no delibera), pero no ha subordinado al Estado de Derecho que protege a las minorías. Es decir, en términos de beneficio para el cártel, el gobierno vence en el campo de la democracia, pero no lo hace en el campo del Estado de Derecho (**escenario parcialmente propicio para el cártel**)
- Escenario 3, el gobierno tiene la mayoría y además tiene subordinado al Estado de Derecho encargado de proteger a la minoría derrotada en urnas de los excesos de los gobernantes. Es decir, en términos de beneficio para el cártel, el gobierno vence en el campo de la democracia y lo hace en el campo del Estado de Derecho (**escenario propicio para el cártel**)
- Escenario 4, el gobierno ha perdido la mayoría en las urnas (debe deliberar) pero mantiene subordinado al Estado de Derecho (**escenario parcialmente propicio para el cártel**).

2. Los escenarios del control político del gobierno sobre la democracia y el Estado de Derecho

¿Dónde estamos los bolivianos? Posiblemente se puede delinear, grosso modo, algunos periodos.

El escenario de la transición, el escenario negativo: Un primer periodo de 2006 a 2009 se caracterizó por tener un gobierno con un enorme peso electoral pero con una oposición suficientemente grande como para impedirle el control del Senado. Además, el gobierno tuvo que lidiar con un poder judicial “creado” en el pasado. ¿Qué significó aquello? Que el gobierno estaba “aprisionado” en el **escenario 1**. El escenario menos conveniente electoral y legalmente. Ni en el campo de la democracia ni en el campo del Estado de Derecho tenía el control político pleno. Eso le generó la imperiosa necesidad de comenzar a dismantlar el Poder Judicial. Lo hizo, tomando sobre todo a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y el Tribunal Constitucional (TC), como se denominaban entonces (hoy son Tribunal Supremo Plurinacional, y Tribunal Constitucional Plurinacional).

La CSJ sufrió una paulatina, pero certera agresión desde el gobierno. Los hitos se suceden cronológicamente:¹¹²

Uno, Rodríguez Veltzé, contra las cuerdas. Ya en marzo de 2006 el presidente Morales estuvo empeñado en culpar al expresidente Rodríguez por haber autorizado la desactivación de los misiles chinos sin aprobación congresal. El ataque cesó una vez que el presidente de la CSJ decidió renunciar.

Dos, renunciaciones por amedrentamiento. Desde marzo de 2006 se propiciaron ciertas renunciaciones en la CSJ: Villafuerte abandonó el cargo preocupado por la salud de su esposa; Rocha Orozco renunció en abril por la reducción del 32% del salario; en mayo Ruiz Pérez hizo lo mismo por problemas de salud; en mayo de 2007 Gonzales Ossio renunció alegando estar molesto por los constantes ataques del presidente Morales refiriéndose a ellos como corruptos. Hasta ahí quedaban siete de 12 miembros.

Tres, juicios contra los jueces contestones. En 2007 se inicia un juicio de responsabilidad a las magistradas Rosario Canedo y Beatriz Sandóval por haber favorecido a Chito Valle, exprefecto de La Paz, con supuestas sentencias “amañadas”. No se probó nada, pero la agresión gubernamental fue permanente.

Cuatro, fin de gestión sin renovación. En marzo de 2008 terminaron su gestión Ampuero García, Arraya Gutiérrez y Sandóval Parada. La CSJ se quedó sólo con 4 magistrados, con el agravante de que el gobierno decidió no elegir

112 Esta parte se basa en Andrea Castagnola y Aníbal Pérez Liñán, “The Rise and Fall of Judicial Review”, en Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa (editores), *Courts in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, pp. 278-306.

a nuevos magistrados hasta que se aprobara la nueva Constitución. Se generó pues un vacío judicial enorme.

Cinco, Masacre en Porvenir. En septiembre de 2008, 14 personas fueron asesinadas en Porvenir y se culpó de este hecho al gobernador Leopoldo Fernández. El político fue apresado y llevado a La Paz donde el fiscal de distrito lo procesó por diversos crímenes. Se le negó la posibilidad de ser juzgado a través de un juicio de responsabilidades. Su defensa apeló a la Corte Suprema de Justicia y ésta dijo que el caso debería ser manejado por el Fiscal General. El gobierno inició inmediatamente una interpelación contra los magistrados que aprobaron la resolución que prohibía trasladarlo a La Paz fijando como sede de su juicio el lugar del hecho (Pando): Irusta y Morales Baptista. Irusta aceptó la recusación y Morales Baptista fue excluido del caso.

Seis, presidente de la CSJ obligado a renunciar. En mayo de 2009, Eddy Fernández el presidente de la Corte, fue culpado por demorar el Juicio de Responsabilidades contra Gonzalo Sánchez de Lozada. Se le inició un juicio de responsabilidades.

Siete, Hotel las Américas. En agosto de 2009 se propició un nuevo ataque. Los tres supuestos terroristas asesinados en el Hotel las Américas en Santa Cruz condujeron a que el fiscal de distrito inicie la investigación en Santa Cruz. El gobierno negó esta posibilidad y exigió que el caso sea manejado en La Paz. Como no hubo acuerdo se esperó la decisión de la Corte, que tomó partido por Santa Cruz, lo que era correcto pues el caso se originó allá. El gobierno condenó la decisión judicial y solicitó una interpelación a los siete magistrados (tres titulares y cuatro suplentes). Hasta febrero de 2010, los cargos seguían pendientes en el congreso. Finalmente, el gobierno logró que el caso se vea en La Paz.

