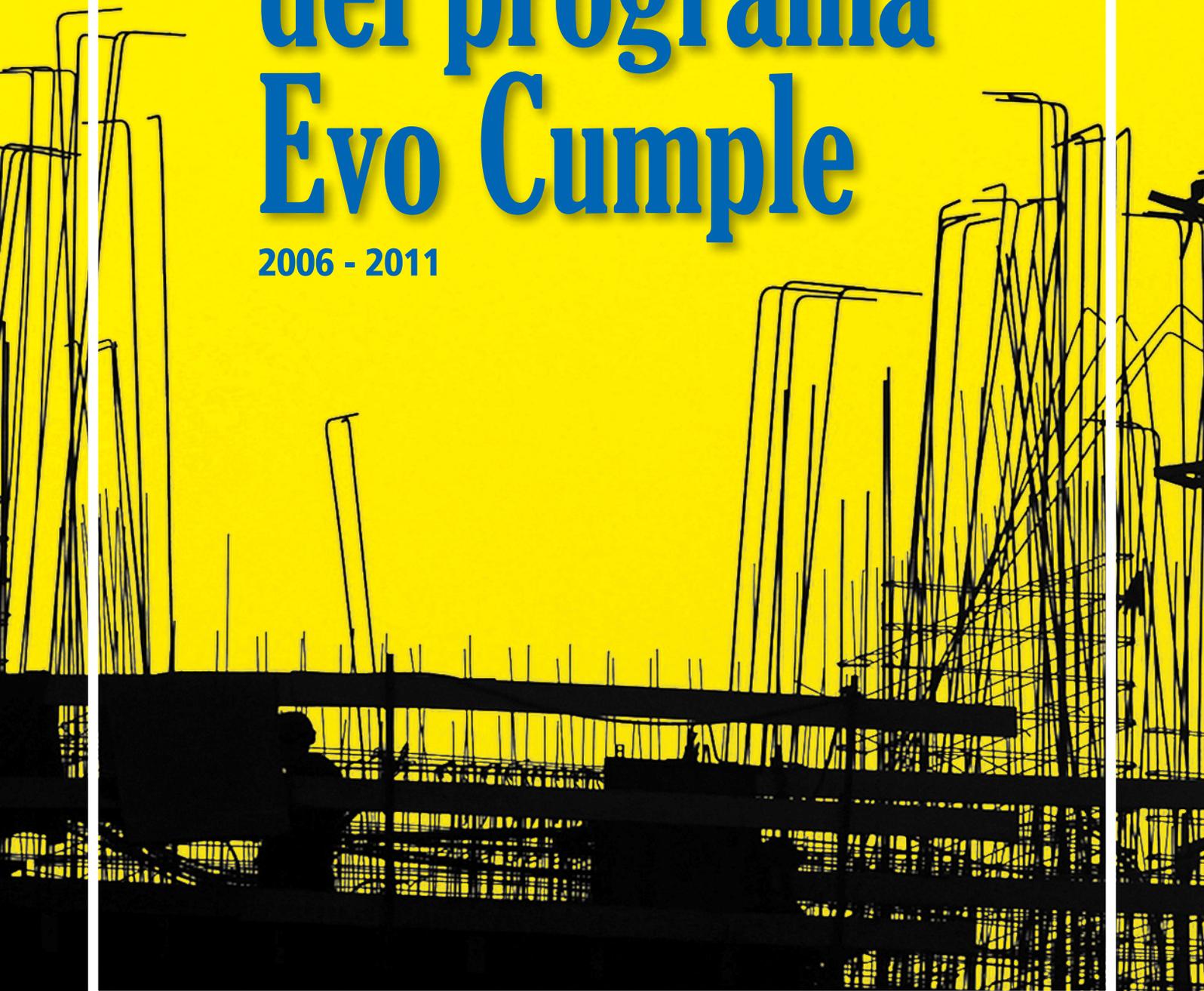


La verdad del programa Evo Cumple

2006 - 2011



PRESENTACIÓN

Una de las características de este Gobierno es su falta de transparencia. Su carencia de compromiso con la democracia se expresa en su sistemática negativa a informar a los ciudadanos de lo que hace, cómo lo hace y para qué lo hace. Y en el silenciamiento que se realiza desde el Palacio Quemado de todas las críticas sobre lo obrado, no importa su procedencia, contenido o relevancia, con el eficaz método de desautorizar ideológicamente, denigrar personalmente y, en muchos casos, perseguir judicialmente a quienes ejercen la libertad de discrepar.

Vivimos bajo el Gobierno más opaco y autoritario que ha conocido la democracia boliviana de los últimos 30 años. Sin embargo, como a menudo ocurrió en nuestra historia, los intelectuales (ingenieros o comprados por los privilegios del poder) y los portavoces oficialistas lo defienden como el que más libertades y posibilidades ha concedido a los bolivianos.

La oscuridad, la ruptura de todos los mecanismos institucionales de control y queja, tiene el propósito de esconder los abusos y arbitrariedades que se cometen para garantizar que los gobernantes se mantengan en el poder. Por tanto, son un meca-

nismo esencial para vaciar el régimen democrático, quitándole su condición plural, cooperativa e institucional. Así, bajo de la cáscara democrática que se sostiene en la realización periódica de elecciones (aunque incluso esto con cada vez menos garantías), se consolida un núcleo de irrespeto de los derechos políticos y económicos de los bolivianos.

Nuestra oposición a esta situación, que revive las peores lacras de nuestro pasado político, nos ha llevado al centro de la lucha política de la última década. Desde este sitio, Unidad Nacional ha ejercido un pensamiento propio, que no se puede confundir con el de

ningún otro grupo político, y no ha dejado, cuando fue necesario, de levantar la voz y enfrentar a los poderosos y sus reiterativos cas-

tigos.

Como parte de esta lucha, que no cesará hasta que el Estado de Derecho sea plenamente restablecido en el país, nuestro partido ha realizado la investigación que presentamos en este folleto sobre uno de los mecanismos más discrecionales, menos transparentes y más inequitativos para con los adversarios políticos que maneja el presidente Evo Morales con el fin de sostener

Esta investigación ha estado a cargo de un equipo de analistas de Unidad Nacional que, bajo mi dirección, ha reunido la mayor información posible

su imagen de popularidad y mantenerse en el poder.

Esta investigación ha sido realizada con objetividad, sin cargar las tintas por animadversión política. Ha estado a cargo de un equipo de analistas de Unidad Nacional que, bajo mi dirección, ha recolectado la mayor información que ha sido posible reunir, tal como se explica en el propio documento. Presentamos los resultados con la esperanza

de estimular a los ciudadanos a exigir que las instituciones llamadas por ley a fiscalizar al Órgano Ejecutivo cumplan su trabajo, y a rechazar el bloqueo que hacen las autoridades a todos los esfuerzos de los parlamentarios de oposición para conocer con mayor precisión y profundidad los hechos y procedimientos de los cuales el Presidente, en tanto representante del pueblo, está en la obligación de rendir cuentas.

Samuel Doria Medina

INTRODUCCIÓN

Poco después de llegar al poder, el presidente Evo Morales lanzó un programa de asistencia a los municipios y las organizaciones sociales que no contaba con ninguna normativa ni respaldo jurídico y que se llamó “Evo Cumple”.

Desde entonces hasta ahora, este programa ha sido cubierto con un manto de secreto y opacidad. Aunque muy a menudo el Presidente comparece ante los medios para la inauguración de algún proyecto del Evo Cumple, y han aparecido algunas informaciones aisladas sobre las acciones y problemas del programa, la única información oficial que se cuenta sobre el mismo es que su ejecución se halla a cargo de la Unidad de Proyectos Especiales (UPRE), dependiente del Ministerio de la Presidencia, y que hasta 2012 ha comprometido fondos por 438.706.300 dólares. Se trata de una suma muy importante,

pero que escapa del minucioso y formalista control que aplica el actual gobierno a los demás gastos públi-

cos. Tampoco cumple el riguroso protocolo de autorizaciones que establece la ley para las donaciones extranjeras, lo que sería imprescindible ya que se sabe –aunque no de manera oficial ni detallada– que el financiamiento del programa entre 2006 y 2011 fue íntegramente cubierto por fondos venezola-

nos. Y que después de esto, otros países han realizado aportes. Nadie quiere decir, eso sí, si los fondos venezolanos fueron entregados en donación o como un préstamo. Tampoco se sabe la magnitud en que la cooperación de otros países se está encauzando al programa Evo Cumple.

Pese a la manifiesta ruptura con la legalidad democrática que este secretismo implica, el gran poder del oficialismo y la prepotencia con que éste lo usa han impedido que se produzca ninguna investigación y mucho menos una sanción a los responsables. Como este programa está directamente vinculado con el presidente Morales y el papel que ha cumplido Venezuela en el país, nadie se atreve a sacarlo de la densa sombra en que se lo ha metido. Dadas las circunstancias, las denuncias de la oposición no pudieron ser sino aisladas y de poca resonancia. Por la

Como este programa está directamente vinculado con el Presidente y Venezuela, nadie se atreve a sacarlo de la densa sombra en que se lo ha metido

imposibilidad de conseguir fuentes o, en algunos casos, por miedo, tampoco los periodistas pudieron cumplir su trabajo. Hasta ahora,

entonces, ninguna crítica de la sociedad civil o de los partidos de oposición ha desembocado en un esclarecimiento de los problemas que el programa plantea.

