

El capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza



La última producción de la **Fundación Milenio** analiza los flujos financieros vinculados a regímenes no democráticos que aprovechan la debilidad del sistema institucional para propiciar negocios espurios, reproduciendo esa debilidad y socavando los fundamentos democráticos y de un crecimiento económico genuino.

El libro propone un debate sobre las políticas para prevenir contrataciones estatales discrecionales y prácticas empresariales corrosivas, además de las condiciones necesarias para atraer la inversión que la economía boliviana precisa, dentro de un marco de legalidad, buen gobierno y vigilancia ciudadana.

“El nivel técnico de los estudios y la información proporcionada en ellos son de calidad encomiable, lo que hace de la publicación un libro que debe ser leído y debatido”.

Carlos Børth

Analista político y económico

“Al margen de qué países respaldan sus propios intereses y empresas y cómo desean abordar su relación con Bolivia, el libro ofrece un aporte importante para limitar los capitales corrosivos”.

Raúl Peñaranda

Periodista

“El libro es importante porque sus autores han hecho un esfuerzo encomiable por documentar el desarrollo de las relaciones económicas del país con China (y en menor medida con Rusia y Venezuela) durante las últimas dos décadas”.

Antonio Saravia

PhD en economía

Produciendo conocimiento para elevar la calidad de las políticas públicas e impulsar procesos de desarrollo

El libro puede ser descargado libremente de nuestra página: www.fundacion-milenio.org
Síguenos también en: Twitter: @fmilenio • Facebook: @fundacion.milenio

Del prólogo

El libro constituye un testimonio de la capacidad intelectual y erudición de sus autores. Henry Oporto brinda el marco conceptual para el “capitalismo corrosivo”, entrando en detalle sobre la forma en que éste se ha desarrollado en el contexto boliviano. Pacheco ofrece un meticuloso análisis del punto de encuentro entre la dinámica económica internacional y las condiciones económicas y fiscales de Bolivia, en cuyo marco se desarrollaron los proyectos y otras actividades comerciales de la República Popular China y otros actores. Evia documenta ampliamente los acuerdos y proyectos que acordó el gobierno de Morales con China en una variedad de sectores. Peres Velasco examina los proyectos, acuerdos y compromisos mencionados en el contexto del marco legal y regulatorio del Estado boliviano, poniendo al descubierto una serie de problemas y contradicciones, y haciendo recomendaciones constructivas para combatir la corrupción y fortalecer la capacidad de gestión del Estado.

El libro debería ser leído y entendido desde distintas perspectivas. Por un lado, se trata de un excepcional estudio de caso de la confluencia de factores institucionales, geopolíticos, comerciales y otros que condujeron a la creciente corrupción, la disfuncionalidad institucional y el pobre desempeño de un país rico en recursos como Bolivia durante el gobierno de Evo Morales. Más allá del caso boliviano, sin embargo, el trabajo define con gran detalle, rigor metodológico y claridad intelectual el fenómeno destructivo de “capitalismo corrosivo”, que se sitúa en la intersección entre el nuevo populismo de izquierda, el avance general de China en la región, y el papel desempeñado por otros actores.

Robert Evan Ellis
*Investigador del Centro de Estudios
Estratégicos e Internacionales*

La cuestión del capital corrosivo

El concepto de “capital corrosivo” sintetiza un importante fenómeno que afecta a Bolivia: la presencia de capitales pertenecientes o vinculados a regímenes autocráticos que saca ventaja de las fragilidades estatales y de gobierno de otros países para hacer negocios que pueden ser tóxicos para la vida económica y política de estos últimos. El concepto trata un fenómeno que puede dañar al mismo tiempo la democracia y el desarrollo.

La investigación explora los desafíos que plantea la cuestión del capital corrosivo, centrando

su atención en los movimientos de capitales que pueden ser disfuncionales para el país, así como en el entorno económico, político e institucional que los favorece.

El libro publicado busca promover una discusión informada sobre el tema y aportar a la construcción de herramientas eficaces para prevenir malas políticas y prácticas empresariales y, por el contrario, crear condiciones institucionales, normativas, políticas y culturales para atraer y movilizar la buena inversión y las buenas prácticas empresariales.