Ocho, en noviembre de 2009 se le hace un juicio interpelatorio a Rosario Canedo, acusada de negligencia en el caso de la quiebra de la entonces entidad privada Banco Sur. Se aprobó en congreso un juicio contra ella con 66 de 77 votos.

Estas acciones quebraron completamente a la CSJ. ¿Qué sucedió con el TC?

Uno, el LAB. A causa del pésimo estado del LAB, el gobierno solicitó su intervención en marzo de 2006. Sin embargo, el TC denegó esta demanda favoreciendo a la empresa. El presidente Morales los acusó de haber sido favorecidos con sobornos. La magistrada Salame Farjat amenazó con llevar a juicio a Evo Morales a la Corte Interamericana de Derechos si Evo persistía en la acusación.

Dos, renunciias y cooptación. Ese mismo mes el magistrado Durán Ribera renunció y su colega Felipe Tredennick aceptó al cargo de embajador en Brasil, motivo por el que en noviembre de 2006 renunció. Por esta razón hasta diciembre de ese año el TC operó con dos titulares y tres suplentes.

Tres, jueces interinos. A diciembre de 2006 el TC estaba funcionando sólo con ocho miembros y el congreso se veía incapaz de elegir a nuevos. Precisamente frente a ese vacío de poder y aprovechando la vacación judicial de julio de ese año, el presidente promulgó el decreto supremo 28993 que llena esas vacancias. El TC acepta a estos nuevos miembros, dando carácter constitucional a la medida presidencial, pero aceptando su vigencia sólo por 90 días. Morales no acepta esa provisionalidad y manda a iniciar juicio de responsabilidades.

Cuatro, más renunciadas. En octubre de 2007 el senado los absuelve de toda culpa, pero la intimidación permanece latente. No en vano las magistradas Íñiguez y Martha Rojas prefirieron renunciar alegando difamación contra ellas, persecución pública y ausencia de independencia judicial. Lo propio sucede en diciembre con Walter Raña, quien afirmó que recibía amenazas, motivo por el cual decidió renunciar, quedando el TC sin mayoría. En marzo de 2008 Arias Romano hace lo propio diciendo que “está cansado de la manipulación judicial”.

Cinco, la última superviviente de la justicia. Quedó sola Salame Farjat, dedicada a emitir decretos “recordando” la importancia de la justicia. Su más controversial decreto de junio de 2008 buscó anular la convocatoria al Referéndum Revocatorio. Por esta razón, se le inició una interpelación que finalmente en mayo de 2009 la llevó a renunciar.

El TC fue pues desmantelado. Ya en 2010 se procedió con las elecciones judiciales que terminan por sellar la profunda injerencia gubernamental. La eficiencia nunca fue buscada. Sólo el control político. ¿Por qué? Precisamente por revertir este escenario 1, un escenario de real competitividad, un **escenario negativo para el cártel**.

La transición ha concluido, el escenario positivo: Un segundo periodo de 2009 en adelante (en especial con la promulgación de la nueva Constitución) llevó al país al **escenario 3**: un gobierno con mayoría electoral (ya no debió compartir el Senado y, por el contrario, contó con los dos tercios en el Congreso) y control sobre el Poder Judicial. Ello ocurrió a partir de la elección directa de magistrados que propició la rúbrica del copamiento político del poder judicial. Si en el periodo previo se lo desmanteló, en éste se lo reconstruyó a gusto de los gobernantes. ¿Síntesis? **Escenario positivo para el cártel**.

Un posible nuevo escenario, el campo democrático se empieza a perder: Este escenario comienza a visualizarse de 2015 en adelante. La mayoría clásica del MAS ha sufrido derrotas electorales en las elecciones de abril de 2015, el referendo por los estatutos autonómicos de septiembre de 2015 y, sobre todo, el referendo constitucional del 21 de febrero de 2016. Por tanto, nos encontramos en, o, mejor dicho, vamos enrumbando hacia el **escenario 4 (parcialmente positivo para el cártel)**. En este escenario, el propósito es consolidar la victoria en el campo del Estado de Derecho teniendo la certeza de que la

luna de miel electoral va concluyendo. ¿Qué hay que hacer entonces? Vencer en los múltiples espacios del campo del Estado de Derecho que compensen los retrocesos del campo de la democracia. ¿Se viene haciendo esto? Sí, para lo cual el gobierno viene cerrando las compuertas de los espacios de rendición de cuentas, componente esencial del Estado de Derecho. Lo hace en siete ámbitos.