Este documento tampoco lo logra, porque para esto se necesitaría que las autoridades se decidan, por sí mismas u obligadas por

la ley, a cumplir su deber e informar al público sobre lo que ha sucedido con este medio millar de millones de dólares. Sin embargo aquí se hace un aporte esencial: se presenta información con la que hasta ahora nadie había contado.

Esta información consiste en datos de ejecución del programa, que muestran el destino y tipo de gasto, y permiten inferir, en consecuencia, la lógica que lo guía. Esta lógica es —como resultaba obvio pero no había sido probado hasta ahora— una lógica político-electoral. Si el programa Evo Cumple está rodeado por el secreto es porque funciona como una “caja”, de la cual el Presidente saca los fondos para cubrir sus compromisos con la gente y las organizaciones sociales que lo rodean constantemente. Al mismo tiempo, el programa es un instrumento que Evo Morales usa para animar, justificar y darle credibilidad a su incansable actividad política, que lo lleva casi cada día a algún punto diferente del vasto territorio nacional, y lo mantiene en contacto directo y constante con el electorado.

El programa funciona así como una maquinaria de reproducción del poder. Gracias a él, el Presidente puede presentar proyectos en reuniones populares, reafirmando su imagen política, mostrándose como un líder comprometido con el mejoramiento de la calidad de vida de tal o cual región. No importa tanto que en muchos casos estos proyectos no sean concluidos o presenten irregularidades económicas y técnicas. Aún en este caso, la culpa no recae en el Presidente, que sigue siendo el que tuvo la buena intención de comenzar el trabajo que, luego, las autoridades locales o sus colaboradores no supieron llevar a buen puerto.

De los datos que se presentan en este documento se deduce que el programa carece de una planificación técnicamente moti-

vada, pues su orientación contradice las prioridades de inversión pública del propio gobierno. Se trata de un mecanismo de creación de clientelas políticas y de campaña electoral, lo que es fácil de inferir de su forma de operar: Primero, el Presidente en persona se reúne con los alcaldes del país y los dirigentes de las organizaciones sindicales para recibir sus solicitudes. Luego, la UPRE debe revisar los “proyectos” presentados, muchos de los cuales no tienen diseño final o son muy antiguos y, por tanto, no están actualizados. Por supuesto, es imposible que unos pocos técnicos puedan evaluar seriamente los miles de proyectos que se supone deberían estudiar.

A continuación, la UPRE prepara una relación de proyectos aprobados técnicamente y la presenta para la consideración política del Presidente. Dada la premura y la presión que este procedimiento entraña, lo único que esta institución puede hacer para mejorar las cosas es recortar los presupuestos para evitar los sobrepagos muy evidentes. Luego, el Presidente entrega cheques a los beneficiarios. El primer desembolso cubre el 40% del financiamiento, lo que viola las normas de contratación del Estado, pero testimonia el deseo del programa de acelerar la ejecución de las obras. Esto también es sintomático de su intencionalidad política.

De la manera que acabamos de describir se ha gastado medio millar de millones de dólares en miles de pequeños proyectos, sobre

todo de infraestructura deportiva, educativa y comunal, de rápida ejecución, y por tanto muy visibles y fáciles de usar políticamente. Al menos 20 millones de dólares fueron destinados directamente a la construcción y equipamiento de sedes para las organizaciones sociales. Los proyectos han funcionado

Si el programa está rodeado por el secreto es porque funciona como una “caja” con la cual el Presidente cubre sus compromisos con la gente

como medios de implantación política y electoral, pues, de una manera muy sugestiva, no se han concentrado allí donde el MAS estaba en el poder, sino que han beneficiado en igual proporción, o incluso más, a los territorios que originalmente eran adversos al oficialismo.

El programa ha respondido a una lógica electoral, pero también a una personal: su hincapié en el deporte es probablemente un producto de la preferencia presidencial por esta actividad, y no puede ser casual que el departamento más beneficiado sea Cochabamba, donde Evo Morales ha vivido la mayor parte del tiempo y donde se encuentra su principal base sindical, la que tiene acceso directo a él y puede demandar más apoyo suyo.

El documento que el lector tiene en sus manos debería promover una investigación oficial del programa Evo Cumple por parte de las instancias de fiscalización del país (Asamblea Legislativa Plurinacional y Contraloría del Estado). No tenemos información que indique la existencia de corrupción en él. Sin embargo, sería raro que, dada la

forma en que trabaja, no haya dado lugar a la misma. En todo caso, detrás del programa hay una intención preconcebida de torcer la libre voluntad política de la población, que afecta el derecho de ésta a recibir servicios del Estado

sin condicionamientos. Evo Cumple ofrece una ventaja ilegal e injusta al oficialismo respecto a sus competidores políticos a los que, al

mismo tiempo, se les ha suspendido el financiamiento estatal de sus campañas, y por esto es una espina en el pie de la democracia boliviana. Es una lástima que varios organismos de cooperación internacional estén actualmente alimentándolo con fondos que se donan o se prestan al país para que éste se haga más, y no menos democrático.

Por todas estas razones, es necesario realizar una investigación objetiva y completa. El secretismo del programa se constituye por sí mismo en una acusación: generalmente lo que se quiere esconder no está bien. Y aunque esto escondido no sea corrupción económica, sin duda sí es inmoralidad política: los datos muestran que el programa Evo Cumple le hace trampa a la democracia.

El secretismo del programa se constituye por sí mismo en una acusación: generalmente lo que se quiere esconder no está bien



Terminal de buses de Valle Hermoso. Paralizada hace dos años.



Terminal de buses de Sacaba. Se terminó hace un año. Está cerrada.

UNA CAJA NEGRA

“Por encima de lo jurídico, es lo político (...) cuando un jurista me dice: Evo, te estás equivocando jurídicamente, eso que estás haciendo es ilegal, bueno, yo le meto por más que sea ilegal. Después les digo a los abogados: si es ilegal, legalicen ustedes, ¿para qué han estudiado?”

“Estar sometidos a las leyes es perjudicarnos. Aunque digan que es inconstitucional nuestro decretos, nuestros hechos, no importa (...) No hay que esperar las leyes, hay que seguir trabajando con decisiones políticas, y si nos demandan de inconstitucional nuestros Decretos Supremos, será el pueblo quien juzgue”.

*Evo Morales*¹

Desde la recuperación de la democracia, y especialmente a partir de las reformas institucionales de los años 80 y 90, Bolivia ha avanzado en el esfuerzo de institucionalizar las políticas y programas gubernamentales a través del establecimiento de un sistema regulado de principios, normas y procedimientos de carácter jurídico, técnico y administrativo para la gestión de los bienes y servicios públicos y, también, para el control y fiscalización de los actos gubernamentales.

Un hito importante en ese camino es la vigencia de la Ley SAFCO y sus sistemas de gestión pública, entre ellos el Sistema de

Administración de Bienes y Servicios, regulado por un conjunto de normas orientadas a lograr procedimientos idóneos, eficaces, equitativos y transparentes. Todo ello con el fin de asegurar la correcta utilización de los recursos del Estado y con los menores costos posibles y, al mismo tiempo, de mejorar la capacidad del sector público de proveer a la población de servicios accesibles y de calidad.

En la base de estos sistemas administrativos está el propósito de combatir la corrupción y sus perniciosos efectos sobre el sistema político, la economía y la vida social de los bolivianos. Precisamente, este objetivo hizo necesario ajustar el diseño y ejecución de los programas gubernamentales a una serie de normas, procedimientos y mecanismos definidos y establecidos, que, de este modo, cierran resquicios y oportunidades a decisiones discrecionales, arbitrarias, improvisadas, carentes de fundamentos financieros y administrativos, alejadas de la publicidad y, por lo mismo, elusivas del control de la colectividad y la fiscalización de otros poderes públicos.

Desde luego que los programas sociales y de lucha contra la pobreza no han sido ajenos a ese tipo de evolución. De hecho, el actual Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS), lo mismo que el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), proceden de un proceso de desarrollo institucional que ha permitido una cierta continuidad de los pro-

¹ Elmundo.es, 14/06/11.

gramas sociales, más allá de los cambios gubernamentales, sustentados en estructuras, mecanismos y reglas establecidas, que facilitan los procesos de asignación y uso de los recursos estatales y de la ayuda internacional. La misma Renta Dignidad, heredera del Bonosol, se aplica con arreglo a un modelo de transferencia monetaria vía bancos, que impide la intermediación política y garantiza la transparencia.

Es verdad que la sola institucionalización de la administración pública no ha logrado grandes resultados de bienestar social; tampoco ha detenido el fenómeno de la corrupción. Pero nadie podría poner en duda los progresos alcanzados. En todo caso, si los avances son insuficientes ello se debe en gran medida a la discontinuidad de las instituciones y las políticas aplicadas. La falta de continuidad ha sido antes, y lo sigue siendo ahora, un lastre para que los objetivos de eficiencia, transparencia y ética funcionaria prosperen y se consoliden.

También en el pasado se han dado experiencias deplorables de falta de transparencia, tal como ha sucedido con los “gastos reservados”, para descrédito de los gobiernos democráticos y en general de la clase política.

