

CAPITAL CORROSIVO EN BOLIVIA



EL CAPITAL CORROSIVO EN BOLIVIA Y LOS RETOS DE BUENA GOBERNANZA

-PLANTEAMIENTO GENERAL Y PROPUESTAS INICIALES-

Henry Oporto

EL CAPITAL CORROSIVO EN BOLIVIA Y LOS RETOS DE BUENA GOBERNANZA -Planteamiento general y propuestas iniciales-

(documento de trabajo)

La corrupción al descubierto

El año 2001, el periodista e investigador argentino Andrés Oppenheimer, publicó el libro *Ojos Vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*¹, que tuvo un gran impacto en el mundo de la política y los negocios corporativos. El libro examina la corrupción instalada en las democracias emergentes de América Latina, poniendo la lupa en varios escándalos que, en su día, sacudieron a países de la región como Argentina, México, Colombia y otros, y que involucraban a compañías del renombre de IBM y Citibank. *Ojos Vendados* es un intento encomiable y muy profesional de desentrañar las redes de complicidades y negligencias en el mundo de las corporaciones multinacionales y de los Estados que no solo facilitan el negocio de la corrupción, sino que dificultan una lucha eficaz contra este lastre que, a no dudarlo, es un formidable escollo al progreso económico y la consolidación democrática de las naciones que buscan salir del atraso, razón por la cual debería ser del mayor interés de los países desarrollados, y también de las instituciones financieras multilaterales, adoptar medidas para contener la corrupción sistémica.

Para llegar a esta conclusión, el autor toma en cuenta el impacto de la corrupción en el crecimiento económico. Los estudios de Paolo Mauro, economista del Fondo Monetario Internacional -que el libro cita-, muestran que el producto interno bruto de las economías infestadas de corrupción baja casi medio punto anual. “En diez años, esta pérdida suma un cinco por ciento de la tasa de crecimiento, es decir miles de millones de dólares que podrían ser invertidos en la educación o en proyectos de infraestructura”; cifras a las que se añaden los efectos secundarios de la corrupción que derivan de la falta de confianza en el sistema de justicia, como la evasión de impuestos y la fuga de capitales. Si se toma en cuenta todos esos factores -asevera-, los estudios de Mauro serían ampliamente superados por el análisis de un sindicalista argentino que, sin haber realizado los sesudos cálculos de los economistas del FMI, llegó a la conclusión de que este país se arreglaría ‘si todos dejamos de robar por dos años’².

Oppenheimer hace hincapié en que la lucha contra la corrupción no es sólo un imperativo moral sino económico. “En países donde los contratos se consiguen con sobornos y no por medio de una competencia abierta entre empresas, los que

¹ Cf. Andrés Oppenheimer: *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*, Editorial Sudamericana, 2001.

² *Ibid.*, p. 6.

pagan el precio son los ciudadanos comunes. Estos últimos terminan pagando un costo más alto por obras públicas de menor calidad y servicios estatales menos eficientes por no haber sido licitados al postor más competente”, argumenta.

Pero las consecuencias ni siquiera son primordialmente económicas. Quizá lo más pernicioso es que la corrupción provoca un gran escepticismo sobre la justicia y suele dar lugar a la evasión impositiva masiva, la fuga de capitales y el freno a las inversiones domésticas y extranjeras, conjuntamente con el descrédito de las instituciones políticas, la desconfianza en la gestión pública, la desmoralización de los ciudadanos, la pérdida de autoridad moral del Estado y, en última instancia, una crisis de gobernabilidad; por cierto, un problema crítico que en no pocas naciones se asemeja a un mal crónico.

Basado en los casos de corrupción investigados en su libro, Oppenheimer subraya que las reformas económicas de libre mercado se han estancado y no ha habido una mejoría palpable en el nivel de vida de la gente, especialmente de los trabajadores y las clases medias, porque a menudo los funcionarios públicos y los empresarios vinculados con el poder política las han implementado en beneficio propio. “En muchos países de la región -afirma- el “amiguismo”, las conexiones políticas y regalos se han convertido en las claves del éxito económico, en lugar de la modernización de las empresas y el riesgo empresarial”³.

De ahí también el énfasis en el imperativo de medidas drásticas por parte de los gobiernos para cerrar las puertas a la corrupción y mayores controles a las corporaciones internacionales y los bancos. “¿De qué sirve adoptar leyes contra la corrupción si quienes roban al Estado pueden esconder sus fortunas impunemente en bancos internacionales? ¿De qué sirve imponer castigos más severos a quienes reciben sobornos si los países sedes de las grandes multinacionales no toman medidas para frenar a quienes los ofrecen?”. Son preguntas que el autor se hace para colegir que la única manera de detener el robo en gran escala de los fondos públicos y el creciente escepticismo sobre las políticas de mercado es que los países ricos se unan más diligentemente al combate de la corrupción y ayuden a transparentar el movimiento internacional de capitales espurios y dineros mal habidos, en muchos casos procedentes de América Latina.

Varios años después de esta publicación, una investigación del Departamento de Justicia de los Estados Unidos -con la colaboración de algunos gobiernos latinoamericanos- sobre la constructora brasileña Odebrechet, pudo detectar que esta compañía había realizado coimas de dinero y sobornos a presidentes, expresidentes y funcionarios gubernamentales de al menos 12 países, durante los últimos 20 años, para obtener beneficios millonarios en contrataciones públicas.

Según el documento judicial difundido, Odebrecht pagó cientos de millones de dólares en sobornos a partidos políticos, funcionarios extranjeros y sus

³ Ibid., p. 5

representantes en Brasil, financió campañas políticas para obtener favores y contratos de obras públicas del gobierno nacional, de autoridades locales y empresas estatales. Odebrecht es una de las mayores constructoras de Brasil, con operaciones en decenas de países, incluido Estados Unidos. Tras las investigaciones en Brasil, Suiza, Estados Unidos y otros países-, uno de sus fundadores y principal ejecutivo, Marcelo Odebrecht, sería condenado a 19 años de prisión en su país por crímenes de corrupción pasiva, asociación criminal y lavado de dinero.

En el informe del Departamento de Justicia, se establece que “entre 2001 y 2016, Odebrecht, junto a sus cómplices, consciente y deliberadamente conspiró y acordó con otros proveer corruptamente cientos de millones de dólares en pagos y otros objetos de valor a y para el beneficio de funcionarios oficiales extranjeros, partidos políticos, miembros de partidos y candidatos políticos para asegurar una indebida ventaja e influenciar a esos funcionarios a fin de obtener y retener negocios en varios países alrededor del mundo”.

Como se sabe, el caso Odebrecht forma parte de la operación anticorrupción conocida como “Lava Jato”, que la Policía Federal de Brasil ha llevado a cabo desde el año 2014, y que condujo al enjuiciamiento y condena del popular expresidente brasileño Lula Da Silva por corrupción pasiva y lavado de dinero, así como también de decenas de diputados, senadores, gobernadores, líderes políticos, empresarios y ejecutivos del más alto nivel. Las investigaciones revelaron que constructoras brasileñas, pagaban millonarios sobornos para adjudicarse contratos amañados de la petrolera estatal Petrobras.

La Operación Lava Jato es considerada la mayor investigación contra la corrupción en la historia de Brasil, y también la más grande en América Latina. En diciembre de 2016, Odebrecht aceptó haber pagado 788 millones de dólares en sobornos en 12 países, entre ellos Venezuela, Ecuador, Colombia, Argentina, Perú, México, Panamá y República Dominicana. Otras empresas brasileñas del mismo rubro se han visto involucradas en diversos casos relacionados de corrupción, lo que habla de la existencia de una trama de corrupción en gran escala alrededor de las obras públicas y de contratos adjudicados por distintas instancias estatales de dichos países.