Uno, en el ámbito de la información: La información del INE no es plenamente confiable. Sabemos desde 2013 que los resultados oficiales del Censo de Población y Vivienda 2012, dejaron mal parado al INE, debido a la diferencia de 362.659 habitantes, respecto a los datos preliminares leídos en enero de aquel año por el presidente Evo Morales. Sucede lo propio en los casos de los cultivos excedentarios de coca,¹¹³ el manejo (retrasado) de las estadísticas sobre las reservas de gas¹¹⁴ o el “arreglo” que se hace con la información sobre el costo de vida en Bolivia basado en los costos de la canasta familiar básica (el INE ha quitado del cálculo algunos componentes centrales mostrando que la inflación es menor de lo que realmente es).¹¹⁵

Dos, en el ámbito de la creación de las leyes: El gobierno ha promulgado una norma para acelerar sus contrataciones, el Decreto Supremo 181, que ha sido puesto en ejecución para que de curso a los casi 10 mil millones que manejó y lo hace aún, el programa Evo Cumple; hay poco más de mil millones en fideicomisos que no responden a la Ley SAFCO sino a su propia legislación, y las convocatorias públicas se han convertido en invitaciones directas, contratos “llave en mano” o modalidades parecidas pero no licitaciones. Si en 2004 casi 2/3 de las convocatorias eran por licitación, en 2015 sólo el 1,4% fue a través de ese mecanismo. Todo ello genera una sensación de que hay algo “raro”.¹¹⁶ Ese sentimiento se agudizó con lo sucedido con Gabriela Zapata y los contratos con CAMCE).

Tres, en el ámbito de la gestión pública transparente: Bolivia cayó 14 puestos en el índice internacional de corrupción y se ubica ahora 2017 en el puesto 113 del mundo, de 176 países analizados. Estaba en el lugar 99 en el índice del 2016 del ránking de corrupción de Transparencia Internacional y en 2016 cayó al 113.¹¹⁷ Asimismo, se cuenta con los datos del Ministerio

113 Andrés Gómez Vela, “La mentira que se mastica detrás de la coca”, *Página Siete* del 10 de abril de 2016.

114 Fundación Milenio, “Incertidumbre sobre las reservas de gas en Bolivia”, Coy 334 de julio de 2017 y Diego Ayo (coord.), *Las seis verdades de la nacionalización del gas*, Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2017, pp. 14-5-

115 Fundación Milenio, “El cambio de año base del IPC y la ponderación de alimentos”, Coy 367, La Paz del 28 de febrero de 2018.

116 Cf. El ensayo de Enrique Aranibar, “Breve revisión de las contrataciones públicas en Bolivia 2004 a 2016”, en el libro coordinado por Diego Ayo, *¿Adónde fue a parar la bonanza económica? (2006-2015)*, Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2017, pp. 105-30.

117 La Razón del 25 de enero de 2017, http://www.la-razon.com/nacional/corruptcion-ranking-bolivia_0_2643935596.html

de Transparencia (datos hasta 2014): de 13.293 denuncias atendidas por esa institución estatal, de 2007 a 2014, sólo 88 casos (el 0,7%) llegaron a sentencia ejecutoriada. Otras 99 denuncias se quedaron desatendidas.¹¹⁸ También, prevalecen dos rasgos: por un lado, la corrupción, y consecuente lucha por mayor transparencia, se agudiza en los casos de opositores como con Tuto Quiroga, acusado de haber firmado contratos con empresas petroleras sin el voto del congreso; Samuel Doria Medina, acusado de haber favorecido a sus “socios” en el caso Focas y/o, anteriormente a Eduardo Rodríguez Veltzé, por haber entregado los misiles chinos a Estados Unidos; por otro lado, la corrupción se va acrecentando de forma simultánea a la impunidad creciente y/o al apresamiento de mandos medios. Los casos del Fondo Indígena, CAMC, barcasas chinas o LaMia, así lo verifican. En su mayoría los presos son ejecutivos intermedios en la cadena jerárquica.

Cuatro, en el ámbito de la rendición de cuentas: La Contraloría logró en una década de gobierno de Evo Morales ejecutar aproximadamente 2.000 auditorías, a un ritmo de 200 por año.¹¹⁹ Sin embargo, esta cantidad no condice con su evidente rol sesgado. Los mejores ejemplos son nuevamente el Fondo Indígena. El nuevo contralor confesó que “no se hizo auditoría al Fondo porque no había documentos”. Respecto a CAMC, el presidente Morales “dio por cerrado el caso”, dejando el trabajo de la Contraloría en suspenso. Se requiere un estudio más a detalle sobre el papel de la Contraloría. Empero, entre estos elementos de reflexión y la misma condición del excontralor Herbas de diputado del MAS, es evidente que se percibe algo anómalo.

Cinco, en el ámbito del seguimiento y supervisión a las políticas públicas: antes de 2006, se había puesto en ejecución un sistema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas aplicadas en Bolivia. Se trataba de un sistema de monitoreo denominado Sistema de Seguimiento y Evaluación de Resultados o más conocido como SISER.

Este mecanismo fijaba la necesidad de que cada institución estableciera entre cinco y 20 indicadores de monitoreo, partiendo además de la instructiva de que el 80% de la inversión debía ser “estratégica” y sólo el 20% restante en gasto corriente. Se inició esta metodología de evaluación en 2004 en 15 ministerios, siete entidades descentralizadas y nueve prefecturas. Dependía del Viceministerio de Coordinación Gubernamental.¹²⁰

118 Información del Ministerio de la Transparencia, publicada en *Opinión* del 21 de abril de 2014, <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2014/0421/noticias.php?id=126034&calificacion=5>

119 Datos de la Contraloría, publicados en *El Correo* del 23 de enero de 2016, http://correodelsur.com/sociedad/20160123_contraloria-hizo-mas-de-2000-auditorias.html

120 José Carlos Campero, *Gestión por resultados en Bolivia: el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SISER)*, documento interno de la CLAD, Montevideo, 2005.

