

El capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza

**Henry Oporto (Editor)
Napoleón Pacheco
José Luis Evia
Antonio Peres Velasco**

Fundación Milenio

El capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza

Henry Oporto (Editor)
Napoleón Pacheco
José Luis Evia
Antonio Peres Velasco

Fundación Milenio

Oporto Castro, Henry et al.
El capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza
Fundación Milenio / Plural editores, 2021. 20 x 26 cm., 140 p.

D.L.: 4-1-1981-2021
ISBN: 978-9917-30-021-2

Economía / Política / Corrupción / Bolivia

El capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza
© 2021, Oporto Castro, Henry
© 2021, Fundación Milenio / Plural editores

Cuidado de la edición, diseño y armado:
Carlos A. Laserna

Portada:
En base a una imagen de “yingyang:Freepik.com”

Producción:
Plural editores
Av. Ecuador 2337 esq. calle Rosendo Gutiérrez
Teléfono +591 (2) 241-1018, Casilla 5097, La Paz, Bolivia
eMail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

Un sistema político basado en un equilibrio entre Estado, derecho y responsabilidad es una necesidad tanto práctica como moral de todas las sociedades [...].

El principio de legalidad es decisivo para el desarrollo económico; sin derechos de propiedad claros y sin la imposición del cumplimiento de los contratos, resulta difícil que las empresas salgan de pequeños círculos de confianza.

Francis Fukuyama

Contenido

Autores	iii
Presentación	v
Prólogo	vii
Capítulo 1. El capital corrosivo y los retos de buena gobernanza	
– Planteamiento general y agenda de reformas –	1
<i>Henry Oporto</i>	
La corrupción al descubierto	1
La asistencia de potencias autoritarias	5
La naturaleza del capital corrosivo	7
El nuevo escenario internacional	9
El ciclo populista en Bolivia.....	10
El rostro del capital corrosivo	14
Un entorno propicio para el capital corrosivo	19
La reforma institucional necesaria	21
Repensar la cooperación internacional	24
Capítulo 2. Contexto económico y político 2006–2019	
y el capitalismo de Estado	27
<i>Mario Napoleón Pacheco Torrico</i>	
Introducción	27
Tendencias económicas globales.....	28
Desempeño de la economía de Bolivia	30
Crecimiento de las exportaciones de gas.....	32
Neoestatismo o capitalismo de Estado populista	41
Alianzas internacionales	42
La presencia china en Bolivia	44
La cooperación con Rusia	48
La cooperación con Venezuela	49
Resumiendo	50

Capítulo 3. La participación de empresas chinas y los proyectos de obras públicas.....	53
<i>José Luis Evia</i>	
Introducción	53
Inversiones directas	54
Empresas contratistas y proveedoras de servicios	56
Los créditos contratados de China	58
Una muestra de empresas y proyectos	61
China National Construction and Agricultural Machinery Import and Export Corporation (CAMC)	61
China Harzone Industry Co. Ltd.....	70
Compañía Sinosteel Equipment	73
Sinohydro Corporation Limited	74
China Railway International Group Co. Ltd. (Sucursal Bolivia).....	78
Aspectos críticos de los contratos y proyectos ejecutados	80
Comentarios finales	86
Capítulo 4. Aspectos jurídico-administrativos en las contrataciones estatales, la financiación de proyectos y los convenios de cooperación intergubernamental.....	89
<i>Antonio Peres Velasco</i>	
Introducción	89
Relaciones internacionales de soporte	90
Disposiciones legales de referencia	95
Potenciales conductas vulneratorias.....	97
Consideraciones jurídicas	98
Informes de fiscalización parlamentaria	110
Conclusiones	111
Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones finales	113
<i>Henry Oporto</i>	
Bibliografía.....	119
Anexo 1 Empresas contratistas chinas y proyectos de inversión pública.....	127
Anexo 2 Deuda Externa con China y Venezuela	131

Autores

Henry Oporto Castro: Sociólogo, investigador y ensayista. En el servicio público ha sido alto cargo de la Vicepresidencia de la República, Director del Programa Nacional de Gobernabilidad, y Viceministro de Planificación y de Tierras. Es Director de la Fundación Milenio, y Coordinador del proyecto investigativo en Bolivia sobre Capital Corrosivo. Ha publicado varios libros, entre ellos *¿Cómo somos?: ensayo sobre el carácter nacional de los bolivianos* (2019).

Mario Napoleón Pacheco Torrico: Economista de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) de La Paz, Bolivia, con Maestría en Planificación del Desarrollo. Es profesor en los Departamentos de Economía y Ciencia Política y Gestión Pública de la UMSA; fue profesor de la Universidad Católica Boliviana y de programas de posgrado en la Universidad Andina Simón Bolívar, Universidad PIEB y CIDES-UMSA. Asimismo, Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UMSA y en el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Coordinador de Investigaciones de la Fundación Milenio, donde también fue Director Ejecutivo. Tiene varios libros y artículos como autor y en coautoría sobre crecimiento y desarrollo económicos, coyuntura económica e historia económica, publicados en Bolivia y en el exterior.

José Luis Evia: Licenciado en Economía de la Universidad Católica Boliviana. Tiene una Maestría en Economía de la Universidad de Londres (*Queen Mary and Westfield College*). En el sector público ha ejercido el cargo de Oficial Mayor de Finanzas de la Alcaldía Municipal de La Paz y ha sido miembro del Directorio del Banco Central de Bolivia. Actualmente es profesor de la Universidad Católica Boliviana y Consultor Independiente. Ha publicado varios textos sobre economía.

Antonio Peres Velasco: Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, Bolivia. Maestría en Resolución de Conflictos y Mediación de la Universidad de León – España. Exdirector de la Carrera de Derecho y exprofesor de la materia de Filosofía Jurídica de la Universidad Católica Boliviana. Exintendente Legal del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI). Exconsultor y Director del Estudio Jurídico “Peres Velasco y Asociados”.

Presentación

El concepto de “capital corrosivo” desarrollado en este libro permite sintetizar un importante fenómeno que afecta a Bolivia: la presencia de capitales pertenecientes o vinculados a Estados no democráticos que aprovechan la debilidad del sistema institucional y de la seguridad jurídica en otro país para hacer negocios mientras apoyan a los gobiernos autoritarios y populistas manteniendo esa debilidad y contribuyendo a prorrogar su poder. El concepto trata un fenómeno que puede dañar al mismo tiempo la democracia y el desarrollo.

En este libro los autores exploran este concepto y analizan sus consecuencias centrandose su atención en las inversiones realizadas por capitales vinculados a los gobiernos de China, Venezuela y Rusia.

La presencia económica china se empezó a detectar en Bolivia, como en el resto de América Latina, a partir del año 2000 sobre todo por la velocidad de su crecimiento hasta por lo menos el 2010, y aunque ha seguido creciendo desde entonces, su ritmo parece menos acelerado. La presencia venezolana ganó relevancia desde el 2006 y estuvo muy vinculada a los acuerdos políticos entre los presidentes Hugo Chávez y Evo Morales. La presencia rusa parece ser menos significativa ya que a pesar de publicitados anuncios, no se han podido concretar acuerdos que mostraban la intención de un acercamiento, sobre todo en relación a la explotación de gas natural.

Esos recursos llegan en tres formas:

Inversiones directas. No son grandes y se encuentran sobre todo en la minería, accediendo a yacimientos de propiedad estatal mediante arrendamiento.

Contrataciones. Muchas empresas con auspicio o aval gubernamental han accedido a contratos importantes con el Estado que a veces involucran recursos obtenidos mediante créditos atados, pero a veces utilizan solamente recursos de origen boliviano. En la mayor parte de los casos, los contratos son otorgados sin licitación y mediante adjudicación directa.

Créditos. Finalmente, ha aumentado la proporción de deuda con los gobiernos aliados bajo condiciones y contratos que suelen ser de difícil acceso.

Estudiar estos temas resulta particularmente importante cuando la economía se ha ido deslizando hacia la crisis. Las reservas de gas se están agotando por falta de inversiones. Los

principales socios comerciales, Brasil y Argentina, tienen otras fuentes de abastecimiento y enfrentan crecientes problemas. Las exportaciones y los ingresos fiscales han caído y Bolivia enfrenta otra vez déficits en su balanza comercial y en sus cuentas fiscales. Las reservas internacionales caen aceleradamente mientras que la masa monetaria sigue creciendo, lo que pone tensión sobre el tipo de cambio, que se mantiene bajo y estable gracias a recursos que proveen capitales más corrosivos aún, como los de la economía clandestina formada por el narcotráfico y el contrabando.

Este estudio forma parte de un proyecto de investigación que involucra a otros dos países vecinos (Argentina y Chile). El objetivo común es comprender los desafíos que plantea la presencia de capital corrosivo en América Latina, con la perspectiva de fomentar el fortalecimiento institucional y el estado de derecho, para mitigar y neutralizar los efectos del capital corrosivo, y prevenir que esta clase de prácticas nocivas se repitan.

En este libro se presentan los resultados de la investigación hecha en Bolivia por un equipo de cuatro profesionales de alta calidad, que combinaron sus perspectivas procurando una comprensión del capital corrosivo en sus varias facetas, así como de sus incidencias e impactos en el Estado y en la vida social.

Al publicar este libro la Fundación Milenio busca promover una discusión informada sobre el tema y aportar a la construcción de herramientas eficaces para prevenir malas prácticas empresariales y políticas y crear mejores condiciones institucionales, normativas, políticas y culturales para atraer y movilizar la inversión que la economía boliviana precisa, dentro de un marco de legalidad, buen gobierno y vigilancia ciudadana.

Roberto Laserna
Presidente
Fundación Milenio

Prólogo

La pregunta acerca del desarrollo y la prosperidad de América Latina en el contexto de un mundo interdependiente ha estado en el centro de la política y de la política económica de la región por más de dos siglos. El legado de las estructuras sociales coloniales, la abundancia en recursos naturales, y la integración a un sistema mundial dominado por otras potencias ha convertido la desigualdad y el pobre desempeño económico e institucional en rasgos constantes de la historia del continente.

Desde la Independencia, e incluso antes de ella, la región se ha movido entre distintas fórmulas políticas y económicas para satisfacer las necesidades y aspiraciones de su población, desde la participación en los mercados globales hasta el alejamiento de ellos, desde un capitalismo *laissez-faire* orientado al libre mercado hasta modelos impulsados por el Estado con distintos niveles de redistribución del ingreso, desde modelos políticos democráticos participativos hasta regímenes autoritarios, tanto de izquierda como de derecha.

Con la desintegración de la Unión Soviética y el término de la Guerra Fría fueron privilegiados la democracia, el capitalismo, el libre comercio y la iniciativa privada como principios rectores para encarar los desafíos económicos y de otra índole a los que se enfrentan las sociedades, sin que fueran resueltas las ambigüedades en torno al significado de aquellos términos, o los grandes problemas enfrentados por los países latinoamericanos y del Caribe, o bien los obstáculos estructurales existentes para realmente superar dichos desafíos.

En el período posterior a la Guerra Fría, al igual que antes, el apoyo popular para los modelos democráticos de gobierno orientados al mercado ha dependido de la habilidad de estos últimos para afrontar los desafíos y satisfacer las aspiraciones de sus pueblos. Por consiguiente, la percepción de la incapacidad de instituciones corruptas –caracterizadas también por otras disfuncionalidades– para resolver los problemas económicos, sociales y de seguridad pública, se ha convertido en el desafío principal del orden democrático orientado al mercado vigente en la región. El otro lado de ese desafío, tratado en el presente libro, es cómo el giro dado hacia alternativas no democráticas y no capitalistas por sociedades frustradas y líderes políticos oportunistas, con certeza convierte esos problemas, así como la corrupción y la disfuncionalidad de las instituciones asociadas a ellos, en mucho peores aún.

La emergencia de modelos populistas autoritarios en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina en el siglo XXI ha interactuado con la creciente intervención de la República Popular China en el plano global y el oportunismo de potencias intermedias antioccidentales como Rusia e

Irán de formas que se refuerzan entre sí, y que en última instancia son altamente destructivas para el bienestar de esas sociedades y de su autonomía democrática.

Como lo ha hecho también en otras partes del mundo, el Gobierno chino (junto con sus compañías y agentes) se ha valido del tamaño de su mercado, del volumen de sus recursos financieros y otros, así como de su poder como instancia coordinadora, como guardián, y como recolector de inteligencia para perseguir sus intereses en la región. Ese afán ha comprendido el cierre de acuerdos y la realización de adquisiciones y otras inversiones y transacciones con el objeto de asegurar el acceso seguro a materias primas y alimentos. Comprende también garantizar una posición a las compañías chinas en sectores estratégicamente valiosos, incluidos los de productos de alto valor agregado y tecnológicos, así como en la construcción, la operación del transporte y otras áreas de la infraestructura logística, la generación y transmisión de energía eléctrica, las telecomunicaciones, lo mismo que en el campo de la conectividad financiera (y otras), esencial para el funcionamiento (y la dinámica política) de las economías de la región.

Aunque la República Popular China, su gente y sus agentes defienden sus intereses y los persiguen en los distintos países sin importarles el tipo de régimen político vigente en ellos, han encontrado un suelo particularmente fértil para promoverlos, pero también riesgos de carácter singular, en sus relaciones con los gobiernos populistas de izquierda de la región.

Cuatro dimensiones complementarias que son tratadas en el presente libro convierten la nueva dinámica en una de naturaleza especialmente destructiva:

En primer lugar, el nuevo modelo populista de izquierda tiende a autoperpetuarse y a destruir las instituciones existentes, cuyas disfuncionalidades fueron aprovechadas por los nuevos líderes políticos para llegar al poder. Una vez en el poder, los nuevos líderes trabajan –en un contexto marcado por una apatía popular frente a las instituciones democráticas– por consolidarlo a través de designaciones de funcionarios y modificaciones legales (a veces también de las constituciones) para socavar: a) los controles judiciales, legislativos y otros de su poder, b) una verdadera transparencia y supervisión administrativa, así como c) las bases de una oposición efectiva representada por los medios de comunicación, los agentes económicos y el electorado. El camino establecido por Hugo Chávez en Venezuela bajo tutela cubana se convirtió en un modelo que sirvió de guía a líderes populistas posteriores en diferentes circunstancias y en distintos grados, entre ellos a Rafael Correa en Ecuador, a Evo Morales en Bolivia, y a Cristina Fernández en Argentina.

En segundo lugar, la coincidencia entre el nuevo populismo de izquierda y la expansión de la República Popular China creó un ciclo que se reproduce, y que aprovecha y perpetúa la

corrupción y el ejercicio disfuncional del poder por períodos más prolongados y con consecuencias más destructivas y duraderas que en los ciclos de los gobiernos disfuncionales y de los populismos anteriores al siglo XXI. Particularmente en Venezuela y Ecuador, los créditos chinos y las compras de materias primas, las inversiones y la asistencia técnica vinculados a ellos, desempeñaron un papel importante en la incubación de regímenes populistas en la medida en que consolidaron el control sobre sectores del gobierno y de la economía, desmantelando la democracia y a menudo violando tanto los compromisos contractuales adquiridos como sus propias garantías constitucionales y legales. Antes, en ausencia de recursos chinos, tales acciones hubiesen llevado al agotamiento de inversiones, créditos e ingresos públicos, provocando crisis que hubieran limitado la libertad de estos regímenes para degradar y descomponer el orden institucional, posiblemente incluyendo su propio derrocamiento.

En tercer lugar, la secuencia específica en la que los regímenes populistas de izquierda llegaron al poder elevó el nivel de corrupción comprometido en las transacciones realizadas entre ellos, aunque no lograron –como lo esperaba el líder populista de Venezuela, Hugo Chávez– resucitar una versión populista y socialista duradera del sueño de Simón Bolívar de un continente sudamericano unido. Concretamente, la consolidación del poder del primero de los regímenes populistas por parte de Chávez en un país que por entonces producía más de 3 millones de barriles de petróleo por día, y que contaba con más de 300.000 millones de barriles de petróleo recuperable en su territorio, le permitió a este líder no sólo financiar su proyecto revolucionario en Venezuela y desviar posiblemente cientos de miles de millones de dólares a las cuentas bancarias de sus partidarios en el exterior, sino también una vasta gama de proyectos poco transparentes con amplias oportunidades para la práctica de la corrupción en los regímenes izquierdistas que arribaron posteriormente al poder en Ecuador, Bolivia, Argentina y otros lados, todo esto a través de medios como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y Petrocaribe.

Por último, y considerando el contexto de la nueva sinergia entre los países populistas de izquierda de la región, cabe agregar que el Estado chino y sus compañías y agentes, así como Rusia, Irán y otras potencias intermedias, apoyaron a los gobiernos populistas de izquierda e hicieron negocios con ellos por sus propias razones políticas, económicas y estratégicas. Esta política que no sólo incluyó actividades militares como el envío de aviones bombarderos y buques de guerra a Venezuela en varias ocasiones, sino también transacciones petroleras regulares no transparentes en las que participaron Rosneft y compañías y barcos cisterna iraníes en Venezuela, GAZPROM en Ecuador y Bolivia, así como ventas de armas y el proyecto nuclear de Rosatom cerca de la ciudad de El Alto en Bolivia. El nivel y tipo de apoyo brindado por estas potencias intermedias extrahemisféricas a sus socios populistas en la región difirieron de forma significativa, pero los respectivos proyectos fueron determinados por los imperativos de la alianza antinorteamericana subyacente a ellos, así como por los intereses económicos de los

empresarios involucrados. En el curso del proceso dichas potencias utilizaron y profundizaron la corrupción y disfuncionalidad de las instituciones de estos socios latinoamericanos.

El presente trabajo es un estudio de caso de la dinámica destructiva de estas relaciones desde la perspectiva boliviana, uno de los importantes gobiernos populistas de izquierda en cuestión. Aunque describe el fenómeno en el respectivo contexto geopolítico, el estudio ofrece una mirada excepcionalmente razonada, detallada y metodológicamente sólida sobre la forma en que, concretamente, tales dinámicas se han desarrollado en el país a partir de varios elementos: a) las oportunidades facilitadas por la receptividad del régimen de Evo Morales frente a los recursos y el apoyo provenientes de la República Popular China, Venezuela, Rusia y otros actores, b) la consolidación del poder del régimen, que socavó la capacidad de aquellos actores que no pertenecían a él de conocer, cuestionar y oponerse a tales arreglos, y c) la forma en que las deficiencias de las instituciones bolivianas permitieron que las relaciones señaladas se caracterizaran, de un lado, por una amplia corrupción y, de otro, por pésimos resultados, gastándose los recursos financieros y naturales del pueblo boliviano en beneficio de compañías chinas y otros actores, a menudo con muy poco provecho duradero para el país.

El trabajo constituye un testimonio de la capacidad intelectual y erudición de sus autores, Henry Oporto, Napoleón Pacheco, José Luis Evia y Antonio Peres Velasco, así como de la Fundación Milenio, que fue la que lo produjo. El razonado capítulo inicial de 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. El autor hace un examen minucioso de los papeles interdependientes –que se refuerzan entre sí– de la corrupción y la disfuncionalidad que caracterizan a las instituciones bolivianas, así como de la relación de China, Venezuela y Rusia con el país. En el segundo capítulo, 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. En el tercer capítulo, Evia documenta ampliamente los acuerdos y proyectos que acordó el gobierno de Morales con China en una variedad de sectores. Lo hace sin olvidar mencionar sus problemas e irregularidades, los cuales acarrearán dificultades tanto a las compañías que realizaron el trabajo como al Estado boliviano, y a aquellos en cuyo nombre fue hecho el trabajo. Por último, en el cuarto capítulo 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 boliviano: desde la planificación del desarrollo, el marco legal y regulatorio del país, pasando por la evaluación técnicamente competente de las licitaciones (y otras transacciones públicas), hasta el cumplimiento de la ley durante y después de su adjudicación.

El presente trabajo 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. Como tal, proporciona valiosas luces a especialistas en problemas latinoamericanos y a políticos sobre los riesgos inherentes a esta confluencia de factores y la importancia de combatirla trabajando de forma conjunta, y con socios como los Estados Unidos y la Unión Europea. Todo ello para combatir la corrupción existente y fortalecer la transparencia y la gobernabilidad, ayudando así a la región a prosperar aprovechando de la manera más efectiva –en el marco de la democracia y el imperio de la ley– lo que las relaciones con China y otros actores globales tienen que ofrecer.

Robert Evan Ellis¹
Washington D.C.
26 de febrero de 2021

¹ El autor es Investigador Senior Asociado del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS), en los Estados Unidos.

Capítulo 1.