Así, en el Perú han sido investigados los expresidentes Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala y Pedro Pablo Kuczynski, además de la líder opositora Keiko Fujimori, hija del expresidente Alberto Fujimori; y los exalcaldes de la Ciudad de Lima, Susana Villarán y Luis Castañeda. En Ecuador, el exvicepresidente Jorge Glas, y mano derecha del expresidente Rafael Correa -él mismo investigado-, fue condenado a seis años de prisión por su participación en la trama de corrupción de Odebrecht. Esos y otros episodios dan una medida del terremoto político desatado por los escándalos de corrupción alrededor de los proyectos adjudicados a compañías constructoras en procesos administrativos preñados de defectos, contravenciones a la ley y faltos de transparencia,

irregularidades que han desvelado la vulnerabilidad de los estados latinoamericanos frente al fenómeno de la corrupción.

Bien es cierto que la capacidad de reacción no ha sido la misma. Así, por ejemplo, la independencia y fortaleza institucional del sistema judicial en Brasil, ha permitido llevar a cabo la Operación Lava Jato y de modo tal que los hechos de corrupción no han quedado impunes. En otros países, por el contrario, es más bien la debilidad del sistema judicial y su subordinación al poder político lo que explica que la trama de corrupción permanezca en la obscuridad y que poco o nada se hubiese avanzado en los procesos judiciales. Con todo, es indiscutible que la Operación Lava Jato ha tenido el efecto de socavar la estabilidad política e institucional y poner en entredicho los sistemas de gobierno.

Por cierto, Bolivia no ha sido ajena a la tormenta del caso Lava Jato. De hecho, los informes de la Policía Federal de Brasil y el Ministerio de Justicia de ese país sobre las ramificaciones externas de los casos investigados, salpicaron también a nuestro país, y la prensa nacional se ha hecho eco de ello, amplificando sus repercusiones⁴. Es así que la Asamblea Legislativa tuvo que abrir una investigación de las denuncias de soborno en la construcción de carreteras en Bolivia por parte de las constructoras brasileñas Camargo Correa, Queiróz Galvao, OAS y la misma Odebrecht. Con base en los documentos aportados por organismos oficiales del país vecino, la investigación indagó indicios de delitos y responsabilidades en las administraciones de los presidentes Eduardo Rodríguez Veltzé, Carlos Mesa y Evo Morales, en el período 2005-2008.

Los trascendidos de tales investigaciones desvelaron el pago de sobornos y depósitos en cuentas de los Estados Unidos, estimados en 460.000 dólares, por la empresa Camargo Correa, encargada de construir la carretera Roboré-El Carmen, en el departamento de Santa Cruz. Un tramo de esta vía, de 139,2 kilómetros, fue inaugurado en 2008 por los presidentes Evo Morales y Lula da Silva; la obra demandó una inversión de 97.156.407 dólares, financiado en parte por el Banco do Brasil, y otra parte por el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)⁵.

La investigación parlamentaria, conducida por miembros del partido de gobierno, propició el inicio de procesos judiciales en contra funcionarios de los gobiernos en cuyas gestiones se suscribieron los contratos y se ejecutaron las obras. Sin embargo, la investigación avanzó muy poco en el esclarecimiento de los hechos y ha dejado muchas dudas sobre su imparcialidad y sus conclusiones. La comisión legislativa del caso Lava Jato ampliaría posteriormente sus indagaciones a otras

⁴ Cf., “Los correos de los sobornos, el caso Lava Jato en Bolivia”, Reportaje Especial, El Deber, 5 de noviembre, 2018. El Deber se unió a la red **Investiga Lava Jato**, un proyecto colaborativo integrado por más de veinte periodistas de América Latina y África para investigar el caso de corrupción más importante en los últimos tiempos.

obras en los sectores de hidrocarburos y energía, sin que por ahora se conozcan sus resultados.

La asistencia de potencias autoritarias

La Operación Lava Jato y sus ramificaciones en varios países de la región, incluida Bolivia, es un antecedente importante para situar el contexto en el que se desarrolla la presencia de empresas procedentes de naciones gobernadas por regímenes autoritarios como China, Rusia y Venezuela, y que de un tiempo a esta parte suscita la atención de la opinión pública por episodios de corrupción o por conflictos políticos, judiciales, laborales o ambientales en la ejecución de proyectos de infraestructura y contrataciones públicas y, a veces también, con la participación de empresas de esos mismos países. Muchos de estos proyectos son financiados con recursos de programas oficiales de sus propios gobiernos, principalmente de la República Popular China.

Al respecto, un estudio de la fundación argentina CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento)⁶, acerca de la ayuda financiera oficial y la asistencia para el desarrollo por parte de estados con “democracias de baja intensidad” (concepto que alude a los regímenes imperantes en China, Rusia, Venezuela y otros), encuentra que dicha asistencia viene acompañada de la expansión del clientelismo político, menor transparencia, represión política y otras fallas de gobernanza, incluyendo hechos de corrupción. El estudio identifica “una serie de mecanismos de financiamiento que logran saltar las normativas establecidas en torno a los mecanismos de selección de proyectos de inversión pública, contrataciones públicas, marcos regulatorios sectoriales y contabilidad pública. De esta forma, los proyectos de infraestructura financiados suelen estar emparentados con procesos de contratación directa poco transparentes, carentes de concursos de precios y de estudios de factibilidad económica e impacto ambiental”⁷.

Un aspecto interesante del estudio de CIPPEC sobre varios procesos de inversión pública en la Argentina, con flujos de ayuda provenientes de la República Popular China, la Federación Rusa y Venezuela, es que documenta una serie de deficiencias de administración atadas a la asistencia financiera e inversiones en infraestructura patrocinadas por esos estados, de tal manera que “dichos flujos de ayuda financiera pueden afectar la aplicación de las buenas prácticas de gobernanza en Argentina”⁸. Desde ya, los acuerdos firmados para la canalización de esta clase de recursos externos oficiales “se encontrarían excluidos del marco legal que regula las contrataciones públicas. Por ejemplo, el Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones firmado con la República Popular China, en materia de infraestructura, permite la adjudicación directa de

⁶ CIPPEC: “La Gobernanza de la Asistencia Financiera Internacional en empresas públicas de Infraestructura”, Informe de Consultoría, 2018.

⁷ Ibid., p. 3.

⁸ Ibid.

obras, omitiendo así el proceso de licitación como procedimiento para la contratación de obras públicas”⁹.

La adjudicación directa de contratos de obras, al margen de procesos de licitación pública, es también una práctica generalizada en la experiencia boliviana de las últimas dos décadas. Al respecto, una investigación realizada en el ámbito parlamentario sobre los contratos de obras y compras de bienes y servicios en el sector público¹⁰, halló innumerables transgresiones legales bajo la figura de “contrataciones directas”, al punto de que esta modalidad se habría convertido en una coartada para eludir el proceso de licitación y competencia pública, estipulado por ley y, de ese modo, favorecer la adjudicación fraudulenta a empresas con conexiones políticas. El reporte parlamentario da cuenta de contrataciones directas por más de 21.000 millones de bolivianos (algo más de 3.000 millones de dólares), entre los años 2006 y 2019, aunque el monto adjudicado podría ser mayor. El informe sustenta su estimación en una revisión prolija de 66 decretos supremos, que autorizan contrataciones directas, incumpliendo el procedimiento definido en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, y sobre todo la modalidad de licitación pública aplicable a todo proceso de contratación por un monto superior a un millón de bolivianos.