Hoy no hay un mecanismo de monitoreo a las políticas públicas. Es otra área en la que permanece un velo de secretismo. La población no sabe a ciencia cierta (y tampoco las propias autoridades) cómo es que se están aplicando las políticas del denominado “proceso de cambio”. Más allá de la lluvia de datos estadísticos que presenta el presidente Morales anualmente, no hay una valoración de resultados y de impactos de las políticas en curso.

Seis, en el ámbito del control social y participación: La Ley de Control y Participación Social 341 de febrero de 2013 responde a un mandato constitucional referido a la necesidad de regular lo que la Constitución aprobada en 2009 denomina la “sociedad civil organizada”. Sin embargo, hasta el presente no hay reglamentación que acompañe a esta norma, no existe presupuesto fijado para su funcionamiento y tampoco se ha hecho la menor publicidad al respecto. Todo ello al margen de la certeza de que los “movimientos sociales” han sido cooptados por el gobierno a través de diversas prebendas.¹²¹

Siete, en el ámbito de la creación de fiscalización: el Informe Latinoamericano de Transparencia Legislativa (ILTL),¹²² muestra a Bolivia en una muy buena posición en términos de participación ciudadana y rendición de cuentas con un 62% (con 100% como plena participación); en normatividad que facilite el acceso a la información (por ejemplo a través de una Ley para la Transparencia en la Información Pública que existe en toda América Latina con excepción de Costa Rica, Cuba, Venezuela y Bolivia¹²³) el promedio es del 53%. Pero los aspectos llamativos y de bajos índices se encuentran en la labor legislativa cuya actividad es valorada con apenas el 34% de efectividad; y en términos de transparencia de la información referente al presupuesto y la propia gestión legislativa, la calificación apenas llega al 30%, que ubica a Bolivia en el décimo puesto de trece países que entraron al ranking.

Ocho, en el ámbito de protección a los derechos humanos: no es propósito de este ensayo entrar en detalles sobre la marcha de los derechos humanos en Bolivia sino sobre la plataforma institucional de sobre la que se asienta esta defensa. ¿Qué sucedió? Conviene traer a colación el caso del ex Defensor del Pueblo Rolando Villena.

121 Diego Ayo, *Democracia, municipalismo y control social (2006-2013)* (en imprenta), UMSA-Carrera de Ciencias Políticas/Instituto de Investigación Política-Editorial 3.600, La Paz, 2018.

122 Cf. Eju del 6 de diciembre de 2016, <http://eju.tv/2016/12/bolivia-se-ubica-decimo-en-transparencia-legislativa-entre-13-paises-latinoamericanos/>

123 Más de 100 países del mundo poseen en su legislación nacional una ley que permite el acceso a la información pública. América Latina es la región con países en vías de desarrollo que más ha avanzado en este respecto, incluso superando ciertos aspectos de las leyes de países de la Unión Europea. A excepción de Bolivia, Costa Rica, Cuba y Venezuela, la mayoría de países de América Latina tienen leyes que garantizan el acceso a la información oficial. Incluso, algunas leyes latinoamericanas están consideradas entre las mejores del mundo, cf. Bill Orme, *Acceso a la información. Lecciones de la América Latina*, UNESCO, Montevideo, 2017, p.11.

Veamos lo que dice el reporte anual de Violaciones a los Derechos Humanos de Bolivia: “Villena recibió una serie de ataques verbales por parte de altas autoridades del órgano ejecutivo, tales como las de la Ministra de Comunicación, Marianela Paco, quien sostuvo que el Defensor del Pueblo, “sigue el libreto de los partidos de la derecha”, luego de que éste señalara que la democracia en el país se debilita debido al control que el Gobierno ejerce en contra de las organizaciones sociales, la presión sobre las ONG y los ataques a los medios.

A su vez, el exministro de Gobierno, Hugo Moldiz, le pidió que renunciara al cargo por “ética” porque, a su entender, Villena deja ver claramente su postura opositora al Gobierno, y esa no es su función. Finalmente, el vicepresidente Álvaro García Linera aseguró que el anterior Defensor del Pueblo, Villena, era un “político camuflado”.¹²⁴

El gobierno terminó por elegir en ese cargo a un militante del MAS, quien vela por defender al gobierno y no a la población. Si, efectivamente “el Gobierno ejecutó una estrategia para el desmontaje de las funciones de la Defensoría del Pueblo.