Un entorno propicio

Las manifestaciones concretas del capital corrosivo sólo pueden ser comprendidas si se toma en cuenta el conjunto de factores y circunstancias que lo hacen posible. En la experiencia boliviana se debe enfatizar tres cuestiones 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 muy limitado para la actividad económica y, sobre todo, para las inversiones privadas, lo mismo que para la ampliación de oportunidades de negocios y el desarrollo empresarial robusto y eficiente.

Segundo, la ausencia de legalidad y Estado de derecho, traducida en la erosión de la indepen-

dencia, separación y equilibrio de poderes, el sometimiento de la justicia por el poder político, la anulación de los órganos de control gubernamental y la falta de rendición de cuentas. En ausencia de instituciones transparentes y eficaces, de reglas claras y pre- visibles y mecanismos confiables de resolución de conflictos, los agentes económicos son proclives a arrojarse de protección y privilegios políticos y tratar de sacar partido de la ilegalidad y los subterfugios, y frecuentemente con la complicidad de funcionarios venales, todo lo cual es un caldo de cultivo de prácticas empresariales ruines y, en última instancia, de la corrupción.

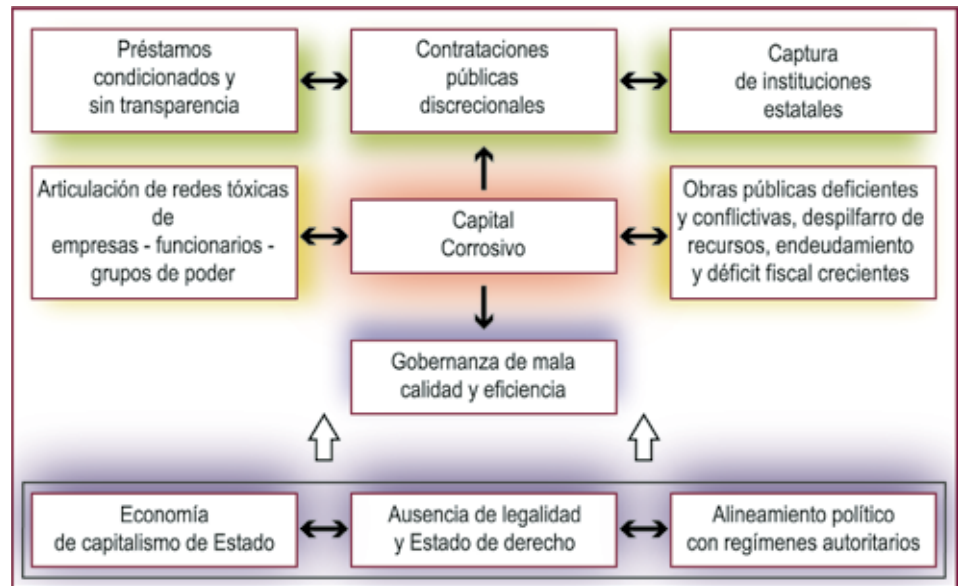
Tercero, la ideologización de la política exterior boliviana y su alineamiento con regímenes

(Sigue en la siguiente página)

(Viene de la anterior página)

autoritarios (una política ajena a la tradición y vocación histórica boliviana), 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, Bolivia ha visto menguadas sus opciones en el campo internacional y sin posibilidades de sacar ventaja de las oportunidades en el mundo globalizado para propulsar su propio crecimiento y transformación.

Todas estas interrelaciones de



los factores y condiciones actúan como vectores del capital corrosivo y sus consecuencias socioeco-

nómicas y políticas.

La figura de arriba representa estas relaciones.

La presencia china en Bolivia

La participación del gobierno de China y de empresas de este país en operaciones económicas con Bolivia, es un tema central en el marco de la investigación sobre el fenómeno del capital corrosivo y las brechas de gobernanza.

El desembarco del gigante asiático en la economía boliviana, como en el resto de economías de América Latina, cobró fuerza a partir del año 2000 y se tornó cada vez más intensa hasta por lo menos el 2010, aunque desde entonces su ritmo parece haberse desacelerado. Son cuatro las áreas en las que se manifiesta la presencia China: (i) el comercio bilateral; (ii) la inversión directa; (iii) la asistencia crediticia; y (iv) la participación de empresas chinas en contratos con el Estado.