Según el mismo reporte, el uso excesivo y arbitrario de la modalidad de contratación por invitación directa, prevista solo para situaciones excepcionales y sujeto a requisitos específicos y estrictos, habría determinado “que las Contrataciones Directas pasaran de ser la excepción a ser la regla general, desnaturalizando así la transparencia y, por ende, la confiabilidad en los procesos de contratación que realiza el Estado boliviano”¹¹.

El uso discrecional de las contrataciones directas por parte del Estado en la adjudicación de obras y adquisiciones a empresas extranjeras y enmarcadas en convenios de cooperación intergubernamental (que también es la experiencia argentina), explicaría en parte las denuncias de corrupción en los proyectos de infraestructura en Bolivia y en otros casos de contratos públicos, muchos de ellos con la participación de empresas estatales y privadas de China. De hecho, el informe parlamentario centra su interés en las actuaciones de la china CAMC ENGINEERING CO., la construcción de la Planta de Propileno y Polipropileno, la compra de Barcazas Chinas y otros proyectos, como casos bullados casos e ilustrativos de negocios turbios y con fuertes indicios de corrupción.

Precisamente, son este tipo de problemas asociados a la presencia de empresas extranjeras procedentes de China, Rusia y Venezuela, los que enmarcan el objeto de la investigación que un equipo de la Fundación Milenio ha llevado a cabo en el curso de este año sobre el fenómeno que denominamos “capital corrosivo”. En las

⁹ Ibid.

¹⁰ Senador Oscar Ortiz Antelo: *Las contrataciones directas: facilitando la corrupción*, Cámara Legislativa, Asamblea Legislativa, 2019.

¹¹ Ibid., p. 5.

páginas y capítulos que siguen, se resumen y exponen los principales hallazgos y conclusiones del trabajo realizado desde una perspectiva académica.

Debemos dejar en claro, sin embargo, que el propósito del estudio no es desvelar casos concretos de corrupción o analizar sus pormenores. De hecho, muchos de tales casos son muy conocidos por la opinión pública, y existen varios informes parlamentarios y reportajes periodísticos que se han ocupado de ellos. Tampoco se trata de atacar o descalificar al capital extranjero *per sé*, y menos aún a la cooperación financiera de gobiernos u organismos internacionales. Lejos de ello, estamos persuadidos de que esta cooperación es conveniente y puede arrojar frutos positivos para nuestro país. Y pensamos lo mismo de la inversión extranjera que aporta capital, tecnología, gerenciamiento, mercados y recursos humanos y se desempeña con respeto de la legalidad, los derechos laborales, el cuidado del medio ambiente y en interacción constructiva con las comunidades locales.

Y justamente por ello, es menester deslindar lo que es una cooperación genuina y de interés y beneficios recíprocos razonables, de otras formas cuestionables de asistencia financiera y de malas prácticas empresariales que son fuente de ilegalidad y desinstitucionalización y con efectos tóxicos que dejan un legado de destrucción de valores de integridad y ética en la función pública, al extremo de desacreditar al capital extranjero, a los gobiernos y organismos de cooperación.

Dicho esto, nos anima ante todo el interés intelectual de captar la lógica que marca el desenvolvimiento de los negocios tipificados como “capital corrosivo”; y también comprenderlo mejor en sus distintas manifestaciones y dimensiones, entender las circunstancias económicas, políticas y sociales que hacen posible esa clase de negocios y en cierto modo los incentivan. Y todo ello con el fin de proponer medidas de política pública y de reformas institucionales que impidan su reproducción y, en última instancia, que cierren las oportunidades que favorecen y facilitan el capital corrosivo y sus implicaciones perniciosas.

La naturaleza del capital corrosivo

El fenómeno del capital corrosivo refiere un tipo de negocios espurios, basados en malas prácticas empresariales, y con efectos sensibles de erosión de la institucionalidad y de un orden de legalidad, idoneidad y ética en el servicio público y en las relaciones del Estado con los agentes privados y que, por todo eso, socavan la buena gobernanza¹², entorpecen y extravían el camino del crecimiento económico sostenido.

¹² Empleamos el término “gobernanza”, como sinónimo de “governabilidad”, en su acepción más amplia; esto es: (1) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; (2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y (3) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos. Cf. Juan Oriol Prats: “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol...

En ese sentido, la idea del capital corrosivo tiene mucho que ver con los movimientos de capital de estados autoritarios como China, Rusia y Venezuela, mayormente opacos y de dudosa legitimidad, pero que constituyen piezas clave de sus estrategias de poder en la esfera internacional. Especialmente tratándose de China, tal como lo advierte Robert D. Kaplan¹³, sus gobernantes buscan acrecentar su influencia en distintas regiones del mundo mucho más mediante el comercio que por la coacción, y es también parte de su estrategia de “poder blando” mostrar al mundo su exitoso modelo de “crecimiento autoritario” como alternativa al capitalismo occidental¹⁴.

Lo que importa subrayar es que el flujo de recursos financieros procedente de países con regímenes autocráticos suele tener como contrapartida, en las economías receptoras, como Bolivia y otras de la región, un efecto de menoscabo de sus sistemas institucionales y jurídico. Hablamos, pues, de actuaciones empresariales y movimientos de capital, lindantes en la corrupción, que vulneran el Estado de Derecho, la separación de poderes, la fiscalización y control gubernamental y, último término, la gobernanza democrática.

En efecto, la presencia del capital corrosivo conlleva un mayor riesgo de corrupción, debido a: (1) La aplicación de normas (o la vulneración y distorsión de las preexistentes), que son permisivas y funcionales a las prácticas corrosivas, particularmente en los procesos de contrataciones públicas; (2) La ausencia de transparencia y rendición de cuentas y las restricciones a la apertura del mercado y la libre competencia; (3) la falta de acción oportuna y eficaz de los órganos judiciales para investigar, procesar y sancionar los posibles delitos.

En la situación boliviana se pone de manifiesto que el capital corrosivo ha llegado al país predominantemente bajo la modalidad de financiamiento externo para contrataciones estatales de empresas proveedoras de bienes y servicios. En cambio, la modalidad de inversión extranjera directa (IED) ha sido y es marginal. Esto es bastante diferente de lo que se observa en otros países latinoamericanos, en los cuales la IED de compañías de países con modelos de capitalismo autoritario, como son China y Rusia, es relevante.

¹³ Cf. Robert. D. Kaplan: *La venganza de la geografía*, RBA, 2018.

¹⁴ El término “crecimiento autoritario” ha sido acuñado por Acemoglu y Robinson, en su libro *Por qué fracasan los países*, para caracterizar el modelo económico vigente en países como China y Rusia, tutelado por un Estado autoritario, y casi siempre dominado por empresas estatales, y con problemas de corrupción sistémica, pero que no es óbice para que a su amparo se amasen grandes fortunas individuales y se desarrolle un sector privado oligárquico y con gran proyección internacional. La Rusia de Putin, por su lado, ha surgido como un poderoso Estado rentista, gracias a sus enormes reservas de gas y petróleo; rentismo que lo asemeja más a los estados de Bolivia y Venezuela. Para Stefanov y Vladimirov, investigadores del Center for the Study of Democracy, en Estados Unidos, el sistema híbrido de capitalismo estatal facilita que los poderes chino y ruso puedan desplegar su presencia en las economías de países con sistemas parecidos o en democracias emergentes con instituciones débiles. Véase, su ensayo: *Deal and the Dark. Russian capital corrosive in the Latin American*, Sharp Power Democratic Resilience Series, November 2020, NED-Forum.

Ahora bien, que el fenómeno del capital corrosivo hubiese tomado un mayor ímpetu y protagonismo en la realidad económica latinoamericana, tiene mucho que ver con el contexto de cambios geopolíticos globales, regionales y nacionales de las últimas dos décadas. Recapitulemos estos cambios.