El capital corrosivo y los retos de buena gobernanza – Planteamiento general y agenda de reformas –

Henry Oporto

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*², 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 como Argentina, México, Colombia y otros, involucrando 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 sólo facilitan el negocio de la corrupción, sino que dificultan una lucha eficaz contra este lastre; 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 políticas y acciones eficaces 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*³.

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*

² Cf. Andrés Oppenheimer: *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*, Editorial Sudamericana, 2001.

³ *Ibid.*, p. 6.

competencia abierta entre empresas, los que 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 mucho 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 político las han implementado en beneficio propio. *En muchos países de la región –argumenta– 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 empresarial⁴.*

De ahí, también, la importancia de evitar que quienes roban los dineros públicos no puedan luego esconder sus fortunas en bancos internacionales o paraísos fiscales. Esto lleva a 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 se unan más diligentemente al combate de la corrupción y ayuden a transparentar el movimiento internacional de capitales espurios y dineros mal habidos, muchas veces procedentes de América Latina.

Varios años después, una investigación del Departamento de Justicia de los Estados Unidos –con la colaboración de algunos gobiernos latinoamericanos– sobre la constructora brasileña Odebrecht, 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 difundido⁵, Odebrecht pagó cientos de millones de dólares en sobornos a partidos políticos, funcionarios extranjeros y sus representantes en Brasil, y financió

⁴ *Ibid.*, p. 5

⁵ Comunicado de Prensa del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, sobre el caso Odebrecht y Braskem, 21/12/2016.

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 otras naciones, finalmente 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*⁶.

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, como también de decenas de diputados, senadores, gobernadores, líderes políticos, empresarios y ejecutivos del más alto nivel. Las investigaciones revelaron que las 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 envueltas 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 contratos adjudicados por entidades estatales de dichos países.

Así, en el Perú fueron 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 Castañeda⁷. 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

⁶ Cf. *Caso Odebrecht*, Wikipedia.

⁷ Cf. Eric Guimaray Mori: *El caso lavajato en el Perú: Descripción, valoración y aplicación de normas*, Themis–Revista de Derecho, Universidad Católica del Perú, 1/05/2018.

en la trama de corrupción de Odebrecht. Esos y otros episodios dan una medida del terremoto político desatado por la corrupción alrededor de los proyectos adjudicados a compañías constructoras en procesos administrativos preñados de defectos, contravenciones a la ley y faltos de transparencia, irregularidades éstas que han desvelado la vulnerabilidad de los Estados latinoamericanos frente al fenómeno de la corruptela.

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 corrupta 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.

Bolivia no ha sido ajena a la tormenta del 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 han salpicado a Bolivia⁸. La Asamblea Legislativa se vio presionada a abrir una investigación de las denuncias de soborno en la construcción de carreteras en suelo bolivianos por parte de las constructoras brasileñas Camargo Correa, Queiroz Galvão, 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)⁹.

La investigación parlamentaria, conducida por miembros del partido de gobierno (MAS), propició el inicio de procesos judiciales en contra funcionarios de los gobiernos en cuyas

⁸ 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.

⁹ Véase el reportaje *Caso Lava Jato: Los correos de los sobornos de Camargo Correa en Bolivia*, del periodista Iván Paredes, para El Deber, de 4 noviembre 2018.

gestiones se suscribieron los contratos y se ejecutaron las obras. Sin embargo, la investigación avanzó muy poco en esclarecimientos esperados y ha dejado muchas dudas sobre su imparcialidad y sus conclusiones. Posteriormente, la comisión legislativa del caso Lava Jato ampliaría sus indagaciones a otras 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 entender las implicaciones de la presencia de empresas procedentes o vinculadas a 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 obras de infraestructura y contrataciones públicas. De hecho, muchos de estos proyectos son financiados con recursos de programas oficiales de dichos gobiernos, principalmente de la República Popular China.

Al respecto, una investigación llevada a cabo 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 incluso 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 sólo 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.

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

¹¹ *Ibid.*, p. 5.

El uso discrecional de las contrataciones directas por entidades del sector público 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 e ilustrativos de negocios turbios y con fuertes indicios de corrupción.

Son este tipo de problemas asociados a la irrupción de empresas y flujos de capital de China, Rusia y Venezuela, los que enmarcan el objeto del estudio realizado acerca de la cuestión que denominamos “capital corrosivo”¹². En las páginas y capítulos que siguen, se resumen y exponen los principales hallazgos y conclusiones de esta investigación.

Debemos subrayar, sin embargo, que el propósito no es desvelar hechos de corrupción y ni siquiera analizar sus pormenores. De hecho, muchos de tales casos son muy conocidos por la opinión pública, y hay 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 necesaria 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, constructiva y de interés y beneficios recíprocos razonables, de otras formas cuestionables de asistencia financiera y de conductas 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

¹² Pero esto no es algo que afecte únicamente a Bolivia. De hecho, un estudio del *think tank* argentino CIPPEC, encuentra que la asistencia financiera de estados con “democracias de baja intensidad” (concepto que alude a los regímenes imperantes en China, Rusia, Venezuela y otros), 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 asociados con procedimientos de contratación directa poco transparentes, carentes de concursos de precios e, incluso, de estudios de factibilidad económica e impacto ambiental”. Cf.: CIPPEC: *La Gobernanza de la Asistencia Financiera Internacional en empresas públicas de Infraestructura*, Informe de Consultoría, 2018.

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 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, 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 gobernanza, entorpecen y extravían el camino del crecimiento económico sostenido.

Utilizo aquí el término “gobernanza”, como sinónimo de “governabilidad”, y en su acepción más amplia que alude: (1) al 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 por las instituciones que gobiernan las interacciones socioeconómicas entre ellos¹³.

Retomando la cuestión del capital corrosivo, debo decir que la idea que encierra este concepto tiene mucho que ver con los movimientos de capital desde estados autoritarios; movimientos mayormente opacos y de dudosa legitimidad pero que constituyen piezas clave de sus políticas de poder en la esfera internacional. Desde ya, la experiencia enseña que la fusión de intereses estatales y privados en Rusia, China y otros estados parecidos, ha impulsado estrategias verticalmente integradas de expansión política y económica, con un enfoque preferente en sectores estratégicos como energía, infraestructura o servicios tecnológicos. Tales estrategias pueden involucrar la utilización de actores políticos, económicos y comerciales y otros medios de captura estatal en los países receptores de capital empresarial, recursos financieros y asistencia gubernamental.

¹³ Un enfoque más amplio del tema, se halla en: Juan Oriol Prats: *El concepto y el análisis de la gobernabilidad*, https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol...

Especialmente tratándose de China –tal como lo advierte Robert D. Kaplan¹⁴–, 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 occidental.

El término “crecimiento autoritario” ha sido acuñado por Acemoglu y Robinson, en su libro *Por qué fracasan los países* (2012), 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 Ruslan Stefanov y Martin Vladimirov¹⁵, 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.

Ahora bien, lo que importa subrayar en este debate 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 deterioro y erosión 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, en 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; y (3) la falta de acción oportuna y eficaz de los órganos judiciales para investigar, procesar y sancionar los posibles delitos.

De hecho, la reputación de Bolivia en cuanto hace a la corrupción del sector público, se refleja en los indicadores internacionales sobre corrupción. Si tomamos, por ejemplo, el Indicador de Percepción de Corrupción (IPC) 2019, de Transparencia Internacional, se ve que Bolivia

¹⁴ Cf. Robert D. Kaplan: *La venganza de la geografía*, RBA, 2018.

¹⁵ Ambos investigadores del Center for the Study of Democracy, en Estados Unidos. Véase, su ensayo: *Deal and the Dark. Russian capital corrosive in the Latin American*, Sharp Power Democratic Resilience Series, November 2020, NED-Forum.

ocupa el puesto 132 de 180 países evaluados, con un puntaje de 29 sobre 100, muy por debajo del promedio global de 43 puntos, y solamente por encima de México, Guatemala, Nicaragua, Haití y Venezuela, en el ranking de las Américas¹⁶. Lo que más preocupa es que la puntuación de Bolivia permanece anclada por varios años en la categoría de “corrupción elevada”.

Ahora bien, 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 del sector público de empresas extranjeras 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 es relevante la IED de compañías de países con modelos de capitalismo autoritario como China y Rusia.

Naturalmente, que la cuestión 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. Recapitemos 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 de compañías china son crecientes y prominentes. 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, sobre todo 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 exterior¹⁷.

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 Bolivia¹⁸.

¹⁶ El IPC de Transparencia Internacional mide los niveles de corrupción en el sector público, a partir de encuestas a empresarios y evaluaciones de expertos. El IPC asigna puntuaciones de acuerdo a una escala de 0 (corrupción elevada) a 100 (transparencia elevada).

¹⁷ 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.

¹⁸ Cf. Ruslan Stefanov y Martin Vladimirov, *Ibid.*

Tanto China como Rusia, intentan aprovechar el retroceso que experimenta la influencia económica y política de los Estados Unidos, y también de Europa en el continente americano.

Desde principios de siglo ha sido visible, aunque con altibajos, el auge de gobiernos populistas de izquierda en la región, que defienden modelos nacionalistas 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, tienen dificultades para afirmar sistemas de democracia liberal estables y consolidar senderos sustentables de desarrollo económico, con altos niveles de pobreza y con avance sostenido de la clase media.

El ciclo populista en Bolivia

La apertura del ciclo político populista 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 económica y social de principios de los años 2000 y que 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 Estado, de nacionalización de los recursos naturales y fuertes restricciones y barreras a la libertad económica, la iniciativa privada y la libre competencia en el mercado.

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 maniatada; 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 un sistema de 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 discrecional¹⁹.

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 Nuestra América), 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 visto 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 (la renta del gas) 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 tornó menos dependiente de la ayuda internacional, y en particular de los préstamos y donaciones de organismos multilaterales, así como de la cooperación tradicional de los Estados Unidos, para financiar sus programas de inversión pública y para 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, la amistad y cercanía con Pekín le dio la posibilidad de movilizar recursos financieros desde el gigante asiático, a través de varios créditos oficiales otorgados por sus bancos estatales, para destinarse a las obras públicas, muchos de ellas ejecutadas por empresas chinas –mayormente de titularidad estatal– contratadas por el gobierno boliviano como constructoras y proveedoras de servicios y equipamiento²⁰.

¹⁹ Acerca de este modelo económico, véase Fernando Molina y Henry Oporto (ed.), *Capitalismos en Bolivia. Los dilemas del desarrollo*, Fundación Pazos Kanki, 2011.

²⁰ 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

La importancia de China como fuente de financiación de 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% de la deuda total boliviana. Sin embargo, a partir de 2005 arranca una trayectoria de crecimiento, y ya para el año 2011 escala a una cifra de 171 millones de dólares; en 2019 se había multiplicado por 64 veces con relación al año 2003, constituyendo el 70% de la deuda bilateral, y el 13,2% del total de la deuda externa²¹. El aspecto más relevante es que China se ha convertido en el mayor prestamista bilateral de Bolivia, muy por delante de otras naciones acreedoras. Lo que no está claro son los beneficios reales de los préstamos chinos para el desarrollo económico del país.

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% del total de las exportaciones bolivianas se dirigió a China, mientras que el 22% de las importaciones provino de ese país²². Ello da una medida de la importancia que ha cobrado el comercio bilateral boliviano–chino, especialmente por el lado de las importaciones. Estas últimas abarcan maquinaria y equipos, materias primas, insumos industriales y una amplia gama de bienes de consumo. De este modo, 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 China.

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 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 unos pocos productos y servicios²³.

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 y petróleo²⁴. Desde el año 2008 se habló mucho en esferas oficiales de una sociedad empresarial conformada por

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

²¹ Estos datos son presentados con detalle en el siguiente capítulo de este libro.

²² *Ibid.*

²³ Cf. Elvis Ojeda Calluni: *Bolivia y Rusia: cooperación para el desarrollo*, www.fundacion-milenio.org

²⁴ *Ibid.* También, Stefanov y Vladimirov, *Ibid.*

GAZPROM, la francesa Total y la boliviana YPF, para llevar a cabo inversiones exploratorias estimadas en 1.000 millones de dólares, pero que no prosperaron. Tampoco se conoce mucho de la otorgación de créditos rusos para la compra de armas y equipo logístico en favor de las Fuerzas Armadas de Bolivia, en el marco de un programa de cooperación técnico-militar y que al parecer tampoco ha llegado a materializarse plenamente²⁵.

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 Rosatom Overseas, dentro de un convenio intergubernamental suscrito el año 2017. Rosatom Overseas es subsidiaria de Rosatom, la corporación nuclear estatal de la Federación Rusa que agrupa a más de 350 empresas nucleares, y es 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 Investigación²⁶. El proyecto supone para Bolivia incursionar en el campo de las aplicaciones de la tecnología nuclear, aunque su puesta en marcha despierta controversia²⁷.

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% de la deuda total de Bolivia), y luego reducida 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 del 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,

²⁵ Ojeda Calluni, *Ibid.*

²⁶ Cf. *El centro de investigación nuclear que se construye en Bolivia tendrá características únicas a nivel mundial*, Reporte Energía, 22/03/2019, www.reporteenergía.com

²⁷ Por ejemplo, el físico y académico Francesco 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 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.

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, encargado de ejecutar 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 de este programa es que se trata de una acción de gobierno con recursos públicos, pero desprovista de fiscalización y rendición de cuentas; tampoco se conoce 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 programa²⁸.

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 sido 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 relieve 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 energía²⁹.

²⁸ 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; p. 10.*

²⁹ Cf. Agramont y Bonifaz, *Ibid.*, pp. 61–63.

En ese contexto, llama la atención que Bolivia permanezca al margen de esta corriente de IED. Para el año 2014, la economía boliviana tan sólo concentraba el 3,5% de proyectos de inversión directa, y el valor de éstos no llegaba ni al 1% del total de la IED de China en Latinoamérica³⁰. Estos datos se pueden apreciar en el recuadro³¹.

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, si bien 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 ocupa con cierto detalle el capítulo 3 de este estudio. Por ahora, nos interesa presentar una versión *sui generis* del capital corrosivo, trasuntada en una red de empresas privadas con gran influencia política en esferas oficiales. Esto es justamente 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 y a quien se lo ha calificado como *el mayor magnate de los negocios del Estado boliviano*³². 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 para atravesar la geografía boliviana, conectando los puertos del Atlántico y el Pacífico, y también la construcción de una terminal de granos de uso exclusivo de Bolivia en el puerto San Martín, en Rosario, Argentina³³.

³⁰ *Ibid.*, p. 63.

³¹ *Ibid.*, p. 63.

³² Carlos Gill Ramírez, *el mayor magnate de los negocios con el Estado*, Página Siete, 8/07/2018.

³³ *Ibid.*

Concentración geográfica de la IED emitida por China en América Latina, excluyendo Bahamas, Islas Caimán e Islas Virgenes 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 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%	Guyana	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). Elaboración propia.

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 por más 300 millones de dólares. El empresario, que además es cónsul honorario de Paraguay en Venezuela, también ha admitido ser dueño de varios negocios en Venezuela, entre ellos *Wendy's*, una famosa franquicia americana de comida rápida³⁴.

Tal vez 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”³⁵.

El informe atribuye la notoriedad pública de Gill Ramírez a su cercanía con los presidentes venezolanos Hugo Chávez y Nicolás Maduro. Relata que su llegada a Bolivia se dio de la mano de Julio Montes Prado, el primer embajador de Venezuela en Bolivia durante el gobierno de Evo Morales, 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*³⁶.

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 testafierros 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 al control del sistema ferroviario nacional. Es curioso 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,

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Senador Oscar Ortiz: *Informe de fiscalización. Carlos Gill Ramírez: el empresario favorito del MAS*, septiembre 2029, Asamblea Legislativa.

³⁶ *Ibid.*, p. 14.

*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*³⁷.

Esto habría sucedido con la red de teleféricos instalados en las ciudades de La Paz y El Alto, una de las obras emblemáticas 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.*³⁸.

De acuerdo al mismo reporte, la Empresa Cotienne³⁹ se adjudicó otros contratos con el Estado, entre ellos la instalación de 22 Estaciones Satelitales de Regasificación, en la modalidad de contratación directa, además de las obras civiles de instalación de radares civiles y aéreos, como subcontratista de la francesa Thales Air System S.A.S.⁴⁰

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, la investigación colaborativa Chavismo Inc. realizada en alianza entre Transparencia Venezuela, la plataforma latinoamericana de periodismo Connectas y la Alianza Rebelde Investiga (ARI)⁴¹, señala que los negocios de GRAVETAL son parte de los modos de

³⁷ *Ibid.*, p. 35.

³⁸ *Ibid.*, p. 29.

³⁹ 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 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 Núñez fue su suplente en 2015. Paraguayo beneficiado con contratos sin licitación pública, contactado con la empresa Thales Air Systems S.A.S., 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 Núñez que creó en cinco días una filial en Bolivia que a la vez subcontrató a la Constructora Etienne S.A. (Cotienne S.A.). Véase su columna: Mauricio Etienne y la rosca masista*, El Deber, 13707/2020.

⁴⁰ Ortiz, *Ibid.*, p. 33.

⁴¹ 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.

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 régimen chavista y evitar cuestionamientos, dada la prohibición constitucional de 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, por su ubicación en Puerto Quijarro, en los límites con Brasil), debió recurrirse a un sofisticado esquema de circulación de fondos.

Inversoja con sólo 18 días de existencia compró 99% 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 importantes del mercado de fertilizantes en ese país. Fue adquirida por PDVSA en 2006⁴².

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 vincula 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 futuro⁴³.

No sorprende, entonces, que las revelaciones sobre los negocios del grupo Gill Ramírez, sugieran que este grupo manejaría un esquema de estructuras societarias y corporativas de alcance transnacional, para hacerse de beneficios ilegítimos con la cobertura de sus estrechos nexos en el poder político.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Ortiz, *Ibid.*, p. 15.

Un entorno propicio para el capital corrosivo

No obstante la explicación anterior, las expresiones más evidentes del capital corrosivo sólo 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 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. Y esto es así porque el sistema permite que una coalición de intereses en busca de rentas y privilegios económicos utilice su poder político para impedir la libre competencia en la economía y en el sistema político, condicionando incluso el comportamiento de los agentes privados que, para poder subsistir, tienen que ajustarse y aprehender a moverse en las aguas turbulentas del modelo económico.

En segundo lugar, la ausencia de legalidad y Estado de derecho, traducida en la erosión de la independencia, 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. El resultado de ello es un sistema discrecional y opaco de decisiones políticas y sin contrapesos institucionales, 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 arroparse 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.

La discrecionalidad de las decisiones, como forma de ejercicio del poder político, se refuerza con el carácter corporativo del régimen político⁴⁴, que supone 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 que se invisten de privilegios y posición de poder para obtener beneficios particulares y/o de grupo 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 patrimonialista⁴⁵.

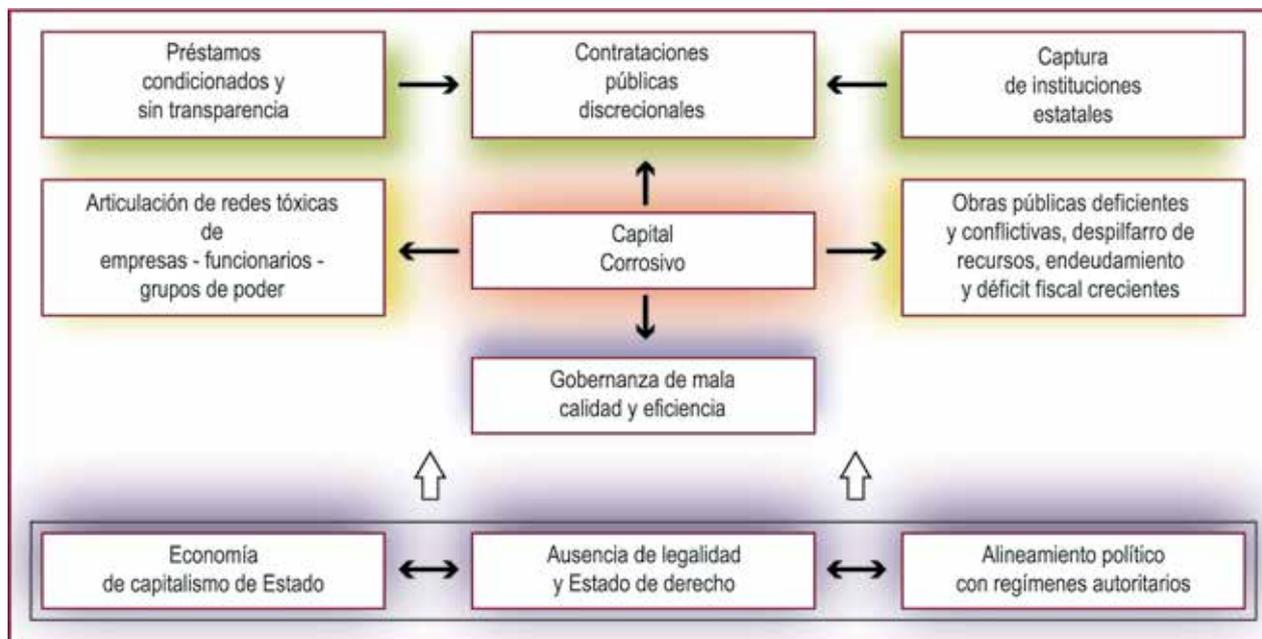
⁴⁴ Un análisis amplio del fenómeno del corporativismo en ejercicio del poder político se puede ver en: Henry Oporto, *¿De vuelta al Estado minero?*, Fundación Pazos Kanki, pp. 17–25, 2013.