Comercio bilateral

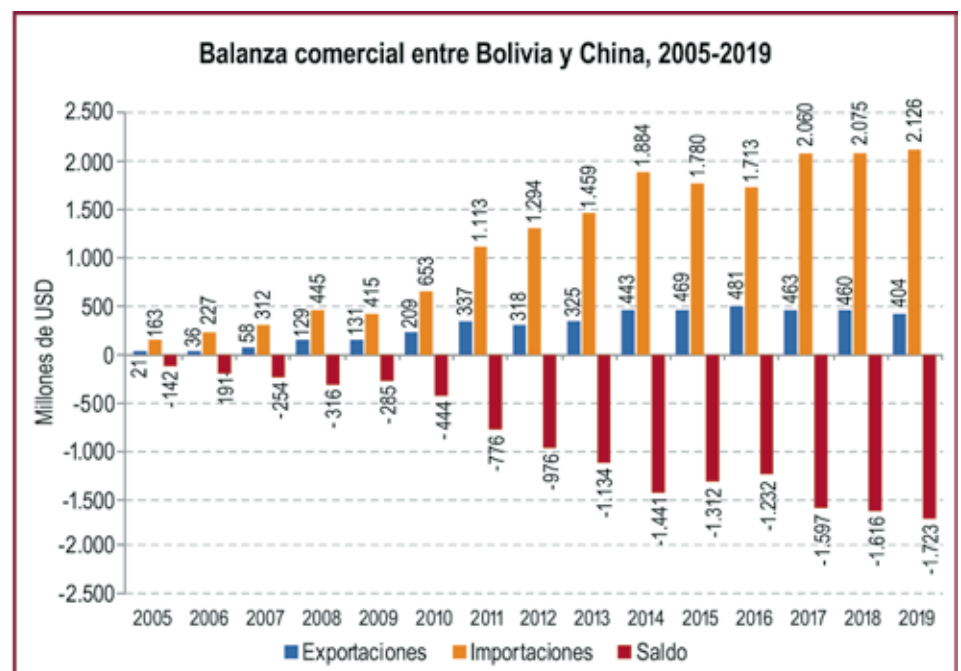
Entre 2005 y 2018, Bolivia multiplicó sus exportaciones a China en 19 veces, y sus impor-

taciones en 13 veces. Sin embargo, la balanza comercial arroja un saldo deficitario para Bolivia.

El contraste importante se advierte en las cifras del comercio exterior boliviano. Así, en 2019 sólo el 4,5 por ciento del total de las exportaciones se dirigieron a China,

en tanto que el 22 por ciento de las importaciones provino de ese país. El 85 por ciento de las exportaciones fueron de zinc, plata y plomo, y el 3 por ciento de carne bovina; mientras que el 74 por ciento de las importaciones fueron de bienes de

(Sigue en la siguiente página)



Fuente: INE. Estadísticas de Comercio Exterior por Países. noviembre 2020.

(Viene de la anterior página)

capital, materias primas, insumos industriales y bienes de consumo.

Inversión directa

La IED en Bolivia fue creciente de 2007 a 2013, pero en comparación al conjunto regional ni el registro más alto alcanzó el uno por ciento.

Deuda externa

El endeudamiento con China comenzó en 2003 con un monto bajísimo, que apenas representaba el 0,3 por ciento del saldo total. Gradualmente fue subiendo, especialmente a partir de 2011, y ya para 2019 se había multiplicado por 64 veces en relación a 2003, significando el 9,2 por ciento de la deuda total.