Justamente por esta razón se esperaba que el gobierno de Evo Morales (que en su día enarbó la lucha contra la corrupción e hizo de los “gastos reservados” uno de sus temas emblemáticos, alentando todo tipo de investigaciones y procesos judiciales), tuviera un comportamiento muy diferente en el manejo de los recursos fiscales, tanto más tratándose de recursos destinados a atacar la pobreza,

distinguiéndose por una gestión transparente, proba y de apego estricto a la ley.

Desgraciadamente, el programa Evo Cumple ha resultado ser un ejemplo de todo lo contrario. Veamos por qué.

INJERENCIA VENEZOLANA

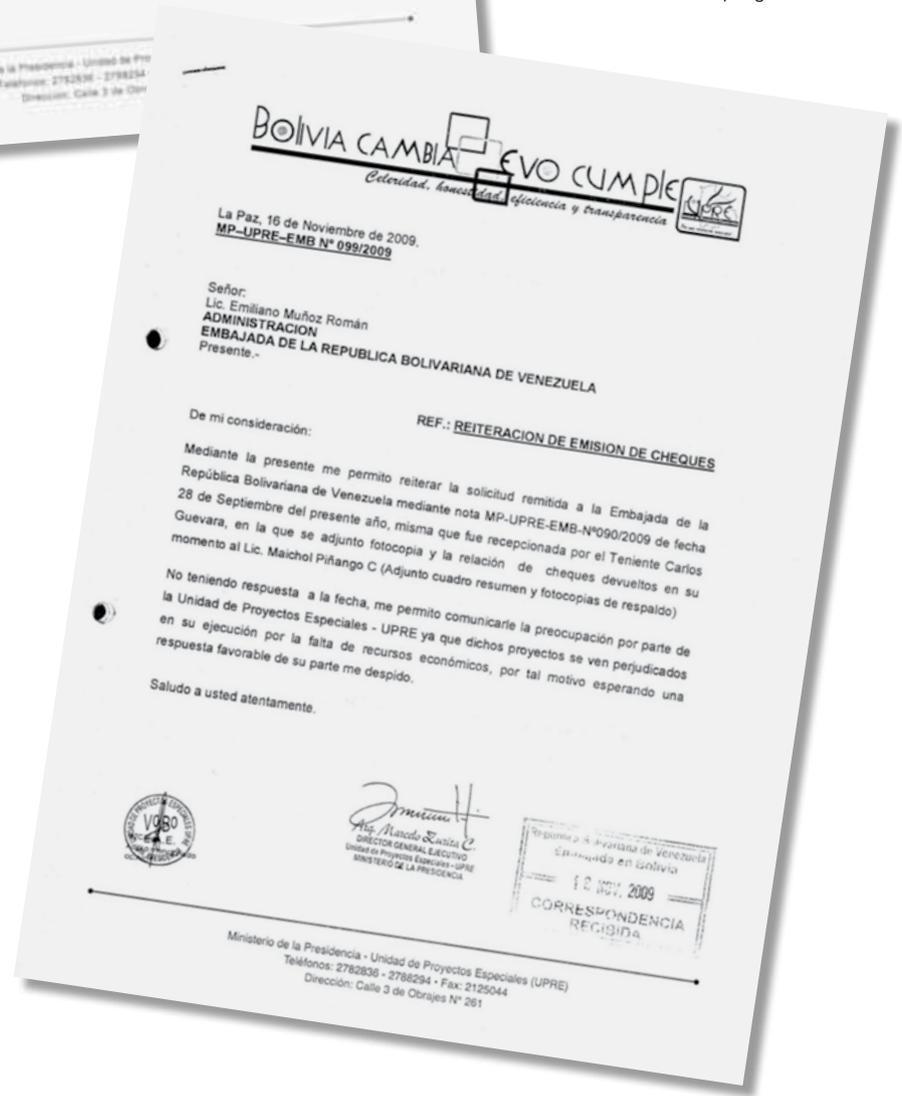
La financiación del programa Evo Cumple con dineros provenientes de Venezuela, ha dado pie a prácticas insólitas de intromisión del gobierno de Chávez y de su representación diplomática en Bolivia, en el manejo de los recursos asignados a dicho programa, así como de un sometimiento no menos insólito por parte del gobierno boliviano a la actuación de los funcionarios venezolanos.

El intercambio de notas de la Unidad de Proyectos Especiales (UPRE), dependiente del Ministerio de la Presidencia, con funcionarios de la Embajada de Venezuela, ilustra elocuentemente las actuaciones de esta representación diplomática, incluyendo la firma de contratos para la ejecución de obras, la supervisión de las mismas, la emisión de cheques, el desembolso de dineros para gastos de funcionamiento de la UPRE, pasajes y viáticos para su personal y para otras personas vinculadas al gobierno. Tal parece que Venezuela no solamente ha sido un generoso donante de dineros para el programa Evo Cumple sino que, además, ha administrado directamente esos dineros, oficiando como cajero del programa, y al margen del ordenamiento legal boliviano.

Tal parece que Venezuela no solamente ha sido un generoso donante de dineros sino que, además, los ha administrado directamente



Ejemplos de injerencia venezolana en el programa.



La Paz, 28 de Septiembre de 2009.
MP-UPRE-EMB N° 090/2009

Señora
Lic. Aliza Cardenas
ADMINISTRADORA
EMBAJADA DE LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
Presente.-

REF.: SOLICITUD DE NUEVOS DE CHEQUES

De mi consideración:

Mediante la presente me permito remitirle copia de la nota MP-UPRE-EMB- N° 87/2009 de fecha 08 de Septiembre de la presente gestión en la cual se le hizo la devolución de cheques al Lic. Maicol Piñango según listado adjunto.

Por lo expuesto, adjunto a la presente listado, y solicito proceder a la emisión de nuevos cheques conforme a los datos expuesto en dicho cuadro.

Con este motivo saludo a usted atentamente.


Mtro. Marcos Lanza C.
DIRECTOR GENERAL EJECUTIVO
Unidad de Proyectos Especiales - UPRE
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA


08/09/09

MEC/MS
AÉ. Lo mencionado
de Arch.

Ministerio de la Presidencia - Unidad de Proyectos Especiales (UPRE)
Teléfonos: 2782836 - 2788294 • Fax: 2125044
Dirección: Calle 3 de Obreros N° 261

Informes del Gobierno boliviano
a la embajada de Venezuela.

La Paz, 08 de Septiembre de 2009.
MP-UPRE-EMB N° 087/2009

Señor
Lic. Maicol Piñol
FUNDACION DVS-ALBA
Presente.-

De mi consideración:

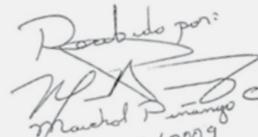
Mediante la presente, me permito remitirle 13 (trece) cheques con la siguiente numeración 0002235,0002236,0002245,0002251,0003761,0003762,0002252,0003757,0002025,0002030,0002032,0002038,0002054 correspondiente a proyectos descritos según cuadro adjunto.

Asimismo, a los fines pertinentes remito adjunto a la presente los cheques originales, con el fin de que la persona que lo reciba en la fundación lo firme y selle.

Con este motivo saludo a usted atentamente

REF.: DEVOLUCION DE CHEQUES


Mtro. Marcos Lanza C.
DIRECTOR GENERAL EJECUTIVO
Unidad de Proyectos Especiales - UPRE
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Recibido por:

Maicol Piñango C.
08/09/2009
10:18 pm



Ministerio de la Presidencia - Unidad de Proyectos Especiales (UPRE)
Teléfonos: 2782836 - 2788294 • Fax: 2125044
Dirección: Calle 3 de Obreros N° 261

El papel de la Embajada venezolana en el programa Evo Cumple, no ha pasado desapercibido para la prensa nacional. Un reportaje del periódico La Razón de 26/08/2007, basado en entrevistas a autoridades ediles, muestra lo siguiente:

El alcalde del municipio de San José, en el departamento de Santa Cruz, Germán Caballero, que el jueves tuvo el cheque, manifestó que antes de recibir el financiamiento firmó un documento con Douglas Pérez, encargado de negocios de la Embajada de Venezuela en Bolivia. “El mismo determina los términos del programa y las responsabilidades”, manifestó el edil.

El alcalde de Colpa Bélgica (Santa Cruz), Marciano Vargas, coincidió con su similar, Caballero y aseguró que “la fiscalización para la ejecución de los recursos la realizan las organizaciones sociales previamente definidas y un personero asignado por la Embajada de Venezuela”.

En el denso misterio que rodea a la ayuda financiera de Caracas, no hay cifras precisas sobre el monto de dicha ayuda. Las autoridades bolivianas reconocen, sin embargo, que el financiamiento del programa Evo Cumple ha provenido del gobierno venezolano, desde que el mismo se iniciara a mediados del año 2006, extendiéndose hasta por lo menos el año 2011. Lo que no se ha aclarado suficientemente es si se trata únicamente de recursos de donación (por tanto, no reembolsables) o si también hay una parte de crédito, y cuáles son sus condiciones contractuales².

La información proporcionado por las autoridades bolivianas es mínima, confusa y especialmente elusiva. El programa Evo Cumple pareciera haberse convertido en una zona de extraterritorialidad.

CERO TRANSPARENCIA

La sequía de información oficial no se limita únicamente a la naturaleza y condiciones del financiamiento venezolano. La característica general del programa Evo Cumple es un gran hermetismo, tal como lo han destacado algunos informes de prensa.

Este medio intentó recabar información sobre el programa con la instancia responsable, la Unidad de Proyectos Especiales, que tiene de director a Luis Tindal, quien vía teléfono señaló que “no tenía tiempo para informar”.