⁴⁵ Aquí se pone en evidencia el retroceso que ha experimentado Bolivia en el desarrollo de sus instituciones políticas, y en la transición de un Estado patrimonialista –don de los gobernantes están respaldados por redes de amigos, familiares

Por último, la ideologización de la política exterior boliviana y su alineamiento con regímenes 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.

Infelizmente, el resultado de esa orientación errónea no es una mayor soberanía nacional, 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 la 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.

Figura 1



o allegados que obtienen beneficios a cambio de su fidelidad política— a un Estado moderno integrado por servidores o custodios de un interés público más amplio e impedidos de utilizar sus cargos en su propio beneficio.

La figura 1, representa las interrelaciones de los factores y condiciones que actúan como vectores del capital corrosivo y sus consecuencias socioeconómicas y políticas. Los préstamos de potencias extranjeras, principalmente de China, aunados a los recursos propios del Estado boliviano, son la fuente de financiación de los contratos con constructores y proveedores (mayormente chinos y subcontratistas bolivianos), otorgados en adjudicaciones discrecionales y no competitivas. El país acreedor utiliza un conjunto de condicionalidades para obtener arreglos y compromisos que beneficien sus intereses, pero que pueden ser perjudiciales para Bolivia en el mediano o largo plazo.

Este sistema es facilitado por la captura de las reparticiones oficiales y la cooptación de funcionarios. De allí surge la articulación de intereses y complicidades entre empresas, funcionarios y grupos de poder, los cuales tienen buenas razones para que el sistema se reproduzca, convirtiéndose en un modelo de gobernanza excluyente, disfuncional y carente de fiscalización, y con el resultado conocido de proyectos y obras mal diseñados y con muchos problemas e irregularidades en su ejecución, así como de gastos dispendiosos de los ingresos públicos, y todo ello al precio de un endeudamiento creciente y déficit fiscal elevado.

Ahora bien, para que los engranajes del capital corrosivo funcionen se requiere de un entorno propicio que lo haga posible. Y es precisamente eso lo que ha sido creado a partir de la suplantación del sistema democrático representativo y la economía de mercado por un modelo económico y político centrado en el Estado y la hegemonía de un partido populista y autoritario respaldado por una red de grupos corporativos. Estas condiciones contextuales son el caldo de cultivo del capital corrosivo, que no sólo saca provecho de la precariedad de las instituciones nacionales, sino que ahonda sus disfuncionalidades, de tal manera que la capacidad del Estado y la calidad de gobernanza resienten enormemente.

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 socavan 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.

Es insólito, por ejemplo, que los bolivianos no podamos atraer IED, ni siquiera para desarrollar nuestro sector de materias primas –habiéndolo hecho en otras circunstancias del pasado–. Paradójicamente, en los años recientes 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 ahuyentó al capital privado, y desde entonces se sufre de una sequía de inversiones, con efectos de largo plazo, ya que el país se va quedando 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 sabido ser 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 supone, también, 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 eficientes e inclusivas*, que ensanchen las oportunidades de negocios, de inversiones y creación de empleo. El estatismo imperante, con un sector público sobredimensionado, y 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 implica reproducir un entorno más propicio para los negocios depredatorios que para un desarrollo empresarial genuino.

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, presiones y sanciones, lo cual redundará 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 y libre competencia, para todas las empresas privadas y públicas. Lo cual hace imperioso *reconstruir el Estado de derecho*, con un sistema judicial independiente y reformado, que limite el poder del gobierno y sea garante de seguridad jurídica para la inversión y la actividad económica. No puede haber duda de que la barrera más efectiva al capital corrosivo es un orden de legalidad plena e instituciones sólidas, transparentes y con fiscalización ciudadana.

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 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, para lo que se requiere de una ley que efectivice 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 conlleva la cualificación del funcionario, 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 el clientelismo.
- d. La jerarquización de la función reguladora del Estado, a través de un sistema regulatorio autónomo, profesional y especializado, que asegure un ejercicio eficiente e idóneo de la regulación y fiscalización técnica y con resguardo de los derechos e intereses legítimos del Estado, de las empresas y operadores y de los usuarios de los servicios, promoviendo y defendiendo la libertad y la competencia económica.
- 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 y la integridad en el desempeño empresarial.

Abordar estos desafíos de gobernanza no sólo permitirá proteger mejor al país de los efectos perversos del capital corrosivo, sino también promover el desarrollo de las instituciones políticas y la cultura democrática para una expansión sana y competitiva de la actividad económica y empresarial. Desde luego, sería ingenuo creer que sólo los cambios normativos van a producir una mejor gobernanza o cambiar la cultura política. Como lo recuerda Fukuyama, un buen gobierno se basa en la confianza.

Los ciudadanos deben confiar que el gobierno tomará decisiones correctas que reflejen sus intereses la mayor parte del tiempo, mientras que los gobiernos, por su parte, deben ganarse esa confianza siendo sensibles y cumpliendo sus promesas⁴⁶.

La confianza trasciende la estructura normativa, pero no hay duda que ella misma puede abonarse si el sistema político tiende a un razonable equilibrio entre capacidad estatal, Estado de derecho y responsabilidad democrática, que son las instituciones básicas de un orden político moderno.

⁴⁶ Fukuyama, *Orden y decadencia de la política*, DEUSTO, 2016, p. 57.

Repensar la cooperación internacional

Antes nos referimos a las tres condiciones generales (el capitalismo de Estado, la carencia de un orden de legalidad y el sometimiento a potencias de cuño autoritario) sobre las que se despliegan las prácticas económicas y políticas más indeseables en una sociedad, como Bolivia, con manifiestas fragilidades institucionales y carencias de capacidad estatal, 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, pues, el imperativo de repensar sus políticas y condiciones de relacionamiento con el capital internacional. El país requiere captar la inversión extranjera, como lo hacen Brasil, Perú, Chile, Colombia o Paraguay, y canalizar créditos internacionales para compensar el insuficiente ahorro nacional. 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 en sacar ventaja de las debilidades de otros estados para promover sus propios intereses nacionales. También es indudable que se trata de un actor internacional que sabe y puede trabajar con pragmatismo con gobiernos de distintos signos políticos e ideológicos.

El dilema de los bolivianos es decidir cuáles de las políticas de potencias extranjeras son más 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, como no ha ocurrido en el pasado inmediato.

Plantear este debate es más urgente que nunca, ahora que el partido de Evo Morales ha regresado al poder –aunque con otro titular en gobierno–, y es previsible una nueva etapa de intensificación de las relaciones del país con China, Rusia, Cuba y Venezuela, que renueve el compromiso y la participación de sus gobiernos y empresas en una amplia gama de vínculos comerciales, políticos y de seguridad, facilitando la porfía de los bolivianos en un camino autodestructivo.

Al decir esto, lo que intento es llamar la atención sobre la amenaza que se cierne sobre Bolivia, que no es, precisamente, 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 otra: el verdadero peligro es que los recursos y la ayuda de potencias autoritarias 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 consiste el desafío profundo del capital corrosivo y la buena gobernanza.

Capítulo 2. Contexto económico y político 2006–2019 y el capitalismo de Estado

*Mario Napoleón Pacheco Torrico*⁴⁷

Introducción

Las investigaciones realizadas en los últimos años en el área de las ciencias sociales en América Latina se han referido a la relación entre los ciclos económicos y los ciclos políticos. Las referencias arrancan a partir de la década de 1930, empero es posible encontrar antecedentes inclusive en el siglo XIX. Varios investigadores sostienen que en la región, por lo menos en los últimos 30 años, los ciclos económicos determinan los ciclos políticos⁴⁸.

El punto de partida es el comportamiento de los precios de los productos de exportación, su impacto económico y su relación con la política. La evidencia muestra que en los periodos de aumento o de estabilidad en las cotizaciones internacionales, el efecto en el nivel de actividad económica es positivo, ya que se despliega un proceso de crecimiento económico. Mientras que cuando los precios caen o se mantienen en niveles bajos, la actividad económica decrece o se estanca.

Estos ciclos económicos determinan o influyen en la formación de ciclos políticos. Los periodos de precios en caída o bajos, impulsan corrientes políticas conservadoras, mientras que las expansiones de los precios estimulan la formación de ciclos políticos de izquierda que aplican reformas políticas y económicas. En términos generales una de las características más claras de los ciclos reformistas de izquierda es la reducción de la pobreza y la desigualdad empleando políticas fiscales redistributivas basadas en la obtención de rentas elevadas que provienen de la explotación de recursos naturales.

En ese sentido los autores sostienen que en la década de 1990 luego de la aplicación de políticas de estabilización ortodoxas, acompañadas por procesos de liberalización económica y reformas de mercado, debido al descontento, las protestas sociales y su agotamiento en los

⁴⁷ El autor agradece la cooperación de la Ing. Jodie Michelle Bautista Villarroel, en la elaboración de los cuadros y gráficos que se incluyen en este capítulo.

⁴⁸ Cf. Fabricio Carneiro, Cecilia Olivieri y Federico Traversa. *Los ciclos ideológicos recientes en América Latina (1990-2015: Un análisis de sus determinantes políticos y económicos*, en Francisco Sánchez y Mercedes García Moreno (Coordinadores). *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas*, Tecnos, 2019.

años 2000, los partidos tradicionales fueron perdiendo apoyo y los partidos de izquierda, críticos de las reformas liberales, fueron tomando protagonismo y llegaron al gobierno, simultáneamente al inicio de un *boom* en los precios de las materias primas. Este fenómeno económico les permitió contar con recursos importantes que les permitió implementar políticas redistributivas, sin ninguna condición que tradicionalmente establecían los organismos multilaterales de crédito.

Los gobiernos de izquierda en Venezuela con Hugo Chávez que comenzó en 1999, Lula da Silva en Brasil en 2002, Néstor Kirchner en Argentina en 2003, Tabaré Vázquez en Uruguay en 2004, Evo Morales en Bolivia en 2005 y Rafael Correa en Ecuador en 2006, constituyen la expresión del nuevo ciclo económico-político en América Latina, de izquierda.

Asumiendo los planteamientos anteriores, en este trabajo relacionamos el ciclo de auge en el precio de las materias primas con el ciclo político del régimen instalado por el Movimiento al Socialismo (MAS), entre los años 2006 y 2019. Fue en este periodo que se desarrollaron los nexos con Venezuela, China y Rusia y su influencia gravitante en el fenómeno del capital corrosivo en Bolivia.

Tendencias económicas globales

Para los años 2000 y 2019, en el desempeño de la economía mundial y de las economías avanzadas, se advierten dos quiebres y una tendencia declinante. La economía estadounidense fue, en gran medida, responsable de dicha orientación, en la medida en que el primer quiebre, en 2001, correspondió a la crisis de las empresas vinculadas a la informática⁴⁹, mientras que la segunda, 2008 a 2009, fue determinada por la crisis de las hipotecas *subprime* y la declinación de 2011 a 2019⁵⁰, arrastró a las economías avanzadas y a la economía mundial; sin embargo, de 2010 a 2018 la economía de Estados Unidos registró una tendencia a la recuperación con altibajos. China en el conjunto del periodo examinado creció a tasas considerablemente más altas en relación a las economías occidentales y al mundo, empero no pudo eludir las tendencias señaladas.

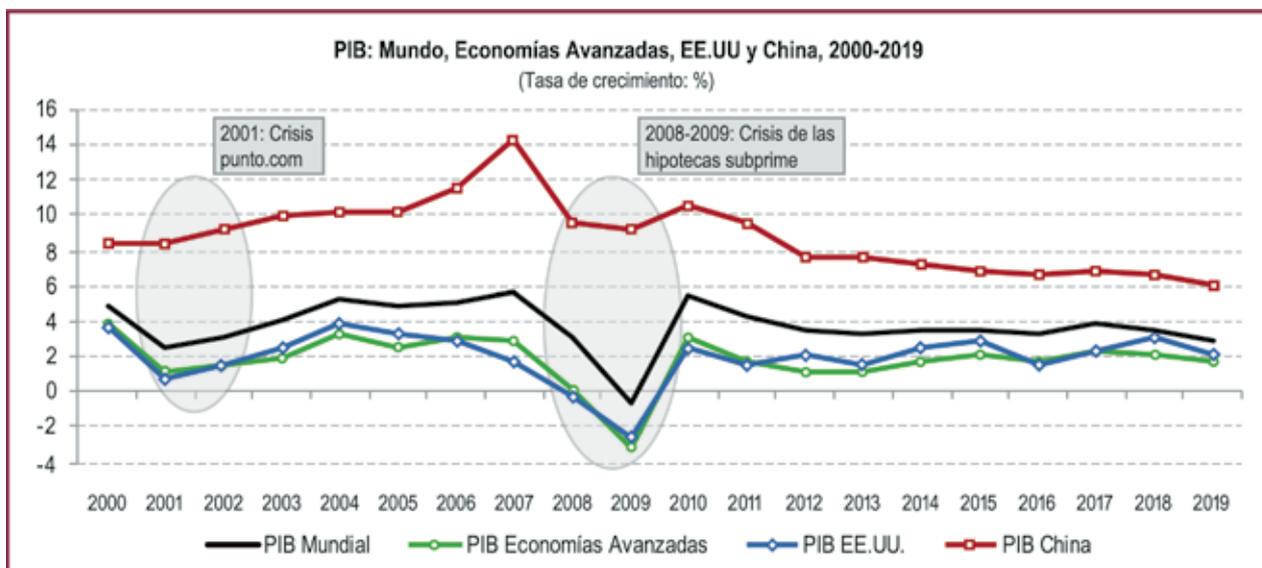
La diferencia entre los niveles de crecimiento de China y del resto del mundo fue marcada, ya que en su piso se situó entre 7 y 8% hasta 2014; el 2007 alcanzó la cima con 14,2%. En

⁴⁹ Alan Greenspan. *La era de las turbulencias. Aventuras en un mundo nuevo*. Barcelona, Ediciones “B”, 2008, Cap. 8.

⁵⁰ Nouriel Roubini y Stephen Mihm. *Cómo salimos de ésta*. Hoja de ruta del futuro de la economía, por el experto que predijo la crisis mundial. Chile, Editorial Planeta Chilena, 2010; Joseph E. Stiglitz. *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. Buenos Aires, Taurus, 2010; Paúl Krugman. *De vuelta a la economía de la Gran Depresión*, Editorial Norma, 1999; Carlos Marichal. *Las grandes crisis financieras*; Carlos Obregón. *La crisis financiera mundial*. Perspectivas de México y de América Latina. México, Grupo Editorial Siglo XXI, 2011.

la fase declinante, de 2015 a 2019, el promedio del crecimiento chino fue de 6,7%, mientras que el promedio de crecimiento de Estados Unidos fue de 2,4%.

Gráfico 1. PIB: Mundo, economías avanzadas, Estados Unidos y China, 2000–2019



Fuente: Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 2005–2020.

Una interpretación interesante en relación a la desaceleración del crecimiento chino se relaciona con el inicio del cambio de la modalidad de desarrollo, en términos de la CEPAL, de una orientación “hacia afuera” a otra “hacia adentro” que no abandona la dinámica del sector exportador, empero el énfasis es el aprovechamiento del poderoso mercado interno.

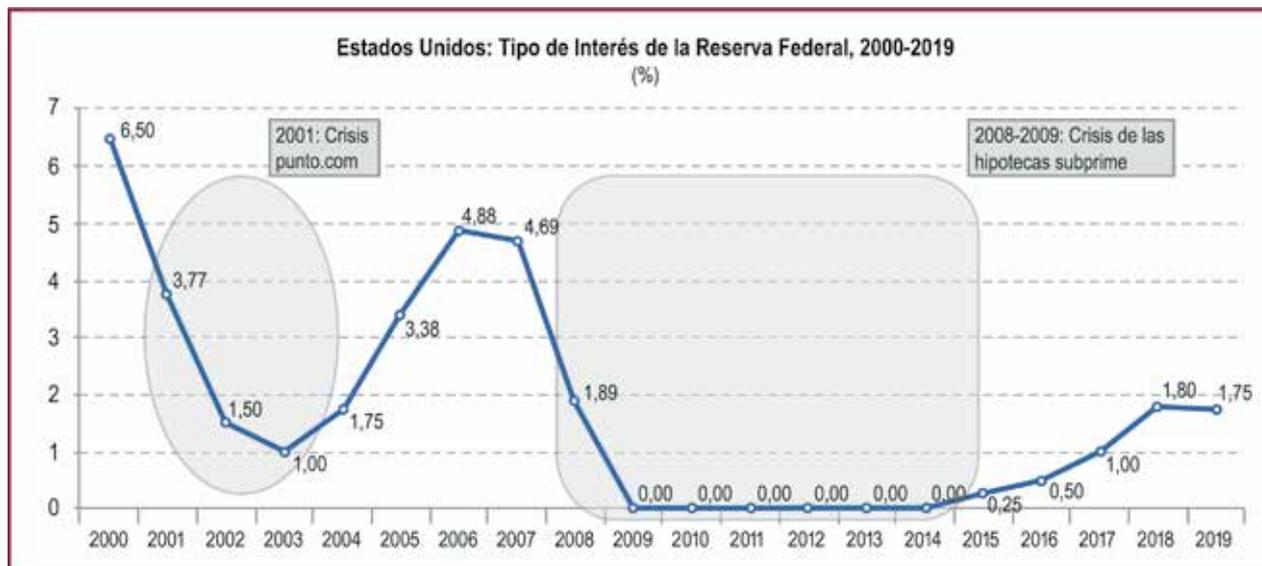
En relación al efecto del desempeño económico mundial en el precio de las materias primas, existen dos factores determinantes: la importancia de la demanda china y la determinación de tasas de interés por la Reserva Federal en Estados Unidos. Comenzamos con el primero.

El extraordinario crecimiento chino que adquirió velocidad en 2003 y se prolongó hasta 2014 fue, en gran medida, responsable del aumento en los precios de las materias primas hasta el 2012, debido a la gran importancia del consumo chino en relación al total mundial; por ejemplo, en petróleo en 2005 consumía 8% de la demanda mundial de petróleo y 14% en 2019⁵¹. Demanda 17% de la producción de petróleo, 59% de hierro, 45% del zinc, 27% del cobre y 28% de la soya⁵². En la medida en que el crecimiento chino se desaceleró disminuyó la demanda de las materias primas y se inició la fase contractiva en los precios.

⁵¹ BP. *Statistical Review of World Energy 2020*, June 2020.

⁵² *Index Mundi* (Consultado: 27/10/2020).

Gráfico 2. Estados Unidos: tipo de interés de la Reserva Federal, 2000–2019



Fuente: Federal Reserve Bank of St. Louis, 2020

El segundo factor determinante fue la fijación de tasas de interés por parte de la Reserva Federal en Estados Unidos. Cuando la autoridad monetaria disminuye las tasas, se aumenta la liquidez en la economía y se abarata el costo del dinero y, en consecuencia, se estimula la realización de operaciones especulativas en los mercados de materias primas que aumentan el precio de éstas. Esta situación ocurre cuando estalla una burbuja especulativa en la Bolsa de Valores de Nueva York produciéndose una crisis financiera que impacta en el sector real. Las autoridades reaccionan bajando las tasas de interés, con la finalidad de estimular la inversión y, por ese medio, la recuperación. Sin embargo, en las dos crisis la disminución de los tipos de interés se prolongó varios años. Con la finalidad de responder a la crisis *punto.com*, las tasas bajaron tres años (2001–2003) y en la crisis *subprime*, disminuyeron entre 2007 y 2009 y se mantuvieron en cero hasta 2014.