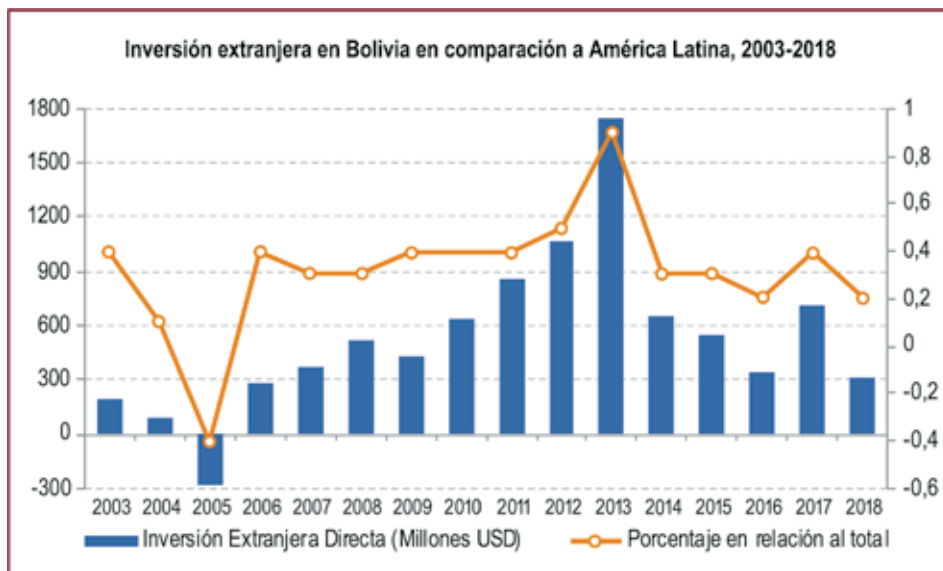
La importancia de los créditos provenientes de China se aprecia mejor en el contexto de la deuda bilateral, o sea la que se adquiere con otros países. Hay que decir que la deuda bilateral, en 2019, significó el 13,2 por ciento del saldo de la deuda total boliviana, después de haber alcanzado la cuarta parte en 2008. En 2003 la deuda con China representó el 2 por ciento de la bilateral, y en 2005 cerca del 30 por ciento. A partir de 2006, durante el gobierno de Evo Morales, se multiplicó por 27 veces; en 2016 contribuyó con el 79,5 por ciento de la deuda bilateral, lo cual ha erigido a China a la categoría de principal acreedor bilateral.

En relación a las tasas de interés, éstas fueron subiendo desde 1,96 por ciento en 2010 hasta 2,4 por ciento en 2019, en consonancia con las tasas acordadas para la deuda bilateral. Con todo, el costo financiero de la deuda con China es mayor al promedio de la deuda bilateral.

Deuda Externa con China, 2003-2019

Año	Saldo	Desembolsos	Transferencias Netas	Porcentaje del Saldo en relación al Saldo Total de la Deuda Externa
	(Millones de USD)			
2003	16,3	0	-	0,3
2004	14,0	0	-	0,3
2005	29,4	21,9	-	0,6
2006	38,6	9,9	7,6	1,2
2007	75,4	35,7	32,9	3,4
2008	79,5	1,7	2,6	4,4
2009	79,5	0	-1,6	3,0
2010	82,2	0,0	-1,6	2,8
2011	170,8	84,4	79,3	4,7
2012	291,4	118,4	110,9	6,9
2013	457,2	160,2	149,3	8,7
2014	535,7	86,1	70,7	9,3
2015	518,9	20,3	-18,9	8,4
2016	571,2	98,5	56,2	7,9
2017	712,6	162,1	103,2	7,5
2018	890,5	234,1	165,8	8,7
2019	1.045,0	199,2	128,1	9,2

Fuente: Banco Central de Bolivia. Informes de la Deuda Externa Pública 2003-2019.



Fuente: INF Estadísticas de Comercio Exterior por Países, noviembre 2020



Empresa Azucarera San Buenaventura, Iturrealde, La Paz (Bolivia)

Empresas contratistas y proveedoras de servicios

El siguiente cuadro enumera las empresas chinas identificadas como proveedoras de servicios de construcción o provisión de bienes al sector público.

Año	Saldo de la Deuda con China (Millones USD)	Porcentaje de la Deuda con China en relación a la Deuda Bilateral	Porcentaje de la Deuda Bilateral en relación a la Deuda Externa Total
2003	16,3	2,0	15,9
2004	14,0	3,6	7,7
2005	29,4	7,0	8,5
2006	38,6	9,5	12,5
2007	75,4	15,8	21,8
2008	79,5	12,8	25,4
2009	79,5	13,4	23,4
2010	82,2	14,2	20,1
2011	170,8	20,0	24,8
2012	291,4	44,5	15,6
2013	457,2	57,0	15,2
2014	535,7	64,2	14,5
2015	518,9	76,3	10,2
2016	571,2	79,5	9,9
2017	712,6	72,2	10,4
2018	890,5	75,1	11,6
2019	1.045,0	70,1	13,2

