

Economía informal e ilegitimidad estatal en Bolivia

Mansilla, H. C. F.

H. C. F. Mansilla: Cientista político boliviano. Doctor en Filosofía por la Universidad Libre de Berlín, en la cual ha sido docente e investigador. Autor de numerosas publicaciones sociológicas. Actualmente se desempeña como docente en FLACSO-La Paz.

Partiendo de datos compilados en periódicos y revistas, de aquéllos conseguidos mediante una pequeña encuesta indicativa y de las opiniones de los especialistas entrevistados, puede afirmarse la existencia de un nexo complejo y cambiante entre la expansión de la economía informal, especialmente de sus sectores ilegal-delictivos, y la paulatina erosión que sufren la legitimidad del Estado y gobierno y la decreciente credibilidad de las instituciones estatales

No se puede postular, obviamente, un vínculo causal obligatorio entre ambos fenómenos; no se puede aseverar, por consiguiente, que la dilatación de la economía informal sea la variable determinante y la pérdida de legitimidad del Estado sea la variable dependiente. Pero sí se puede percibir que los siguientes aspectos representan elementos concomitantes del florecimiento de la esfera informal desde por lo menos 1980:

1. La administración pública boliviana parece ir sufriendo un paulatino pero seguro menoscabo de sus facultades técnico-administrativas, reduciéndose además su radio de acción y, por ende, a largo plazo, la capacidad de resolver - o, por lo menos, de atacar - los problemas sociales más graves. Este proceso podría afectar negativamente el área de ejercicio de la soberanía estatal (que nunca ha sido demasiado sólida).
2. Una multiplicidad de formas de corrupción, todas ellas en franco aumento, parece prosperar en casi todas las reparticiones de la administración pública, y particularmente en aquellas que tienen que ver directa o indirectamente con el tratamiento del sector ilegal-delictivo de la economía informal; la casi totalidad del po-

der judicial (incluyendo las fiscalías), el Ministerio del Interior (abarcando asimismo a los organismos policiales) y las Fuerzas Armadas. Fenómenos de corrupción se han extendido, sin embargo, a todos los ámbitos estatales, y al permear también la esfera que atañe al gran público (trámites, autorizaciones, legalizaciones, cobro de impuestos y tasas, recaudaciones de aduanas, etc.), han hecho del sobo y de prácticas similares un elemento cotidiano y omnipresente en las interrelaciones del ciudadano con las instancias gubernamentales¹.

3. El Estado, los partidos políticos, las representaciones de los intereses sectoriales (incluidos los empresarios y los sindicatos) y muchos actores socio-políticos han exhibido una actitud fundamentalmente ambigua la economía informal, ante sus porciones ilegal-delictivas y ante la acelerada expansión de hábitos situados al margen de la ley. Todo esto ha conducido a que el ciudadano común vaya percibiendo cada vez más el aparato estatal como un conjunto de sinecuras y empleos sumido en un proceso aparentemente imparable de descomposición ética y a los gobernantes como personajes de poca respetabilidad moral y menor competencia técnica. La legitimidad del Estado y sus instituciones sufre un creciente proceso de erosión, puesto que la identificación del ciudadano común con ellas se encuentra en abierto retroceso, emergiendo mas bien una marcada aversión hacia la totalidad de la clase política, una inocultable repugnancia hacia todas las usanzas prevalentes en la administración pública y un claro designio de llevar a cabo una existencia alejada, en lo posible, de las instancias estatales, de los programas gubernamentales y de las regulaciones públicas.

4. La pérdida de legitimidad del Estado debe ser vista asimismo dentro de un contexto general, en el cual una parte considerable de la población se percató de que la estabilidad económica proviene, en buena medida, de los recursos generados por las fracciones ilegal-delictivas de la economía informal² y en el cual personas y grupos asociados al narcotráfico ganan una cierta influencia sobre los partidos políticos, los gremios representativos de intereses sectoriales, los medios masivos de comunicación social y, ante todo, sobre ciertos organismos de la administración pública. La probabilidad de que una parte de la elite política misma esté constantemente bajo la presión de esos sectores socio-políticos asociados a lo ilegal-delictivo origina la impresión de que se ha dado en Bolivia una transformación de la élite del poder que se traduciría profanamente en la inclusión de importantes figuras de

¹Sobre esta problemática v . el suplemento dominical de Última Hora, bajo el título «Corrupción, peor que el cólera», y especialmente el artículo de Luis A. Glasinovic: «¿Quién detiene la corrupción?», La Paz, 24/3/91, p.4 y ss.

²V. «Estabilidad boliviana se basa en recursos que genera el narco» en: Presencia (opinión del economista peruano Oscar Ugarteche Galarza, quien reconoció que la estabilidad se basa, aparte de en los «recursos» ya nombrados, en la austeridad fiscal practicada desde 1985), La Paz, 24/11/89.

las fracciones «turbias» de la economía informal, cooptadas abiertamente como miembros de la clase política. Esta modificación de los grupos gobernantes del país ahondaría aún más la comprensible desconfianza que el ciudadano común abriga frente a los órganos supremos del Estado y el gobierno.

La combinación de todos estos factores, sobre todo de la expansión del soborno para toda operación en la cual intervenga un funcionario público, con la decadencia de las funciones técnico-administrativas, educativas e infraestructurales del Estado, con la ambigüedad generalizada ante lo ilegal-delictivo y finalmente con la influencia posiblemente creciente del narcotráfico y actividades afines sobre la élite del poder, origina un malestar difuso pero en aumento hacia todo lo relacionado con la administración pública. El desgaste de la legitimidad del Estado y del aparato gubernamental se manifiesta, en resumen, mediante:

- un decaimiento de la conciencia colectiva de la necesidad y de las bondades del Estado de derecho
- una desconfianza masiva hacia la igualdad, proporcionalidad y objetividad de los procesos jurídicos, de los actos administrativos y de las leyes mismas³
- una opinión universalizada en torno a la corruptibilidad, falta de idoneidad y carencia de genuina autoridad entre los gobernantes
- una creciente indiferencia con respecto a los partidos políticos, al proceso de democratización y hacia los asuntos públicos y comunitarios en general
- una tendencia, que se amplía socialmente relativa a la prescindibilidad de los órganos e instituciones estatales y a la conveniencia de vivir y trabajar a una notable distancia de todas ellas.