Desempeño de la economía de Bolivia

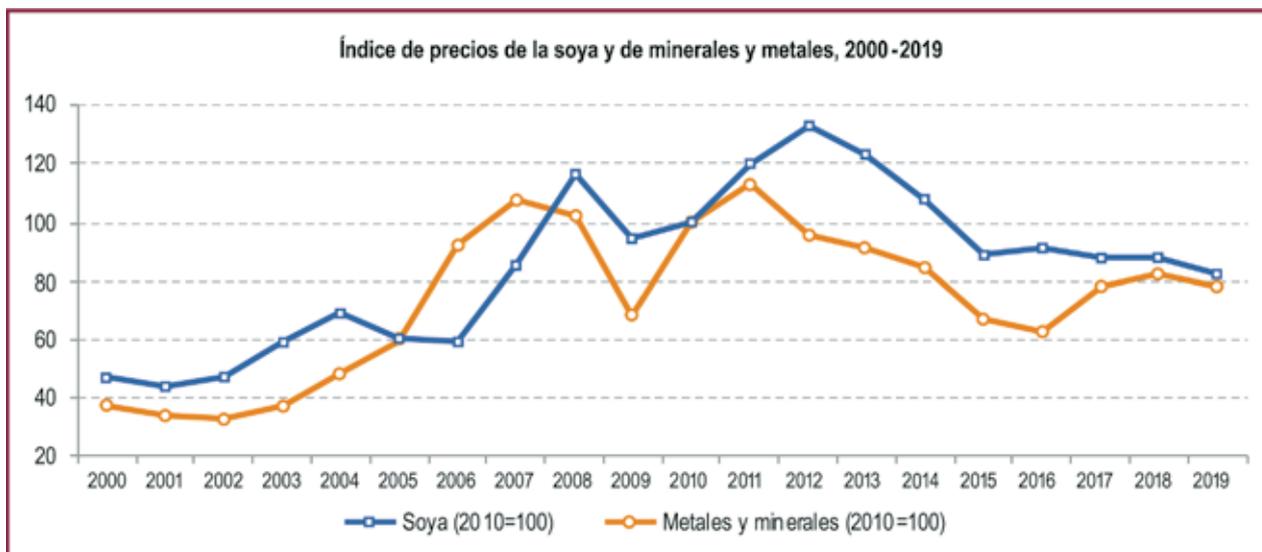
En este acápite se analiza la evolución de los precios de los productos de exportación, así como la trayectoria del valor de las exportaciones, las cuentas externas, el Producto Interno Bruto, el balance fiscal vinculado a la renta petrolera, y el endeudamiento externo.

Precios de exportación

Luego de la caída del precio de las materias primas durante las décadas de los años ochenta, noventa y la primera mitad de los 2000, profundizada por crisis financieras recurrentes que

deterioraron la economía mundial, y en consecuencia el precio de los productos primarios, a partir de 2004–2005 se registró un cambio importante en la tendencia de precios de los productos primarios, debido principalmente al crecimiento económico de China que impulsó la demanda y los precios, y a lo que se añadió la disminución de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal en Estados Unidos. Como resultado, se dio un *boom* de precios de las materias primas, que se extendió desde 2004 hasta fines de 2014; un fenómeno conocido como el súper ciclo de las materias primas.

Gráfico 3. Índice de precios de la soya y de minerales y metales, 2000–2019 (2010=100)



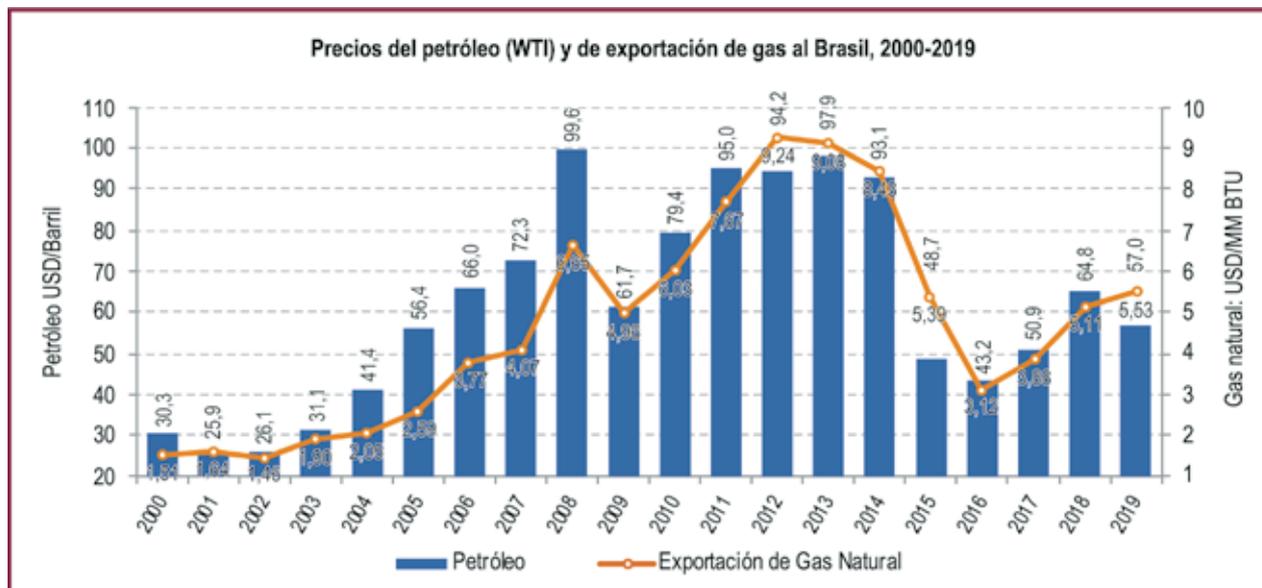
Fuente: Banco Mundial, 3 de noviembre 2020.

Observando la evolución de los precios de la soya y de los minerales, se advierte que los periodos de aumento de los precios internacionales, con algunas diferencias, coinciden con los años de tipos de interés bajos.

En el caso del precio de venta del gas natural al Brasil, principal mercado externo del gas boliviano, con el 56% del total exportado, se observa un primer aumento entre 2003 y 2008, luego la caída de 2009, y un incremento de 2010 hasta 2013–2014 (el precio del petróleo en el mercado mundial fue mayor a 90 USD/barril); periodos que coinciden, en gran medida, con los niveles de tasas de interés bajas⁵³.

⁵³ En el contrato de venta del gas boliviano al Brasil, los precios del gas natural se hallan indexados al precio del petróleo WTI. Observando el gráfico anterior se constata que, entre los años 2000 y 2013, se multiplicó en seis veces y que sólo en dos oportunidades (2002 y 2009), disminuyó.

Gráfico 4. Precios del petróleo (WTI) y de exportación de gas al Brasil, 2000–2019



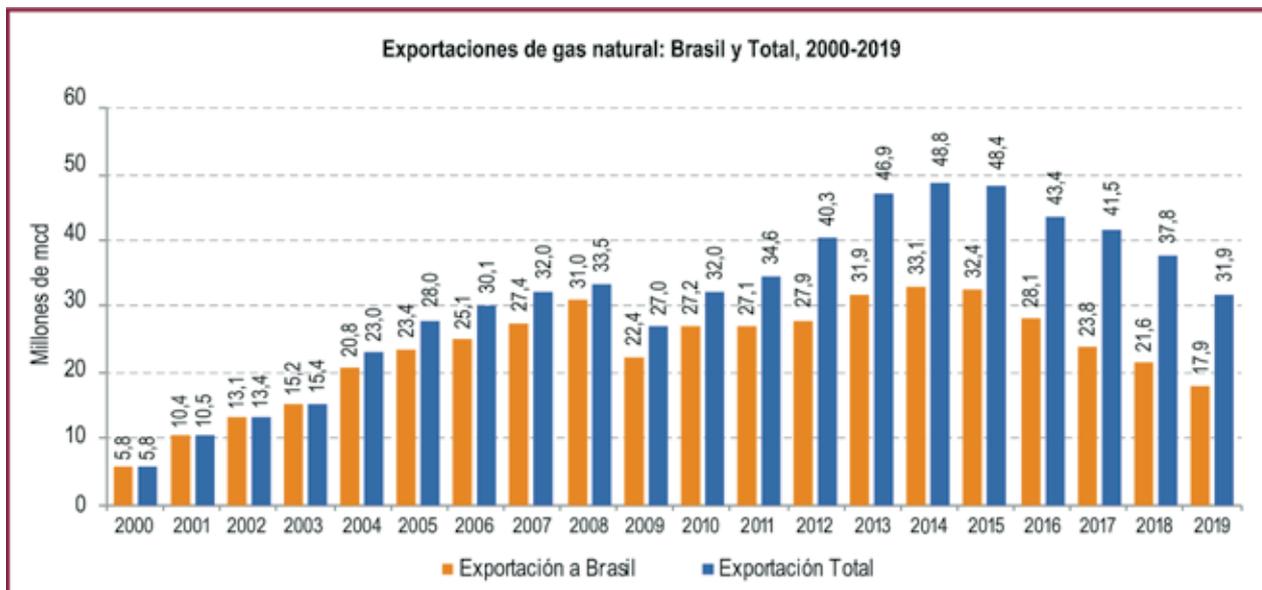
Fuente: Banco Mundial 3/03/2020; Fundación Jubileo, Base de datos 2020; y Banco Central de Bolivia, Boletines del Sector Externo 2000–2019.
 Nota: MM BTU= Millón de Unidades Térmicas Calóricas

Crecimiento de las exportaciones de gas

El entorno internacional benévolo activó las exportaciones y el crecimiento económico aprovechando la capacidad productiva creada por las reformas de mercado en la década de 1990. En efecto, las reformas liberales de 1993 a 1997, la capitalización de las empresas estatales, una nueva Ley de Hidrocarburos de 1996, y el acuerdo para exportar gas natural al Brasil (firmado inicialmente en 1975, renovado por los gobiernos posteriores y perfeccionado en 1996), fueron la llave para captar importantes flujos de inversión extranjera, principalmente en exploración y prospección, y con resultados muy favorables en la medida en que los principales yacimientos de gas natural se descubrieron entre la segunda mitad de los años noventa y principios de los 2000, que permitieron cumplir con el contrato de exportación al Brasil. Este emprendimiento determinó la construcción del gasoducto más extenso en América del Sur, desde los campos productores en el extremo sur de Bolivia hasta territorio brasileiro. La exportación de gas comenzó en julio de 1999.

Las exportaciones de gas natural, principal producto de exportación, no solamente fueron impulsadas por el aumento de los precios, sino también por el crecimiento de los volúmenes exportados. Tales exportaciones aumentaron constantemente, excepto en 2009 por la crisis de las hipotecas *subprime*, hasta el año 2014, pero a partir de 2015 se invirtió la tendencia alcista.

Gráfico 5. Exportaciones de gas natural a Brasil y total, 2000–2019



Fuente: Fundación Jubileo, Base de datos, 2020.

Nota: mcd = metros cúbicos al día

En la minería, el *boom* de precios también fue acompañado con el incremento de las exportaciones mineras, debido a las inversiones en exploración, prospección y desarrollo en la década de 1990 y en los primeros años de los 2000, y a partir de la segunda mitad de la década de 2000.

El principal emprendimiento fue la mina San Cristóbal, que explota complejos de plata–zinc–plomo en el que se invirtieron hasta 2009 USD 1.400 millones y desarrolla una operación a cielo abierto de magnitud⁵⁴. El segundo emprendimiento de importancia, la mina San Bartolomé, comenzó a producir metales de plata, a fines de los 90, con una inversión de USD 200 millones. La tercera operación minera, San Vicente, con producción de complejos de plata–zinc, arrancó a fines 2009, con la inversión de USD 41 millones⁵⁵.

A su turno, los precios de la soya estimularon su producción y de los derivados, como la torta, la harina y el aceite. Otros productos de exportación, considerados no tradicionales, que destacan son: girasol, azúcar, café, quinua, castaña, maderas y artículos de joyería.

⁵⁴ Para una descripción del emprendimiento de San Cristóbal, véase el libro de Mariano Baptista Gumucio: *San Cristóbal. Una mina sin par en la historia de Bolivia*, Apoyo Gráfico, 2015.

⁵⁵ Jorge Espinoza. *Minería boliviana. Su realidad*. La Paz, Plural editores, 2010, pp. 401–115. Puede encontrarse una descripción no técnica del emprendimiento de San Cristóbal en Mariano Baptista Gumucio. *San Cristóbal. Una mina sin par en la historia de Bolivia*. La Paz, Apoyo Gráfico, 2015.

Lo cierto es que la combinación de altos precios y volúmenes crecientes, tuvo un impacto muy significativo en el valor de las exportaciones. El gas natural fue el producto que experimentó el mayor crecimiento, habiéndose multiplicado 50 veces entre los años 2000 y 2013; en 2013 llegó a contribuir con el 54,4% de total de las exportaciones. El valor de las exportaciones de minerales de 2000 a 2014 aumentó nueve veces y su cuota en el total subió de 34,1% en 2000 a 41% en 2011. Las exportaciones de soya (de 2000 a 2014) subieron cinco veces, pero su peso en las exportaciones totales no se aumentó debido al fuerte incremento de las exportaciones de gas y minerales. En conjunto, el valor de las exportaciones en el periodo 2000 y 2014 aumentó en 10,5 veces.

Cuadro 1. Valor de las exportaciones 2000–2019

Año	1. Exportaciones de gas natural		2. Exportaciones de hidrocarburos		3. Exportaciones de minerales		4. Exportaciones de soya (a)		5. Otros productos (b)	6. Exportaciones totales
	Mill. USD	% en relación a 6	Mill. USD	% en relación a 6	Mill. USD	% en relación a 6	Mill. USD	% en relación a 6	(%)	Mill. USD
2000	122	9,8	166	13,3	425	34,1	231	18,5	34,1	1.246
2001	237	18,4	289	22,5	334	26,0	222	17,3	34,2	1.285
2002	264	20,3	342	26,3	347	26,7	244	18,8	28,2	1.299
2003	390	24,4	491	30,7	369	23,1	314	19,6	26,6	1.598
2004	620	28,9	839	39,1	456	21,2	387	18,0	21,7	2.146
2005	1.086	38,8	1.427	51,1	544	19,4	264	9,4	20,1	2.791
2006	1.672	46,5	2.043	56,9	1.061	30,4	237	6,6	6,1	3.951
2007	1.971	43,8	2.263	50,2	1.385	30,7	266	5,9	13,2	4.504
2008	3.158	48,4	3.519	53,9	1.932	29,6	329	5,0	11,5	6.525
2009	1.967	39,7	2.089	42,1	1.846	37,2	465	9,4	11,3	4.960
2010	2.798	43,7	2.945	46,0	2.395	37,4	496	7,7	8,9	6.402
2011	3.885	46,5	4.114	49,2	3.429	41,0	628	7,5	2,3	8.358
2012	5.478	48,7	5.872	52,2	3.744	33,3	966	8,6	5,9	11.254
2013	6.113	54,4	6.678	57,3	3.069	26,3	1.164	10,0	6,4	11.657
2014	6.011	46,1	6.624	50,8	3.934	30,2	1.082	8,0	9,9	13.034
2015	3.771	42,3	3.973	44,6	2.852	32,0	794	8,9	14,5	8.912
2016	2.049	28,2	2.176	30,0	3.073	42,3	891	12,3	15,4	7.259
2017	2.581	30,9	2.690	32,3	3.890	46,6	698	8,4	12,7	8.338
2018	2.970	32,8	3.096	34,1	4.000	44,1	806	8,9	12,9	9.065
2019	2.720	30,9	2.780	31,6	4.208	47,8	716	8,1	12,5	8.796

Fuente: Banco Central de Bolivia. Boletines del Sector Externo 2005–2019.

(a) Incluye: grano, harina, torta y aceite; (b) Incluye: girasol, azúcar, café, quinua, castaña, maderas, artículos de joyería y otros productos.

Notas: 1) Las exportaciones de hidrocarburos además del gas incluyen: petróleo, gasolina y otros (que disminuyeron desde 2015–2016), fuel oil y a partir de 2013 gas licuado de petróleo. El gas natural representa aproximadamente entre el 80 y 85 % de las exportaciones totales de hidrocarburos.

Cuentas externas

La expansión de las exportaciones a partir de 2005, permitió revertir el recurrente déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. En 2012 se registró el mayor superávit en la cuenta corriente y de 2013 a 2014 continuaron siendo positivas, empero bajaron fuertemente. Las

cifras negativas regresaron en 2015 y se mantuvieron hasta 2019, situación que se debe a la caída de las exportaciones y el aumento significativo de las importaciones, que deterioraron el saldo de la balanza comercial.

Hasta 2014, en medio del auge de las exportaciones y de los registros positivos de las cuentas externas, las reservas internacionales del Banco Central crecieron año tras años. Sin embargo, la finalización del auge exportador ocasionó una gradual disminución de las reservas; en 2019 las RIN fueron menores en 57% en comparación a la cifra registrada en 2014.

Cuadro 2. Síntesis de la Balanza de Pagos (Saldos Netos), 2005–2019

Concepto	Balanza de pagos en cuenta corriente	Balanza comercial	Exportaciones (FOB)	Importaciones (CIF)	Reservas Internacionales Netas (RIN)
Año	(en Millones de USD)				
2005	622	457	2.791	2.334	1.714
2006	1.318	1.036	3.951	2.916	3.178
2007	1.591	918	4.504	3.586	5.319
2008	1.991	1.444	6.525	5.081	7.722
2009	746	415	4.960	4.545	8.580
2010	766	812	6.402	5.590	9.730
2011	77	431	8.358	7.927	12.019
2012	1.970	2.676	11.254	8.578	13.927
2013	749	2.319	11.657	9.338	14.430
2014	20	2.915	12.810	9.894	15.123
2015	-1.936	-388	8.684	9.072	13.056
2016	-1.932	-889	6.999	7.888	10.081
2017	-1.871	-547	8.134	8.681	10.261
2018	-1.819	-460	8.895	9.354	8.946
2019	-1.362	-289	8.779	9.068	6.467

Fuente: Banco Central de Bolivia: *Boletines del Sector Externo 2005–2019*.

Endeudamiento externo

Históricamente, los periodos de aumento intenso en el precio de las materias primas que exporta Bolivia han coincidido con procesos de alto endeudamiento externo. Es decir, el incremento en los precios externos que impulsa las exportaciones y el ingreso de divisas, estimula la contratación de crédito externo. Este fenómeno ocurrió en las décadas de 1908–1920, 1921–1929, 1971–1980 y a partir de 2008⁵⁶. También es cierto que el escaso ahorro interno no permitía financiar las inversiones necesarias para el crecimiento económico, de manera que casi siempre se tuvo que recurrir al endeudamiento externo.

⁵⁶ Ver: Mario Napoleón Pacheco. (2018). *Deuda externa. Bolivia: los ciclos de auge en los precios de los productos de exportación y los ciclos de endeudamiento externo en el siglo XX e inicios del siglo XXI*, en: Velásquez, Castellanos y Pacheco: *Un siglo de economía en Bolivia (1900–2015)*, pp. 411–466.

En la medida en que la deuda externa constituía una pesada carga para las finanzas públicas, desde 1996 Bolivia se benefició del Programa de Reducción de la Deuda (HIPC I y II)⁵⁷ con el Banco Mundial y el FMI, a cambio de destinar los recursos liberados del servicio de la deuda a programas sociales e infraestructura. Sin embargo, el saldo de la deuda a comienzos de la década de los 2000 era superior al 50% del PIB y en 2005 llegó al 51,6% del PIB. En este marco, en 2005 el G8 aprobó la condonación del 100% del stock de deuda de los países HIPC (deudas con el FMI y el Banco Mundial a los que se sumó el BID), con la finalidad de alcanzar los Objetivos del Desarrollo del Milenio en 2015. Este nuevo programa comenzó a aplicarse entre 2006 y 2007, condonándose a Bolivia un total de USD 2.734 millones, equivalentes al 55,3% del saldo de la deuda externa. De manera que los indicadores de solvencia bajaron significativamente y se ahorró un conjunto de recursos que se destinaban al servicio de la deuda.

Cuadro 3. Saldo de la Deuda Pública Externa e Indicadores de Endeudamiento (2004–2019)

Año	Saldo de la Deuda Pública Externa	Deuda Pública Externa/PIB	Servicio de la Deuda Pública/Exportaciones de Bienes y Servicios	Deuda Pública Externa/Exportación de Bienes y Servicios
	(Mill USD)	(%)	(%)	(%)
2004	5.046	57,4	11,1	195,4
2005	4.942	51,6	11,1	149,0
2006	3.248	28,2	7,3	73,4
2007	2.208	16,7	6,6	44,1
2008	2.443	14,5	3,7	34,8
2009	2.918	16,7	4,1	53,3
2010	3.235	16,3	4,2	45,1
2011	3.867	15,9	2,5	41,5
2012	4.525	16,6	4,3	36,9
2013	5.584	18,1	2,3	43,6
2014	6.036	18,2	2,7	43,1
2015	6.613	19,9	5,4	66,6
2016	7.268	21,3	5,7	87,8
2017	9.428	25,0	6,1	98,6
2018	10.178	25,1	6,7	98,1
2019	11.268	27,1	7,7	109,7

Fuente: Banco Central de Bolivia. Informes de la deuda Externa Pública 2004–2019.