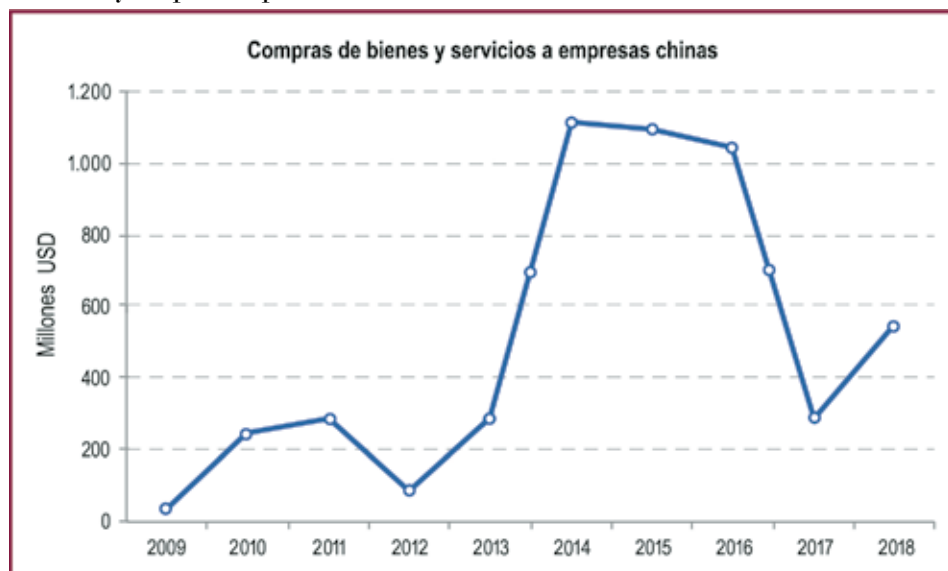
Fuente: Banco Central de Bolivia. Informes de la Deuda Externa Pública 2003-2019.

Seis mil millones de dólares...

El valor de los proyectos y la provisión de servicios por parte de empresas chinas en el período analizado es algo menor a los USD 6.000 millones. De este monto, alrededor de USD 3.000 millones fueron destinados a la construcción de carreteras, USD 900 millones al sector de energía, y alrededor de USD 850 millones al sector industrial. Las empresas con mayor participación son Si-

nohydro (con un monto de USD 1.250 millones), China Railway (USD 800 millones), Harzone (USD 600 millones), y CAMC (USD 500 millones).

El gráfico siguiente muestra la evolución de los montos que el Estado boliviano adjudicó en contratos a empresas chinas. Entre los años 2014 y 2016, las contrataciones superaron los USD 1.000 millones.



Fuente: Elaboración propia en base a contratos de préstamos.

1. BGP
2. CAMC
3. CATIC
4. China Great Wall Industrial Corporation
5. China Harbour Engineering Co.
6. China Harzone
7. CCCC Second Highway Engineering Company Ltd.
8. China International Water & Electric Corp
9. China Railway
10. China Water & Electrics
11. Goldwind
12. Henan Yuguang
13. Hidrochina Kunming Engineering Co.
14. Huawei
15. Hydrochina Zhongang Engineering Corporation
16. Lin Yi Dake Trade Co
17. Linyi Gelon New Battery Materials
18. Norinco
19. Nuclear Industry Nanjing Construction Group
20. Power Petroleum International
21. Baye of China Sucursal Bolivia
22. Sinohydro
23. Powerchina Zonghnang Engineering Corp.
24. Sinopec
25. Sinopec International Petroleum Services Ecuador S.A.
26. SinoSteel
27. Vicstar
28. Xuanwu Overseas S.R.L.

Fuente: Elaboración propia con datos de Agramont y Bonifaz (2018), Evan Ellis (2020), y SICOES.