La fuerza de lo fáctico

La erosión de la legitimidad estatal boliviana puede ser percibida también ex negativo, es decir, observando la relevancia decreciente de las regulaciones legales y el alcance significativo al que ha llegado la normatividad impuesta por la economía informal. En su estudio sobre a situación en el Perú, de Soto⁴ llegó a la conclusión que la facticidad informal, como en el caso del comercio urbano popular, crea su

³V. la brillante obra de Manfred Mols: *Demokratie in Latein-amerika*, Kohlhammer, Stuttgarts 1985, pássim.

⁴Hernando de Soto et al.: *El otro sendero. La revolución informal*, Oveja Negra, Bogotá, 1987.

propia «legalidad», que lentamente se convierte en la normatividad aceptada generalmente. En varios campos de actividad económica, que van desde el comercio hasta el transporte pasando por la construcción de viviendas, los informales emprenden primeramente unas acciones muchas veces penadas por la ley y los ordenamientos administrativos, hechos, empero, que son tolerados por los funcionarios municipales para no agravar una situación tirante de crisis y que paulatinamente originan un acostumbramiento tanto de los otros habitantes como de las autoridades pertinentes. En Bolivia ha sucedido un proceso muy semejante: en una multitud de terrenos, y particularmente en el campo de lo ilegal-delictivo, la repetición incesante de lo fáctico-informal ha conducido a que se lo considere como algo cotidiano, lícito y habitual. Los casos más significativos son la expansión de los cultivos de coca, el cohecho como elemento sustancial de transacciones estatal-administrativas y la ocupación de terrenos (para viviendas) y calle (como puestos de venta). También en Bolivia uno de los motivos esenciales para este proceso evolutivo reside en el alto costo (en términos financieros y de tiempo a invertir) que representaría una legalización - por lo menos una completa - de la construcción de una vivienda o de la apertura de una pequeña empresa. Un estudio sobre la compleja relación entre informalidad y legalidad llegó al sorprendente resultado de que un porcentaje muy elevado de los informales estaba empadronado en los registros respectivos (sobre todo en el Régimen Tributario Simplificado), pero que relativamente pocos de ellos pagaban efectivamente los impuestos derivables de tal empadronamiento⁵. Y si realmente cumplen con estas obligaciones tributarias, lo hacen con los montos más reducidos y en el nivel más bajo y cercano a ellos (por ejemplo: impuestos municipales)⁶.

Se trata naturalmente de una estrategia de supervivencia consagrada a minimizar riesgos (en este caso: roces evitables con las autoridades), sin desafiar abiertamente la potestad de las instancias gubernamentales. Lo sustancial de este tipo de estrategia reside en su ambivalencia: intenta socavar en ciertos puntos las facultades, los derechos y las posibilidades de actuación del Estado, sin negar en ningún momento sus atributos de soberanía. Este lento pero seguro cuestionamiento de aspectos de la legalidad inherente a acciones e instituciones estatales trae consigo, sin embargo, una depreciación de la legitimidad del Estado. A largo plazo se diluye toda identificación emotiva con las instituciones que componen el Estado boliviano, se pasa a considerarlo exclusivamente como un conjunto bastante endeble de reglas

⁵Roberto Casanovas Sainz: «Informalidad e ilegalidad: una falsa identidad» en Antonio Pérez Velasco et al.: *Informalidad e ilegalidad: una falsa identidad*, CEDLA, La Paz, 1989.

⁶Silvia Escobar de Pabón: «Los establecimientos informales ante la ley» en Pérez Velasco et al.: *ibid.*; acerca del listado de disposiciones legales que pueden y deben afectar al sector informal, v. Pérez Velasco: «Aspectos legales del sector informal urbano en Bolivia» en *Ibid.*

de juego que pueden ser vulneradas según cálculos utilitarios y se lo juzga de manera pragmática de acuerdo a modestos resultados en el campo de la infraestructura.

La aceptación masiva del narcotráfico y de otras prácticas informales es posible sólo en un marco social donde, desde épocas ya inmemoriales, predomina aquella ambivalencia colectiva con respecto al ordenamiento legal y donde la erosión de la legitimidad estatal ha alcanzado ya una cota relativamente alta. Según un estudio de Rasso Ruppert⁷ en torno al complejo coca/cocaína en Bolivia, la admisión colectiva de los aspectos ilegal-delictivos de la informalidad es posibilitada por la falta de una amplia conciencia de lo ilícito; la esfera de lo permisible se halla, apoyándose en viejas convenciones no escritas, en un estado de flexibilidad que hace factible la tolerancia del narcotráfico, aunque se lo condene verbalmente. La indulgencia para con otras actividades informales es aún mayor, sobre todo si se trata de negocios pequeños que permiten sobrevivir al responsable. El narcotráfico no es seguramente el factor causal de la corrupción, pero sí el usufructuario - ahora privilegiado - de la corruptibilidad general que puede ser detectada en toda América Latina: el obstáculo más importante para una represión eficiente del narcotráfico residiría en el carácter corruptible y extorsionable de todos los involucrados, particularmente de las instancias estatales⁸. No pocas personas, cuyas fortunas dejan vislumbrar un origen más que dudoso, disfrutaban de una excelente reputación popular y de la fama de ser sujetos excepcionalmente hábiles y, por ende, encomiables, en sus campos de acción⁹.