Sin embargo, a partir de 2008 las autoridades nuevamente contrataron créditos y la deuda externa aumentó a partir de 2008, adquiriendo impulso desde 2012 cuando se colocaron bonos soberanos de deuda por USD 500 millones en 2012, por la misma cantidad en 2013 y por USD 1.000 millones en 2017. Este tipo de deuda tiene la tasa de interés más alta en relación a la proveniente de los organismos multilaterales de crédito que llega en promedio al 5%, tiene

⁵⁷ HIPC = *Heavily Indebted Poor Countries* (Países Pobres Muy Endeudados).

un plazo de 10 años y representa el 18% del saldo a diciembre de 2019⁵⁸. Entre 2007 y 2019 la deuda se multiplicó por cinco veces.

No obstante el incremento acelerado del saldo de la deuda externa, para 2019 los indicadores de solvencia se encontraban bajo control, debido al extraordinario incremento de las exportaciones y al aumento del PIB en valores nominales, que, como se conoce, primero se calculan en moneda corriente (bolivianos), que siempre aumentan por el efecto inflación, y luego se convierten a dólares, con un tipo de cambio que se apreció entre 2006 y 2009 y se congeló desde año 2011.

El saldo en relación al PIB que tiene un límite, según la Comunidad Andina de Naciones, de 50% en dicho año, llegó a 27,1%. El servicio respecto a las exportaciones de bienes y servicios, alcanzó el 7,7%, mientras que el nivel máximo indicado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional es de 15%; finalmente, la deuda comparada con las exportaciones de bienes y servicios alcanzó el 109,7%, en tanto que el límite establecido por las instituciones anteriormente nombradas es de 180%⁵⁹.

Balance fiscal y renta petrolera

La relevancia del sector petrolero en las exportaciones no sólo se expresa en la generación de divisas, sino también en un conjunto de impuestos que se pagan al Estado por su explotación, tomando en cuenta que el Estado es propietario de los recursos naturales. Estos impuestos se denominan renta petrolera y tiene una significación grande en los ingresos del Estado. En las próximas líneas examinaremos la composición de ésta.

En 2005 se promulgó un nuevo marco legal para el sector petrolero que incluyó un nuevo impuesto a la producción, denominado Impuesto Directo a los Hidrocarburos. Con esa incorporación, el sector petrolero cancela los siguientes impuestos:

- Impuesto Directo a los Hidrocarburos. Igual al 32% del valor de la producción en boca de pozo. Se reparte en porcentajes definidos a los gobiernos departamentales y municipales, universidades públicas, Fondo Indígena, y el Tesoro General de la Nación (TGN).
- Regalías sobre la producción. Igual al 12% del valor de la producción. Beneficia principalmente a los departamentos productores.
- Participación del TGN. Igual al 6% de la producción⁶⁰.

⁵⁸ Banco Central de Bolivia. *Informes de la Deuda Externa Pública, 2012-2019*.

⁵⁹ Banco Central de Bolivia. *Informe de la Deuda Externa Pública, 2019*.

⁶⁰ El decreto 28701, de 1/05/2006, denominado de nacionalización de los hidrocarburos (que no dispuso la expropiación o confiscación de los yacimientos controlados por las empresas extranjeras, sino simplemente una renegociación de

El aumento de la carga tributaria sobre la actividad petrolera y de las exportaciones de gas natural en volumen y valor, determinó un incremento sustancial en los ingresos gubernamentales principalmente a partir de 2006, aunque ya en 2005 la renta petrolera había crecido en 131%. Entre 2005 y 2014 la expansión de la renta petrolera fue de 5,7 veces, es decir que por cada dólar recaudado en 2005 en 2014 el Estado embolsó USD 5,7. De este modo la renta petrolera fue aumentando su participación en los ingresos del gobierno general. En 2004 la renta contribuía con el 19% de los ingresos y en 2013 la participación alcanzó un máximo de 51%. A partir de 2014 este aporte fue declinando significativamente, y ya en 2019 representó sólo el 17% de los ingresos.

Cuadro 4. Evolución de la Renta Petrolera e importancia con relación a los Ingresos del Gobierno General, 2004–2019

Año	Renta Petrolera (Mill. USD)	Gobierno General Ingresos (Mill. USD)	Importancia de la Renta Petrolera en relación a los Ingresos del Gobierno General (%)
2004	439	2.304	19
2005	1.016	2.895	35
2006	1.547	3.722	42
2007	1.705	4.274	40
2008	2.549	5.422	47
2009	2.731	5.654	48
2010	2.614	6.001	44
2011	3.241	7.793	42
2012	4.563	9.425	48
2013	5.758	11.182	51
2014	5.777	12.253	47
2015	4.419	11.827	35
2016	2.339	10.539	22
2017	2.371	10.906	22
2018	2.788	11.217	25
2019	1.845	11.128	17

Fuente: 2004–2018: Fundación Jubileo. “Renta petrolera en Bolivia”. Serie: Debate Público, N° 74; 2019: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. SPNF_GOB_GEN_2019, noviembre 2020.

Notas: 1) Renta petrolera = Regalías, IDH, Participación de YPF, Participación del Tesoro General del Estado y otros impuestos. 2) Gobierno General comprende al: Gobierno Central, gobernaciones, municipios y la seguridad social.

contratos) determina una participación para YPF. Por otra parte, la Ley 843 establece otros impuestos que debe pagar la actividad petrolera: impuesto a las utilidades (25 %), impuesto a la remisión de utilidades (12,5 %), patentes, impuesto al valor agregado (13 %) y el impuesto a las transacciones (3 %). Ver: Hugo del Granado (Coordinador). *Generación, distribución y uso del excedente de hidrocarburos en Bolivia*. La Paz, PIEB–Embajada del Reino de los Países Bajos, 2010, pp. 130–134.

Hay que subrayar que hasta el año 2006, las finanzas públicas registraban déficits constantes, debido a un menor incremento de los ingresos con relación a los aumentos del gasto público. Sin embargo, la causa principal para los desbalances fiscales fue la incapacidad del Estado para ahorrar y financiar la totalidad de la inversión pública, por lo que se recurría constantemente al endeudamiento externo⁶¹. Entre 2005 y 2013 los ingresos crecieron en 17,5 puntos porcentuales, con el estímulo de la renta petrolera, y los gastos en 14,5 puntos porcentuales, dando lugar al surgimiento de superávit, si bien fluctuante, inédito en gran parte de la historia económica boliviana. En 2014 se registró el mayor nivel de los ingresos, pero también de los gastos, de manera que el déficit nuevamente se hizo presente. Evidentemente, sin los ingresos de la explotación del gas, el balance fiscal hubiese sido deficitario. De hecho, en los últimos años el déficit subió por el debilitamiento de los ingresos, que fueron menores a los gastos.

Es importante anotar que la expansión del gasto total del Sector Público No Financiero refleja un ensanchamiento permanente del tamaño del Estado⁶². En efecto desde 2006 se han creado empresas estatales en diferentes sectores de la economía, e instituciones públicas de diferente carácter y se han reactivado otras. Por otra parte, desde el primer año de gestión del presidente Morales Ayma se han estatizado las empresas que habían pasado a la administración privada en la década de 1990. Es decir, como había acontecido en las décadas de 1960 y, principalmente, 1970, ha emergido nuevamente el Estado empresario que, además de competir con el sector privado, lo desplaza utilizando, entre otros instrumentos, el financiamiento de sus inversiones con las reservas internacionales del Banco Central, con el argumento de su carácter estratégico.

Cuadro 5. Sector Público No Financiero, 2004–2019

Concepto	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	(en porcentaje del PIB)														
Ingresos totales	31,6	39,1	43,6	45,1	44,9	43,0	45,5	47,0	49,1	51,4	47,8	42,9	40,2	38,7	37,6
Gastos totales	33,9	34,6	41,9	45,1	44,9	43,0	44,7	45,3	48,4	54,8	57,7	54,7	48,1	46,8	44,7
Superávit/Déficit Global	-2,2	4,5	1,7	3,2	0,1	1,7	0,8	1,8	0,6	-3,4	-6,9	-7,2	-7,8	-8,1	-7,2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas: 2018. *Memoria de la economía boliviana*, 2019; SPNF_GOB_GEN_2019.

El PIB y los sectores fundamentales

Analizando el desempeño económico por actividad, se observa que, con excepción de los años 2008 y 2009, el sector petrolero tuvo tasas de crecimiento excepcionales en 2010, 2012 y 2013. En 2014 se desacelera y los siguientes años decrece significativamente. En consecuencia, el

⁶¹ Cf., Juan Antonio Morales. *La política económica boliviana 1982–2010*, Plural Editores–Universidad Católica Boliviana, 2012, p. 151.

⁶² *Ibid.* p. 149.

auge comenzó en 2005 y se prolongó hasta 2013 e incluso 2014, aunque este último año con un crecimiento menor.

Cuadro 6. Crecimiento Económico por Actividad Económica, 2004–2019

Actividad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	(en porcentaje)														
PIB	4,4	4,8	4,6	6,1	3,4	4,1	5,2	5,1	6,8	5,5	4,9	4,3	4,2	4,2	2,2
Agricultura	5,0	4,3	-0,5	2,6	3,7	-1,2	3,1	4,1	4,7	3,8	5,1	3,1	7,6	6,9	5,3
Petróleo crudo y gas natural	14,6	4,6	5,2	2,0	-13,5	13,9	7,2	14,7	14,0	5,7	-1,4	-4,4	-2,4	-7,8	-10,3
Minería	10,6	6,7	10,0	56,3	9,9	-4,1	3,4	-5,0	2,9	6,0	-1,4	4,7	1,6	1,9	-2,0
Industria manufacturera	3,0	8,1	6,1	3,7	4,8	2,6	3,7	4,7	6,1	4,0	4,6	6,2	3,3	5,5	3,2
Construcción	6,4	8,2	14,3	9,2	10,8	7,5	8,0	8,0	10,6	7,8	5,4	7,8	5,0	3,5	1,9
Comercio	3,1	3,8	5,6	4,8	4,9	4,0	3,7	3,8	3,9	3,9	4,4	4,4	5,1	5,2	3,8
Establecimientos financieros	0,4	5,4	6,3	4,7	4,1	5,6	3,5	9,9	6,8	6,0	6,0	7,8	4,8	5,3	4,4
Servicios de la Administración Pública	3,6	3,7	4,1	3,8	6,5	3,6	6,2	5,9	9,5	6,9	9,4	4,3	4,8	6,8	4,1

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2018. *Memoria de la economía boliviana*, 2019

Nota: No se incluyen varios sectores.

La minería registró un comportamiento excepcional en 2008, en razón a la puesta en marcha del emprendimiento más importante en los últimos 20 años, la mina San Cristóbal y su producción de zinc, plata y plomo. Posteriormente, el desenvolvimiento minero fue fluctuante y con tendencia declinante.

El comportamiento de la agricultura está determinado en gran medida por el departamento de Santa Cruz, que desarrolla la agricultura moderna y, dentro de ella, por su cultivo más relevante (la soya), que representa cerca del 80% de la superficie cultivada de productos industriales y que genera varias actividades agroindustriales derivadas, como harina, torta y aceite de soya. A partir de 2014 la producción aumentó moderadamente y las exportaciones se redujeron. El PIB del sector agrícola ha sido fluctuante; sin embargo, el crecimiento de 2017 no está respaldado por la producción física de soya, que declinó en 17%, y menos por el valor de exportación que fue menor en 22%.

Destaca también el comportamiento de la construcción, que podría constituir una expresión de la *enfermedad holandesa*, y que se expandió hasta 2013, declinando posteriormente. Asimismo, fue interesante el desempeño de los establecimientos financieros que mantuvieron un ritmo de crecimiento alto, y posiblemente también debido a la inversión pública creciente. Los servicios de la administración pública se expandieron fuertemente entre 2009 y 2015, la razón podría estar en la creación de varias empresas estatales.

Neoestatismo o capitalismo de Estado populista

Examinando varias publicaciones del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas⁶³, y también el libro del actual presidente de Bolivia, Luis Arce Catacora: *El modelo económico social comunitario productivo boliviano*⁶⁴, se puede inferir que el modelo económico implantado por el gobierno del MAS es básicamente un rescate de viejas propuestas de la CEPAL, de las décadas de 1960 y 1970, y de una propuesta renovada de 1990; así como también del Plan de Desarrollo Nacional de 1970⁶⁵. Estos documentos sirvieron de inspiración y modelo conceptual ordenador de las políticas económicas de gobierno. La caracterización más adecuada sería llamarle simplemente como un modelo neoestatista (muy en sintonía con la crítica marxista al capitalismo), sustentado fundamentalmente en el *boom* de precios de las materias primas. Tratándose del resurgimiento del sistema estatista, creado por el proceso de la Revolución Nacional de los años 1950 y que se mantuvo con variantes hasta mediados de los años 80, bien podría también hablarse de la reedición del Capitalismo de Estado en Bolivia.

Siguiendo a Juan Antonio Morales⁶⁶, diremos que el Capitalismo de Estado es el modelo económico implementado en América Latina a partir de la década de 1950 y cuyas características distintivas fueron:

- i) la participación fundamental del Estado en la inversión y en el empleo;
- ii) la propiedad estatal de las empresas fundamentales;
- iii) las regulaciones excesivas para el sector privado; y
- iv) la existencia de un mecanismo de planificación del desarrollo económico.

En efecto, el Estado volvió a ser el principal actor de la economía, por medio de las inversiones que se multiplicaron en casi 6 veces en una década, pasando de USD 879 millones

⁶³ *Estado Plurinacional de Bolivia. Plan Nacional de Desarrollo. Bolivia digna soberana, productiva y democrática para vivir bien. Lineamientos estratégicos. 2006–2011*, en: Gaceta Oficial de Bolivia 0103. (21/09/2007); *Estado Plurinacional de Bolivia. Plan de desarrollo económico y social. En el marco del desarrollo integral para vivir bien. 2018*; Ministerio de Planificación del Desarrollo. *Agenda Patriótica 2025. 13 pilares de la Bolivia Digna y Soberana*. www.planificación.gob.bo

⁶⁴ Luis Alberto Arce Catacora. *El modelo económico social comunitario productivo boliviano*. La Paz, Impresión SOIPA Ltda., 2015.

⁶⁵ Ministerio de Planificación y Coordinación. *Estrategia Socio-económica de Desarrollo Nacional, 1971–1991*, La Paz, 1970, tomos I–II.

⁶⁶ Juan Antonio Morales. *La política económica boliviana 1982–2005*, *Ibid.*, pp. 19–20.

en 2006 a USD 5.062 millones en 2016⁶⁷, y con la creación de 28 empresas estatales y un presupuesto programado de USD 2.481 millones⁶⁸. En 2020, una nota periodística mostraba la existencia de 32 emprendimientos estatales con una inversión aproximada de USD 2.715 millones⁶⁹. Entre dichas empresas destacan la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (EN-TEL) y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), nacionalizadas por el gobierno de Morales en sus primeros años⁷⁰.

Por otra parte, se elaboraron tres planes de desarrollo con proyecciones de inversión pública, sectorial y metas de crecimiento económico, y en cuyo marco se intensificó la intervención y el dirigismo estatal en la economía, favorecido por el control absoluto del aparato de Estado y la hegemonía del partido de gobierno en las instituciones políticas. Todo lo cual terminó por configurar un régimen de rasgos autocráticos y populistas que, por contrapartida, ha tenido el efecto de socavar y desincentivar las actividades e inversiones privadas, excepto los negocios de empresarios coludidos con el gobierno, que justamente es lo característico de los sistemas de capitalismo de Estado.

Alianzas internacionales

Otro aspecto relevante del ciclo económico y político populista en América Latina en la aurora del siglo XXI, ha sido el debilitamiento de los esquemas de integración económica y comercial, como el Pacto Andino, creado en 1969; la Asociación Latinoamericana de Integración, formada en 1980, en base a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; el MERCOSUR, instituido en 1991 y del cual Bolivia es miembro asociado; y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, de 1995.

A diferencia de estos acuerdos de integración, esencialmente económicos, las últimas décadas fueron pródigas en el surgimiento de acuerdos y alianzas de naturaleza predominantemente política, como es el caso de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA), creada en 2004 bajo el liderazgo del régimen chavista de Venezuela; y también la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), que emergió en 2008 con el objetivo promover el diálogo político en relación a temas económicos, seguridad e infraestructura. Asimismo, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

⁶⁷ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. *Memoria de la economía boliviana 2018*. La Paz, 2019.

⁶⁸ CEDLA. *Más ruido que nueces. Análisis de los emprendimientos empresariales del Proceso de Cambio*. La Paz, 2018.

⁶⁹ Página Siete, 2/febrero/2020.

⁷⁰ La denominada nacionalización de los hidrocarburos del 1º de mayo de 2006, fue en realidad una renegociación de contratos con las empresas extranjeras productoras, que permitió a YPFB convertirse en una institución que concentra los ingresos generados por la exportación y venta al mercado interno de gas y de los derivados de hidrocarburos respectivamente.

(CELAC), que nace en 2012 como un espacio más amplio de convergencia, y en clara competencia con la Organización de Estados Americanos⁷¹.

Es con estos acuerdos regionales que tomarían impulso los vínculos económicos de Latinoamérica con Rusia y China. El ALBA propició la colaboración de Rusia, Bielorrusia, Libia e Irán, y su principal instrumento fue el petróleo. La CELAC a su turno, se constituyó en el interlocutor con China, a través del Foro CELAC–China; también con Rusia y con el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes, Turquía y otros países⁷².

Dada su enorme gravitación económica como el principal demandante de materias primas, China fue ganando protagonismo en el comercio exterior de la región, desplazando a los Estados Unidos. Para los países latinoamericanos, el acceder al gigante mercado de la China y obtener financiamiento de su gobierno y de capitales privados, fue simplemente irresistible⁷³.

Varios observadores coinciden en que la presencia china en América Latina representa una alternativa a la influencia de Estados Unidos y de la Unión Europea. De hecho, China se ha convertido en un socio comercial importante y en una fuente de recursos financieros para la inversión extranjera directa o bien para la obtención de préstamos oficiales. Según Wintgens⁷⁴, China definió su línea estratégica en el relacionamiento con América Latina en 2008, planteando como fundamento la convergencia de intereses económicos y políticos y la cooperación Sur–Sur.

En 2014, en la Cumbre China–CELAC, se definió el plan de acción “Marco 1+3+6”. La cifra “1” alude al primer Plan Quinquenal de Cooperación China–CELAC, 2015–2019; “3” representa los tres motores económicos del vínculo: comercio, inversión y cooperación financiera; “6” se refiere a los ámbitos de la cooperación: energía y los recursos naturales, infraestructura, agricultura, producción industrial, innovación científica y tecnologías de la información.

En ocasión de la visita a América Latina del primer ministro chino Li Keqiang, en 2015, se añadió el “Modelo de cooperación 3x3”, que implica el objetivo de fortalecer la cooperación en la producción industrial en infraestructuras logísticas, energía y tecnologías de la información.

⁷¹ Cf., Mélaney Barragán y Manuel Alcántara: *¿Nuevos socios o viejas alianzas?: El impacto de la crisis en los intereses políticos de los Estados*, en: Francisco Sánchez y Mercedes García Moreno (Coordinadores), *Ibid.*, pp. 84–85.

⁷² *Ibid.*, pp. 90–93.

⁷³ *Ibid.*, 96–98.

⁷⁴ Sophie Wintgens. *La influencia normativa de China en América Latina y el Caribe*, en: Francisco Sánchez y Mercedes García Moreno (Coordinadores), *Ibid.*, pp. 112–117.