El nuevo escenario internacional

Sin duda, uno de los cambios más importantes es el ascenso de China como potencia mundial y su proyección económica en América Latina. China se ha convertido en el primer socio comercial de varios países de la región, en los que la cooperación económica y las inversiones directas de empresas china son crecientemente importantes. Para algunos, especialmente aquellos con dificultades de acceso a los mercados de capital, los préstamos de China son ya su principal fuente de créditos soberanos. En cuanto a IED, el volumen de los flujos es también significativo, predominantemente en energía y minerales. Esto haría parte de la política de internacionalización de empresas chinas, mediante esquemas de inversión extranjera, diversificación de productos y promoción de marcas chinas en el exterior¹⁵.

El aumento de la presencia china en Latinoamérica corre paralelo a los esfuerzos de Rusia por expandir su comercio e influencia política en la región, y sobre todo en países con regímenes que desafían el poderío de Estados Unidos, como son Cuba, Venezuela, Nicaragua y Bolivia¹⁶. Tanto China como Rusia, intentan aprovechar el retroceso que experimenta la influencia económica y política en las Américas de los Estados Unidos, y en parte también de Europa.

Desde principios de siglo ha sido visible, aunque con altibajos, el auge de gobiernos populistas de izquierda la región, que defienden modelos de desarrollo nacionalistas y centrados en el papel del Estado, el control estatal de los recursos naturales y políticas redistributivas clientelares. Los países con gobiernos democráticos, por su parte, han tenido dificultades para afirmar sistemas de democracia liberal estables y consolidar senderos sustentables de desarrollo económico, con menos pobreza y con avance sostenido de la clase media.

El ciclo populista en Bolivia

La apertura de un ciclo político en Bolivia, a partir del año 2006, se inscribe dentro de la corriente de regímenes populistas y autoritarios de izquierda. Este ciclo viene a continuación de un período de dos décadas de restablecimiento del régimen democrático y de un proceso de reformas de mercado que, en su día, pusieron a Bolivia en la ruta de la modernización política y la construcción de un sistema económico con participación estelar del capital privado nacional y extranjero. Reformas que, empero, no pudieron superar la prueba de una severa crisis

¹⁵ Daniel Agramont y Gustavo Bonifaz: *El desembarco chino en América Latina y su manifestación en Bolivia*, Friedrich Ebert Stiftung-Plural editores, 2018, pp. 18-23.

¹⁶ Cf. Ruslan Stefanov y Martin Vladimirov, *Ibid.*

económica y social de principios de los años 2000 y acabaron abruptamente con el arribo al poder de un movimiento político antisistémico (el Movimiento al Socialismo), con raíces indigenistas y un caudillo carismático: Evo Morales.

A partir de entonces, la política boliviana ha estado dominada por un régimen autocrático y corporativo, que ha atacado el modelo de economía de mercado, para sustituirlo por otro modelo de capitalismo de Estado¹⁷, de nacionalización de los recursos naturales y de fuertes restricciones y barreras a la libertad económica, la iniciativa priva y la competencia empresarial.

En política exterior, el gobierno de Evo Morales optó por el alineamiento con Cuba, Venezuela y Nicaragua, conformando el bloque del ALBA (Alianza Bolivariana de los Pueblos de las Américas), a la vez que buscó construir alianzas estrechas con potencias mundiales como China y Rusia e incluso Irán.

Al gobierno del MAS le tocó la fortuna de una inusitada bonanza económica, debido al *boom* de las materias primas en el mercado mundial entre los años 2004-2014 y que para Bolivia supuso un caudal de ingresos externos nunca experimentado en su historia, principalmente de las exportaciones de gas natural a los mercados de Brasil y Argentina, ingresos que resultarían fundamentales para la estabilidad política del régimen y, consiguientemente, para dar impulso y sustentación al modelo de capitalismo de Estado. Por primera vez en varias décadas, la economía boliviana consiguió equilibrar las cuentas fiscales y disponer de excedentes para dinamizar el mercado interno y encarar ambiciosos proyectos de infraestructura e industrialización de recursos naturales, por cuenta de la inversión pública y la gestión directa de empresas estatales.

Gracias a la bonanza de ingresos externos por exportaciones, Bolivia se hizo muchos menos dependiente de la ayuda internacional, y en particular de los préstamos y donaciones de organismos multilaterales, así como de la cooperación

¹⁷ El capitalismo de Estado, reimplantado por el MAS con matices corporativos y socializantes, tiene una historia que se remonta a la Revolución Nacional de 1952. Se lo puede definir como un sistema económico dirigido y tutelado por el Estado, que no niega la participación de la empresa privada pero que sí la subalterniza y maniata; la iniciativa privada debe operar en los resquicios que deja la omnipresencia estatal y en muchos casos limitada a trabajar para el sector público, lo cual no es óbice para que ciertos grupos privados consigan grandes beneficios de una relación privilegiada con el aparato público. El capitalismo estatal corresponde al capitalismo “político”, del que habló Max Weber, por oposición al capitalismo competitivo, que predomina en el mundo desde hace siglos y bajo cuyas reglas la economía moderna se ha expandido y ha optimizado la producción de bienes y, con ello, la generación de riqueza para la humanidad. En el capitalismo de Estado o político, por el contrario, la acumulación de capital no depende de la destreza de empresas para competir bajo reglas iguales sobre un escenario protegido por instituciones sólidas; las ganancias se siguen generando, pero en condiciones mucho menos transparentes que en el mercado: el Estado es quien controla el “acceso” a dichas ganancias y usa este poder de manera discrecional. Cf. Fernando Molina y Henry Oporto (ed.): *Capitalismos en Bolivia. Los dilemas del desarrollo*, Fundación Pazos Kanki, 2011.

de Estados Unidos, para financiar sus programas de inversión pública y equilibrar la balanza de pagos, que fue lo habitual en la historia del país.

Además, tuvo el espacio fiscal para financiarse adicionalmente en el mercado de capitales y recurrir a créditos de China y Venezuela, con los cuales el gobierno de Evo Morales se sintió emparentado ideológica y políticamente. En particular, estrecha amistad con el gobierno de Pekín le dio la posibilidad de movilizar recursos financieros desde el gigante asiático a través de varios créditos oficiales otorgados por sus bancos estatales y que luego se destinarían a las obras públicas ejecutadas, muchos de ellas, por empresas chinas contratadas por el Estado boliviano como constructoras y proveedoras de servicios y equipamiento¹⁸.

La importancia de China como fuente de financiación para Bolivia, se percibe claramente en la evolución de las cifras de endeudamiento con el país asiático. Este endeudamiento arrancó en 2003 con un monto bajísimo, equivalente a apenas el 0,3 por ciento de la deuda total boliviana. Sin embargo, a partir de 2005 comienza una trayectoria de crecimiento, y ya para el año 2011 alcanzaba una cifra de 171 millones de dólares; en 2019 se había multiplicado por 64 veces con relación a año 2003, representando el 9,2 por ciento de la deuda total¹⁹. El aspecto más relevante es que China se ha convertido en el mayor prestamista bilateral de Bolivia, muy por delante de otras naciones acreedoras²⁰.