En el Ministerio de Hacienda se explicó que el plan es manejado por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIFE), pero el ministro de Planificación de Desarrollo, Gabriel Loza, aseguró que el VIFE no tiene registrada la donación.

“Estamos coordinando para que las donaciones sean registradas por el VIFE en forma paulatina, aún no hay datos”, dijo.

En el Ministerio de la Presidencia, el viceministro de Coordinación Gubernamental, Héctor Arce, señaló que los datos los maneja Planificación. En la embajada venezolana tampoco se pudo acceder al encargado de negocios, Douglas Pérez, para que otorgue datos concretos sobre la cantidad de dinero que se entregó a Bolivia, sea como donación o créditos (La Razón, 28/07/2007).

En sus casi siete años de existencia, no se ha conocido informe oficial alguno relacionado con la ejecución física, administrativa y financiera del programa Evo Cumple. Si tales informes existen, ellos no han sido puestos a disposición de la opinión pública, y tal parece

2 En el programa de radio Panamericana “Diálogo en Panamericana”, el ministro de Gobierno, Carlos Romero, dijo algo inaudito: que el dinero del programa provenía de un crédito venezolano, que Venezuela cobra inflando el precio del diesel que regularmente le vende al país.

que ni siquiera de los organismos de fiscalización del Estado. Tampoco se conocen los registros de los proyectos financiados ni de los informes de ejecución de obras.

A pesar de que el programa Evo Cumple ha manejado dineros por la importante suma de 438.706.300 dólares, en el período 2006-2011, cifra reconocida por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, aún *nadie ha rendido cuentas al pueblo boliviano* del uso de tales recursos.

Es también notable la falta de claridad en la asignación y ejercicio de las competencias y responsabilidades de los ministerios y entidades gubernamentales relacionadas con los objetivos y los recursos asignados al programa Evo Cumple. Por el contrario, las declaraciones de sus titulares son casi siempre elusivas de responsabilidades propias. Como si todos quisieran lavarse las manos.

NADIE FISCALIZA

El programa Evo Cumple es el raro caso de un programa gubernamental que escapa por completo a la fiscalización. Son los “nuevos” gastos reservados.

La Asamblea Legislativa en ningún momento ha ejercitado sus facultades fiscalizadoras con respecto a este programa. Ni el Ministro de la Presidencia, ni la autoridad ejecutiva de la Unidad de Proyectos Especiales (UPRE), han brindado informes a las cámaras, comisiones y comités parlamentarios³.

Tampoco se conoce de ninguna auditoría realizada al programa Evo Cumple o a las gestiones de la UPRE. Como si el programa gozara de un fuero especial que lo sitúa por fuera de la fiscalización del Estado.

En su momento, los gastos reservados fueron objeto de informes anuales de carácter confidencial al Contralor General de la República. Actualmente ni siquiera eso ocurre con el programa Evo Cumple; la Contraloría parece haberse eximido de toda competencia y obligación fiscalizadora, como si los recursos asignados no tuvieran carácter público, aunque fueran de donación.

Es curioso que recién en julio de 2011, tras cinco años de ejecución del programa, se hubiera dispuesto mediante decreto la contratación de consultores en línea para labores de seguimiento a los proyectos aprobados en el marco del programa Evo Cumple, lo cual sugiere más bien una preocupación por acelerar la ejecución de las obras. Contratar consultores externos revela lo poco o nada que ha funcionado la labor de seguimiento de los proyectos por parte de las alcaldías receptoras de los fondos del programa.

MUCHAS DENUNCIAS, NINGÚN RESULTADO

En ausencia de mecanismos idóneos de seguimiento y fiscalización, la trayectoria del programa Evo Cumple está marcada por sus reiteradas denuncias de corrupción, malversación de fondos y otras irregularidades en los contratos y ejecución de obras.

En fecha 19 de julio de 2011, la Ministra de Justicia Nilda Copa admitió “malversación de fondos en algunos de los proyectos” que fueron financiados a través de este programa e informó que estos hechos se investigan en el Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (La Razón, 27/7/2011).

³ Se conocen de algunas peticiones de informes escritos al Poder Ejecutivo, demandándose información sobre el financiamiento y el manejo del Programa Evo Cumple, denuncias de irregularidades y otros aspectos de suyo importantes para fines de fiscalización. Pero sin ninguna fortuna. La tónica general de las respuestas a estas peticiones, por parte de los ministros y otras autoridades relacionadas con la gestión diplomática, política y administrativa del Programa, ha sido generalmente evasiva, de referencias normativas generales y lugares comunes que en nada ayudan a esclarecer los hechos y que más parecen orientados a eludir responsabilidades y cerrar toda posibilidad de investigación parlamentaria

La alcaldesa de Quillacollo Carla Lorena Pinto, confirmó que su gestión ha abierto procesos penales contra supervisores y empresas que ejecutaron ocho proyectos del programa Evo Cumple, entre los cuales figura la Unidad Educativa Villa Urkupiña, que hoy continúa con la disyuntiva de proceder a su demolición total o bien rescatar una parte de la obra. Según la alcaldesa existen dos informes contradictorios que deberán ser evaluados por la UPRE” (Los Tiempos, 9/8/2011).

En el municipio de Cochabamba, desde el Concejo Municipal se han denunciado irregularidades en la ejecución y entrega de 22 canchas múltiples en la zona de Villa Sebastián Pagador, además de la terminal interprovincial y el hospital de Ticti Norte, entre otros proyectos inconclusos y en pésimas condiciones (Los Tiempos, 9/8/2011).

Por su parte, “la Ministra de Transparencia Nardi Suxo informó que existen observaciones en 61 obras de las 340 que fueron fiscalizadas. De los 61 casos observados, cuatro estarían identificados como irregulares y estarían siendo investigados por el Ministerio Público. La ministra, sostuvo que las obras fueron observadas por el incumplimiento de las empresas licitadas en la construcción de obras y en algunos casos se utilizaron materiales de mala calidad” (ANF).

No obstante ello, nada se conoce de los resultados de las investigaciones y procesos judiciales anunciados. Ningún informe oficial ha sido hecho público al respecto. Los cargos levantados sobre irregularidades y delitos no han sido despejados. Entretanto, crece la sensación de encubrimiento e impunidad.

La falta de auditorías al programa Evo Cumple deja en la penumbra muchas dudas e interrogantes. Y sin información veraz, sin elementos de juicio objetivos, resulta imposible evaluar los resultados alcanzados, la

pertinencia y calidad de los proyectos, la eficiencia de los gastos incurridos, el cumplimiento de las responsabilidades ejecutivas, administrativas y civiles.

¿CONTROL SOCIAL O CLIENTELISMO?

Es habitual que ante los cuestionamientos existentes, los personeros de gobierno salgan al paso señalando que los proyectos del programa Evo Cumple se ajustan al control de las organizaciones sociales. Una de las funciones de la Unidad de Proyectos Especiales consiste, precisamente, en promover la construcción de mecanismos de control social en todos los programas y proyectos especiales. ¿Cuánto se ha cumplido de este mandato legal? ¿Cuáles son los mecanismos creados para hacer efectivo el control social del programa? Nada se sabe. Ninguna información oficial ha sido proporcionada por la unidad encargada (o el Ministerio de la Presidencia), y que haya sido validada por otra instancia competente como sería la Contraloría.

Las evidencias muestran, en cambio, que el control social (si se practica realmente) no ha servido para dar transparencia al programa y mucho menos para frenar las falencias, irregularidades y contravenciones legales identificadas en la ejecución de los proyectos. Tal parece que el socorrido control social sirve más como coartada para eludir los mecanismos y procedimientos institucionales de fiscalización, previstos en el ordenamiento legal del país.

También llama la atención la cantidad de obras denominadas de equipamiento comunal, como la construcción de sedes sindicales y otras similares a favor de organizaciones sociales, a las cuales se ha destinado nada menos que el 20% del financiamiento del programa; una proporción varias veces supe-

rior a los montos asignados para el resto de proyectos productivos, de salud, agua y servicios básicos e infraestructura vial, excepto educación y deportes. Como veremos en este documento con detalle, que esta curiosa priorización tiene poco que ver con el objetivo de reducción de pobreza y probablemente responde más a una lógica clientelista de usar el programa como un instrumento para favorecer a determinadas dirigencias y, por ese medio, contar con una red de apoyos sindicales, gremiales, vecinales y comunitarios.

LA UPRE, TODO UN MISTERIO

La Unidad de Proyectos Especiales, dependiente del Ministerio de la Presidencia, es un organismo clave para el funcionamiento del programa. Las funciones que le otorga el decreto 29091 de 4 de abril de 2007 son extensas: desde el diseño e implementación de proyectos, hasta su seguimiento, evaluación, control y fiscalización; o sea que debe fiscalizarse a sí misma. También se le ha asignado la coordinación con entidades públicas y privadas internacionales, nacionales, departamentales y locales.

Otros decretos le otorgan a la UPRE facultades para recibir y disponer de recursos fiscales en la ejecución directa de proyectos así como para realizar transferencias público-privadas, para la ejecución de proyectos del programa.

Se sabe, también, que la UPRE ha intermediado en las gestiones para el desembolso de los recursos venezolanos, administrados directamente por esa Embajada.