La presencia china en Bolivia

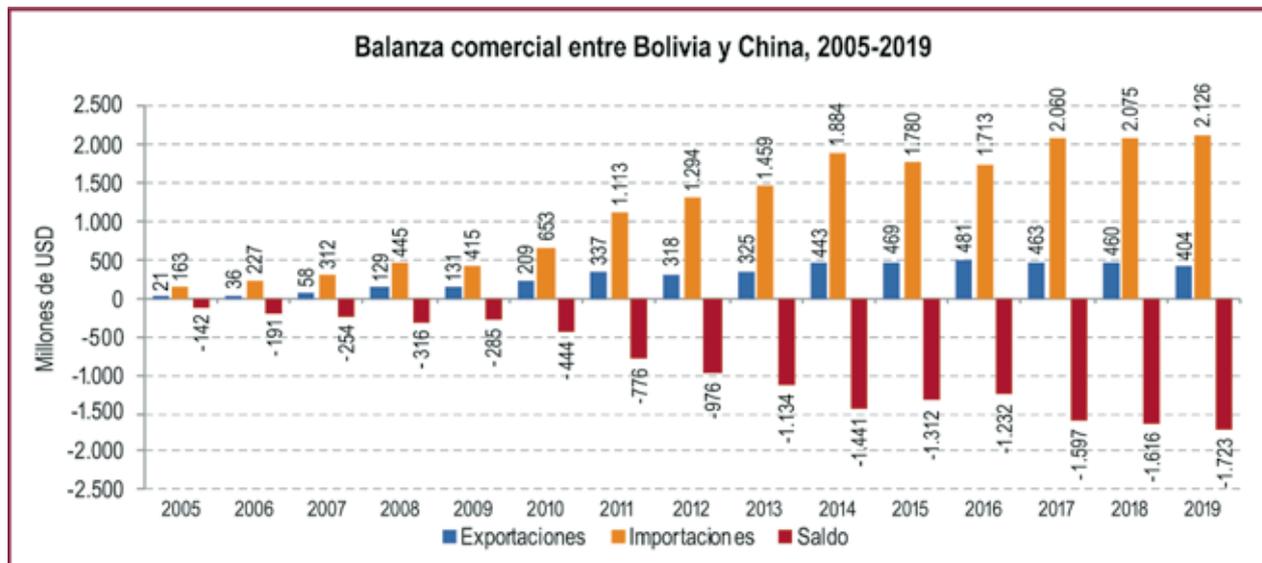
Ese grandioso impulso involucró a las relaciones entre China y Bolivia, que comenzaron en 1985 y se intensificaron a partir del año 2005, cuando se firmó un Convenio de Cooperación Económica y Técnica. Ocho años más tarde, en 2013, durante el gobierno de Evo Morales, se suscribió un nuevo Convenio de Cooperación Económica y Técnica. En 2018 se establecieron ocho mecanismos bilaterales de cooperación, incluyendo la exportación de quinua y café boliviano, créditos chinos para la construcción de la Carretera Doble Vía Bombeo–Villa Tunari y del Sistema Integrado de Comando y Control de Seguridad Ciudadana, y un nuevo Convenio de Cooperación Económica y Técnica con una donación de 200.000.000 de yuanes. En mayo de 2019 se acordó la exportación de carne boliviana a China.

Son cuatro los medios por los cuales China asienta su presencia efectiva en Bolivia: (i) comercio exterior; (ii) inversión directa; (iii) deuda externa; y (iv) participación de empresas chinas en contratos con el Estado⁷⁵.

Comercio exterior

Entre 2005 a 2018, Bolivia multiplicó sus exportaciones a China en 19 veces, y sus importaciones en 13 veces. Sin embargo, la balanza comercial arroja un saldo deficitario para Bolivia.

Gráfico 6. Balanza comercial entre Bolivia y China, 2005–2019



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

⁷⁵ Daniel Agramont y Gustavo Bonifaz, *Ibid.*, Cap. III.

El contraste importante se advierte en las cifras del comercio exterior boliviano. Así, en 2019 apenas el 4,5% del total de las exportaciones se dirigieron a China, en tanto que el 22% de las importaciones provinieron de ese país⁷⁶. El 85% de las exportaciones fueron de zinc, plata y plomo, y el 3% de carne bovina; mientras que el 74% de las importaciones fueron de bienes de capital, materias primas, insumos industriales y bienes de consumo.

Inversión directa

Según la información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 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.

Gráfico 7. Inversión extranjera en Bolivia en comparación a América Latina, 2003–2018



Fuente: CEPAL: La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2005–2018.

La inversión de capitales chinos en Bolivia muestra una trayectoria oscilante, habiendo alcanzado un punto máximo en 2015 con 72,1 millones de dólares, para luego disminuir hasta hacerse prácticamente negativa en 2019. En relación a su importancia, la IED de China, en su mejor año, fue el 6,2% del total, lo que sugiere su escasa relevancia.

El total de la IED china, entre los años 2000 y 2019, llegó a USD 348,2 millones. Tomando en cuenta solamente los años de gobierno de MAS (2006–2019), tales inversiones alcanzaron a USD 238,4 millones, el 68,5% de todo el período.

⁷⁶ INE: *Estadísticas de Comercio Exterior por Países*, noviembre 2020.

Gráfico 8. Inversión extranjera en Bolivia en comparación a América Latina, 2000–2019



Fuente: Banco Central de Bolivia. Boletines del sector externo 2005–2019.

Deuda externa

El endeudamiento con China comenzó en 2003 con un monto bajísimo, que apenas representaba el 0,3% 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% de la deuda total.

Cuadro 7. 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.

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% 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% de la bilateral, y en 2005 cerca del 30%. A partir de 2006, durante el gobierno de Evo Morales, se multiplicó por 27 veces; en 2016 contribuyó con el 79,5% de la deuda bilateral, lo cual ha erigido a China a la categoría de principal acreedor bilateral. (Ver cuadro 8)

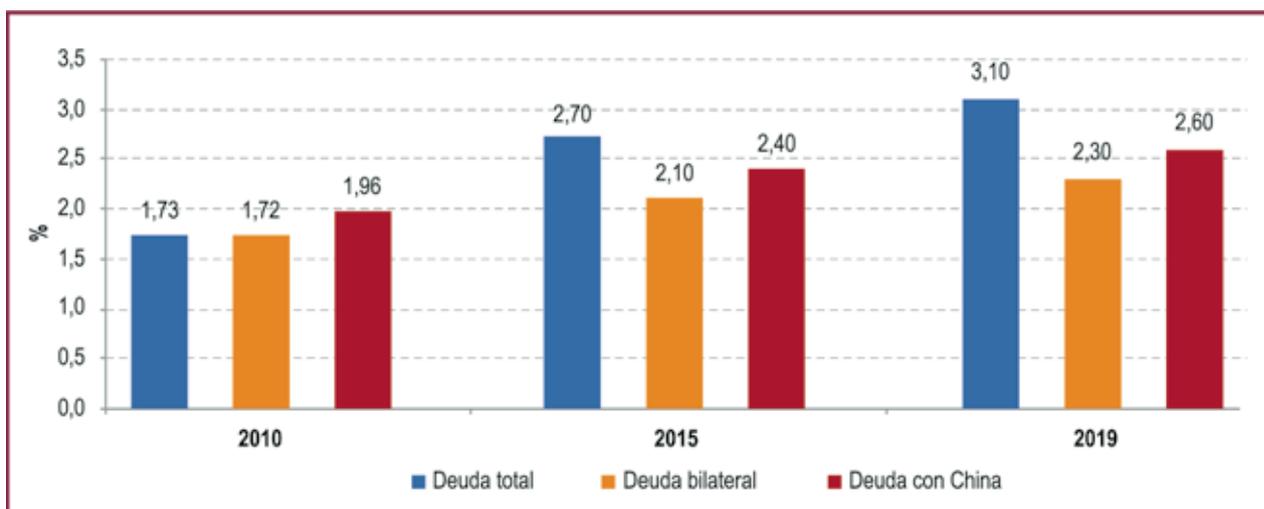
Cuadro 8. Deuda Externa con China en relación a la Deuda Bilateral e importancia de la Deuda Bilateral respecto a la Deuda Externa Total, 2003–2019

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.

En relación a las tasas de interés, éstas fueron subiendo desde 1,96% en 2010 hasta 2,4% 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.

Gráfico 9. Tasas de Interés de la Deuda Externa Total, Bilateral y con China, 2010, 2015, 2019



Fuente: Banco Central de Bolivia. Informes de la deuda Externa Pública 2010–2019.

Entre 2013 y 2018 el sector que recibió la mayor parte de los créditos ha sido el de la construcción de carreteras y equipamiento de maquinaria (54%). Luego viene el sector de comunicaciones con 25%, la minería con 8,4%, seguridad 7,2% y petróleo con 5,4%.

Cuadro 9. Deuda Externa Total Bilateral con China, por sectores y montos, 2013–2019

Sectores	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Construcción de carreteras. Equipamiento de maquinaria	15.836.061	54.665.622	55.667.296	144.409.352	258.435.048	412.027.455	564.577.924
Construcción				98.480.000	213.327.994	375.558.170	527.984.068
Maquinaria	15.836.061	54.665.622	55.667.296	45.929.352	45.107.054	36.469.285	36.593.856
Comunicaciones	351.318.474	409.374.155	382.257.517	351.180.318	332.405.460	294.005.467	261.234.538
Compra de 2 aeronaves	46.167.344	45.120.497	43.124.141	40.235.724	39.118.050	33.601.471	29.623.610
Sist. Satelital Tupac Katari	234.243.500	248.754.000	228.744.000	207.949.000	187.154.000	166.359.000	145.564.000
Compra de 6 helicópteros	70.907.630	115.499.658	110.389.376	102.995.594	106.133.410	94.044.996	86.046.928
Petróleo (YPFB)	42.067.756	63.344.478	79.857.186		71.472.870	62.313.584	55.938.712
Inst. de redes de gas	25.118.494	23.481.586	20.402.403		16.215.733	13.470.740	11.377.033
Compra de perforadoras	16.949.262	41.862.892	59.454.783		55.257.137	48.842.844	44.561.679
Minería						56.607.450	88.088.764
Planta Siderúrgica del Mutún						56.607.450	88.088.764
Seguridad					48.220.436	61.040.301	75.181.510
Sistema comunicación y control seguridad ciudadana					48.220.436	45.780.226	45.108.906
Sistema Integrado de Seguridad Subnacional						15.260.075	30.072.604
Coop. Económica y Técnica	1.688.166	1.414.189	1.126.348	840.725			
Proyecto de Cooperación Económica y Técnica	1.688.166	1.414.189	1.126.348	840.725			
Total Global	410.910.457	530.798.444	518.908.347	496.430.395	710.533.814	885.994.257	1.045.021.448

Fuente: Banco Central de Bolivia. *Informes de la Deuda Externa Pública 2013–2019*.

Nota: la información completa con el monto por proyecto, la moneda, la tasa de interés, plazo y los saldos, se consignan en Anexo.

La cooperación con Rusia

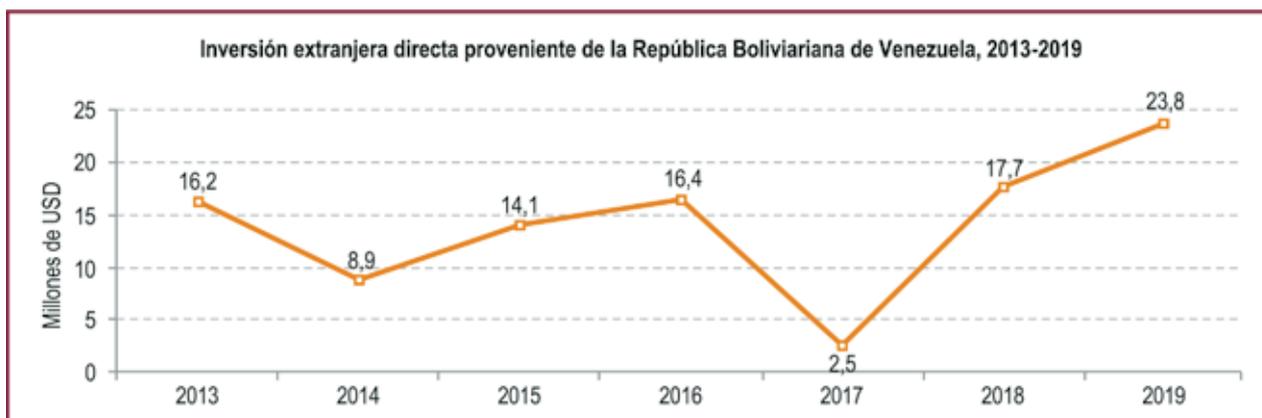
En 1996 Bolivia y Rusia suscribieron un Convenio Básico de Cooperación, estableciéndose un Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterales, con la finalidad de estimular las relaciones entre los dos países.

Bajo el gobierno de Evo Morales estas relaciones se intensificaron con la firma de varios acuerdos, entre los que destacan la contratación de GAZPROM para la exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos. Lastimosamente, la información del Banco Central de Bolivia, no registra datos de inversión directa por parte de empresas rusas ni tampoco de créditos de la Federación Rusa a Bolivia.

La cooperación con Venezuela

A pesar de la firma de numerosos acuerdos entre los gobiernos de Bolivia y Venezuela, la IED venezolana ha sido mínima; habiéndose registrado en 2018 el nivel máximo por un monto de 23,8 millones de dólares.

Gráfico 10. Inversión extranjera directa proveniente de la República Bolivariana de Venezuela, 2013–2019



Fuente: Banco Central de Bolivia. Boletines del sector externo 2013–2019.

Cuadro 10. Deuda Externa con Venezuela, 2004–2019

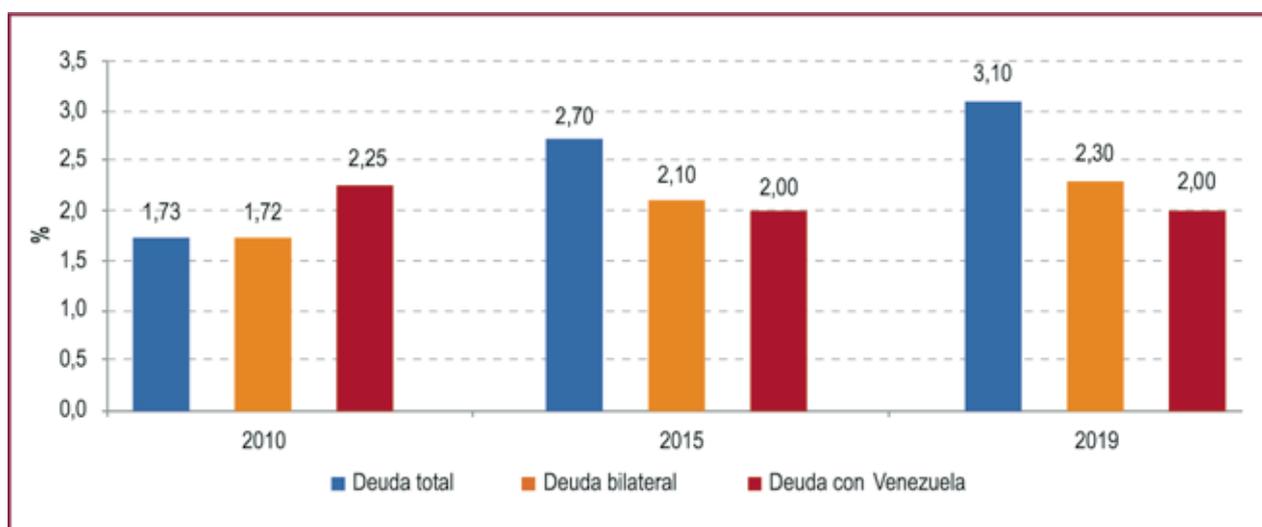
Año	Saldo	Desembolsos	Transferencias Netas	Porcentaje del Saldo en relación al Saldo Total de la Deuda Externa
	(Millones en USD)			
2004	0,6	0	0	0,012
2005	5,9	5,9	5,2	0,119
2006	32,6	26,6	26,6	1,004
2007	62,0	28,8	28,7	2,840
2008	228,5	145,3	144,2	9,289
2009	303,4	87	69,4	11,677
2010	309,5	96,3	-0,5	10,756
2011	416,9	116,4	103,9	12,005
2012	159,7	7,7	-260,7	3,809
2013	154,5	0	-7,1	2,936
2014	125,3	0	-32,4	2,184
2015	0,8	0	-126,8	0,013
2016	0,7	0	-0,1	0,009
2017	0,6	0	-0,1	0,006
2018	0,5	0	-0,1	0,005
2019	0,5	0	-0,1	0,004

Fuente: Banco Central de Bolivia. Informes de la Deuda Externa Pública 2004–2019.

Mucho más significativa ha sido la cooperación venezolana en créditos gubernamentales, que se iniciaron en 2004 con un monto muy bajo. El salto se registró en 2008, y 3 años más adelante, en 2011, el saldo llegó a un pico de USD 417 millones, lo que representó el 12% de la deuda externa total. Desde entonces la deuda bilateral ha sido decreciente, al punto que en 2019 apenas representaba el 0,004% del saldo de la deuda total.

Los tipos de interés de esta deuda fueron mayores al promedio de la deuda bilateral en 2010; en 2015 y 2019 fueron más reducidas.

Gráfico 11. Tasas de Interés de la Deuda Externa Total, Bilateral con Venezuela, 2010, 2015, 2019



Fuente: Banco Central de Bolivia. *Informes de la Deuda Externa Pública 2010–2019*

Los informes del endeudamiento externo elaborados por el Banco Central de Bolivia, registran que de 2006 a 2014 los créditos de Venezuela se destinaron mayormente (el 52%) a financiar la importación de diésel oil que la empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA) entregó a YPFB por valor de USD 325 millones, mientras que el 48% se dirigió a Apoyo a Infraestructura y Desarrollo Productivo, con un monto de USD 300 millones.

Resumiendo

El desempeño de la economía boliviana entre los años 2000 y 2019, en su fase expansiva, que correspondió al súper ciclo de las materias primas, se tradujo en un aumento extraordinario de las exportaciones nacionales que repercutió favorablemente en las cuentas externas con cifras positivas desde 2006 a 2014. También los ingresos del sector público se incrementaron y el balance fiscal anotó superávits continuos, sobre todo por el aumento de la renta

petrolera. Una vez que el ciclo alcista de las materias primas acabó, las cuentas externas pasaron de positivas a negativas, y lo mismo aconteció con los resultados fiscales. Como consecuencia de ello, al rápido crecimiento de casi una década, le ha sucedido la desaceleración de los años posteriores.

Este es el escenario económico que permite entender mejor el resurgimiento del neoestatismo o capitalismo de Estado, de rasgos populistas y autoritarios.

Las alianzas internacionales en las que ha participado Bolivia, con países como China, Rusia y Venezuela, completan el marco contextual para la entrada de una corriente de capital extranjero a la economía boliviana, particularmente por cuenta de China y en menor medida de Venezuela, y bajo la modalidad predominante de créditos gubernamentales que han financiado contrataciones con empresas extranjeras, marcadas, en muchos casos, por experiencias corrosivas de la legalidad e institucionalidad estatal y económica del país. Este tema será profundizado en los capítulos siguientes.

Capítulo 3.

La participación de empresas chinas y los proyectos de obras públicas

José Luis Eria

Introducción

En la última década se ha observado en Bolivia el aumento del número de empresas chinas instaladas en el país, principalmente como contratistas del Estado para la provisión de bienes y servicios. Este capítulo trata de comprender el papel que juegan las empresas e inversiones chinas en la economía nacional, a partir de un relevamiento de las compañías que intervienen en distintos sectores y rubros.

El trabajo se basa en la revisión de los registros del Sistema de Contrataciones del Estado (SICOES), los contratos de préstamos oficiales, la literatura disponible sobre el tema y otras notas de prensa relacionadas, además de un examen detallado de los proyectos ejecutados o en desarrollo. La información procesada permite apreciar el tipo y tamaño de las compañías chinas que actúan en Bolivia, así como los procedimientos de adjudicación de contratos con recursos del gobierno de ese país o del propio Estado boliviano.

La focalización de nuestra investigación en la experiencia de Bolivia en materia de inversiones y contrataciones estatales, con la participación destacada de compañías procedentes de la República Popular China, y en muchos casos gracias a los préstamos de entidades financieras de esa nación, se explica por la importancia de estos recursos en la financiación de la cartera de proyectos de inversión pública del gobierno boliviano; proyectos que, además, se han convertido en fuente de muchas controversias debido a los conflictos suscitados en su ejecución y denuncias de irregularidades en la aprobación de los proyectos o en la firma de los contratos –incluso algunos presuntos hechos corrupción–, como también por las investigaciones parlamentarias y otros episodios que han captado la atención de la opinión pública nacional⁷⁷.