La corruptibilidad como «estilo de vida»¹⁰ implica tanto las funciones de protección, encubrimiento y asesoramiento brindadas por funcionarios estatales como el aprovechamiento de vínculos familiares y de amistad de parte de personas honestas para realizar negocios lucrativos con círculos involucrados directamente en el sector ilegal-delictivo de la informalidad, sin ensuciarse las manos en forma manifiesta. Dentro de este estilo civilizatorio se inscribe la política gubernamental hacia el narcotráfico, que puede ser calificada como una mixtura de proscripción teórica y tolerancia práctica. Durante períodos relativamente largos, la actitud gubernamen-

⁷Rasso Ruppen: *Das Koka- und Kokaingeschäft in Bolivien. Organisation, räumliche Struktur, wirtschaftliche und soziale Effekte* (El negocio de la coca y cocaína en Bolivia. Organización, estructura espacial y efectos económicos y sociales), GERAG, Nürnberg, 1990, pp.179-182.

⁸Ibid., p. 180; v. también informes gubernamentales publicados en: *Presencia* (26/9/86, 1/3/87, 8/7/87, 31/5/88); en relación con la judicatura, *Presencia* (9/8/86, 3/8/87 y 26/1/88).

⁹V. Armando Camelas y Juan Carlos Canelas: *Bolivia: coca, cocaína*, Los Amigos del Libro, Cochabamba, 1983.

¹⁰V. R. Ruppen: op. cit., pp. 180, 200; v. René Bascopé Aspiazú: *La veta blanca. Coca y cocaína en Bolivia*, Ediciones Aquí, La Paz, 1982, pássim.

tal en los hechos creó un marco de referencia que favorecería notoriamente la producción y distribución de coca y cocaína en Bolivia¹¹.

Esta propensión a la ambigüedad, que va tomando paulatinamente dimensiones cada vez mayores, destruye la confianza colectiva en la legalidad de los actos gubernamentales y, por consiguiente, en la legitimidad del Estado boliviano. A esto contribuyen primordialmente:

- la inseguridad derivada de un clima de violencia latente y muchas veces manifiesta que predomina en las zonas productoras de coca, donde el comportamiento de los funcionarios públicos (Fuerzas Armadas, policía, aparato judicial, fiscalía), es errático, imprevisible, proclive a la violencia física y a la corrupción¹²

- la acelerada difusión de fenómenos como el soborno, el cohecho y el prevaricato, los cuales permiten a los narcotraficantes saber con la debida anticipación los planes de represión del gobierno, pasar la producción de hojas de coca y pasta de cocaína a través de los puestos de control estatal, confundir los contingentes de coca destinados a usos tradicionales con aquellos destinados a fines ilícitos, recuperar la cocaína confiscada legalmente, evitar toda acción judicial contra sus «subordinados» y conseguir la liberación de aquellos que caen en prisión a causa de pequeños deslices¹³

- el hecho de que los informales de los sectores no-delictivos tengan que emplear una parte considerable de sus magros ingresos en una infinidad de sobornos a los agentes estatales del orden (policía ante todo), únicamente para poder llevar a cabo sus actividades cotidianas. Estos sobornos, cuyo monto individual es relativamente bajo, pero cuyo carácter es permanente, se asemejan a los tributos de los períodos históricos premodernos y carecen de la racionalidad, previsibilidad y utilidad de los sistemas impositivos modernos¹⁴.

¹¹R. Ruppert: op. cit., p. 182: Este marco protector habría servido para que los narcotraficantes bolivianos se hubieran independizado de los carteles colombianos y preservado cierta libertad de acción en el marco mundial. Sobre esta temática v. el importante estudio de Gonzalo Flores y José Balanes: *¿A dónde va el Chapare?*, CERES, Cochabamba, 1984, p. 165.

¹²V. Carlos Balderrama: «El potencial de violencia en el Chapare» en Carlos F. Toranzo Roca (comp.): *Las condiciones de la violencia en Perú y Bolivia*, ILDIS, La Paz, 1990, pp. 121-124; Raúl Barrios: «Factores externos y generación de violencia en el Chapare» en *ibíd.*, pp. 25-132; Saúl Lara: «Causas y manifestaciones de la violencia en el Chapare» en *ibíd.*, pp.133-136.

¹³R. Ruppert: op. cit., p. 200.

¹⁴V. sobre esta temática Diego García-Sayán (comp.): *Coca, cocaína y narcotráfico. Laberinto en los Andes*, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1989, pássim.

Las consecuencias generales de todos estos factores deben ser vistos en la creciente inseguridad jurídica, lo que merma la confianza del ciudadano común en todo el aparato administrativo del Estado y, obviamente, en su capa dirigente. Es conveniente señalar, aunque sea someramente, que estos últimos procesos evolutivos y, en particular, la ambivalencia del Estado y de la población con respecto a la normatividad legal, provienen de una antigua tradición socio-cultural: el desarrollo actual no hace sino exacerbar una herencia histórica de vieja data. Sin caer en esquemas explicativos hiperculturistas se puede afirmar que considerables segmentos de la población boliviana han vivido desde la época colonial en una situación de ambigüedad liminar con respecto al Estado central, a sus representantes y a sus leyes; en esta percepción colectiva de autoridades y normas, que ha estado caracterizada por la laxitud, el sentido práctico de la oportunidad y la ambivalencia, no se ve de ninguna manera una actitud reprochable ni menos éticamente condenable. Se trata de otra faceta de la misma estrategia de supervivencia adoptada por los desfavorecidos, para los cuales la legitimidad del orden establecido ha sido un asunto secundario.