También el intercambio comercial entre Bolivia y China ha crecido intensamente. De 2005 a 2018, Bolivia ha multiplicado sus exportaciones a China en 19 veces y las importaciones en 13 veces, aunque la balanza comercial arroja un enorme saldo deficitario en contra de Bolivia. Para el año 2019, el 4,5 por ciento del total de las exportaciones se dirigió a China, mientras que el 22 por ciento de las importaciones provino de ese país. Ello da una medida de la importancia que ha cobrado el comercio bilateral boliviano-chino, especialmente por el lado de las importaciones. Si en 2000 China ocupaba el séptimo lugar en el ranking de las importaciones bolivianas, ya para 2015 se había convertido en el principal origen de éstas, lo que implica que la economía boliviana es cada vez más dependiente de las importaciones de China²¹.

A diferencia de la relación con China, la cooperación con Rusia parece haber seguido un patrón más político que económico. Si bien hubo sendas declaraciones

¹⁸ Para el investigador norteamericano Evan Ellis, Bolivia, en la proyección internacional de la China, destaca como un caso de concentración en aprovisionamiento de bienes y servicios, sin inversión de capital. Añade que a Pekín les interesaría promover este modelo de cooperación y replicarlo en otros países. Véase, su ensayo "Participación china en Bolivia. Recursos, oportunidades y ubicación estratégica", www.fundacion-milenio.org

¹⁹ La deuda bilateral con China será explicada más ampliamente en el siguiente capítulo de este libro.

²⁰ El libro de Agramont y Bonifaz (Ibid., p. 71) relievra también este hecho. Sus datos a 2016 muestran que China había llegado a concentrar el 84 por ciento de la deuda bilateral de Bolivia, superando por más de 10 veces a los siguientes acreedores: Brasil y Alemania.

²¹ Ibid., p. 46.

de intenciones, convenios firmados y encuentros al más alto nivel gubernamental, en los hechos el intercambio comercial entre Bolivia y Rusia no ha mostrado progresos y sigue siendo incipiente y marginal, tanto en exportaciones como en importaciones, y limitado a muy pocos productos y servicios²².

De la agenda de cooperación bilateral, varias veces anunciada, abarcando cuestiones de petróleo y gas, metalurgia y minería, agropecuaria, salubridad, ciencia, lucha antidrogas y cooperación técnico-militar, los acuerdos prominentes se refieren a la participación de la estatal rusa GAZPROM en labores exploratorias de nuevas reservas de gas natural y petróleo²³. Desde el año 2008, se habló mucho en esferas oficiales de una sociedad empresarial conformada por GAZPROM, la francesa Total y la boliviana YPFB, para realizar inversiones exploratorias estimadas en 1.000 millones de dólares, pero que sin embargo no prosperaron. Tampoco se conoce mucho de la otorgación de créditos rusos para la compra de armas y equipo logístico en favor las Fuerzas Armadas de Bolivia, en el marco de un programa de cooperación técnico-militar, y que al parecer tampoco ha llegado a materializarse plenamente²⁴.

En ese marco poco auspicioso, el proyecto que sí ha logrado encaminarse con la cooperación rusa, es la construcción del Centro de Investigación y Desarrollo en Tecnología Nuclear (CIDTN), en la ciudad de El Alto, y una inversión anunciada de 300 millones de dólares, por cuenta del gobierno de Bolivia. La construcción ha sido encargada a la compañía Rusatom Overseas, dentro de un convenio intergubernamental suscrito el año 2017. Rusatom Overseas es subsidiaria de Rosatom, la corporación nuclear estatal de la Federación Rusa que agrupa a más de 350 empresas nucleares, y responsable de los proyectos de tecnología nuclear en mercados extranjeros. El CIDTN está concebido con tres componentes: el Complejo Ciclotrón-Radiofarmacia Preclínica, la Planta Multipropósito de Irradiación y el Reactor Nuclear de Investigación²⁵. El proyecto supone para Bolivia incursionar en el campo de las aplicaciones de la tecnología nuclear, aunque su puesta en marcha despierta controversia²⁶.

²² Cf. Elvis Ojeda Calluni: "Bolivia y Rusia: cooperación para el desarrollo", www.fundacion-milenio.org

²³ Ibid. También, Stefanov y Vladimirov, Ibid.

²⁴ Ojeda Calluni, Ibid.

²⁵ "El centro de investigación nuclear que se construye en Bolivia tendrá características únicas a nivel mundial", Reporte Energía, 22/03/2019, www.reporteenergía.com.

²⁶ Por ejemplo, el físico y académico Franceso Zaratti, ha cuestionado la utilidad y conveniencia de que Bolivia se haya embarcado en un proyecto de energía nuclear: "Bolivia necesita priorizar las energías renovables, las cuales son una solución factible para la necesidad energética del país, además de ser amigables con el medio ambiente, lo cual no sucede con la energía nuclear. Además, la elección de Rusia como contraparte y proveedor de toda la tecnología nuclear del Centro de El Alto, significa un error estratégico enorme. Nos volvemos dependientes de una potencia extranjera durante 30 y más años". Entrevista, Los Tiempos, 17/04/2016.

A su turno, la alianza política y diplomática de los gobiernos de Bolivia y Venezuela, dio pie a la cooperación financiera bilateral, inicialmente importante, pero que luego ha perdido relevancia. En efecto, los datos de la deuda con Venezuela comenzaron a escalar en 2006, desde algo más de 26 millones de dólares, hasta llegar en 2011 a los 116.4 millones de dólares (el 12 por ciento de la deuda total boliviana), y luego reducirse prácticamente a cero; probablemente esto se explique por la crisis devastadora que golpea a Venezuela.

Más allá de estas cifras, poco se sabe del alcance real de la cooperación de Venezuela a Bolivia y el destino concreto de los dineros recibidos. El misterio que ha rodeado a la ayuda financiera de Caracas no permite saber qué parte de esa ayuda ha sido crédito y qué otra parte donación; tampoco se conocen las condiciones contractuales y, por tanto, las obligaciones del gobierno boliviano. Con todo, las autoridades han reconocido que entre los años 2006 y 2011, al menos una parte de los dineros venezolanos sustentaron el programa Evo Cumple, de la Unidad de Proyectos Especiales (UPRE) del Ministerio de la Presidencia, encargada de la ejecución de un sin número de obras sociales: unidades escolares, campos de fútbol, coliseos, estadios, mercados y centros de abasto, sedes sindicales y obras menores en salud, riego, saneamiento básico, caminos vecinales, etc. Lo insólito del programa Evo Cumple es que se trata de una acción de gobierno con recursos públicos, pero desprovista de fiscalización y rendición de cuentas; tampoco se conocen de auditorías al programa o a las gestiones de la UPRE -no obstante varias denuncias de casos de corrupción- que dé cuenta de sus resultados, los recursos utilizados, la adjudicación de contratos, y también del papel de la representación diplomática de Venezuela en la administración del programa²⁷.

Tal es, pues, el entorno histórico donde ha tenido lugar el despliegue del capital corrosivo en Bolivia, y en el cual sobresalen las transformaciones políticas y económicas reseñadas líneas arriba.

El rostro del capital corrosivo

Ya se dijo que el advenimiento de prácticas corrosivas en los negocios se ha dado en relación directa con el financiamiento externo para proyectos de inversión pública, sobre todo proveniente de China y Venezuela. La IED, mientras tanto, ha

²⁷ Con respecto a esta última cuestión, la publicación del partido opositor Unidad Nacional, *La verdad del programa Evo Cumple*, señala: “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 la 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 de cajero del programa, y al margen del ordenamiento legal boliviano”; página 10.

sido prácticamente irrelevante. Ya se vio que esto marca una diferencia con otros países de la región a los que sí ha llegado la IED, especialmente de China.