Además de elegir a su funcionario gubernamental como Defensor del Pueblo, el gobierno,¹²⁵ a) aprobó una nueva ley (ley 870 del 13 de diciembre de 2016) que rige la vida de la institución, restándole efectividad e independencia. La nueva norma amputa la independencia a la institución porque señala que la promoción de los derechos humanos debe hacerse en coordinación con las instituciones del Estado. La misma ley indica que la Defensoría debe actuar por motivación de actos, lo que quiere decir que no puede emitir criterios sin las pruebas presentadas en un procedimiento legal; b) eliminó el artículo que señalaba que la Defensoría no puede recibir órdenes de ningún órgano y se ha introducido un artículo que indica que la censura pública, que era el único mecanismo de sanción que tenía la institución, no debe darse a conocer públicamente, sino que debe incluirse en la memoria anual; c) definió que la designación de sus adjuntos debe ser avalada por el Senado. Y, finalmente, d) usó al nuevo Defensor para que se ponga del lado del gobierno en los conflictos suscitados.

Hubo varios ejemplos en ese sentido: durante las protestas de los discapacitados, interpuso sus acciones para desmovilizar a los que protestaban; cuando los médicos protestaban interpuso una acción popular ante el Tribunal Constitucional para desmovilizarlos; en el caso del Viceministro Illanes no mencionó para nada la actuación del Gobierno respecto a los pedidos de auxilio que envió el viceministro antes de ser asesinado; y/o en el conflicto de Achacachi

124 Fundación Nueva Democracia/Observatorio Boliviano de los Derechos Humanos, *Reporte Anual de Violaciones a los Derechos Humanos de Bolivia*, Fundación Nueva Democracia/Observatorio Boliviano de los Derechos Humanos, Santa Cruz, 2017, p.9.

125 Página Siete, “¿A quién defiende Tezanos Pinto?”, editorial del 17 de septiembre de 2017.

adoptó una posición en favor de un revocatorio, en la misma línea expresada por el Ejecutivo).¹²⁶

Y, nueve, en el ámbito de la libertad de expresión: el gobierno ha ido consolidando una estrategia de “despolitización” mediática, efectivizada en ciertos momentos claves. Un primer momento se caracterizó por ser un momento discursivo (2005 en adelante), en el que el presidente Morales señalaba sin rubor (lo que era correcto, en gran parte) que “los medios son los peores enemigos del Gobierno”. Fue un momento de declaración de guerra.

Un segundo momento fue propiamente político-mediático (2006 en adelante) en el que se diseñó una estrategia gubernamental de copamiento mediático, cuyos rasgos fueron (y son): quitar la publicidad a los opositores, evitar que los periodistas de medios “enemigos” obtengan información oficial, utilizar los canales oficiales de modo propagandístico y, como corolario, comprar medios privados usualmente críticos contra el Gobierno, como efectivamente sucedió con ATB, La Razón y/o PAT.

Un tercer momento puede ser entendido como el momento político contra las élites de la media luna (2008-2009). Se distinguió por expropiar tierras, boicotear la gestión prefectural de la media luna y/o meter juicios contra líderes opositores. En todos estos casos, es evidente que los mismos empresarios afectados por estas medidas, son quienes poseían medios de comunicación privados, los que empezaban a verse (auto)constrañidos en sus mensajes.

Un cuarto momento es el de la legalización mediática (2009 en adelante), entendiéndose por ello la posibilidad de reglamentar el control gubernamental de los medios. Se intentó hacer eso con a) la nueva Constitución, que rezaba que la “información debe ser veraz”, sin que se dijera quién iría a definir esa veracidad; b) la modificación (infructuosa) de la nueva Ley de Imprenta, cuyo eje estuvo centrado en legislar los “excesos” mediáticos; c) la Ley contra el Racismo, que estableció una cláusula de penalización de aquellos medios “racistas” (dada de la falta de especificación sobre lo que debería entenderse por “noticias racistas”, se preserva(ba) una aureola de ambigüedad, útil para dejar una sensación de miedo); d) la Ley Electoral, que llevó a reglamentar los espacios publicitarios electorales en un sentido claramente antidemocrático: no se podía, transitoriamente, publicitar nada que tenga que ver con la elección judicial y e) la Ley de Telecomunicaciones, que reglamenta que desde 2016 los espacios mediáticos –el uso de las frecuencias– corresponderá sólo en un 33% a los medios empresariales privados, 33% a las comunidades y 33% al Estado (tema que fue suspendido hasta 2019).

126 Todas esta información está contenida en un detallado análisis sobre los derechos humanos en Bolivia a ser publicado próximamente por la Fundación Pazos Kanki bajo el título de *Una década de destrucción del Estado de Derecho durante el “Proceso de cambio” (2006-2017)*, Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2018.

Un quinto momento, como correlato de eso, es el momento psicológico de “decapitación” de algunas cabezas clave (2015 en adelante, aunque ya hubo ejemplos anteriores). Comunicadores de enorme peso y gran prestigio terminan relegados, como Humberto Vacaflor, Carlos Valverde, Raúl Peñaranda, Amalia Pando, Andrés Gómez y Gonzalo Rivera, dejando en claro que quien no se somete, y quien critica, acaba mal.

3. La ecuación de la resignación, seguir perdiendo votos, pero ganando jueces

La sensata moción ciudadana que exige una mejor justicia no tiene que ver con estos juegos de poder analizados. Lo que es sensato para un ciudadano que sufre la justicia boliviana en carne propia, no lo es para los dueños del poder: los señores del cártel, para quienes la justicia debe ser controlada.