Difusión del poder

Desde los comienzos de la colonia española han prevalecido simultáneamente algunos «hábitos» que han permitido el desarrollo de la vida cotidiana y, al mismo tiempo, la marcha de la maquinaria estatal a pesar de lo severo y riguroso que ha sido y es aún el marco normativo: la flexibilidad de los propios funcionarios en la aplicación de leyes y ordenamientos, el ignorar deliberadamente estatutos legales, la interpretación de los mismos según las necesidades del cliente o peticionario. Este sistema está imprescindiblemente asociado a la corruptibilidad de aquellos que administran la ley y a la predisposición del público a pagar sobornos en un número muy alto de casos. La tolerancia masiva hacia la economía informal se explica también porque sus miembros contribuyen de modo considerable al financiamiento de los ingresos extra-legales de una variedad enorme de funcionarios estatales, aunque su aporte sea individualmente bastante reducido.

Este sistema posee indudablemente elementos que pueden ser calificados como protodemocráticos, pues desde la era colonial han ayudado a mitigar el centralismo de las decisiones políticas y administrativas, a diluir en algo el rigor legal, a imponer una notable indulgencia en las cuestiones de la vida diaria y a ampliar el radio de aquéllos con facultades decisorias¹⁵. Este modelo para la difusión del poder

¹⁵Sobre esta temática v. Richard Morse: *El espejo de Próspero. Un estudio de la dialéctica del Nuevo Mundo, Siglo XXI, México, 1982*; Colin M. MacLachlan: *Spain's Empire in the New World. The Role of Ideas in Institutional and Social Change*, California University Press, Berkeley, 1988, pássim;

tiene manifiestamente algunos elementos originales y dispone de métodos para aligerar las transacciones cotidianas de una buena parte de la población. Pero, sobre todo a largo plazo, carece de transparencia, previsibilidad eficiencia y, en general, de factores que promuevan la racionalidad de las actuaciones humanas. No es favorable, por otro lado, a una protección genuina contra los abusos provenientes de fuentes estatales y, por consiguiente, a modernos principios democráticos del Estado de derecho. Se trata, en el fondo, de un sistema algo arcaico para limar las asperezas y severidades de un tipo de organización estatal-burocrático altamente centralizado y regularizado, en el cual no pueden florecer algunos componentes de la democracia liberal-representativa: la validez real de los derechos humanos y ciudadanos, la igualdad ante la ley, la sujeción de las instancias estatales a la propia normatividad, el examen de actos gubernamentales de parte de gremios independientes y la responsabilidad indemnizatoria de las instancias estatales por los daños que ellas causan a particulares. Ya que hoy en día la respetabilidad del Estado y del gobierno tiende a ser medida por estas conquistas de la democracia moderna, la legitimidad de ambos es seriamente erosionada si la evolución socio-cultural y político-institucional apunta en otra dirección. Las diversas formas de la economía informal parecen fomentar, así sea de modo involuntario, la preservación de aspectos marcadamente tradicionales, arcaizantes, no-democráticos, liberales y poco compatibles con la racionalidad contemporánea.

El comportamiento socio-político de los informales sugiere mas bien una estrategia que intenta medrosamente la conservación de aquello que se acaba de alcanzar y la permanente readecuación a planteamientos políticos de corto aliento. Esta posición, a la cual no le falta una cierta complejidad, ha demostrado tener una estimable inventiva en la lucha con las realidades cotidianas y con sus numerosas tribulaciones; los informales han evidenciado habilidades nada despreciables en el manejo de recursos escasos y en el arduo trato con las autoridades. Estas pautas de comportamiento no sobrepasan, sin embargo, la dimensión de una sagacidad muy convencional, que se limita a la viveza, la picardía, la perseverancia y la tosudez, y que, por otro lado, carece de impulsos genuinamente innovativos. Estos son, empero, indispensables para proyectar una respuesta original, intrépida y fructífera a los retos de un proceso muy complicado de modernización, el cual, después de todo, configura el marco de acción de la actual sociedad boliviana. Los informales consolidan, en última instancia, la identificación entre un acto de inteligencia creativa y un proceder astuto, manteniendo de esta manera una tradición muy antigua, pero que ya no está a la altura de las circunstancias y necesidades de la Bolivia de hoy.

La expansión de la economía informal puede tener otras consecuencias menos negativas, precisamente en el área político-institucional. La informalización de la política en Bolivia puede contribuir a fomentar nuevos movimientos sociales, no-partidistas, no-ideológicos, y con objetivos muy concretos, como autogestión de barrio, municipio o región o la consecución de una sola meta precisa. Se trata de corrientes fuera de la «tríada Estado-Partido-Ciudadano»¹⁶, que no buscan la conquista del poder político (o su participación en él), sino la conformación de contrapoderes en terrenos restringidos y delimitados. En el caso boliviano estos nuevos movimientos sociales - que van desde los comités cívicos hasta grupos religiosos de solidaridad elemental están impulsados y constituidos no sólo por los informales, sino también por gente de escasos recursos, pero con ocupación formal; es imposible deslindar exactamente la responsabilidad y la actuación de los informales de aquellos que no lo son. Por otra parte, los comités cívicos y las tendencias regionalistas responden a menudo a los intereses y a los móviles de las élites municipales y provinciales, las que no pueden ser equiparadas a los informales. Finalmente hay que señalar la probabilidad de que estos nuevos movimientos sociales, que actúan premeditadamente fuera del ámbito estatal - pero no contra él - y en campos donde no hay que esperar necesariamente ni actividades ni regulaciones gubernamentales, se comporten indiferentemente frente a la problemática de la legitimidad del Estado y no afecten mayormente su erosionamiento.

El peso de la corrupción

La corrupción es uno de los fenómenos que más desgastan la identificación de la sociedad con el Estado. A partir de cierto nivel, obvia mente muy elevado, segmentos cada vez mayores de la población, perciben en la corrupción ya no un hábito de las instancias gubernamentales, consuetudinariamente tolerable, sino un aspecto infamante, detestable y perjudicial de la administración pública. La erosión de la legitimidad del Estado y sus agencias se incrementa substancialmente si este sentimiento se generaliza y robustece y si logra ser articulado por movimientos sociales y partidos políticos de alguna relevancia. En todo caso puede aseverarse que en Bolivia la indulgencia hacia la corrupción parece haber llegado a un cierto límite; por otra parte, la economía informal ha contribuido a la existencia de corrupción en las esferas más variadas de la actividad humana.