El amplio poder conferido a la UPRE contrasta, sin embargo, con la sequía absoluta de información pública relacionada con

sus labores y desenvolvimiento. De hecho, nunca ha entregado información oficial sobre el programa, y no se conocen sus memorias anuales. Tampoco se conoce de ninguna auditoría a su gestión, en los casi seis años que lleva operando. Si dispone de un reglamento interno éste no es conocido ni está disponible. Según refieren informes de prensa, la renuencia de sus directivos y funcionarios a brindar información es inexplicablemente absoluta.

A falta de información disponible, no hay forma de evaluar su desempeño ni de medir el cumplimiento de sus funciones y obligaciones.

DECRETOS DE DUDOSA LEGALIDAD Y CUMPLIMIENTO

Se sabe que durante cinco años el programa ha dependido de los recursos financieros provenientes de Caracas, aunque no existen registros presupuestarios de los desembolsos. También es notable el vacío de información respecto de los procedimientos aplicados para la transferencia de recursos, la aprobación de proyectos, el control de los mismos, los informes de descargo, etc. Por un tiempo indeterminado, el programa habría operado en una suerte de limbo jurídico, salvo probablemente en los proyectos realizados por las alcaldías que de alguna manera han debido ajustarse a las normas de la legislación municipal y administrativa estatal.

El encuadramiento legal del programa ha sido *ex post*, y de forma parcial e inconsistente. Ello ha ocurrido a partir de la aprobación de una sucesión de decretos que procuran dar respaldo jurídico al desenvolvimiento del programa y, en muchos casos, para convali-

Las evidencias muestran, en cambio, que el control social (si se practica) no ha servido para dar transparencia al programa

dar hechos y actuaciones al margen de la ley o al menos de dudosa legitimidad legal.

Una de tales disposiciones es el decreto 913 de 15 de junio de 2011, que dispone la asignación de recursos del TGN al programa Evo Cumple, consignados en el Presupuesto General del Estado, a la vez que autoriza el registro de los proyectos de inversión del programa en el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN). Desde entonces, la continuación de los proyectos ha pasado a depender menos del financiamiento venezolano (presumiblemente ya agotado en sus posibilidades) y más de recursos nacionales, incluso para proyectos aprobados varios años atrás, lo que también ha supuesto que el programa Evo Cumple deba ajustarse a la normativa vigente.

Así y todo, persisten muchas dudas sobre la condición legal del programa, tanto como sobre la eficacia de la dispersa normativa que se ha generada en estos años. Veamos algunos casos ilustrativos.

El decreto 29308 de 10/10/2007, que norma el uso de recursos de donación, señala:

El presente decreto supremo tiene por objetivo:

- a) Establecer las normas y procedimientos que deben observar el órgano rector de los Sistemas de Inversión Pública y Financiamiento, y toda entidad ejecutora o beneficiaria de recursos externos de donación provenientes de organismos financieros multilaterales, agencias de cooperación, gobiernos y organizaciones no gubernamentales, en los procesos de gestión, negociación, contratación, registro, ejecución y control de las donaciones.
- b) Establecer la obligatoriedad de registrar las donaciones que reciben las personas o entidades privadas de organismos financieros multilaterales, agencias de cooperación, gobiernos y organizaciones no gubernamentales.

No obstante la citada disposición legal, hay muchos indicios de que la gestión de los recursos del financiamiento venezolano, lo mismo que la ejecución de los proyectos, no se ajustan a las normas y procedimientos establecidos para el uso de fondos de donación, en el ya referido decreto 29308. Veamos:

Artículo 10.- (Registros oficiales).

- I. Las donaciones oficiales deben ser registradas en el Sistema de Información sobre Financiamiento Externo (SISFIN) y en el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN), si corresponde. El Ministerio de Planificación del Desarrollo, a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, elaborará y actualizará los formatos para que las entidades públicas procedan al registro de las donaciones recibidas.

Los recursos de donación del gobierno de Venezuela para el programa, no han sido inscritos en ninguno de tales registros del Estado boliviano, lo que contraviene el artículo citado.

Artículo 11.- (Inscripción presupuestaria).

- I. Las donaciones, o su equivalente monetario, deberán inscribirse en los presupuestos institucionales y en el Presupuesto General de la Nación, según lo dispone el artículo 8 de la Ley 2042 de 21 de diciembre de 1999, de Administración Presupuestaria, modificado por el artículo 9 de la Ley 3547 de 1 de diciembre de 2006, y el Reglamento de Modificaciones Presupuestarias.
- II. Asimismo deberán registrar los bienes donados o adquiridos como producto de las donaciones que reciban en sus inventarios y reflejar en sus estados financieros, cumpliendo las normas y procedimientos de administración vigentes en el sector público.

Los recursos de donación del gobierno de Venezuela para el programa Evo Cumple, tampoco han sido inscritos en el Presupuesto General de la Nación, contraviniendo lo prescrito.

Artículo 12.- (Remisión periódica de información). Las entidades públicas que ejecuten programas y proyectos con recursos de donación, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley de Administración Presupuestaria tienen la obligación de presentar la información necesaria para el seguimiento y evaluación de la ejecución física y financiera de las donaciones que reciban.

Artículo 15.- (Bienes, servicios y obras). En la contratación de bienes, servicios, obras y consultorías se observará lo dispuesto en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios y en otras disposiciones legales que rigen la materia, debiendo sujetarse los procesos de contratación bajo los principios de equidad, transparencia y competencia, excepto en los casos que las normas bolivianas permitan contrataciones directas.

Artículo 16.- (Personal). En la contratación de personal eventual se seguirán procesos competitivos, equitativos y transparentes, excepto en los casos en que las normas bolivianas consideren otros criterios de contratación.

Artículo 18.- (Evaluación y control)

I. La entidad ejecutora de todo programa o proyecto financiado con recursos de donación externa deberá prever como parte de la donación, los recursos necesarios para contratar la auditoría externa, a su finalización. Independientemente y en cualquier momento estos programas y proyectos podrán ser auditados por la Contraloría General de la República (CGR), las Unidades de Auditoría Interna de las entidades beneficiarias, ejecutoras o de las entidades que ejercen tuición.

II. Para los casos de donaciones en especie la entidad ejecutora deberá prever los recursos necesarios para contratar la auditoría externa, a su finalización. Estas auditorías podrán ser realizadas por las Unidades de Auditoría Interna de las entidades beneficiarias, la CGR o empresas auditoras autorizadas.

Ni la UPRE ni el Ministerio de la Presidencia han demostrado haber cumplido las previsiones referidas a la presentación de informes, la observación de los principios de equidad, competencia y transparencia en los procesos de contratación de bienes y personas, la realización de auditorías para la evaluación y control del programa.

Por otro lado, varios de los decretos emitidos permiten obviar los procedimientos de licitación pública, de competencia entre distintos proveedores, de publicidad de los actos, de registro de contratos y proyectos, etc., otorgando autorizaciones de contratación directa que, sin embargo, carecen de informes técnico-jurídicos que justifiquen la aplicación de un procedimiento abreviado y expedito de contrataciones.

El programa ha recurrido con inusitada frecuencia a la modalidad de contratación directa o por excepción, con el argumento de agilizar los procesos de contrataciones, pero sin que cumplan las causales de aplicación de tales modalidades de excepción. Hay que recordar que este tipo de causales para la aplicación, por ejemplo, de la “modalidad de contratación directa”, están especificadas en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, actualizadas mediante el decreto 118 de 23 de junio de 2009, promulgado por el gobierno de Evo Morales, siendo de cumplimiento ineludible para todos los organismos del sector público.

Al forzarse y abusarse de la figura de la contratación directa, se ha abierto un peligroso resquicio para la comisión de múlti-

ples irregularidades, y quizás también para hechos de corrupción como los que han sido denunciados en varios municipios.

En definitiva, una legalidad precaria, junto con una conducta relajada y permisiva en la aplicación y cumplimiento de las nor-

mas vigentes, ha dado pie a un manejo discrecional de los recursos del programa, a decisiones marcadas por el favoritismo y la falta de transparencia, y un comportamiento a menudo negligente en la asunción de responsabilidades y deberes.



Mercado en Colomi. Costó más de 29 millones de Bs.



Planta industrializadora de coca. No funciona desde hace tres años.



Estadio de Ibergazama. Está abandonado. Costo aproximado: 40 millones de Bs.

CÓMO GASTA EL PROGRAMA "EVO CUMPLE"

Aunque el capítulo anterior señala con una gran cantidad de argumentos que el programa Evo Cumple ha sido ejecutado de forma discrecional, eludiendo las cláusulas de seguridad y control establecidas por la legislación nacional para evitar los malos manejos, y por tanto su ejecución a lo largo de estos años implica un grave riesgo moral, no podemos afirmar que el casi medio millar de millones de dólares que el programa ha usado hasta ahora haya sido, en todo o en parte, apropiado irregularmente por los encargados del mismo o por otros jefes del gobierno. El propósito de este trabajo no consiste en demostrar este extremo: careceríamos de base para ello. Nuestro objetivo es

Esta información desglosa las cifras agregadas que son las únicas que el Ministerio de Economía dio sobre el programa

llamar la atención sobre la lógica que guía al programa, lógica que aquí podemos juzgar porque han llegado a nuestras manos las cifras de la asignación que hace éste a los diferentes proyectos de los que está compuesto.