Los datos disponibles ponen de relieve que entre los principales receptores de IED procedente de China están las economías de Brasil, Argentina, Perú, Venezuela y Chile. También se constata que desde el año 2010, la IED de China en Latinoamérica y el Caribe ha registrado un crecimiento notable, y con tendencia a diversificarse en sectores y en modelos de negocios. Es así como la gran potencia asiática ha conseguido posicionarse y afirmarse como un actor de gran relevancia en la economía de la región, incluso en las áreas de infraestructura de transporte, telecomunicaciones y turismo, además de los rubros más tradicionales de su interés como minería y energía²⁸.

En ese contexto, llama la atención que Bolivia permanezca al margen de esta corriente de IED. De acuerdo con el estudio de Agramont y Bonifaz, para el año 2014, la economía boliviana tan solo concentraba el 3.5 por ciento de proyectos de inversión directa, y el valor de éstos no llegaba ni al 1 por ciento del total de la IED de China en Latinoamérica²⁹.

Concentración geográfica de la IED emitida por China en América Latina, excluyendo Bahamas, Islas Caimán e Islas Vírgenes Británicas, 2014

Top 10 receptores en términos de valor de los stocks de las IED de China		Top 10+3 receptores de las IED de China por número de los proyectos		
Brasil	27,4%	Brasil	26,9%	
Perú	19,4%	México	12,2%	
Venezuela	12,3%	Chile	11,9%	
Panamá	7,0%	Argentina	9,2%	
Argentina	6,5%	Perú	6,5%	
Guyana	5,4%	Venezuela	6,0%	
México	4,5%	Ecuador	4,0%	
Ecuador	3,8%	Panamá	3,2%	
Chile	3,2%	Cuyana	0,7%	
Surinam	2,3%	Surinam	0,5%	
Otros	8,2%	Subtotal	81,1%	
Total	100%	Colombia	5,2%	
		Cuba	5,0%	
		Bolivia	3,5%	
		Otros	5,1%	
		Total	100%	

Fuente: Catálogo del Ministerio de Comercio de la República Popular China (MOFCOM, por su sigla en inglés, 2012). Del libro de Agramont y Bonifaz: "El desembarco chino en América Latina y su manifestación en Bolivia, p. 63

²⁸ Cf. Agramont y Bonifaz, *Ibid.*, pp. 61-63

²⁹ *Ibid.*, p. 63.

Queda claro, entonces, que lo significativo en la situación de Bolivia son los negocios de empresas extranjeras con el Estado boliviano, respaldados con préstamos de los países de procedencia de las empresas contratistas, aunque también en algunos casos con dineros del propio Estado u otros préstamos internacionales.

De la presencia y ejecutoria de las empresas extranjeras, mayormente chinas, como proveedoras del sector público, se ocupará un capítulo posterior de este estudio. Por ahora, y en esta parte del trabajo, nos interesa presentar una versión sui géneris del capital corrosivo, trasuntada en una red de empresas privadas con gran influencia política en esferas oficiales. Esto es lo que encontramos en la actuación del grupo Gill Ramírez en Bolivia.

Carlos Gill Ramírez es un empresario paraguayo-venezolano, sobre cuya fortuna y trayectoria empresarial se tejen muchas dudas y especulaciones. El diario Página Siete lo ha calificado como “el mayor magnate de los negocios del Estado boliviano”, en un reportaje que intenta esclarecer la figura del enigmático personaje³⁰. En él, Gill Ramírez se ufana de “mantener contacto directo con el entonces presidente Evo Morales, en comunicaciones telefónicas de al menos una vez por mes”, y de aconsejarlo en proyectos estratégicos para Bolivia, como la construcción del tren bioceánico que debería atravesar la geografía boliviana, conectando los puertos del Atlántico y el Pacífico, y también la construcción de una terminal de granos de uso exclusivo para Bolivia en el puerto General San Martín, en Rosario, Argentina.

Según este reportaje, las actividades del Grupo Gill Ramírez abarcan seis áreas: industria, logística, representaciones comerciales, comercio y franquicias, construcción inmobiliaria y medios de comunicación. Sus emprendimientos en obras de logística en Bolivia sumarían inversiones de más 300 millones de dólares. El empresario, que además es cónsul honorario de Paraguay en Venezuela, también admite ser dueño de varios negocios en Venezuela, entre ellos Wendy's, una famosa franquicia venezolana de comida rápida.

Probablemente debido a sus conexiones con el mundo de la política, y al cierto misterio que envuelve a sus negocios, sobre ellos se abrió una investigación parlamentaria. Fruto de ello es el informe producido por el Senador Oscar Ortiz, bajo el sugestivo título de “Carlos Gill Ramírez: el empresario favorito del MAS”³¹.

El informe atribuye la notoriedad pública de Gill Ramírez a su cercanía con los presidentes venezolanos Hugo Chávez y Nicolás Maduro. Narra que su llegada a Bolivia se dio de la mano de Julio Montes Prado, el primer embajador de

³⁰ “Carlos Gill Ramírez, el mayor magnate de los negocios con el Estado”, Página Siete, 8/07/2018.

³¹ Senador Oscar Ortiz: “Informe de fiscalización. Carlos Gill Ramírez: el empresario favorito del MAS, septiembre 2029.

Venezuela en Bolivia durante el Gobierno de Evo Morales, y quien lo habría vinculado con los círculos de poder y grupos empresariales locales. “Concluidas sus funciones como embajador en 2009 -dice el informe-, Julio Montes Prado mantuvo sus relaciones con Bolivia a través de Carlos Gill Ramírez; por ejemplo, su nombre figura como vicepresidente de la Empresa Ferroviaria Andina, para ese entonces ya de propiedad de Carlos Gill Ramírez”³².

El mismo informe describe con detalle los varios negocios de Gill Ramírez en Bolivia, incluyendo el control accionario de los periódicos La Razón y Extra y del canal de televisión ATB, mediante testaferros y sociedades de inversiones.

Se observa que Gill Ramírez consiguió algo inusitado: ser propietario de las Empresas Ferroviarias Andina y Oriental, adquiriendo el 50% del capital social de ambas compañías, lo cual lo pone en control del sistema ferroviario nacional. Es curioso es que las Empresas Ferroviarias Andina y Oriental sean las únicas del grupo de compañías estatales que en los años 90 fueron privatizadas a través del proceso conocido como “capitalización”, y que el gobierno del MAS se ha cuidado de mantenerlas en el ámbito privado, sin estatizarlas, como sí, en cambio, se hizo con las otras empresas capitalizadas.

El informe parlamentario expone lo que llama el “modus operandi” del empresario paraguayo-venezolano, que consiste en que él mismo, sacando ventaja de sus influencias políticas, “se presenta como representante de inversionistas extranjeros, para negociar con el Estado la adjudicación de contratos de obras públicas, para luego, una vez obtenidos, exigir la subcontratación de empresas menores, también de su propiedad o con importantes porcentajes de acciones, como ‘retribución’ de sus gestiones de lobby”³³.

Esto habría sucedido con la red de teleféricos instalados en las ciudades de La Paz y El Alto, una de las obras emblemáticas del gobierno del MAS, con una inversión de cientos de millones de dólares del Estado, provistos por el Banco Central de Bolivia. “Es conocido por todos -asevera el informe- que Gill Ramírez representó los intereses del Grupo Doppelmayr/Garaventa en las negociaciones con el Estado boliviano que tuvieron la particularidad de adjudicación directa, con un único proponente, para la instalación de 10 líneas del Teleférico en las ciudades de La Paz y El Alto. La ventaja adicional es que la empresa COTIENNE S.A., en la que Gill Ramírez ha manifestado participar, es la principal subcontratista de Teleféricos Doppelmayr Bolivia S.A.”³⁴.

De acuerdo al mismo reporte, la Empresa COTIENNE³⁵ se adjudicó otros contratos con el Estado, entre ellos la instalación de 22 Estaciones Satelitales de

³² Ibid., p. 14

³³ Ibid., 35.