¹⁶Alvaro Camacho: «Informalidad política. Movimientos sociales y violencia» en Nueva Sociedad, N° 106, 3-4/1990, p. 37.

Un conocido periodista enumeró los daños sociales motivados por los sectores ilegal-delictivos de la economía informal¹⁷: menoscabo de la soberanía nacional; perturbación de los valores morales colectivos; alteración del funcionamiento «normal» de la economía del país; transformación de cientos de miles de campesinos bolivianos en dependientes de un circuito vinculado a negocios extremadamente turbios; y «una ola de corrupción sin precedentes en nuestra historia, ola que está sumergiendo a todos, pero muy especialmente al gobierno, en una espiral aterradora de inmoralidad».

No es inútil el advertir que el auge de la economía informal y particularmente de sus sectores asociados al narcotráfico se dio paradójicamente después que la dictadura militar (1980-1982) ligada más o menos estrechamente a este negocio ilícito tuvo que ceder el poder a un gobierno civil elegido democráticamente¹⁸. A partir de 1982 se incrementa considerablemente el número de campesinos dedicados al cultivo de coca y aumenta el peso relativo que la economía informal posee en la formación del PBI. Al mismo tiempo los grupos financieramente más importantes ligados a esta actividad logran acrecentar su influencia sobre los medios de comunicación social, los partidos políticos, los niveles decisorios de la administración pública y muy especialmente sobre los órganos consagrados a combatir este flagelo, como el sistema judicial, los organismos policiales, las fiscalías y los centros de reclusión. «La ecuación de los narcóticos en Bolivia difiere poco de otros países productores: mientras más cercano el escenario de las drogas, mayor es la corrupción»¹⁹.

¹⁷ Carlos Mesa Gisbert: «Columna vertebral: Las premisas tramposas de la militarización» en *Presencia*, 31/3/91, p. 3.

¹⁸V. el excelente ensayo de Gemot Volger: «Kokainbusiness in Lateinamerika: wirtschaftliche und politische Dimensionen» (El negocio de la cocaína en América Latina: dimensiones económicas y políticas), en *Ibero-Amerikanisches Archiv*, vol. 16 (1990), N° 2, p. 203; sobre la conexión del presidente Luis García Meza (1980-1981) con los «exportadores» de droga v. Plan 001.-FRGE del 20/12/80, contenido en una carta del teniente coronel J. López al presidente García Meza (documento del Grupo Especial de Inteligencia N° 2 de las Fuerzas Armadas de la Nación), donde se detalla la necesidad de una «integración vertical de todo el negocio» (p. 1), la conveniencia de «reprimir la producción individual o de tipo artesanal» (p. 2), «la necesidad impostergable de someter a control a los grupos de paramilitares que se han dedicado a asaltar a productores y rescatarlos» (ibid), la conveniencia de «disciplinar» a los oficiales del ejército y a los funcionarios estatales que en forma espontánea e indisciplinada se ocupan también de exportar cocaína (ibid) y, sobre todo, la obligación de establecer «un sistema de impuestos de carácter reservado» (p. 2), del cual se esperaba extraer de 200 a 600 millones de dólares anualmente (p. 6 y ss.). El documento describe cuidadosamente a todas las instancias oficiales complicadas en el narcotráfico, el rol de altos funcionarios públicos en el mismo y, simultáneamente, todas las facilidades concebidas por el Estado a los «exportadores» de cocaína.

¹⁹ Richard B. Craig: «El tráfico ilícito de drogas: implicaciones para los países sudamericanos donde se origina» en *Revista Occidental*, vol. 5 (1988), N° 2, p. 109; Dietmar Dimmoser: «Drogen und Politik: Kokainproduktion, Korruption und Macht in Bolivien» (Drogas y política: producción de cocaína, corrupción y poder en Bolivia) en *Lateinamerika. Analysen und Berichte*, vol. 9 (1985), pp. 71-110.

La magnitud de la corrupción ha ido aparentemente en constante ascenso, a pesar que desde 1982 se suceden gobiernos cuya legalidad democrática no está en duda. A partir de 1989 se puede constatar un recrudecimiento en todas las esferas de la administración pública, reconocida por múltiples manifestaciones de voceros gubernamentales. Como reconoció el subsecretario de Defensa Social, Gonzalo Torrico²⁰, el narcotráfico ha infiltrado directa o indirectamente las actividades económicas formales e informales; ha corrompido jueces en múltiples oportunidades²¹; y ha buscado el poder político que asegura impunidad²².

La Iglesia Católica²³, instituciones públicas²⁴ y hasta el gobierno²⁵ han criticado - sin ningún éxito en la práctica - los variadísimos fenómenos de corrupción; la generada por el narcotráfico continúa y refuerza la tradicional corruptibilidad de los funcionarios públicos. Un ministro del Interior reconoció en 1990 que «no existe un área en el país que, en absoluto, esté libre de la corrupción»²⁶. Constituye una ironía de la historia que el mismo ministro fuera obligado en 1991 a presentar su dimisión (casi conjuntamente con el comandante general de la Policía y el jefe de la Lucha contra el Narcotráfico) cuando periódicos norteamericanos lo acusaron de encubrir y hasta amparar el narcotráfico, no pudiendo presentar prueba alguna de descargo y admitiendo tácitamente la inculpación²⁷.

Los sectores ilegal-delictivos de la economía informal han coadyuvado - como ya se mencionó - a intensificar hasta magnitudes inusitadas la corrupción prevaleciente en las fuerzas del orden público y en la judicatura. En el primero de los casos los fenómenos son bien conocidos: encubrimiento discreto de actos delictivos, amparo y apoyo a operaciones de gran alcance, soporte logístico más o menos sistemático a

²⁰Gonzalo Torrico: «Cartagena puede ser el comienzo del fin del narcotráfico» en Bolivia 2000, vol. 1990, N° 1, Dossier especial, p. XI.