Síntesis de resultados y conclusiones

Los resultados de la investigación, y que podrán ser puestos a prueba por otros estudios y puntos de vista, se sintetizan en las siguientes conclusiones generales:

- A. Bolivia ha sido receptor por varios años de un flujo importante de capitales para proyectos de inversión pública en infraestructura, plantas industriales, energía y programas sociales. Esta asistencia externa permitió inyectar recursos adicionales a los ingresos del *boom* de las exportaciones de gas natural y minerales, para financiar un presupuesto extraordinario de inversión pública. Sin embargo, concluida la bonanza exportadora, las cuentas públicas se han hecho deficitarias y el crecimiento económico tendió a ralentizarse. Como resultado, el modelo económico presenta signos claros de agotamiento.
- B. En notorio contraste con lo sucedido en otros países de la región, la IED en Bolivia ha sido de mucho menor cuantía y significación; prácticamente no hay ninguna inversión china, rusa o venezolana de relevancia económica, o que se haya establecido en el país con perspectivas de crecimiento.
- C. En la mayoría de los casos la adjudicación de contratos se ha dado bajo la modalidad de invitación directa (recurrente en la adjudicación de obras y contratos públicos), obviándose procedimientos de licitación pública y no siempre por razones justificadas, en contravención de la ley y las normas de contrataciones. Los contratos por invitación directa, también han procedido cuando el financiamiento de los proyectos ha provenido de instancias bolivianas como el BCB y el TGN. Los contratos adjudicados por licitación pública son los menos, y han estado asociados al financiamiento de organismos multilaterales que imponen reglas más estrictas y de cumplimiento general.
- D. El cúmulo de problemas y conflictos verificados en la ejecución de proyectos de inversión pública pone de relieve, de un lado, el mal desempeño de las empresas contratistas y a menudo contrario a las estipulaciones contractuales; y de otro, la incapacidad de los organismos oficiales de ejercitar de forma correcta y oportuna su responsabilidad de supervisar y fiscalizar la ejecución de los contratos, con apego a la ley y los procedimientos establecidos, amén de otras deficiencias en el diseño mismo de los proyectos o de los contratos.
- E. Se desvelan así serios problemas de gobernanza, reflejados en carencias de institucionalidad, servicio público, fiscalización gubernamental, control judicial y vigilancia ciudadana, que tienden a facilitar la comisión de actos irregulares y delictivos. Varios de los casos analizados muestran que los problemas detectados en los contratos y proyectos se asocian con un pobre desempeño de las agencias gubernamentales y múltiples fallas administrativas, además de la manipulación de las normas y reglamentos.
- F. Bolivia es un país vulnerable a la incidencia del capital corrosivo y la acechanza constante de la corrupción, y tanto más por la ausencia de acción oportuna y eficaz del sistema judicial para investigar, procesar y sancionar los delitos.



Yacimientos del Litio Boliviano - Salar de Uyuni, Potosí (Bolivia)

Reformas legales e institucionales

La manera efectiva de cerrar el paso al capital corrosivo y sus efectos nocivos es un orden de legalidad, instituciones sólidas, transparentes y eficaces, lo que hace necesario reconstruir el Estado de derecho y afianzar un sistema judicial independiente que pueda actuar como un garante eficaz de la seguridad jurídica para la inversión y la actividad económica.

Una parte importante de la reforma y modernización del Estado, que el país necesita, tiene que ver con mejorar la calidad de gobierno y transparentar la gestión pública y para lo cual son indispensables medidas como las siguientes:

- El fortalecimiento del sistema de administración y control gubernamental, y en particular institucionalizar el régimen de contratación de bienes y servicios, mediante una ley de con-

trataciones estatales.

- La ley de transparencia y acceso a la información pública, que haga efectivo el derecho constitucional de los ciudadanos de conocer y ser informados sobre los asuntos de interés público.
- La profesionalización de la función pública, basada en el mérito, de manera de jerarquizar el servicio público y combatir el clientelismo, el nepotismo y el patrimonialismo.
- El reordenamiento de las empresas públicas, con un marco regulatorio moderno y herramientas de alta gerencia y gobierno corporativo.
- Modificación y/o complementación del Código de Comercio, para prohibir la constitución de sociedades comerciales multipropósito y ocasionales, disciplinar los

contratos llave en mano con el Estado, impedir vinculaciones interempresariales inconvenientes y llenar vacíos normativos que facilitan las malas prácticas administrativas y comerciales.