³⁴ Ibid., 29

³⁵ El accionista principal de Cotienne es Mauricio Etienne Solares. De él ha escrito la periodista Lupe Cajías: “Un ejemplo de estos empresarios favorecidos por el poder político es Mauricio Eloy

Regasificación, en la modalidad de contratación directa, y también las obras civiles de instalación de radares civiles y aéreos, como subcontratista de la francesa Thales Air System S.A.S.³⁶

Otro caso que llama la atención de la prensa nacional y extranjera es la relación del grupo Gill Ramírez con la compañía GRAVETAL, una de las más grandes de Bolivia en el rubro de la producción, logística y comercialización de aceite y otros derivados de soya. Aunque Carlos Gill niega su participación en este consorcio, hay varios informes periodísticos que lo vinculan. Así, por ejemplo, la investigación colaborativa **Chavismo INC.** realizada en alianza entre Transparencia Venezuela, la plataforma latinoamericana de periodismo CONNECTAS y la Alianza Rebelde Investiga (ARI)³⁷, señala que los negocios de GRAVETAL son parte de los modos de cooperación entre los gobiernos de Bolivia y Venezuela, tanto así que la compra de la empresa a sus antiguos dueños se habría efectuado con un aporte de fondos públicos venezolanos.

El reporte añade que para ocultar la mano del gobierno de Chávez y evitar cuestionamientos ante la prohibición constitucional que establece que en un rango de 50 kilómetros dentro de las fronteras ningún extranjero puede poseer títulos de propiedad salvo en casos excepcionales (de hecho, GRAVETAL está afectada por esa disposición, dada su ubicación en Puerto Quijarro, en los límites con Brasil), debió recurrirse a un sofisticado esquema de circulación de fondos.

“Inversoja con solo 18 días de existencia compró 99 por ciento de las acciones de GRAVETAL gracias a un préstamo del gobierno de Venezuela. El mismo día que le fueron transferidas las acciones se las otorgó, en calidad de garantía por la deuda, a la empresa Monómeros International LTD, último eslabón de una cadena de propiedad que lleva a la estatal venezolana PDVSA. La compañía es filial de Monómeros Colombo Venezolanos, una subsidiaria de PEQUIVEN, que a su vez es el brazo petroquímico de la petrolera venezolana. Monómeros Colombo Venezolanos es una empresa basada en Colombia y es de las más

Etienne Solares, ligado con Carlos Gill Ramírez en grandes obras civiles como el teleférico o los radares. Etienne es director en la Ferroviaria Andina adquirida por Gill. Carlos Jorge Gómez Nuñez fue su suplente en 2015. Paraguayo beneficiado con contratos sin licitación pública, contactado con la empresa Thales Air Systems SAS, beneficiada a la vez con contratos para el satélite Tupac Katari y la red de radares en 2016. Thales subcontrató a la empresa constructora Gómez Nuñez que creó en cinco días una filial en Bolivia que a la vez subcontrató a la Constructora Etienne SA (Cotienne SA)”. Véase su columna: “Mauricio Etienne y la rosca masista”, El Deber, 13707/2020.

³⁶ Ortiz, *Ibid.*, p. 33

³⁷ Chavismo INC. Los engranajes del capitalismo bolivariano: “Bolivia. El diamante mejor escondido del chavismo”, autor Luis Fernando Cantoral. Chavismo INC., es un proyecto de investigación con participación de periodistas de Venezuela, Estados Unidos, España, Nicaragua, El Salvador, República Dominicana, Argentina y Uruguay

importantes del mercado de fertilizantes en ese país. Fue adquirida por PDVSA en 2006”³⁸.

Otro dato curioso es que el presidente y accionista mayoritario de GRAVETAL es el boliviano Juan Valdivia Almanza, exdiputado oficialista, y a quién también se lo asocia con Carlos Gill Ramírez.

“Se presume que los intereses de Carlos Gill Ramírez en GRAVETAL, radican en la ubicación privilegiada de su complejo agroindustrial asentado a orillas de Arroyo Concepción, en el municipio Puerto Quijarro de la provincia Germán Busch del departamento de Santa Cruz, beneficiándose de las ventajas que ofrece la Hidrovía Paraguay-Paraná, sobre la cual tiene montada gran parte de su operación logística y gran cantidad de proyectos a futuro”³⁹.

No sorprende, en consecuencia, que las revelaciones referidas a los negocios del grupo Gill Ramírez, lleven a la conclusión de que este grupo económico manejaría un esquema de estructuras empresariales, societarias y corporativas, para obtener beneficios ilegítimos, transgrediendo la ley, y al amparo de sus conexiones privilegiadas en las esferas de poder.

Un entorno propicio para el capital corrosivo

No obstante la explicación anterior, las expresiones más evidentes del capital corrosivo solo pueden ser comprendidas si se toma en cuenta el conjunto de condiciones económicas, políticas e institucionales que lo hacen posible. En la experiencia boliviana, se debe enfatizar tres aspectos medulares:

En primer lugar, el modelo de capitalismo de Estado, que, al privilegiar la intervención del Estado en la economía y sustentar el crecimiento en el gasto y la inversión pública, configura un entorno restrictivo para la actividad económica, y sobre todo para las inversiones, la ampliación de oportunidades de negocios y el desarrollo empresarial robusto y eficiente, clausurando o limitando el campo de competencia y condicionando el mismo comportamiento de los agentes económicos.

En segundo lugar, la ausencia de Estado de derecho, traducida en la falta de independencia, separación y equilibrio de poderes, el sometimiento de la justicia al poder político, la anulación de los órganos de control gubernamental y la transparencia en la gestión pública. El resultado de ello es un sistema discrecional y opaco de decisiones políticas, que distorsiona los patrones de conducta y pervierte los incentivos para las empresas y negocios. En ausencia de instituciones transparentes y eficaces, de reglas claras y previsibles y mecanismos confiables de resolución de conflictos, los agentes económicos son proclives a

³⁸ Ibid.

³⁹ Ortiz, Ibid., p. 15.

arroparse de protección y privilegios políticos y tratar de sacar partido de la ilegalidad y los subterfugios, y frecuentemente en connivencia con funcionarios venales, todo lo cual es un caldo de cultivo de las malas prácticas empresariales y, en última instancia, de la corrupción.

La discrecionalidad de las decisiones, como forma de ejercicio del poder político, se refuerza con el carácter corporativo del régimen político, que resulta de la imbricación del partido de gobierno con una red de organizaciones sociales y grupos de interés y cuya consecuencia es la captura del aparato de Estado por sujetos privados que asumen privilegios y extraen ventajas de su posición de poder para obtener beneficios particulares y sectoriales por encima del interés general de la sociedad. El caso del grupo Gill Ramírez (mostrado anteriormente), es un buen ejemplo de esta forma de captura estatal. Pero hay muchos más⁴⁰.

Por último, la ideologización de la política exterior boliviana y su alineamiento con regímenes autoritarios -por cierto, una política ajena a nuestra tradición y vocación histórica-, más inclinados a desafiar y confrontar con las potencias occidentales que a construir procesos de integración económica, comercial y cooperación regional y hemisférica. Como consecuencia de ello, Bolivia ha visto menguadas sus opciones en el campo de las relaciones internacionales y sin posibilidades de sacar ventaja de las oportunidades en el mundo globalizado para propulsar su propio desarrollo nacional.