²¹«El narcotráfico es un factor de distorsión de la justicia» en Presencia, 31/5/87; «Se confirmó protección de autoridades al narcotráfico» en Presencia, 6/7/87; «Piden juicio de responsabilidades contra el ex-ministro Barthélémy» en Presencia, 10/7/87.

²²Ramiro Julio Crespo: «La reaparición de Antonio Arguedas» en Hoy (La Paz), del 6/7/86; «Senador Cabezas: 'en el Ejecutivo se interfieren las investigaciones sobre narcotráfico'» en Presencia, 8/5/87; «Comisión de Constitución: Miembros de la Policía y Ministerio del Interior implicados en narcotráfico» en Presencia, 8/7/87.

²³«Obispos de La Paz: La amoralidad está destruyendo estructuras de la sociedad boliviana» en Presencia 6/7/90; «Monseñor Genaro Prata: 'Bolivia no es libre, está sometida a la dependencia, al narcotráfico y a la corrupción'», en Presencia, 7/8/87.

²⁴«Inventario de la inmoralidad» en El diario (La Paz), 15/9/85 (con una interesante lista de otras áreas de corruptibilidad); Oscar Justiniano Canedo: «La corrupción» en Presencia 17/3/91; «Fue descubierta y desmantelada red de apoyo al narcotráfico» en Presencia 15/7/90.

²⁵«Paz: el gobierno se esforzará por eliminar la inmoralidad estatal» en Presencia, 5/8/90.

²⁶«Ministro del Interior considera que no hay área exenta de corrupción» en Presencia, 20/12/90.

²⁷«Washington Post se refiere a renuncia de Rico Toro» en Presencia, 6/3/91; «EE.UU. espera amplia depuración administrativa en Bolivia» en ibid; «Van tres: renunció ayer Capobianco» en La Razón, 14/3/91.

grupos escogidos de narcotraficantes y prosiguiendo una vieja tradición - extorsiones y chantajes a los individuos y grupos que se niegan a pagar los «derechos de protección». En los organismos armados de represión del narcotráfico se considera un «castigo» el no ser enviado por un par de meses al teatro de operaciones, por ejemplo, al Chapare, pues solamente con cerrar los ojos el oficial en cuestión puede mejorar notablemente sus ingresos. Naturalmente que las Fuerzas Armadas y la Policía aseveran que su potencial y equipamiento no es aún el suficiente para combatir «eficazmente» el narcotráfico²⁸. No es de extrañar que las agencias norteamericanas encargadas de erradicar el narcotráfico consideren que la corrupción y la corruptibilidad de las instituciones armadas bolivianas constituyen uno de los obstáculos mayores para el objetivo fijado²⁹.

El otro gran foco de fenómenos de corrupción lo constituye el poder judicial. A este respecto la economía delictivo-informal favorece una tradición de inmoralidad, lentitud ineficacia judiciales que proviene también de la era colonial. El bajo prestigio social del que gozan los jueces, su sometimiento secular a las presiones del poder ejecutivo, su deplorable nivel salarial y su escasa preparación intelectual contribuyen a que los miembros de la judicatura y ramas anexas (fiscalías, etc.) sean particularmente proclives al cohecho y al prevaricato³⁰. En el caso del narcotráfico, la judicatura se distingue por la extrema laxitud en el tratamiento de los delincuentes mayores, por la premeditada tardanza de los procesos, las pérdidas intencionales de documentos, el sobreseimiento de innumerables casos, los fallos favorables a los encausados y por la liberación adelantada de los condenados. A fin de poner coto a estas irregularidades, el gobierno creó mediante la ley 1008 trece tribunales especiales consagrados exclusivamente a conocer causas conectadas al narcotráfico, pero estos «juzgados antinarcóticos» exhibieron en el breve período de su funcio-

²⁸Manuel Benítez Laroca: «UMOPAR libra una batalla desigual contra el narcotráfico en Chapare» en Presencia, 18/3/91; «Campesinos denuncian atropellos y arbitrariedades de UMOPAR» en Presencia 12/4/90; «Comunicado del Comando general de la Policía Nacional frente a denuncias de encubrimiento al narcotráfico» en Presencia 18/8/87; «Comando policial contra la corrupción en la institución» en Presencia, 30/4/87; «Cnl. Rico Toro recibió \$200.000 de García Meza» en Presencia, 4/3/91.

²⁹«Congreso de EE.UU. denuncia corrupción y falta de voluntad en lucha antidroga en Perú y Bolivia» en Presencia, 21/8/90; «Países andinos: corrupción dificulta lucha contra el narcotráfico» en La Razón 14/3/91; Melvin Levitzky: «La corrupción: el mayor obstáculo para las leyes antinarcóticos» en Última Hora, 24/3/91; «Cautela en lucha antidroga por transición política» en Presencia, 28/7/89; «Informe XIII: El mayor obstáculo en el proceso de intercepción de narcóticos: las Fuerzas Armadas bolivianas» en Última Hora, 30/8/90; «Informe XIII: Esfuerzos en el control antinarcóticos en países andinos obtuvieron mínimos resultados» en ibíd.

³⁰«El poder judicial y el narcotráfico» en Presencia, 3/8/87; «Ministro del Interior: Hay que cortar corrupción que acompaña al narcotráfico» en Presencia, 14/8/87; «Ilustre Colegio de Abogados de La Paz. Comunicado del Colegio de Abogados de La Paz sobre el problema judicial» en Presencia, 9/7/87; v. un caso típico: «Suspendido juez que liberó a presunto narcotraficante» en Presencia, 11/4/90.

namiento las mismas o peores usanzas venales que los tribunales ordinarios, siendo abolidos en 1990³¹.