La oprobiosa enseñanza de 2011 de elección jueces no ha servido pues para lograr lo obvio (obvio desde el lente de un ciudadano común, valga reiterar): “mejoremos la justicia”, sino para reafirmar la vocación de poder del cártel. Su razonamiento parece sensato en términos de poder: “vamos disminuyendo en el campo de la democracia, ganemos a como dé lugar el campo del Estado de Derecho”.

¿Hay alguna duda? A decir, de una sugerente investigación, la nueva postulación de candidatos a magistrados ha seguido una (lógica) senda política. ¿Se lo puede comprobar? Sí. Veamos lo que afirma el autor:¹²⁷

“... el factor político fue el determinante en la elección de los candidatos a magistrados. El siguiente cuadro muestra los valores promedio de las calificaciones para los 10 candidatos con mayores méritos y para los 10 aplazados en méritos (pero que llegaron hasta la elección en la Asamblea), expresadas como porcentaje de las valoraciones para méritos, el examen y la entrevista:

	Méritos	Examen	Entrevista	Total
Promedio de los 10 postulantes con las mejores calificaciones en méritos (> 75%)	81	71	63	72
Promedio de 10 postulantes APLAZADOS en la calificaciones en méritos (< 51%)	45	75	78	64

127 Enrique Velazco Reckling, “Al final los méritos no eran necesarios”, en correo personal del 12 de noviembre de 2017.

Los 10 postulantes con las mayores calificaciones en méritos llegan en promedio a 81% (respecto al total posible de 40 puntos para este criterio) mientras que los 10 postulantes sin méritos suficientes promedian solo 45% (18 puntos sobre 40); se usó las calificaciones de las entrevistas para que los “aplazados” aumenten sus puntajes y superen a los “mejores”, de manera que al final la diferencia en méritos que era de casi 2 a 1 en favor de los mejores (81% frente a 45%), se redujo a sólo ocho puntos porcentuales.

Es decir, gracias al voto político en las entrevistas se logró la “justificación” para escoger incluso a personas sin los méritos mínimos. El cuadro siguiente muestra las calificaciones de los cinco postulantes sin méritos suficientes, pero que están entre los 36 candidatos al TCP elegidos en pasado jueves, junto a las tres personas con mayores méritos pero que no fueron elegidos por la Asamblea Legislativa.

Departamento	Nombre	Calificación, %			Tot
		CV (currículum)	EX (examen)	EN (entrevista)	
ELEGIDOS POR LA ALP COMO CANDIDATOS AL TCP					
ORURO	Mamani Roldan, Eve Carmen	50	75	85	68
SANTA CRUZ	Cedeño Vargas, Leslie Diana	48	65	85	64
BENI	Justiniano Mejía, Marco Antonio	46	77	78	65
TARIJA	Cornejo Gallardo, Julia Elizabeth	45	73	82	65
PANDO	Cortez Hoyos, Carla Adriana	39	82	81	64
NO ELEGIDOS POR LA ALP					
LA PAZ	Huanca Ayaviri, Félix	98	62	63	76
ORURO	Tapia Pinto, Iván Sandor	85	77	56	74
SANTA CRUZ	Salguero Palma, Mirael	83	72	48	69

Es evidente la alta calificación que recibieron los “sin méritos” en las entrevistas, en contraste con las bajas notas que asignó la Comisión a los más meritorios. Demuestra que la calificación (política) de las entrevistas sirvió para bajar la calificación final de las personas con altos méritos, y para habilitar a personas sin los mínimos méritos necesarios.

Como una observación final, los datos presentados muestran también que los exámenes preparados por el CEUB fueron intrascendentes: las calificaciones son prácticamente las mismas para cualquiera de los grupos considerados”.

En suma, el desafío actual no está tanto en ganar en la cancha democrática, sino en ganar en la cancha del Estado de Derecho. Sólo su copamiento garantiza la permanencia del cártel y, sobre todo, su impunidad.

4. Del cumplimiento pleno del Estado de Derecho al incumplimiento

Como se ha ido explicando en este último capítulo, el gobierno ha promovido la puesta en marcha de una serie de mecanismos para evitar *perderlo todo* o, de perder o debilitarse en el campo de la democracia, dominar en el campo del Estado de Derecho, siempre con el propósito de garantizar ya no solo la permanencia del cártel sino su impunidad. La lógica ha sido igualmente acumulativa: de eliminar mecanismos de supervisión de la gestión pública y/o el ocultamiento de la información, pasamos al amedrentamiento mediático y/o el control del Poder Judicial. Sintetizamos la tesis sugerida con el siguiente gráfico:

(NO) ESTADO DE DERECHO O CÓMO GARANTIZAR LA IMPUNIDAD DEL CÁRTEL

TIPO DE COMPETENCIA	NIVEL DE CUMPLIMIENTO	SIGNIFICADO
Vigente: Estado de Derecho	Alto	Justicia independiente, libertad de expresión, etc
Estado de Derecho de vulnerado impunidad (casi) garantizada	Relativo	No supervisión a gestión pública y ocultamiento de información
	Relativo	No supervisión a gestión pública,ocultamiento de información y medios amenazados
	Relativo para abajo	Medios amenazados, anulación del poder legislativo
	Bajo	Medios amenazados, anulación del poder legislativo y anulación de la participación
	Bajo	Medios amenazados, anulación del poder legislativo, anulación de la participación y derechos humanos en riesgo
	Muy bajo	Medios amenazados, anulación participación, derechos humanos en riesgo, anulación poder legislativo y copamiento institucional parcial.
	Casi nulo	Medios amenazados, anulación de la participación, derechos humanos en riesgo, anulación del poder legislativo, copamiento institucional casi total
No Estado de Derecho (impunidad plena)	nulo	Medios casi anulados, anulación de la participación, derechos humanos en riesgo mayor, anulación del poder legislativo, copamiento institucional casi total