Esta información desglosa las cifras agregadas que son las únicas que el Ministerio de Economía, por razones propagandísticas, dio sobre el programa.

No es necesario decir que no hemos podido corroborar las cifras acudiendo a fuentes oficiales, pues el lector ya está al tanto del secretismo que convierte al programa, como se ha dicho en el anterior capítulo, en una "caja negra". Sin embargo, están corroboradas por la escasa información oficial que ha salido hasta ahora.

En lo que sigue, entonces, y mediante algunos cuadros, probaremos que el Evo Cumple no es un programa de lucha contra la pobreza o mejoramiento social, sino de creación de clientelas políticas y campaña electoral para el partido oficial, ya que: a) rompe la tendencia normal de la inversión pública, b) no prioriza a los sectores más pobres, sino a los políticamente adversos, c) el destino del gasto no se define con criterios técnicos, sino por gustos personales, razones regionalistas y la necesidad de obtener el mayor rédito

a la brevedad posible, d) el programa ha sido ejecutado con una clara intencionalidad electoral y concede una enorme

ventaja al oficialismo sobre sus oponentes, e) el programa trata de crear una dependencia rentista de los municipios respecto del gobierno central, f) el programa financia directamente a las organizaciones sociales, procurando así su lealtad política.

LAS PRIORIDADES DE GASTO

En el siguiente cuadro se muestra la ejecución del programa Evo Cumple entre 2006 y 2011, por área de gasto. Esta información nos mostrará cuáles son las prioridades de gasto del programa, para luego compararlas con las prioridades que se han definido para el resto de la inversión social.

GASTO POR ÁREA (2006 - 2011)

Área	Número de proyectos	Monto a financiar \$us.
Deporte	1.203	115.637.722
Educación	1.142	120.756.677
Equipamiento comunal	481	88.946.860
Infraestructura Vial	72	18.336.480
Productivo	140	25.743.105
Riego	241	18.105.341
Salud	263	23.783.386
Saneamiento Básico	370	27.396.729
TOTAL	3.913	438.706.300

En un lustro, Evo Cumple ha usado efectivamente o ha comprometido más de 438 millones de dólares, una cifra que en los años noventa hubiera sido considerada descomunal, ya que habría significado un quinto del presupuesto nacional y casi el total de la inversión pública. Esta comparación ahora se relativiza por el enorme crecimiento de todas las cifras de la economía y las cuentas públicas, gracias a la inyección de ingresos que benefició al país en los últimos años de boom exportador (que a su vez se debe, como se sabe, a los altos precios alcanzados por las materias primas). Aun así, se trata de una cifra importante, con la que se podría financiar proyectos cruciales para el desarrollo nacional. Casi medio millar de millones de dólares no es una suma que un país pobre como Bolivia –y tampoco uno rico– pueda despilfarrar.

Alguien podría decir que la mayor parte de este dinero no ha salido de las arcas nacionales, sino de las de Venezuela, y que por tanto es asunto de las instituciones venezolanas protestar por cómo se ha gastado. Pero, ¿es así? Primero, no sabemos si Bolivia tendrá o no que devolver este dinero, siendo lo más probable que sí tenga que hacerlo en algún momento. Pero aunque no fuera así, de todas formas siempre resultaría pertinente preguntarse si una suma de esta magnitud fue usada bien o mal. Por otra parte, no olvidemos que durante los últimos dos años (2011-2012) el programa, según se colige de las declaraciones que han hecho algunas autoridades, ha sido financiado

con dinero público boliviano (y con recursos de otros donantes internacionales).

Veamos entonces cuáles fueron las prioridades de gasto del Evo Cumple. Del cuadro anterior se saca, en orden decreciente, las siguientes:

- Educación (construcción de aulas, laboratorios, unidades educativas, muros, etc.).
- Deporte (canchas de césped natural y sintético, construcción de coliseos poli-funcionales, estadios, tinglados, graderías).
- Equipamiento comunal (construcción de mercados, centros de distinta índole, compra de inmuebles, vehículos y equipo, terminales de buses).
- Saneamiento básico, salud, riego, producción e infraestructura vial.

Esta priorización resulta llamativa. Indica que el programa tiene una clara vocación “constructora”, pues sus tres principales prioridades son proyectos de infraestructura, justamente aquellos que “se ven”. Otra constatación es una clara tendencia hacia los proyectos que requieren poco tiempo y pocos recursos para ser terminados. De ahí la gran cantidad de proyectos: 3.913. Se busca atender rápidamente las demandas inmediatas de la gente.

Esto explica el peso que tiene la construcción de infraestructura deportiva, la prioridad número dos, pues ésta ofrece una gratificación inmediata a sus usuarios (que poten-

cialmente son todos) y, por tanto, tiene un importante rédito político, como sabe muy bien el presidente Morales, quien comenzó su carrera como secretario de deportes de los sindicatos cocaleros (además, Morales tiene una inclinación personal por esta actividad).

Por otra parte, el fútbol es, como todos saben, una pasión de masas que permite saltar las distancias políticas, por lo que puede ser muy útil para penetrar territorios políticamente adversos, como deseaba hacer, e hizo efectivamente –lo veremos más adelante–, el programa Evo Cumple.

Es verdad que el programa parte de las demandas de los alcaldes y dirigentes que solicitan los fondos. Pero las demandas populares no varían mucho en el tiempo ni en el espacio: suelen ser inmediatistas y superficiales. Por eso los planes de lucha contra la

pobreza establecen filtros y requisitos para determinar qué proyectos finalmente serán financiados. La idea de estos filtros y requisitos es impedir que el dinero disponible se gaste en asuntos secundarios, de corto plazo, para la exclusiva satisfacción de la “tribuna”. Por el contrario, el procedimiento del Evo Cumple, que ya hemos explicado, no sólo incentiva este tipo de demandas: se inclina directamente por ellas.

DESTINO DEL GASTO

La primera prioridad del programa es la etiquetada como “educación” y que, como ya hemos dicho, consiste en la construcción de infraestructura educativa. El siguiente cuadro nos ofrece el detalle de esta partida:

PROYECTOS EN EL ÁREA DE EDUCACIÓN (2006 - 2011)

Departamento	Número de proyectos	Monto a financiar \$us.
Biblioteca	6	214.280
Bloque de aulas	88	7.838.759
Bloque de 5 aulas	1	47.228
Bloque de 4 aulas	63	3.158.850
Bloque de 2 aulas	91	1.972.079
Bloque de 8 aulas	45	5.128.069
Bloque de 6 aulas	30	2.690.774
Bloque de 3 aulas	26	1.248.803
Centro de computación	36	733.744
Centro infantil	29	1.386.387
Comedor	2	185.557
Dirección distrital de educación	1	204.127
Escuela de postgrado	1	1.216.191
Instituto de educación superior	21	7.086.727
Internados	47	5.041.244
Laboratorio	44	1.580.710
Muro perimetral	51	1.243.720
Normal	7	4.182.396
Remodelación/ampliación	56	6.403.935
Salon multiple	21	1.010.356
Aula	64	715.373
Unidades educativas	335	61.078.293
Universidades	2	4.933.737
Viviendas maestros	76	1.455.335
Total	1.142	120.756.677

Como se ve, la partida más importante del área es la construcción de unidades educativas (no conocemos qué diferencia este tipo de proyectos de los “bloques de aulas” que también aparecen en el cuadro; suponemos que las “unidades educativas” son escuelas nuevas). Alcanza los 61 millones de dólares. ¿Se trata entonces de una inversión grande, que rompe con la lógica de la que ya hemos hablado? No, en absoluto. Esta importante suma se emplea para construir nada menos que 335 “unidades educativas”, lo que significa que cada una de ellas cuesta 182 mil dólares. Se trata entonces de más de lo mismo: hacer muchos proyectos pequeños, diseminados, en lugar de realizar una sola e importante inversión en algún campo considerado fundamental. Y es que lo primero ofrece un rédito político mucho mayor.

Veamos ahora el desglose de la inversión destinada a la segunda prioridad, etiquetada

como “deporte” (ver cuadro abajo).

En esta área encontramos una gran cantidad de proyectos de construcción de canchas de todo tipo. Estos, por supuesto, gozan de gran aceptación popular. Las asignaciones más importantes, sin embargo, van para “tinglados” (más de 23 millones de dólares) y “estadios” (18 millones de dólares); ahora bien, si dividimos estas sumas entre la cantidad de obras que se debe financiar (460 y 37, respectivamente), una vez más obtenemos inversiones individualmente pequeñas: cada tinglado recibe 50 mil dólares y cada estadio, suponiendo que todos sean parecidos entre sí (no lo sabemos), algo menos de 500 mil dólares.

La tercera área más importante de gasto es el “equipamiento comunal”, para el que se ha destinado 88 millones de dólares de acuerdo al detalle señalado en el cuadro de la siguiente página.