⁷⁷ Al respecto, la encuesta consignada en el libro *El desembarco chino en América Latina y su manifestación en Bolivia* (2018), sobre las relaciones chino–bolivianas y la presencia de empresas chinas, indica que los bolivianos evalúan la presencia diplomática de China en Bolivia de forma más positiva que la de las empresas chinas en la economía boliviana. *Sin embargo, es importante que un tercio de la opinión pública considere ambas como negativas. En orden de prioridad, los bajos estándares laborales, medioambientales, la falta de transparencia y su potencial para generar hechos de corrupción, así como la excesiva dependencia geopolítica, son los principales factores de riesgo mencionados por aquellos que consideran negativa la relación. En general, la opinión está dividida, con un importante segmento que todavía es indiferente o está*

La exposición de este capítulo comienza pasando revista a la situación de las inversiones directas del gigante asiático; en todo caso, una experiencia de mucha menos cuantía y significación económica, como se verá inmediatamente.

Inversiones directas

El estudio de Agramont y Bonifaz⁷⁸ ha mostrado, para el periodo 2000–2015, que la participación de la IED de ese país se situó en promedio en un escaso 0,61% del total recibido; en su mejor momento, apenas pasó del 3%, confirmando la escasa relevancia de esta modalidad de flujo financiero. Por lo demás, la IED china se concentró en tres sectores: hidrocarburos, minería y comercio, lo que también marca una línea convergente con la tendencia registrada en otros países de Latinoamérica. En efecto, la inversión china se ha dirigido primordialmente a los sectores de energía y minería, para asegurarse el suministro de estas materias básicas a su desarrollo industrial, y Bolivia no ha sido una excepción, sobre todo por el lado de la minería, no obstante, los bajos montos de inversión recibidos.

Probablemente mucho tiene que ver con este resultado el poco atractivo de Bolivia como país receptor de IED. Ello se refleja en las cifras, y también en la calidad de los emprendimientos ejecutados. En efecto, los proyectos de IED de China en Bolivia son pocos y ninguno de ellos destaca por su dimensión o por el capital invertido. Es más, las empresas chinas que se animaron a invertir en el país son empresas pequeñas o medianas, y su trayectoria ha dejado mucho que desear. Y esto quizás también porque las condiciones que ofrece Bolivia son difíciles, tal y como los propios inversionistas chinos han tenido la ocasión de comprobar.

Un caso ilustrativo de las vicisitudes y conflictos de una IED china en Bolivia, en el campo de la minería, es la experiencia del Grupo JunGie (Fujian Ningde Mining Industry Co. Ltd.) integrada por las empresas JunGie Cerámica Industria Ltda, JunGie Bienes Raíces Industria Ltda, y JunGie Mining Industry S.R.L. (Ésta última constituida en Bolivia)⁷⁹.

Aparentemente, JunGie Mining Industry ha sido la primera experiencia de internacionalización del Grupo JunGie; por lo demás en un terreno novedoso para el grupo empresarial. Según se comenta en los círculos mineros bolivianos, el Grupo JunGie llegó a Bolivia en 2008

*desinformado al respecto. Los elementos señalados por los encuestados como riesgos o elementos negativos para Bolivia reflejan en gran medida el debate académico y político global sobre el rol de China en la región, vale decir, el riesgo de caer en una neodependencia geopolítica, el riesgo de deterioro de los estándares laborales, ambientales y falta de transparencia que puede generar corrupción. Cf. Agramont y Bonifaz, *Ibid.*, pp, 79–85.*

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ El relato de esta historia está basado en información proporcionada por informantes del mundo minero, entrevistados para este estudio.

sin ninguna experiencia previa en minería, siguiendo las directrices del gobierno de su país al sector empresarial privado de salir al mundo y hacer emprendimientos allí donde fuera posible, y para lo cual el mismo gobierno chino dispuso líneas de crédito muy favorables para sus empresas, amén de otras facilidades.

Pues bien, acogiéndose a esta política de fomento a la internacionalización de empresas chinas, JunGie incursionó en territorio boliviano procurando poder desarrollar prospectos mineros. Es así cómo se vio involucrada inicialmente en el desarrollo de una antigua mina de estaño en la región de Kanutillos (departamento de Potosí), arrendada por la estatal Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) a una cooperativa minera, y posteriormente en la construcción de un ingenio de procesamiento de minerales en las cercanías de la ciudad de Potosí. Para esto último debió contratar la asistencia de servicios técnicos estatales de su propio país –probablemente una exigencia atada al financiamiento oficial–. Lo que se conoce es que el ingenio (diseñado para tratar minerales complejos de zinc, planta y plomo), no contaba con la provisión de carga necesaria para sus operaciones, y que su maquinaria tampoco tenía las características adecuadas al tratamiento del mineral, además de otros problemas, incluso conflictos laborales (a los ejecutivos chinos les cuesta mucho entender las leyes y los hábitos laborales en Bolivia) que hicieron del ingenio un proyecto fallido.

Fue en esas circunstancias que el grupo JunGie obtuvo en 2010 la transferencia de las acciones de una sociedad anónima boliviana, denominada “Empresa Minera Alcira S.A” (a su vez titular de 17 antiguas concesiones mineras en el municipio de Tacobamba, Potosí), para realizar labores de exploración de yacimientos de plata, mediante una operación comercial valorada en 550 mil dólares. Sin embargo, no pasó mucho tiempo sin que la operación comercial se viera envuelta en intrincados pleitos, el más delicado de ellos una acción judicial interpuesta por la estatal Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM), por presunta compra ilegal de las concesiones de la mina Alcira. La AJAM adujo que la Constitución prohíbe transferir concesiones mineras y que, por tanto, debían ser revertidas a su dominio. Un argumento que, empero, no tomaba en cuenta que en realidad no se trataba de la compra-venta de ninguna concesión, sino únicamente de una transacción de acciones entre privados, lo cual era muy legítimo en la legislación boliviana.

Y no fue lo único. Además del proceso judicial que los ejecutivos de JunGie Mining Industry tuvieron que afrontar, junto con los propietarios originales de la mina, las labores exploratorias se vieron sucesivamente interrumpidas por inspecciones arbitrarias de la misma AJAM, por amenazas de ocupación de parte de cooperativistas mineros, presiones y chantajes de funcionarios de gobierno; un verdadero calvario para los desconcertados inversionistas chinos que no sabían cómo lidiar con tantos conflictos y embrollos judiciales ni cómo hacer valer sus derechos. Por suerte para ellos, sus tribulaciones tuvieron un final insólito que se dio en

ocasión del viaje del vicepresidente boliviano, Alvaro García Linera, a la República de China. Allí, el propietario principal del grupo JunGie sorprendió a la autoridad boliviana cuando visitaba la Gran Muralla. Entonces, un miembro de la comitiva oficial china le hizo saber al vicepresidente García Linera de la preocupación de su gobierno por los problemas de la empresa JunGie en Bolivia, instándolo a buscar una solución, y evitar así complicaciones en la gestión de una línea de crédito para el gobierno de Bolivia.

Pocos días después del retorno del vicepresidente al país, el ministerio de Minería emitió una resolución convalidando la legalidad de la transferencia de acciones de la mina Alcira, y declarando sin sustento legal la demanda interpuesta por la AJAM. JunGie, por su lado, continuó la exploración de la mina Alcira, habiendo luego descubierto un importante volumen de recursos y reservas de plata que obviamente valorizó sus intereses mineros.

A pesar de ello, el grupo JunGie acabó abandonando Bolivia. No sabemos si escaldado por su malhadada experiencia minera o sólo por haber encontrado una mejor oportunidad de negocio. En 2017 el grupo vendió sus acciones de la mina Alcira a New Pacific Metals, una compañía canadiense que cotiza en las bolsas de Canadá y Estados Unidos, y cuyo principal accionista es otro empresario chino radicado en Hong Kong. Se sabe de esta operación que la firma canadiense –esta sí con amplia experiencia en prospectos mineros– pagó a JunGie 45 millones de dólares, un monto que tal vez compensó las inversiones del grupo chino en Bolivia, estimadas entre 50 y 55 millones de dólares, de los cuales 7 a 8 millones en las tareas exploratorias iniciales del yacimiento. También se conoce que New Pacific Metals ha progresado mucho en sus labores de exploración y con resultados prometedores para un futuro proyecto de desarrollo de la mina.

La aventura del grupo JunGie en Bolivia es un interesante testimonio de cómo se entretajan los hilos de la política y los negocios, tanto en Bolivia como en China, y también de la forma cómo esta clase de entramado puede permear las relaciones entre los dos países.

Empresas contratistas y proveedoras de servicios

La información analizada corresponde tanto a las empresas chinas con operaciones de inversión como a las contratistas de obras para el gobierno. En el recuadro se numera las empresas chinas identificadas como proveedoras de servicios de construcción o provisión de bienes al sector público.

Este listado no pretende ser exhaustivo. Tampoco podemos estar seguros de que no existan otras empresas que no hayamos podido identificar ya sea porque no están registradas en los documentos revisados, o porque podrían haber incursionado sólo más recientemente.

Con todo, la lista registra una cantidad representativa de las empresas chinas que han obtenido contratos en Bolivia⁸⁰.

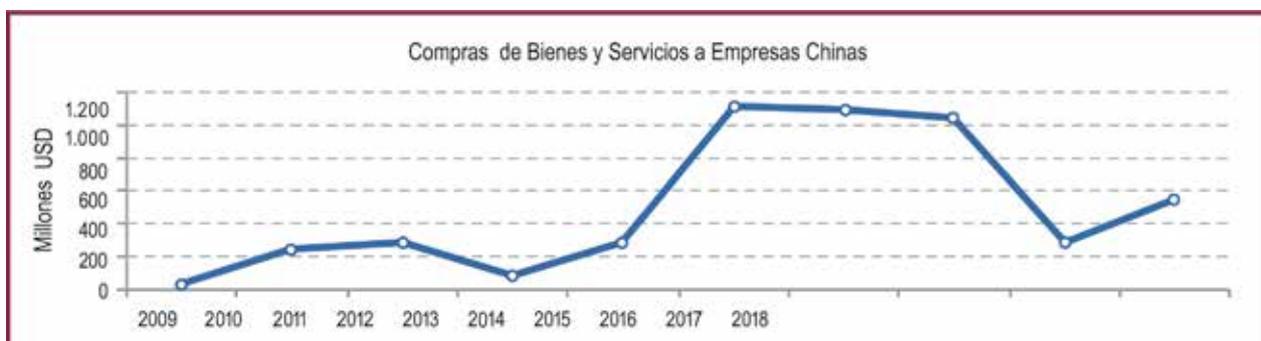
El recuadro presenta 28 empresas que han operado en el período 2009–2018. Para tener un orden de magnitud de la importancia de las actividades de contratistas chinas tomamos los valores de los proyectos y la provisión de bienes que reportan las fuentes consultadas. Otra vez, no son cifras exactas y pueden contener errores. Aun así, dan una idea global de la importancia de la presencia China en Bolivia.

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

Empresas contratistas chinas
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 Zhonang 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.

Gráfico 1. Compras de bienes y servicios a empresas chinas



Fuente: Elaboración propia basada en los contratos de préstamos.

⁸⁰ Un cuadro más detallado se muestra en el anexo 1 de este libro.

El gráfico 1, muestra la evolución entre el 2009 y el 2018 de los montos contratados por el Estado boliviano con empresas chinas. Es interesante notar el incremento de contratos con las empresas chinas entre los años 2014 y 2016, cuando las contrataciones superan los USD 1.000 millones.

Los créditos contratados de China

Como se ha mostrado en el capítulo 2 de este libro, los préstamos de China a Bolivia cobraron importancia a partir del año 2006, creciendo a un ritmo sostenido, y orientándose a diversos proyectos de inversión pública. En 2009 Bolivia recibió un crédito por USD 60 millones para la ampliación de una red de gas domiciliaria. Dicho crédito no logró ejecutarse, habiéndose redireccionado posteriormente a la adquisición de tres perforadoras para la estatal YPFB⁸¹.

Al principio, los préstamos y los procedimientos seguidos tuvieron un tratamiento particular caso por caso. Pero en agosto de 2015 el gobierno de Bolivia, a través del Ministerio de Planificación del Desarrollo, presentó al EximBank de China una serie de proyectos por USD 7.734.900⁸². Dado que se preveía la otorgación de un importante monto de créditos, en octubre de 2015, los gobiernos de ambos países acordaron que Bolivia normaría el procedimiento para acceder a este financiamiento, de manera de cumplir con las condiciones exigidas por el EximBank. A ese fin, se promulgó el Decreto Supremo N° 2574 de 3 de noviembre de 2015, que fija los requisitos para la obtención de recursos provenientes de los créditos del EximBank, a saber:

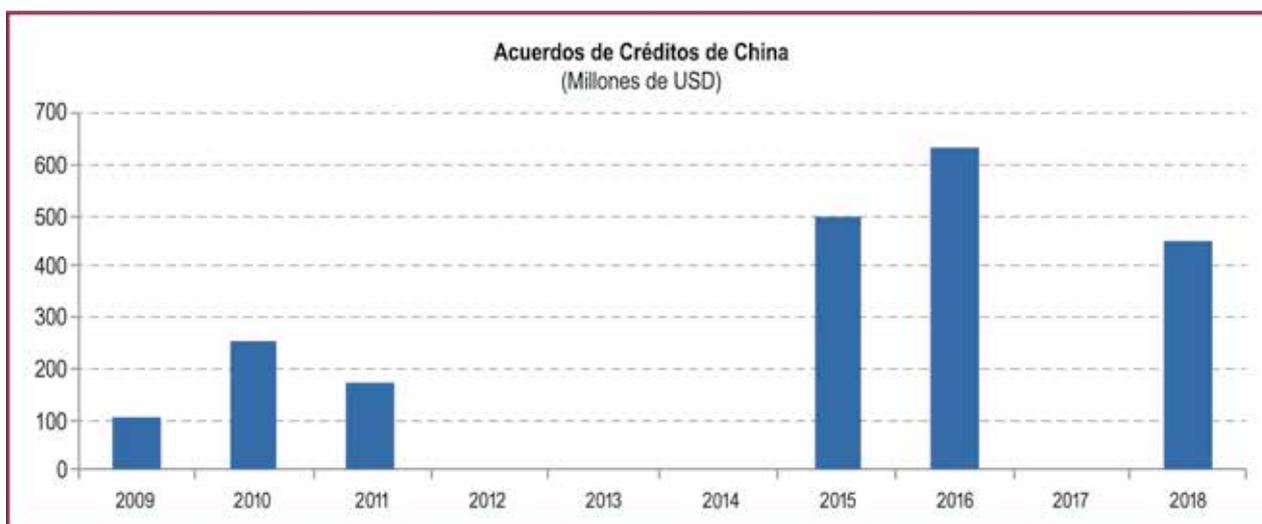
- Las empresas podrán estar conformadas por capitales de China, constituidas en China o en Bolivia o alternativamente, a través de asociaciones accidentales o de cuentas en participación, conformadas entre empresas nacionales y empresas con capital mayoritario proveniente de personas naturales o jurídicas de la República Popular China.
- Se autoriza la contratación “Llave en mano”.
- Se introduce una cláusula suspensiva mediante la cual se especifica que se deben cumplir ciertos requisitos para que el contrato sea efectivo, como la suscripción del contrato de crédito, la promulgación de la ley aprobatoria del contrato, la inscripción presupuestaria y la presentación de las garantías de cumplimiento del contrato.
- Se constituye la Comisión de Apoyo a la verificación del cumplimiento de las condiciones técnicas, financieras y legales en la contratación de obras, conformada por varios despachos ministeriales de Bolivia.

⁸¹ Informe de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES) N°4030.

⁸² Informe del Ministerio de Planificación del Desarrollo MPD/VIPFE/UOF-000431/2015

El gráfico 2 muestra la evolución de la contratación de créditos chinos. Aún cuando entre 2019 y 2011 se acordaron varios créditos con China, son los años 2015, 2016 y 2018 cuando se registran las mayores operaciones de crédito, que en algunos años superan los USD 500 millones.

Gráfico 2. Acuerdos de créditos con China



Fuente: Elaboración propia basada en los contratos de préstamos.

El siguiente cuadro consigna el detalle de los créditos contratados hasta el año 2018.

Cuadro 1. Créditos contratados con China

Proyecto	Préstamo (Mill. USD)	Financiadore	Decreto Supremo	Fecha	Empresa Ejecutora
Equipamiento del Batallón de Ingeniería	40	EximBank	375	Nov-09	China North Industries Corporation
Satélite Tupac Katari	251	China Development Bank Corporation	746	Dec-10	China Great Wall Industrial Corporation
Adquisición de Perforadoras	60	EximBank	955	Aug-11	CAMC
Adquisición 6 helicópteros Harbin	109	EximBank	1103	Dec-11	CATIC
Construcción, Control de Calidad y Mantenimiento de la Carretera Rurrenabaque–Santa Rosa–Australia y El Choro–Riberalta	492	EximBank	2431	Jun-15	Sinohydro Corporation Limited
El Espino–Charagua–Boyuibe	215	EximBank	3012	Dec-16	China Railway Group
Tramo Central Doble vía El Sillar	362	EximBank	3014	Dec-16	Sinohydro Corporation Limited
Implementación del Sistema de Comando y Control para Seguridad Ciudadana	53	EximBank	3024	Dec-16	
Planta Siderúrgica del Mutún	396	EximBank	3468	Jan-18	Sinosteel Equipment & Engineering Co
Implementación del Sistema de Comando y Control para Seguridad Ciudadana Subnacional	53	EximBank	3593	Jun-18	

Fuente: Elaboración propia basada en los contratos de préstamos.

De acuerdo a estos datos, Bolivia habría recibido de China por concepto de créditos, la suma de USD 2.032 millones. Este monto es alrededor de un tercio del valor de los contratos ejecutados por empresas chinas en el país. El mayor acreedor chino sería el EximBank chino, con una participación del 88% de la deuda contratada, seguido por China Development Bank Corporation con el 12% de los créditos. Las condiciones crediticias se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Condiciones financieras de los créditos chinos

Proyecto	Tasa de Interés	Tasa de administración	Tasa de compromiso	Tasa de compensación	Plazo (Meses)	Gracia (Meses)	Periodos de repago	Penalización por prepago	Financiado
Equipamiento del Batallón de Ingeniería	2%	1%	0,75%		240	60	180	1,80%	EximBank
Satélite Tupac Katari	Libor 6M	2,7%	0,75%	0,30%	180	36			China Development Bank Corporation
Adquisición de Perforadoras	2%	1%	0,75%		240		60	1,80%	EximBank
Adquisición 6 helicópteros Harbin	2%	1%	0,75%		240		60	1,80%	EximBank
Construcción, Control de Calidad y Mantenimiento de la Carretera Rurrenabaque–Santa Rosa–Australia y El Choro–Riberalta	3%	1.231 MM	25,00%		180		72	1,80%	EximBank
El Espino–Charagua–Boyube	3%	0,50%	0,50%		180		60		EximBank
Tramo Central Doble vía El Sillar	3%	0,50%	0,50%		180		60		EximBank
Implementación del Sistema de Comando y Control para Seguridad Ciudadana	2%	0,50%	0,50%		180		60		EximBank
Planta Siderúrgica del Mutún	3%	0,50%	0,50%		180		60		EximBank
Implementación del Sistema de Comando y Control para Seguridad Ciudadana Subnacional	2%	0,50%	0,50%		180		60		EximBank

Fuente: Elaboración propia basada en los contratos de préstamos.

En general, las condiciones de los créditos del EximBank son ventajosas, con una tasa de interés por debajo de la tasa de mercado (entre 2 y 3%) y un período de gracia de 5 años (salvo para el crédito para la carretera Rurrenabaque–Riberalta, que tiene un período de gracia de 6 años). La tasa de administración es entre el 0,5 y el 1%, y la tasa de compromiso fluctúa entre 0,5 y 0,75%. Importa anotar que esta tasa de compromiso, que se cobra sobre la parte del crédito no desembolsado, encarece el crédito si las obras se retrasan. También rige una tasa de penalización si se quiere prepagar el crédito⁸³.

⁸³ No obstante, es posible que las condiciones ventajosas de estos créditos, se compensen con los mayores precios que cobran las empresas contratistas de China, puesto que el proceso de adjudicación excluye como proveedores a empresas de otros países.

China Development Bank Corporation, por su parte, otorgó un crédito destinado a la adquisición del satélite Tupac Katari por USD 251 millones. Este crédito tiene condiciones diferentes a las de los créditos del EximBank: tasa de interés variable (libor + 2,7%), tasa de compromiso de 0,75%, tasa de compensación de 0,3%, período de gracia de 3 años y plazo de repago de 15 años.

Una muestra de empresas y proyectos

Las compañías chinas seleccionadas para nuestra investigación son: (1) CAMC; (2) China Harzone Industry; (3) Sinosteel Equipment; (4) Sinohydro Corporation Limited; y (5) China Railway. El criterio adoptado para esta selección es el volumen de recursos invertidos en los proyectos ejecutados, por una parte, y los antecedentes de las mismas empresas, por otro; aspectos que hacen de ellas un objeto de particular interés investigativo, como se verá seguidamente.