Lo grave de este desarrollo estriba en el hecho de que la corruptibilidad judicial se ha extendido prácticamente a todas las ramas del sistema; los modestos ciudadanos, involucrados en casos civiles o penales de índole cotidiana, están ahora obligados a jugosas recompensas extra-legales sólo para evitar demoras excesivas en el curso de los procesos. La economía informal-delictiva está motivando, de modo más o menos directo, una desconfianza creciente y generalizada hacia el poder judicial y socavando así uno de los fundamentos esenciales de la legitimidad del Estado.

Uno de los problemas más graves derivados de la expansión de la economía informal-delictiva y de la laxitud generalizada con respecto a los fenómenos de corrupción y corruptibilidad, consiste en la progresiva integración de grandes contingentes de campesinos en redes, circuitos y sistemas de producción vinculados directamente y exclusivamente con la elaboración y comercialización de cocaína³². Los agricultores tradicionales de la coca se dedican en forma creciente a la fabricación de la base de cocaína, lo que ha conducido parcialmente a desestructurar la clásica economía campesina, convirtiéndola en dependiente de un solo producto (y de las mafias de intermediarios) y descomponiendo un tejido social constituido a lo largo de siglos. Los sindicatos y otros órganos de representación de intereses campesinos defienden, empero, esta nueva «actividad» mediante argumentos totalmente convencionales y muy poco convincentes: producción de un producto absolutamente «tradicional», lucha anti-imperialista y peculiaridades de un decurso evolutivo cultural-étnico diferente³³.

Lo que favorece la erosión de la legitimidad estatal es probablemente la relajación de valores colectivos en torno a lo lícito o ilícito - como en el caso de los campesinos -, combinada con una aceptación mayor del cohecho de parte de los funcionarios públicos y una cierta indulgencia hacia todas las prácticas de soborno en el seno de la opinión pública.

³¹ «Gobierno disolverá juzgados antidroga» en Presencia, 5/4/90; «Supresión de juzgados especiales» en Presencia, 6/4/90; «'Supertribunales' sustituirán a los agónicos juzgados antidrogas» en Presencia, 5/4/90; «Corte Suprema contraria a creación de 'supertribunales'» en Presencia, 6/4/90.

³² V. Presidencia de la República de Bolivia: Estrategia Nacional del desarrollo alternativo 1990, La Paz, 1990.

³³ «Campesinos ratifican estado de emergencia y movilización» en Presencia, 25/7/89; «Cocaleros 'serán una muralla' contra infiltración del narcotráfico» en Presencia, 6/7/90; «Campesinos cocaleros apoyan lucha armada» en Última Hora del 12/4/91; «Pacto obrero-cívico de resistencia a militarización...» en ibíd.

Referencias

- *Anónimo, ULTIMA HORA. - La Paz. 1991; Pérez-Velasco, Antonio -- Corrupción, peor que el cólera.
- *Glasinovic, Luis A., QUIEN DETIENE LA CORRUPCION. p4 - La Paz. 1989; Pérez-Velasco, Antonio -- Estabilidad boliviana se basa en recursos que genera el narco.
- *Ugarteche-Galarza, Oscar, PRESENCIA. - Stuttgarts, Kohlhammer. 1985; Informalidad e ilegalidad: una falsa identidad.
- *Manfred, Mols, DEMOKRATIE IN LATEIN-AMERIKA. - Bogotá, Oveja Negra. 1987; Los establecimientos informales ante la ley.
- *De Soto, Hernando, EL OTRO SENDERO. LA REVOLUCION INFORMAL. - La Paz, CEDLA. 1989;
- *Casanovas-Sainz, Roberto, INFORMALIDAD E ILEGALIDAD: UNA FALSA IDENTIDAD. - La Paz, CEDLA. 1989;
- *Escobar de Pabón, Silvia, INFORMALIDAD E ILEGALIDAD: UNA FALSA IDENTIDAD. -
- *Pérez-Velasco, Antonio.
- *Ruppen, Rasso, INFORMALIDAD E ILEGALIDAD: UNA FALSA IDENTIDAD. - La Paz, CEDLA. 1989; Toranzo-Roca, Carlos F. -- Aspectos legales del sector informal urbano en Bolivia.
- *Camelas, Armando; Canelas, Juan Carlos, DAS KOKA- UND KOKAINGESCHAFT IN BOLIVIEN. ORGANISATION, RÄURNLICHE STRUKTUR, WIRTSCHAFTLICHE UND SAZIALE EFFEKTE. p179-182, 200 - Nüremberg, GERAG. 1990; El potencial de violencia en el Chapare.
- *Bascopé-Aspiazu, René, BOLIVIA: COCA, COCAINA. - Cochabamba, Los Amigos del Libro. 1983; Factores externos y generación de violencia en el Chapare.
- *Gonzalo, Flores; Blanes, José, LA VETA BLANCA. COCA Y COCAINA EN BOLIVIA. - La Paz, Ediciones Aquí. 1982; Causas y manifestaciones de la violencia en el Chapare.
- *Balderrama, Carlos, A DONDE VA EL CHAPARE. p165 - Cochabamba, CERES. 1984; Informalidad política. Movimientos sociales y violencia.
- *Barrios, Raúl, LAS CONDICIONES DE LA VIOLENCIA EN PERU Y BOLIVIA. p121-124 - La Paz, ILDIS. 1990; Columna vertebral: Las premisas tramposas de la militarización.
- *Lara, Saúl, LAS CONDICIONES DE LA VIOLENCIA EN PERU Y BOLIVIA. p125-132 - La Paz, ILDIS. 1990; Kokainbusiness in Lateinamerika: wirtschaftliche und politische Dimensionen.
- *García-Sayán, Diego, LAS CONDICIONES DE LA VIOLENCIA EN PERU Y BOLIVIA. p133-136 - La Paz, ILDIS. 1990; El tráfico ilícito de drogas: implicaciones para los países sudamericanos donde se origina.
- *Morse, Richard, COCA, COCAINA Y NARCOTRAFICO. LABERINTO EN LOS ANDES. - Lima, Comisión Andina de Juristas. 1989; Drogen und Politik: Kokainproduktion, Korruption und Macht in Bolivien.