PROYECTOS DEL ÁREA DE DEPORTE (2006 - 2011)

Departamento	Número de proyectos	Monto a financiar \$us.
Apoyo económico	1	16.600
Cancha de césped natural	6	509.049
Cancha con césped sintético	39	9.747.618
Cancha de frontón	72	6.523.305
Cancha polifuncional	366	11.270.419
Coliseo	153	34.163.636
Complejo deportivo	26	6.835.918
Enmallado	3	62.687
Estadio	37	18.205.923
Graderías	22	1.667.648
Luminareas	1	98.532
Muro perimetral	5	282.226
Piscina	6	1.469.669
Remodelación ampliación	6	1.088.804
Tinglado	460	23.695.690
Total	1.203	115.637.722

PROYECTOS DEL ÁREA DE EQUIPAMIENTO COMUNAL (2006 - 2011)

Departamento	Número de proyectos	Monto a financiar \$us.
Adquisición de equipo de laboratorio	1	88 453
Adquisición de equipo electrónico	9	2.056.681
Adquisición de inmueble	22	3.601.329
Adquisición de inmueble para organizaciones sociales	1	215.795
Adquisición de vehículo	2	151.739
Albergues	4	827.561
Apoyo económico	2	28,773
Auditorio	1	457.582
Campo ferial	6	2.794.768
Casa de gobierno	34	6.094.028
Centro artesanal	18	1.266.242
Centro de capacitación	35	2.224.511
Centro de producción	3	460.728
Centro de recreación	5	557.291
Centro turístico	1	1.071 .692
Centro de comunicación	4	559.591
Defensivos	15	1.005.894
Escenaio	1	33.728
Escultura conmemorativa	2	11.300
Escavaciones arqueológicas	1	553.321
Graderías	1	78.190
Iglesia	4	129.238
Matadero	7	2.537.472
Mausoleo	1	75.093
Mejoramiento de barrios	2	6.541.968
Mercado	94	27.042.393
Muro perimetrai	3	136.126
Museo	2	182.940
Parque	2	308.462
Plaza	10	3.654.466
Puesto policial	2	134.767
Remodelación ampliación	1	24.065
Sede	159	15.854.103
Surtidor	2	877.333
Terminal de buses	9	5.145.289
Tinglado	7	266.795
Viviendas	6	1.897.152
Total	481	88.946.860

Esta lista muestra, mejor que cualquier otra, que el programa Evo Cumple funciona como una “caja” con la cual Morales puede responder a los requerimientos que recibe de parte de los electores y los sectores sociales. Por eso en ella aparecen “mataderos”, “mausoleos”, “iglesias” (aunque la Constitución define que el Estado es laico), e inclusive “esculturas conmemorativas”.

Hay que destacar el importante monto, de alrededor de 20 millones de dólares, que se destina para la construcción, compra y equipamiento de las sedes de los movimientos sociales. El objetivo político de esta acción no necesita ser explicado. ¿Cómo se viabiliza la inversión en estas sedes? Según una noticia de Los Tiempos del 19 de junio de 2009, el Gobierno destinó 1,4 millones de dólares para

la compra de dos edificios y la reparación de otro. Según esta noticia, uno de ellos, valuado en 750 mil dólares, debía ser para la Central Obrera Departamental, pero su secretario ejecutivo, Víctor Mitma, dijo que el edificio costó 200.000. Esta construcción aparentemente fue comprada por la alcaldía.

No hay duda de que los sindicatos y las organizaciones comunales son una parte importante de la comunidad y que por eso tienen derecho al apoyo estatal. Pero uno se pregunta si entregarles infraestructura por alrededor de 20 millones de dólares ayudará realmente a mejorar su trabajo, su potencial como canales de transmisión de la protesta y las ilusiones ciudadanas, es decir, si serán mejores en lo que hacen o no. En especial si el precio que deben pagar a cambio es su alineamiento político con el gobierno, su subordinación a las instrucciones del oficialismo, por ejemplo en los procesos de elección de candidatos, que son fundamentales para ellos. ¿No habrá acaso una manera más institucional de apoyar a las organizaciones sociales, que les dé una asignación por medio de un procedimiento objetivo, a fin de preservar la independencia política de los beneficiados?

Por último están “las demás áreas”, que reciben alrededor de 20 millones de dólares cada una (lo mismo que los movimientos sociales, como acabamos de ver). Paradójicamente, estas áreas (producción, salud, riego, etc.) son justamente las más importantes del Plan Nacional de Desarrollo, formulado por el gobierno para el decenio 2006-2016, y en cada ejercicio anual de inversión pública. Esto significa que la inversión del gobierno obedece a una lógica muy diferente que la del programa Evo Cumple, dada la orientación política de éste último.

Por otra parte, como veremos en los siguientes apartados, la duración del pro-

grama, y el hecho de que los casi 4.000 proyectos en que consistió hasta 2011 fueran inaugurados por el Presidente en persona, indican que el programa es el instrumento que usa Evo Morales para realizar una campaña proselitista permanente. Campaña que lleva al Presidente, entre otras cosas con el argumento del programa, a los sitios más apartados del país, en particular a donde es más útil para su partido, como veremos enseguida.

Al mismo tiempo, el Gobierno ha usado su mayoría política para suspender el financiamiento estatal de las campañas de los partidos opositores. De este modo, éstos deben reunir trabajosamente dinero para hacer política, mientras el oficialismo cuenta con alrededor de 100 millones de dólares promedio por año para promocionarse y realizar proselitismo.

LA GEOGRAFÍA DEL GASTO

En el siguiente cuadro veremos a qué departamentos se destinaron los fondos del programa, de lo que sacaremos interesantes conclusiones respecto, una vez más, a la lógica que lo maneja:

GASTO POR DEPARTAMENTO (2006 - 2011)		
Departamento	Número de proyectos	Monto a financiar \$us.
Beni	261	28.834.246
Chuquisaca	264	26.812.231
Cochabamba	768	113.414.880
La Paz	1.039	87.201.092
Oruro	359	43.678.895
Pando	187	22.039.935
Potosí	446	49.260.110
Santa Cruz	484	53.859.675
Tarja	105	13.605.236
Total	3.913	438.706.300

GASTO PER CÁPITA POR DEPARTAMENTO (2006 - 2011)

Departamento	Número de proyectos	Monto a financiar \$us	Población (hab)	Per cápita (\$us/hab)
Beni	261	28.834.246	452.934	59,59
Chuquisaca	264	26.812.231	660.813	33,30
Cochabamba	768	113.414.880	1.899.406	50,20
La Paz	1.039	87.201.092	2.833.757	25,26
Oruro	359	43.678.895	451.124	81,33
Pando	187	22.039.935	83.982	232,06
Potosí	446	49.260.110	792.744	53,30
Santa Cruz	484	53.859.675	2.781.097	14,38
Tarija	105	13.605.236	534.687	22,85
TOTAL	3.913	438.706.300	10.490.544	34,94

Lo primero que salta a la vista es que en términos absolutos el programa ha privilegiado a Cochabamba, el departamento en el que vivió el presidente Morales la mayor parte de su vida, y donde se encuentra su base sindical más próxima, los sindicatos cocaleros de los cuales sigue siendo secretario ejecutivo. Este departamento recibió una asignación de más de 113 millones de dólares, 16 millones más que La Paz, el segundo más beneficiado, pese a la diferencia poblacional. Cochabamba recibe, además, más del doble que Santa Cruz, el departamento más populoso del país.

Sin embargo, este análisis es todavía muy grueso. El cuadro de arriba, que muestra el gasto per cápita del programa, ordenado por departamentos, nos permite entender mejor cuál ha sido el criterio territorial de éste.

Veamos que Cochabamba, el principal departamento receptor en términos absolutos, se beneficia también, como es lógico, de un gasto per cápita alto, pero quedando detrás de Oruro, departamento en el que el Presidente nació. Esto deja en claro que “Evo cumple” más asiduamente con los departamentos con los que está ligado sentimentalmente, lo que indica que el criterio de asignación resulta discrecional hasta el punto de tornarse *personal*.

El lector tiene que fijarse también lo que sucede con el departamento de Pando. Éste

tiene 84 mil habitantes, es decir, un quinto del departamento del Beni, pero ha recibido casi la misma cantidad absoluta de dinero (22 contra 28 millones), y cuatro veces más (400%) en términos per cápita. Pando incluso se ha beneficiado de un gasto per cápita tres veces (300%) mayor que el de Oruro, que tiene una cantidad de habitantes parecida a la del Beni. Este gasto extraordinario en Pando está relacionado con la decisión del gobierno de “conquistar” este departamento, como parte de una estrategia orientada a doblar a la parte oriental del país, en la que la oposición es más fuerte y la inserción del MAS, más débil. Esta decisión dio lugar a medidas como la designación “desde arriba” del gobernador de Pando, la creación de una oficina especial para la frontera amazónica, dirigida por un cercano colaborador del Presidente, etc., y, como ahora sabemos, al uso del programa Evo Cumple. Como resultado de esta estrategia, actualmente el gobierno domina un departamento que en el pasado era fuertemente anti-masista.

Si estos datos no son suficientes para convencer al lector de que el programa Evo Cumple se maneja de acuerdo al antojo y las necesidades políticas del Presidente, el siguiente, que muestra la ejecución en los municipios, organizados según su nivel de pobreza, lo hará:

EL GASTO (2006-2011) NO RESPONDE A LOS NIVELES DE POBREZA

Departamento	Municipios con niveles de pobreza superiores al 70%			Municipios con niveles de pobreza inferiores a 70%		
	Cantidad de Proyectos	Monto Financiado	Población	Cantidad de Proyectos	Monto Financiado	Población
Chuquisaca	187	12.866.030	348.789	29	5.645.707	312.024
La Paz	644	43.641.493	2.024.766	36	16.695.300	856.765
Cochabamba	282	36.855.613	579.741	252	39.769.225	1.319.665
Oruro	154	13.295.499	210.249	85	13.883.922	244.213
Potosí	230	13.541.987	485.496	64	17.828.415	308.374
Tanja	28	3.541.810	108.105	49	5.520.467	426.582
Santa Cruz	218	14.976.479	581.292	157	22.442.250	2.281.519
Beni	205	19.274.672	289.087	40	5.305.253	163.847
Pando	140	10.545.394	34.441	33	6.159.461	49.542
Total	2.088	168.538.977	4.661.967	745	133.250.000	5.962.530

La conclusión que proporcionan estos datos es sencilla: el programa no focaliza su gasto de acuerdo a los niveles de pobreza, como haría en caso de ser un instrumento de política social. Pero su lógica es completamente otra.