- Una política de mejora de la calidad regulatoria que supere el esquema de fiscalización y control político y burocrático, por un modelo de regulación independiente y debidamente institucionalizado, especialmente en el campo de la competencia económica.
- Bolivia debe redefinir su política exterior sobre una base no ideológica, de manera de relacionarse con otros estados y potencias mundiales, en términos de soberanía y cooperación genuina, al tiempo que recrea un ambiente propicio para atraer la inversión extranjera respetuosa de la legalidad y portadora de buenas prácticas empresariales.

Repensar la cooperación internacional

Para Bolivia es imperioso captar la inversión extranjera y canalizar créditos internacionales para compensar el insuficiente ahorro nacional. Estos flujos de capital no tienen por qué ser forzosamente corrosivos; mucho depende de los incentivos y las oportunidades. El dilema del país es decidir cuáles de las políticas de potencias extranjeras son compatibles con nuestro interés permanente y de largo plazo como nación soberana. Y lo más importante: demostrar que

el Estado boliviano puede ser un interlocutor creíble y confiable, en un relacionamiento de mutuo beneficio con otros estados, empresas extranjeras y compañías internacionales, y dentro de una tendencia de mayor transparencia y supervisión de los negocios y convenios.

El problema no está, en absoluto, en hacer negocios y comercio con China o Rusia –en el mundo globalizado, multipolar e interdependiente que vivimos, sería insensato no hacerlo–. La

cuestión que debe preocuparnos es que los recursos y la ayuda de algunas potencias emergentes nos lleven a olvidar o postergar la tarea de abrir a Bolivia al capital internacional, la inversión privada, la integración y cooperación regional y hemisférica; porque esto sí que va en línea con el interés estratégico de modernización y desarrollo democrático de Bolivia.

En esto también consiste el desafío del capital corrosivo y la buena gobernanza.

Valoraciones sobre la investigación del capital corrosivo

Con motivo de la presentación del libro “El capital corrosivo y los retos de buena gobernanza”, la empresa consultora Diagnósis S.R.L. consultó a 17 profesionales, analistas y ejecutivos empresariales sobre sus opiniones respecto de la temática que aborda dicha investigación. A continuación, las conclusiones del informe de la consultora:

- La problemática del capital corrosivo en Bolivia, abordada por la publicación de Fundación Milenio, es percibida por la generalidad de los entrevistados como muy relevante. Están de acuerdo con el análisis presentado en el libro. Se cree, además, que se trata de un “abordaje pionero” que abrirá importantes vetas de análisis y, sobre todo, de propuestas para prevenir los impactos de este tipo de capital en el país.
- En la reflexión de los entrevistados es central el concepto de “debilidad de la institucionalidad” en el Estado. La misma

es percibida como el origen de un conjunto de vulnerabilidades que hacen que el capital corrosivo pueda actuar “impunemente en el país”.

- La debilidad institucional permite la ilegalidad, la falta de transparencia y provee las condiciones adecuadas para la corrupción en las contrataciones estatales.
- La presencia del capital corrosivo no sólo profundiza la debilidad institucional y la corrupción; sino que provoca pérdidas económicas al Estado, y una mayor dependencia hacia países donde se origina este capital debido al incremento de la deuda externa.
- Por otro lado, estas condiciones favorables a la presencia de capital corrosivo en Bolivia (debilidad institucional y corrupción), ahuyentan la inversión extranjera directa “legítima”. La inseguridad jurídica y leyes restrictivas hacia esta inversión, junto con la

crisis económica global, explican por qué Bolivia no es un destino relevante para esta inversión.

- Los entrevistados están de acuerdo con la relevancia y urgencia de la agenda de reformas legislativas y administrativas propuestas por Fundación Milenio, para prevenir los efectos del capital corrosivo.
- Sin embargo, creen que en este momento no están dadas las condiciones para que estas reformas se hagan realidad. Por un lado, no hay la voluntad política en el Gobierno. Por el otro, hay un deterioro de las cuentas fiscales, junto con la escasa inversión extranjera directa en Bolivia.
- La tónica dominante en las opiniones de los entrevistados es continuar con la reflexión y la investigación sobre esta temática abordada de manera pionera por la investigación del equipo de la Fundación Milenio.



Planta de urea y amoníaco - Bulu Bulu, Carrasco, Cochabamba (Bolivia)