Como se puede observar,

- i. Se transcurre de un cumplimiento sin restricciones –*Estado de Derecho pleno*– a un modelo de cumplimiento restringido –*Estado de Derecho parcialmente vigente*– hasta llegar a un sistema de anulación plena del cumplimiento –*régimen autoritario sin Estado de Derecho*– como la etapa final, casi indispensable para garantizar la impunidad del cártel.
- ii. Se genera igualmente acá, un proceso de *acumulación autoritaria*, que va usando paulatinamente sus cartas. Su última tiene que ver con la elección de magistrados del 3 de diciembre de 2017, viciada por una selección politizada de los candidatos a magistrados. No hay duda que esta fase final, no es necesariamente la final. Hay que ver cómo es que va a funcionar ese “nuevo” Poder Judicial.
- iii. Se garantiza la impunidad del cártel, *a un costo legal (del Estado de Derecho)*, en lo que constituye una dinámica de colonización indeclinable del Estado de Derecho. Vale decir, el quiebre del Estado de Derecho es el último piso sobre el que sostiene el edificio de la corrupción. De ese modo, se cierra el ciclo del cártel, pasando por tres grandes fases:
 - a. El copamiento de la democracia menguando la competitividad electoral
 - b. El desarrollo del cartel a partir del control fiscal (captura), político (clientelismo) e institucional (mafia).
 - c. El copamiento del Estado de Derecho como garantía de su continuidad y, sobre todo, impunidad.

BIBLIOGRAFÍA

Aranibar, Enrique, “Breve revisión de las contrataciones públicas en Bolivia 2004 a 2016” en Diego Ayo (coord.), ¿Adónde fue a parar la bonanza económica? (2006-2015), Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2017.

Ayo, Diego y Diego Massi, “Uso y abuso de medios gubernamentales”, *Ideas de Página Siete* del 9 de octubre de 2014.

Ayo, Diego, *La verdad sobre el Fondo Indígena. Un modelo vicioso de gestión pública*, Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2016

Ayo, Diego, *Nuevo patrón: ¿qué hay detrás de la CAMCE?*, Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2016.

Ayo, Diego (coord.), *Las seis verdades de la nacionalización del gas*, Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2017.

Ayo, Diego, *Democracia, municipalismo y control social (2006-2013)* (en imprenta), UMSA-Carrera de Ciencias Políticas/Instituto de Investigación Política-Editorial 3.600, La Paz, 2018.

Barrios Suvelza, Franz, “¿Qué tipo de régimen político impera en los países del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano? Indicaciones desde el caso boliviano”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, CELAEP • ISSN: 1390-4248 • Vol. No. 12 • Enero 2017.

Cajías, Lupe, “Tribunal Electoral contaminado”, en *El Deber* del 15 de septiembre de 2017.

Campero, José Carlos, *Gestión por resultados en Bolivia: el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SISER)*, documento interno de la CLAD, Montevideo, 2005.

Castagnola, Andrea, y Aníbal Pérez Liñán, “The Rise and Fall of Judicial Review”, en Gretchen Helmke y Julio Ríos Figueroa (editores), *Courts in Latinamerica*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, pp. 278-306.

CEDLA, “Bolivia: OAS”, en CEDLA, *Inversión de empresas brasileras en América Latina: Camargo Correa, Odebrecht y OAS*, CDES/IBASE/CEDLA, Colombia, 2017.

Collier, Paul, *Wars, Guns and Votes. Democracy un Dangerous Places*, Ed. Bodley Head, Londres, 2009.

Collins, Kathleen, *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009

Crabtree, John y Francisco Durand, *Élites del poder y captura política*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima, 2017.

Dal Bo, Ernesto, Pedro Dal Bo y Jason Snyder, *Political Dynasties*, *Working Paper 13122*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2007.

De la Torre, Carlos , “El tecnopopulismo de Rafael Correa, ¿es compatible el carisma con la democracia?”, en *Latin American Research Review*, Vol. 48, No. 1. 2013.

Del Granado, Hugo, “Planta Separadora de Río Grande”, en *Página Siete* del 15 de mayo de 2014.

Fundación Milenio, “Incertidumbre sobre la reservas de gas en Bolivia”, *Coy* 334 de julio de 2017

Fundación Milenio, “El cambio de año base del IPC y la ponderación de alimentos”, *Coy* 367, La Paz del 28 de febrero de 2018.

Fundación Nueva Democracia/Observatorio Boliviano de los Derechos Humanos, *Reporte Anual de Violaciones a los Derechos Humanos de Bolivia*, Fundación Nueva Democracia/Observatorio Boliviano de los Derechos Humanos, Santa Cruz, 2017.