Un instrumento electoral

La información con que contamos proporciona fuertes indicios de que el programa fue usado por el MAS para penetrar en los territorios en los que todavía no era una fuerza dominante en los primeros años de la gestión del presidente Morales. Es decir, que se usó más intensamente allí donde el oficialismo tenía

menos respaldo, con el claro propósito de mejorar las posiciones electorales de éste. Así lo prueba el siguiente cuadro, en el que se muestra el gasto efectivamente realizado por el programa en los municipios en los que el MAS controlaba el gobierno, respecto a aquellos en los que no lo hacía, entre 2004 y 2010. (No debe llevar a confusión el hecho de que el gasto que presenta este cuadro sea de 302 millones de dólares, una cifra diferente a la de 438 millones que hemos estado manejando hasta aquí. Lo que ocurre es que los 438 millones son la suma total que ha comprometido el programa, mientras que los 302 millones son el monto efectivamente gastado hasta 2011).

GASTO (2006 - 2011) SEGÚN NECESIDADES POLÍTICAS

Depto.	Municipios ganados por el mas elección 2004	Municipios ganados por el mas elección 2010	Inversión en municipios donde no ganó el 2004 y tampoco ganó el 2010		inversión en municipios donde no ganó el 2004 y si ganó el 2010		Inv. en mun. donde ya había ganado en 2004 y volvió a ganar el 2010		Total inversión por municipio	
			Cantidad de proyectos	Monto financiado	Cantidad de proyectos	Monto financiado	Cantidad de proyectos	Monto financiado	Cantidad de proyectos	Monto financiado
Chuquisaca	9	23	66	8.931.856	98	4.324.892	52	5.254.989	216	18.511.737
La Paz	20	58	129	24.386.848	451	30.701.857	100	5.248.088	680	60.336.793
Cochabamba	34	44	7	1.760.685	144	21.861.343	383	53.002.810	534	76.624.83.8
Oruro	11	34	5	652.756	154	19.188.767	80	7.337.898	239	27.179.421
Potosí	14	38	46	11.686.559	144	13.595.202	104	6.088.641	294	31.370.402
Tarija	0	5	52	5.665.012	21	1.98.4.043	4	1.413.222	77	9.062.277
Santa Cruz	11	23	160	18.063.988	140	13.274.527	75	6.080.214	375	37.418.729
Beni	0	8	138	11.735.425	107	12.844.500	0	0	245	24.579.925
Pando	0	6	104	7.012.708	69	9.692.147	0	0	173	16.704.855
TOTAL	99	239	707	89.895.837	1.328	127.467.278	798	84.425.862	2.833	301.788.977

El programa gastó 216 millones de dólares en los municipios que el MAS no controlaba al comienzo, y sólo 84 en los que eran suyos desde 2004. Gastó más o menos lo mismo en los municipios masistas que en los más recalcitrantemente opositores, aquellos que tampoco pudo conquistar en las elecciones de 2010. Esto sólo puede significar dos cosas: o el programa es totalmente equitativo (pero esto no es posible, porque sería ingenuo suponer que la Venezuela de Hugo Chávez financió un mecanismo destinado a sostener las actividades de los alcaldes opositores a Morales), o fue expresamente diseñado con el propósito de mejorar la imagen gubernamental en las zonas del territorio donde ésta era más débil.

Esta estrategia fue muy exitosa. Gracias a estos 216 millones de dólares, que se sumaron a factores más generales e imperativos, como la superación de la polarización que dividió al país en “evistas” y “anti-evistas” hasta 2008, la derrota ese año de las élites regionales más opuestas al proyecto gubernamental, y el viraje de diversos sectores urbanos hacia el oficialismo, el MAS pasó, de gobernar 99 municipios en 2004, a controlar 239 en 2010.

EL MODO DE GASTAR

El programa Evo Cumple desembolsó sus fondos directamente a los alcaldes y a los dirigentes de los sindicatos elegidos por sus funcionarios, para la realización de proyectos que, en la mayoría de los casos, fueron diseñados por estos mismos funcionarios. No hubo procesos competitivos para determinar los proyectos que se financiaría. Por tanto, el criterio de selección fue subjetivo, y aunque se guió por los propósitos políticos que hemos señalado más arriba, finalmente quedó librado a la discreción de los encargados del programa y las altas autoridades del oficialis-

mo. El riesgo de corrupción, por tanto, fue y es elevadísimo. Y está claro que quienes obtuvieron proyectos fueron los políticos con mejor “llegada” a las autoridades del gobierno central o, si eran opositores, los con una actitud más conciliadora, que en muchos casos se tradujo en su paso a las filas del oficialismo.

Al comenzar cada proyecto, un equipo gubernamental organizó actos multitudinarios de recepción del primer desembolso, que en la mayoría de los casos se entregó en cheque; actos específicamente diseñados para el lucimiento del presidente Morales, que en ellos podía recibir un “baño de multitud,” propagar sus ideas, potenciar su imagen y establecer lazos con los beneficiarios, a quienes les pedía –implícita y algunas veces explícitamente– apoyo político a cambio del “favor” de construirles una cancha o un aula. Estos actos fueron el equivalente moderno de la costumbre colonial que obligaba a las autoridades a lanzar dinero al pueblo.

Se trata de un mecanismo que no esconde su propósito de formar “clientelas” políticas, de consolidar los lazos entre el MAS y los sindicatos, de entusiasmar a los indecisos y vencer a los adversarios. Dada la gran cantidad de proyectos, el programa generó una cantidad igual de actividades políticas para el Presidente, y al mismo tiempo acompañó la agenda presidencial. En suma, fue un factor fundamental de la “campaña electoral continua” que lleva a cabo Evo Morales a lo largo de su gestión.

EFFECTOS DEL GASTO

Los programas de entrega de beneficios en efectivo, como la Renta Dignidad y el bono Juancito Pinto, tienen una serie de ventajas que los convierten en las mejores políticas sociales con las que se cuenta en este momento. Se ejecutan de manera igual para todos los benefi-

ciados, lo que hace más difícil la manipulación política y disminuye el riesgo de corrupción. Y confían en la capacidad de la gente para usar el dinero que se les entrega de la forma más conveniente para ellos, es decir, no tratan de orientar el gasto en uno u otro sentido.

Son programas rentistas, en el sentido de reparten un excedente (el dinero del gas) entre una determinada población que, así, adquiere derechos irreversibles que no provienen de ningún otro mérito más que su ubicación en determinada escala etaria o su escolaridad, derechos que por eso son “rentas”. Sin embargo, son rentistas de una manera más democrática y respetuosa, que no exige a los beneficiarios perder sus libertades y su dignidad para acceder a aquello que se les ofrece. Podría decirse que realizan un “rentismo moderno”, en tanto que los programas como el Evo Cumple nos recuerdan las prebendas y canonjías que los reyes entregaban a algunos súbditos en la Edad Media. También en este caso hay rentas en juego,

Evo Cumple es un obstáculo para la institucionalización del Estado y para la emancipación de los pobres de la tradicional tutela a la que son sometidos

pero entregadas de forma discrecional, a cambio de respaldo político y con un ceremonial que exige que los receptores se desahagan en elogios y alabanzas a quienes los favorecen con su ayuda. De esta manera se los inferioriza y se los considera, paternalistamente, menores de edad a los que cada tanto hay que dar una suma para sus gastos.

Nada podría ser más opuesto al ideal del Estado autonómico, y su convicción de que cada municipio y cada región tienen la

capacidad y el derecho a decidir por sí mismos, sin supervisión externa, lo que quieren y pueden hacer.

En suma, el programa Evo Cumple es una rémora y un obstáculo, tanto para la institucionalización del Estado, como para la emancipación de los pobres de la tradicional tutela a la que han sido sometidos por quienes, en diferentes momentos de la historia, han visto que pueden aprovecharse de su estado de necesidad para usarlos como fichas de su juego político.



Estadio de Ibergazama. Está abandonado. Costo aproximado: 40 millones de Bs.

Poco después de llegar al poder, el presidente Evo Morales lanzó un programa de asistencia a los municipios y las organizaciones sociales que no contaba con ninguna normativa ni respaldo jurídico y que se llamó “Evo Cumple”.

Desde entonces hasta ahora, este programa ha sido cubierto por el secreto y la oscuridad.

Aquí se hace un aporte esencial: se presenta información con la que hasta ahora nadie había contado.

Esta información consiste en datos de ejecución del programa, que muestran el destino y tipo de gasto, y permiten inferir, en consecuencia, la lógica que lo guía.

Aquí se verá que el programa funciona como una “caja” que usa el Presidente para financiar su “campaña electoral permanente”, lo que imposibilita una competencia política justa y crea grandes riesgos de que se produzcan malos manejos.