- *MacLachlan, Colin M., EL ESPEJO DE PROSPERO. UN ESTUDIO DE LA DIALECTICA DEL NUEVO MUNDO. - México, Siglo XXI. 1982; Cartagena puede ser el comienzo del fin del narcotráfico.
- *Manfred, Mols, SPAIN'S EMPIRE IN THE NEW WORLD THE ROLE OF IDEAS IN INSTITUTIONAL AND SOCIAL CHANGE. - Berkeley, California University Press. 1988; El narcotráfico es un factor de distorsión de la justicia.
- *Camacho, Alvaro, SPAIN'S EMPIRE IN THE NEW WORLD THE ROLE OF IDEAS IN INSTITUTIONAL AND SOCIAL CHANGE. p114 - Berkeley, California University Press. 1988; Se confirmó protección de autoridades al narcotráfico.
- *Mesa-Gisbert, Carlos, NUEVA SOCIEDAD. 106. p37 - Caracas, Venezuela. 1990; Piden juicio de responsabilidades contra el ex-ministro Barthélémy.
- *Volger, Gemot, PRESENCIA. p3 - 1991; La reaparición de Antonio Arguedas.
- *Craig, Richard B., IBERO-AMENKANISCHES ARCHIV. 16, 2. p203 - 1990; Senador Cabezas: en el Ejecutivo se interfieren las investigaciones sobre narcotráfico.
- *Dimmoser, Dietmar, REVISTA OCCIDENTAL. 5, 2. p109 - 1988; Comisión de Constitución: Miembros de la Policía y Ministerio del Interior implicados en narcotráfico.
- *Torrico, Gonzalo, LATEINAMERIKA. ANALYSEN UND BERICHTS. 9. p71-110 - 1985; Obispos de La Paz: La amoralidad está destruyendo estructuras de la sociedad boliviana.
- *Anónimo, BOLIVIA 2000. 1. pXI - 1990; Monseñor Genaro Prata: Bolivia no es libre, está sometida a la dependencia, al narcotráfico y a la corrupción.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1987; Inventario de la inmoralidad.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1987; La corrupción.
- *Crespo, Ramiro Julio, PRESENCIA. - 1987; Fue descubierta y desmantelada red de apoyo al narcotráfico.
- *Crespo, Ramiro Julio, HOY. - La Paz. 1986; Paz: el gobierno se esforzará por eliminar la inmoralidad estatal.
- *Crespo, Ramiro Julio, PRESENCIA. - 1987; Ministro del Interior considera que no hay área exenta de corrupción.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1987; Washington Post se refiere a renuncia de Rico Toro.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1990; EE.UU. espera amplia depuración administrativa en Bolivia.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1987; Van tres: renunció ayer Capobianco.
- *Justiniano-Canedo, Oscar, EL DIARIO. - La Paz. 1985; UMOPAR libra una batalla desigual contra el narcotráfico en Chapare.
- *Justiniano-Canedo, Oscar, PRESENCIA. - 1991; Campesinos denuncian atropellos y arbitrariedades de UMOPAR.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1990; Comunicado del Comando general de la Policía Nacional frente a denuncias de encubrimiento al narcotráfico.

- *Anónimo, PRESENCIA. - 1990; Comando policial contra la corrupción en la institución.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1990; Cnl. Rico Toro recibió \$200.000 de García Meza.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1991; Congreso de EE.UU. denuncia corrupción y falta de voluntad en lucha antidroga en Perú y Bolivia.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1991; Países andinos: corrupción dificulta lucha contra el narcotráfico.
- *Benítez-Laroca, Manuel, LA RAZON. - 1991; La corrupción: el mayor obstáculo para las leyes anti-narcóticos.
- *Benítez-Laroca, Manuel, PRESENCIA. - 1991; Cautela en lucha antidroga por transición política.
- *Benítez-Laroca, Manuel, PRESENCIA. - 1990; Informe XIII: El mayor obstáculo en el proceso de intercepción de narcóticos: las Fuerzas Armadas bolivianas.
- *Benítez-Laroca, Manuel, PRESENCIA. - 1987; Informe XIII: Esfuerzos en el control antinarcóticos en países andinos obtuvieron mínimos resultados.
- *Benítez-Laroca, Manuel, PRESENCIA. - 1987; El poder judicial y el narcotráfico.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1991; Ministro del Interior: Hay que cortar corrupción que acompaña al narcotráfico.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1990; Ilustre Colegio de Abogados de La Paz. Comunicado del Colegio de Abogados de La Paz sobre el problema judicial.
- *Levitzky, Melvin, LA RAZON. - 1991; Suspendido juez que liberó a presunto narcotraficante.
- *Levitzky, Melvin, ULTIMA HORA. - 1991; Gobierno disolverá juzgados antidroga.
- *Levitzky, Melvin, PRESENCIA. - 1989; Supresión de juzgados especiales.
- *Levitzky, Melvin, ULTIMA HORA. - 1990; Supertribunales sustituirán a los agónicos juzgados antidrogas.
- *Anónimo, ULTIMA HORA. - 1990; Corte Suprema contraria a creación de supertribunales.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1987; Campesinos ratifican estado de emergencia y movilización.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1987; Cocaleros serán una muralla contra infiltración del narcotráfico.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1987; Campesinos cocaleros apoyan lucha armada.
- *Anónimo, PRESENCIA. - 1990; Pacto obrero-cívico de resistencia a militarización..
- *Presidencia de la República de Bolivia, PRESENCIA. - 1990;
- *Anónimo, ESTRATEGIA NACIONAL DEL DESARROLLO ALTERNATIVO 1990. - La Paz. 1990;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad N° 119 Mayo-Junio de 1992, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.