Fundación Pazos Kanki, *Una década de destrucción del Estado de Derecho durante el "Proceso de cambio" (2006-2017)* (en prensa), Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2018

Gambetta, Diego, *Sicilian Mafia, The Business of Private Protection*, Harvard University Press, Boston, 1993.

Gandarillas, Marco Antonio, "30 mega-obras se concentran en tres rubros", en *Los Tiempos*, del 18 de marzo de 2016.

García Linera, Álvaro, "¿Cómo se derrotó al golpismo cívico-prefectural en Bolivia", en *Discurso y Ponencias*, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, No.3, del 23 de octubre de 2008.

Gómez Vela, Andrés, "La mentira que se mastica detrás de la coca", *Página Siete* del 10 de abril de 2016.

Jiménez Polanco, Jacqueline, "La corrupción política en la República Dominicana y la entronización del partido cartel", en *RIPS*, vol. 15, No. 2, 2016.

Johnston, Michael, *Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

Katz, Richard y Peter Mair; cf. El último libro de Peter Mair al respecto, *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*, Alianza, Madrid, 2013.

Lazarte, Jorge, "Órgano Electoral requiere auditoría, no solo el padrón", en *el Diario* del 10 de junio de 2016.

Ormachea, José Manuel, *Un análisis de la publicidad pagada por el Tribunal Electoral en la elección de magistrados de diciembre de 2017* (documento interno), Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2017.

Mancilla, Abraham, *Poder y masacre en El Alto. La mafia sindical alteña*, Ciudad Libro, La Paz, 2016.

Mercado, Isabel (coord.), *La ruta del dragón chino. El caso CAMC*, Página Siete, La Paz, 2017.

Morales, Manuel (compilador), *Fondo Indígena, la gran estafa*, Viejo Topo, La Paz, 2015

Morales, Rolando, “¿Están las Fuerzas Armadas preparadas para manejar empresas públicas?”, en *Página Siete* del 1 de febrero de 2016.

Murillo, Arturo, *Los 33 camiones de JRQ. El juego del poder y el contrabando*, sin editorial, 2013.

Orme, Bill, *Acceso a la información. Lecciones de la América Latina*, UNESCO, Montevideo, 2017.

Ortiz, Ana Isabel, “El rol de EMAPA en la producción y provisión de alimentos en Bolivia: estudio de los casos del trigo y del arroz”, en Andrea Baudoin y Jorge Albarracín (editores), *Las empresas públicas de alimentos: avances, retrocesos y desafíos*, Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras, AVSE, La Paz, 2014.

Ortiz, Óscar y Griselda Muñoz Colque (relatores), *Memoria de nuestra participación en la comisión que investigó los contratos de CAMC. Crónica periodística, un mar de contradicciones*, sin editorial, La Paz, 2016.

Ortiz, Óscar, *Fondo de Desarrollo para los pueblos indígenas y comunidades campesinas. Análisis de las responsabilidades en el mal manejo y la corrupción del Fondo Indígena*, sin editorial, Santa Cruz, 2016

Ortiz, Óscar, *Crónica de una traición*. Investigación del Fondo Indígena, Plural, La Paz, 2017.

Ortiz, Óscar, *Informe de fiscalización y análisis de la gestión de la Unidad de Proyectos Especiales-UPRE, “Programa Bolivia Cambia” (2011-2015)*, sin editor, La Paz, 2017.

Peñaranda, Raúl, *Control remoto: de cómo el gobierno de Evo Morales creó una red de medios paraestatales y un plan para acosar a la prensa independiente*, sin editorial, La Paz, 2014.

Pzeworski, Adam, *Democracy and the Markets, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latinamerica*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

Roca, Miguel, “Proceso de Cambio”, *el milagro que no fue (2006-2016)*, UMSA-Carrera de Ciencias Políticas/Instituto de Investigación Política-Fundación Pazos Kanki, La Paz, 2018.

Schedler, Andreas, “Elecciones sin democracia, el menú de la manipulación electoral”, *Estudios Políticos No. 24*, Medellín, enero a junio de 2004.

Schedler, Andreas (ed.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Lynne Rienner Publishers, Colorado-Estados Unidos, 2006.

Schedler, Andreas, *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*, Fondo de Cultura Económica, México, 2016.

Vaca, Mery, “10 hitos que marcaron los 10 años de gobierno de Evo Morales”, en ANF del 20 de enero de 2016, <https://www.noticiasfides.com/nacional/politica/10-hitos-que-marcaron-los-10-anos-de-gobierno-de-evo-morales-361798-361728>

Velazco Reckling, Enrique, “Al final los méritos no eran necesarios”, en correo personal del 12 de noviembre de 2017.

Vommaro, Gabriel, y Helene Combes, *El clientelismo político desde 1950 a nuestros días*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2016.

Way, Lucas, “Authoritarian Failure: How Does Electoral Weakness Strengthen Electoral Competition?”, en Andreas Schedler (ed.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Lynne Rienner Publishers, Colorado-Estados Unidos, 2006

Zelaya, Marco, y Daniela Espinoza, *Santos Ramírez: corrupción en tiempos de cambio*, Bolivia, La Paz, 2009.

Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin (ed.), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