El resultado de esta orientación errónea no es una mayor soberanía del país, sino lo contrario: Bolivia ha pasado de depender de la asistencia económica de los Estados Unidos y los organismos multilaterales, a depender del apoyo financiero de una fuente precaria y a la postre insostenible, como ha sido el régimen venezolano, y luego, cada vez más, de los recursos de financiamiento de China, y con condicionamientos más severos, como la obligación de contratar a empresas de ese país para los proyectos de inversión pública; las más de las veces al margen de las normas legales de contrataciones y casi siempre violentando los mecanismos de fiscalización y auditoría de los recursos públicos.

La reforma institucional necesaria

La problemática que aborda esta investigación (el capital corrosivo), pone sobre el tapete la cuestión de cómo cerrar el paso a las malas prácticas empresariales y los negocios espurios con el Estado que socaban el buen gobierno, contaminan el clima de negocios y desalientan la inversión correcta. Esta discusión supone, a la vez, pensar en lo que debe hacerse para establecer relaciones sanas y de mutuo beneficio con el capital extranjero y con los gobiernos que cooperan con Bolivia.

⁴⁰ Un análisis más amplio del fenómeno del corporativismo en ejercicio del poder político se puede ver en: Henry Oporto, *¿De vuelta al Estado minero?*, Fundación Pazos Kanki, pp. 17-25, 2013.

Es insólito, por ejemplo, que los bolivianos no podamos actualmente atraer IED, ni siquiera para desarrollar nuestro sector de materias primas, aunque sí lo hemos hecho en otras circunstancias del pasado.

Paradójicamente, en los años precedentes de bonanza, el Estado boliviano fue incapaz de generar confianza en los inversionistas, y de ejercitar políticas competitivas para movilizar la inversión privada extranjera y nacional. Al contrario, se ayuntó al capital privado, y desde entonces sufrimos de una sequía de inversiones, con efectos de largo plazo, ya que nos quedamos sin reservas de gas y minerales para sostener la producción de estos productos esenciales para nuestra economía. Como ya se dijo, esto contrasta con la experiencia de los países vecinos que sí han sido muy exitosos en atraer IED, incluso de China.

Pero no se trata únicamente de voluntad política. El desafío de revisar la relación con el capital internacional conlleva elaborar políticas de reforma institucional que modifiquen el entorno económico y político general. A continuación, un esbozo de esta agenda de reformas:

La economía de Bolivia, cómo no, precisa de políticas de mercado eficaces que ensanchen las oportunidades de negocios, inversiones y creación de empleo. El estatismo imperante, con un sector público sobredimensionado, en particular por el lado de las empresas estatales, es fiscal y financieramente insostenible. Insistir en un modelo de crecimiento asentado en empresas públicas deficitarias, como mayormente lo son, implica reproducir un entorno más propicio para los negocios depredatorios que para un desarrollo empresarial genuino.

Y no es todo. El trato preferencial que se otorga a las empresas públicas y, por extensión a las empresas extranjeras que negocian con el Estado, se contraponen al trato discriminatorio a las empresas privadas nacionales, a quienes se exige el cumplimiento estricto de la ley y son objeto de todo género de controles y presiones, lo cual redundan en un aumento de costos y precios para el consumidor, y también en servicios públicos deficientes.

Al contrario, un nuevo modelo de crecimiento robusto y sostenido debe recrear condiciones de igualdad de oportunidades y ante la ley, para todas las empresas y emprendedores. Lo cual hace imperioso reconstruir el Estado de derecho, con un sistema judicial independiente y reformado, que sea garante de la seguridad jurídica para la inversión y la actividad económica. No puede haber duda de que la barrera efectiva al capital corrosivo es un orden de legalidad plena, y de instituciones sólidas, transparentes y eficaces.

Tales acciones deben venir de la mano de una tercera gran reforma, la reforma administrativa, indispensable para mejorar la calidad de gobierno y transparentar la gestión pública, cerrando las compuertas de la corrupción. Esta reforma podría darse en cinco áreas principales:

- a. El fortalecimiento del sistema de administración de administración y control gubernamental, muy venido a menos, y en particular la institucionalización del régimen de contratación de bienes y servicios, de modo de restaurar la modalidad de licitaciones públicas como regla y contar con dispositivos legales que regulen y disciplinen la inversión pública y las contrataciones estatales con recursos de financiamiento externo.
- b. La transparencia y acceso a la Información pública, mediante la sanción de una ley que haga realidad el derecho ciudadano -garantizado por la Constitución- de conocer y ser informado y que los servidores públicos respondan efectivamente, con el riesgo de ser sancionados si no lo hacen, y fortalecer así el control social y la participación ciudadana en la administración pública.
- c. La profesionalización del servicio público, que presupone de la cualificación del funcionariado, la implementación del servicio civil, la alta gerencia pública y la carrera en el sector público basada en el mérito, de manera de eliminar la discrecionalidad en la contratación de funcionarios, lo mismo que el favoritismo político, el nepotismo y patrimonialismo.
- d. La jerarquización de la función reguladora del Estado, a través de un sistema regulatorio autónomo, altamente profesional y especializado, que asegure un ejercicio eficiente e idóneo de la regulación y fiscalización técnica y con pleno resguardo de los derechos e intereses legítimos del Estado, de las empresas y operadores y de los usuarios de los servicios.
- e. El reordenamiento de las empresas públicas, dotadas de un marco regulatorio moderno, y de las herramientas que les ayuden a administrarse con estándares de eficiencia y alta gerencia, incluyendo normas de gobierno corporativo, a salvo de la intromisión político-partidista, y en un ambiente de competencia y sin privilegios ni ventajas que lesionan la libre competencia, la ética e integridad en el desempeño empresarial.

Abordar estos desafíos de gobernanza no solo permitirá proteger al país de los efectos perversos del capital corrosivo, sino también promover el desarrollo de la institucionalidad y la cultura democráticas.

Recuperar la confianza internacional

Anteriormente nos hemos referido a las tres condiciones generales (el capitalismo de Estado, la carencia de un orden de legalidad y la dependencia de potencias de cuño autoritario) en las que se despliegan las prácticas económicas y políticas más indeseables en una sociedad, como Bolivia, con evidentes carencias institucionales y fragilidad en sus capacidades estatales, y donde la vida política de las últimas dos décadas viene signada por ausencia de buena gobernanza.

Un escenario así es un terreno abonado para las expresiones más destructivas del capital corrosivo y que, a su vez, acentúan la debilidad del Estado y las falencias del sistema de gobierno, contaminando la vida política y socavando las leyes y políticas públicas.

Bolivia tiene asimismo el dilema de repensar sus políticas y condiciones de relacionamiento con el capital internacional. El país requiere captar la inversión extranjera, como lo hacen todos nuestros vecinos, y canalizar créditos internacionales para compensar el ahorro nacional insuficiente. Estos flujos de capital no tienen por qué ser forzosamente corrosivos y tóxicos; mucho depende de los incentivos y las oportunidades. De ahí, también, la importancia de la agenda de reforma institucional esbozada líneas arriba. Las medidas propuestas son necesarias para encauzar sobre nuevas bases la relación con el capital internacional y los flujos financieros de otras naciones.

En ese marco, el mismo relacionamiento con China puede y debe ser replanteado. Su gobierno ha demostrado notable sagacidad para aprovechar las debilidades de otros estados para promover sus propios intereses, pero también que es un actor internacional pragmático, que sabe y puede trabajar sin mayores problemas con gobiernos contrapuestos ideológicamente.

Bolivia tiene, pues, que buscar su propio interés y decidir cuáles de las políticas de potencias extranjeras, como China, Rusia u otras, son más compatibles con su interés nacional de largo plazo. Y lo más importante: demostrar que puede ser un interlocutor serio y confiable, en un relacionamiento de mutuo beneficio.

La Paz, diciembre de 2020