China National Construction and Agricultural Machinery Import and Export Corporation (CAMC)

China National Construction and Agricultural Machinery Import and Export Corporation (en adelante CAMC), es una corporación afiliada a China National Machinery Industrial Corporation (SINOMACH) y se define como una empresa dedicada a proyectos de ingeniería, adquisición y construcción. Fue establecida el año 2001 y desde el 2006 se cotiza en la bolsa de valores de Shenzhen.

La experiencia de CAMC en América Latina empezó con proyectos en Venezuela, y siguió con proyectos en Ecuador, Nicaragua y Bolivia. Cuenta con 34 sucursales en países donde ha trabajado. En América Latina, la empresa tiene sucursales en Venezuela, Cuba, Ecuador, Nicaragua, México y Bolivia.

La cartera de proyectos de CAMC en Bolivia es amplia y diversa. Veamos.

Gas Domiciliario y Perforadoras

El gobierno de Bolivia y CAMC iniciaron una relación comercial en agosto del 2004, cuando CAMC proveyó de equipos y materiales para la instalación de gas domiciliario en Bolivia. Cinco años más adelante, el 4 de agosto de 2009, firman un contrato comercial por hasta USD 60 millones para la provisión de medidores, equipos y artefactos para las redes de gas domiciliario de la estatal boliviana YPFB. Estos incluían equipos y materiales, y 2 perforadoras de pozos de 550 Caballos de Fuerza (HP) y 2000 HP. La contratación se hizo por invitación directa.

En noviembre del 2009 se aprueba el Decreto Supremo N° 0358 que autoriza al Ministro de Planificación del Desarrollo suscribir un contrato de préstamo por un monto de hasta USD 60 millones para *la ampliación de redes de distribución de gas natural y la adquisición de equipos de perforación e intervención de pozos en campos existentes y nuevas prospecciones*. En diciembre del 2009 se acuerda un contrato de crédito con el EximBank para financiar este proyecto, siendo aprobado por la Asamblea Legislativa, mediante la Ley N° 4149 de 31 de diciembre de 2009.

Acerca del contrato con la china CAMC, una investigación de la periodista Amalia Pando³⁴, encontró varias irregularidades, como el hecho de no contar con un financiamiento específico, no figurar en el Programa de Operaciones Anuales (POA) de YPFB y no tener la aprobación del directorio de esta entidad, además de no haberse emitido la boleta de garantía, También se anotó que CAMC no contaba con personería jurídica ni la inscripción en el Registro de Comercio.

Al final, este contrato no se ejecuta. Según refiere el informe periodístico citado, YPFB desestimó la propuesta de CAMC por considerarla demasiado elevada y optar, en cambio, por comprar tres perforadoras. Posteriormente, en 2011, se firma otro contrato de crédito con el EximBank chino por USD 60 millones, para la adquisición de 3 perforadoras, las que también se adjudican a CAMC.

El reporte cuestiona que no se haya sancionado a la CAMC por incumplimiento de contrato y que además se le haya adjudicado un nuevo contrato para la provisión de las tres perforadoras. Insinúa, también, que la empresa china acomodó los precios para que las perforadoras alcanzaran los 60 millones de dólares acordados en el primer contrato y negociado como préstamo de la China.

De acuerdo con la misma investigación de Amalia Pando, recién entre junio de 2013 y abril de 2014 se embarcan en China las tres perforadoras, que habrían llegado a Bolivia incompletas y en malas condiciones. Adicionalmente, puesto que los técnicos encargados de armar el equipo no llegaron, YPFB tuvo que contratar a SINOPEC para ensamblar las perforadoras, generándose un mayor costo para esta empresa, además del retraso.

Dadas estas fallas, CAMC y YPFB suscribieron un acta de conciliación por penalidades, el cual reconoció a favor del Estado boliviano la suma de 4.451.681 dólares. Según asevera el informe de Pando, dicha multa no compensaría todos los perjuicios y gastos adicionales en los que incurrió YPFB para montar los equipos.

³⁴ *Las aventuras del presidente y la china CAMC*. Capítulo 1: Las perforadoras, <https://dinamicas-moleculares.webnode.es/news/las-aventuras-del-presidente-y-la-china-camc-capitulo-1-las-perforadoras/>

Empresa Azucarera San Buenaventura

En septiembre del 2010 fue creada la Empresa Azucarera San Buenaventura (EASBA), para administrar la producción de azúcar en esta región del norte del departamento de La Paz. En marzo de 2012, EASBA firmó contrato con la empresa CAMC para la construcción de la Planta Industrial de Azúcar y Derivados, bajo la modalidad Llave en Mano, luego de un proceso de Licitación Pública Internacional.

El financiamiento para este crédito proviene de 3 créditos del Banco Central. La planta debía tener una capacidad de procesamiento de 7.000 toneladas al día, con una capacidad de producción de azúcar de 57.000 toneladas al año, 100.000 litros de alcohol potable por día y una capacidad de producción de bagazo hidrolizado de 1.650 toneladas al año. Se esperaba la creación de 450 empleos directos y 5.000 empleos indirectos.

En el proceso de construcción de esta planta hubo una modificación del contrato para la inclusión del componente de pilotaje. Adicionalmente, se realizaron varias órdenes de cambio que ampliaban el plazo de ejecución, que pasó de 30 meses a partir de la orden de proceder hasta los 50 meses, que toma finalmente la entrega de la planta. La obra terminó entregándose en noviembre de 2016. Una extensión tan larga del plazo de entrega de la obra sugiere que hubo mucha flexibilidad en el cumplimiento de los términos del contrato de la empresa CAMC. El 8 de noviembre de 2016 se procede a la recepción provisional, y el 14 de diciembre de 2017 se firma el acta de recepción definitiva.

De acuerdo con la Memoria 2016 de EASBA, el 2015 se procesaron 17.012 toneladas de caña de azúcar, generándose 374 toneladas de azúcar. Para la gestión 2016 se procesaron 78.860,96 toneladas, y una producción de 5.035,34 toneladas de azúcar, 1.335.868 litros de alcohol y 5.697,34 MW de energía (que inyectó al Sistema Integrado Nacional 713,74 MW). Para 2017 se procesaron 93.478,86 toneladas de caña de azúcar, produciendo 7498,36 toneladas de azúcar, 1.018.767 litros de alcohol, 101,66 toneladas de bagazo y 5342,84 MW. Ese año se habrían generado 320.000 quintales (calculando 21,749 quintales por tonelada 14.714 toneladas)⁸⁵.

Estos datos muestran que la cantidad de caña procesada y los productos generados está muy por debajo de la capacidad de la planta que, como se ha señalado más arriba, alcanza a 7.000 toneladas de caña al día; 57.000 toneladas al año de azúcar, 100.000 litros de alcohol potable por día y una capacidad de producción de bagazo hidrolizado de 1.650 toneladas al año.

⁸⁵ Periódico Bolivia, 29/10/2020.

La razón para la baja utilización de la capacidad instalada es la menor producción de caña de la región; esto a pesar de los programas de ampliación de la siembra de caña de azúcar, que aparentemente no rindieron los frutos esperados. Es llamativo que el diseño de la planta industrial no hubiese contado con un estudio técnico, económico, social y ambiental, tal como lo dicta el régimen de inversión pública⁸⁶.

A ello se añade la existencia de supernumerarios en la empresa. Según informes de prensa, EASBA cuenta con 600 trabajadores, muy por encima de los 450 previstos originalmente⁸⁷.

Todo lo cual hace que la planta no sea rentable. Éste parece ser el resultado de no haber planificado adecuadamente la inversión, ni haber seguido el proceso establecido por el sistema de inversión pública.

Este tipo de proyectos, que no se evalúan adecuadamente antes de ejecutarse, parecen responder más bien a presiones políticas, especialmente regionales. Esta debilidad institucional puede ser explotada por las empresas contratistas que se adjudican los proyectos sobre una cierta base y luego proceden a modificar los términos a medida que las deficiencias del proyecto se hacen evidentes.

Cuadro 3. Créditos aprobados por el BCB a EASBA

Fecha	Monto	Interés	Plazo	Gracia Capital	Gracia Interés
	Mill. USD	Años			
Mayo 2011	0,18	0,85%	24	6	6
Diciembre 2012	35,7	0,87%	20	5	5
Diciembre 2013	48,5	0,64%	20	4	0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCB.

El proyecto de construcción de la planta de San Buenaventura fue financiado con tres créditos del Banco Central de Bolivia (BCB) a EASBA. Ello, pese a que la ley del Banco Central le prohíbe otorgar créditos a empresas públicas. Para eludir esta prohibición, el gobierno optó por aprobar los créditos a través de la ley de presupuestos de cada año.

Dada la imposibilidad de la empresa de cumplir con las condiciones iniciales de los créditos, los mismos tuvieron que ser reprogramados, ampliándose los períodos de gracia a capital e intereses.

⁸⁶ La Memoria Anual 2014 de EASBA cita como estudios técnicos un Estudio de Reestructuración y Complementación de la Ingeniería Básica Preliminar del Complejo Agroindustrial y un Estudio de Evaluación Financiera, ambos elaborados en 2011 por EASBA. Sin embargo, estos estudios no sustituyen el estudio técnico, económico, social y ambiental, requerido.

⁸⁷ *Ibid.*

*Vía férrea Montero–Bulo Bulo*⁸⁸

Mediante invitación directa, en septiembre de 2012 se adjudicó a la empresa Samsung Engineering Co. Ltd. la construcción de la planta de Amoniaco y Urea, situada en la localidad de Bulo Bulo⁸⁹. Este proyecto fue emplazado en Bulo Bulo en base a consideraciones sociales, pues desde un principio los expertos señalaron que un proyecto de esta magnitud debería estar situado cerca los mercados (frontera con Brasil). Entre las desventajas de la localización destacaban la lejanía de la empresa de los mercados (Brasil) para sus productos y la falta de vías férreas para el traslado de la producción. Ignorando estas desventajas, el gobierno decidió construir una vía férrea, cuya construcción se dividió en tres tramos, de modo de acelerar su conclusión, según se indica en el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Tramos de la vía férrea Bulo Bulo – Montero

Tramo	Empresa Adjudicada
Tramo I: Montero – Santa Rosa – Río Yapacaní	CAMC
Tramo II: Río Yapacaní – Bulo Bulo	China Railway International
Tramo III: Puentes mayores y menores	Consortio Puentes y Calzadas

Fuente: Ortiz: Informe de Fiscalización: Vía Férrea Montero – Bulo Bulo, 2009

La adjudicación de la obra se hizo en la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo (ANPE), diferente de la licitación pública. Esta modalidad de adjudicación procede sólo para proyectos pequeños, por lo que utilizarla para esta obra no correspondía, tal como reconoce uno de los encargados de adjudicación de la obra, en la investigación de fiscalización parlamentaria del senador Oscar Ortiz⁹⁰. Otra irregularidad es que se hicieron modificaciones al Documento Base de Contratación después de la presentación de las propuestas⁹¹.

En la adjudicación del tramo I (que es la que aquí interesa), tres empresas fueron descalificadas: Ceinsa, China Railway y Sinohydro Corporation Limited. En cambio, CAMC sí calificó aún cuando no presentó el Formulario C-2⁹². La empresa habría argüido que no presentó dicho documento *por contratiempos del idioma, porque el representante no entendió la pregunta y no pudo aclarar este cuestionamiento*, y que el documento de todas maneras *estaba en la propuesta*. Según el informe parlamentario ya citado, se hicieron una serie de modificaciones al contrato y al DBC, como la introducción de una cláusula suspensiva que permitía

⁸⁸ Proyecto inscrito en el Sistema de Contrataciones Estatales con el código CUCE: 13-0081-00-391816-1-1

⁸⁹ Los datos se extraen de los contratos disponibles en el SICOES.

⁹⁰ Cf. Oscar Ortiz: *Informe de Fiscalización: Contratación y Ejecución para la Vía Férrea Montero–Bulo Bulo*, Cámara de Senadores, 2019.

⁹¹ *Ibid.*, p. 8.

⁹² *Ibid.*, p. 8.

suscribir el contrato aún cuando la empresa no presentase todos los documentos requeridos, y estableciendo que *su vigencia estará sujeta a la presentación de la documentación requerida, el mismo que no surtirá efecto legal alguno en cumplimiento de los dispuesto en el artículo 63 del Decreto Supremo 23318-A*⁹³.

CAMC solicitó un plazo de 44 días calendario para presentar la documentación faltante, pero se termina concediéndole un total de 71 días calendario, mucho mayor al plazo fijado por ley, de 15 días. En cuanto al proceso de ejecución de la obra, el mismo informe destaca que la empresa supervisora recién fue contratada cuatro meses después de que entró en vigor el contrato con CAMC, lo que claramente perjudicaba la fiscalización de la obra.

La empresa supervisora emitió varias llamadas de atención a CAMC, por razones tales como: no contar con especialista ambiental, no presentar los estudios TESA (Estudio Integral Técnico Económico Social y Ambiental), ausencia injustificada del gerente del proyecto, falta de cumplimiento a las instrucciones para la presentación de planes de manejo y licencia de actividades de sustancias peligrosas. Según el contrato, éste debía rescindirse al recibirse la tercera llamada de atención, que fue realizada el 25 de junio de 2014, pero el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda realizó el primer intento de resolución de contrato mediante nota del 11 de mayo de 2015. Pero esta intención de resolver el contrato fue retirada el 4 de julio de 2015, luego de que CAMC presentó un plan de recuperación. Más adelante, CAMC volvió a incumplir con el avance de obras. Dado que el plan de recuperación presentado no se ejecutó, el 30 de septiembre de 2015 se dio curso a una segunda intención de resolución de contrato. Al no tener ninguna respuesta de la empresa contratista, finalmente se resolvió el contrato el 4 de noviembre de 2015, *faltando sólo un mes para que se cumpla el plazo de entrega que hubiera habilitado el pago de penalidades por retraso en el plazo de ejecución*⁹⁴.

La falta de interés de la empresa por ejecutar la obra es evidente según las declaraciones de funcionarios de la empresa supervisora, del fiscal de campo y del propio Ministro de Obras Públicas a la Comisión que investigó estos contratos posteriormente, como se muestra en los resultados de la fiscalización parlamentaria. A pesar de tener poco interés en concluir la obra, CAMC habría retrasado la resolución del contrato porque trataba de adjudicarse otros contratos en licitación. Según la normativa vigente, la sanción por resolución de contrato es la suspensión de participar durante 3 años en procesos de contratación en el territorio nacional. Esta lentitud en la resolución del contrato permitió que CAMC pudiese participar y adjudicarse los siguientes contratos:

⁹³ CAMC no habría presentado el certificado de inscripción en el registro de empresas constructoras, establecido en el formulario A1y el DBC. Además, la suscripción del contrato Llave en mano se habría hecho sin que el poder de representación cuente con la debida legalización emitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Protocolización ante Notaría Pública.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 18.

- Construcción, montaje y puesta en marcha de la Planta Industrial de Sales de Potasio por USD 25,8 millones. Por invitación directa.
- Construcción de la presa de Misicuni por USD 61.638.517. Contratación por excepción.
- Dos contratos anexos a Misicuni por USD 2.515.052 y USD 2.434.426, respectivamente. Contratación por excepción.

De acuerdo al mismo informe, una vez resuelto el contrato, correspondía la ejecución de las boletas de garantía. Pero éstas no se ejecutaron, ya que un fallo del Tribunal Departamental de La Paz concedió tutela a la CAMC, al considerar que no se habría resuelto el recurso de revocatoria presentado por la empresa. Esto evitó que las boletas de garantía (un valor de USD 23,1 millones) sean ejecutadas. Sin embargo, el 19 de febrero de 2016 el Tribunal Constitucional revocó la tutela, dando vía libre a la ejecución de las boletas de garantía. De todos modos, el informe refiere declaraciones contradictorias, que no permiten saber con certeza si todas las boletas de garantía fueron debidamente ejecutadas.

Se sabe, por otra parte, de una conciliación entre CAMC y la parte boliviana. Esta conciliación gira sobre los montos de las obras que efectivamente habría realizado CAMC y el monto pagado, además de las multas en la ejecución del contrato. El cálculo arroja una cifra de USD 9,9 millones, que CAMC terminaría pagando⁹⁵. El informe de fiscalización señala que el contratante reconoce a CAMC varias obras, que al ser abandonadas entran en deterioro, pero no se considera que los incumplimientos del contratista generaron un importante daño económico.

Proyecto Misicuni⁹⁶

Misicuni es un proyecto de trasvase y canalización de aguas de las serranías del valle de Cochabamba, que alimentan el sistema de agua potable de la capital y la región metropolitana del departamento de Cochabamba.

La ejecución del proyecto se dividió en cuatro partes; CAMC se adjudicó tres de ellas:

- La construcción de la cara de concreto, las obras subterráneas en el túnel de trasvase y en el túnel de desvío, vertedero y otras obras. Estas fueron adjudicadas en julio de 2014 por USD 56,7 millones.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 21.

⁹⁶ Proyecto inscrito en el Sistema de Contrataciones Estatales, con el código CUCE: 14-0633-00-512091-0-E y 14-0633-00-495420-0-E.

- Instrumentación por USD 2,5 millones.
- Instalación de equipos de comunicación en el cuerpo de la presa. Adjudicada en agosto de 2014 por USD 2,5 millones.

Los proyectos, los costos, las fuentes de financiamiento y las modalidades de contratos, se detallan a continuación:

Cuadro 5. Componentes del Proyecto Misicuni adjudicados a CAMC

Empresa	Proyecto	Costo (USD)	Financiamiento	Modalidad de Adjudicación
China CAMC Engineering Co. Ltda. Bolivia Branch	Construcción de la Presa, Obras Anexas y Complementarias (Misicuni II) del Proyecto Múltiple Misicuni Paquete N°4	2.651.746	Tesoro General de la Nación 10% Regalías 69% Otros Recursos Específicos 10% CAF 11%	Contratación por Excepción
China CAMC Engineering Co. Ltda. Bolivia Branch	Construcción de la Presa, Obras Anexas y Complementarias (Misicuni II) del Proyecto Múltiple Misicuni Paquete N°4	50.435.873	Tesoro General de la Nación 10% Regalías 69% Otros Recursos Específicos 10% CAF 11%	Contratación por Excepción
China CAMC Engineering Co. Ltda. Bolivia Branch	Construcción de la Presa, Obras Anexas y Complementarias (Misicuni II) del Proyecto Múltiple Misicuni Paquete N°4	2.531.368	Tesoro General de la Nación 10% Regalías 69% Otros Recursos Específicos 10% CAF 11%	Contratación por Excepción

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SICOES.

Para esta obra se realizó una invitación a varias empresas, que luego fueron descalificadas por diferentes razones: no tener NIT, matrícula de comercio en Bolivia, registro de Fundem-presa, etc. Curiosamente, la china CAMC no fue descalificada pese a que su documentación adoleció de errores.

Durante el proceso de adjudicación de las obras, la comisión calificadora habría otorgado a la empresa china los puntajes más altos, a pesar de que otras firmas que se presentaron en la convocatoria –por ejemplo, la empresa Dell’Aqua-Migema– declararon tener mayor experiencia en la construcción de represas⁹⁷.

CAMC postergó reiteradas veces la entrega de la obra. La entrega inicial se programó para enero de 2016, pero luego se postergó hasta agosto de 2017⁹⁸. El 23 de septiembre de 2020 se finalizó la construcción del vertedero y las plantas atirantadas de la represa.

⁹⁷ <https://misicuni.blogspot.com/2016/06/contratacion-de-camc-para-misicuni.html>

⁹⁸ Los Tiempos 25/4/2017: *Amplían Plazo Para CAMC en Misicuni*.

*Planta de sales de potasio*⁹⁹

En fecha 14 de agosto de 2014 se publicó la convocatoria a la presentación de expresiones de interés para la construcción, montaje y puesta en marcha de la planta industrial de sales de potasio, en la región de Uyuni, Potosí. Esta obra forma parte del proyecto de explotación e industrialización de litio, impulsado por el gobierno de Evo Morales.

De acuerdo con publicaciones de prensa se presentaron 6 empresas, de las cuales se seleccionaron a tres potenciales proveedores: Tecna Bolivia S.A. (española-boliviana), Graña Montero (peruana) y CAMC (china), para recibir sus propuestas. En esta etapa del proceso afloraron críticas por la inclusión de CAMC, debido a que ya se tenían antecedentes sobre el incumplimiento de esta empresa en otros contratos. El titular de la Gerencia de Recursos Evaporíticos, de la minera estatal COMIBOL, Alberto Echazú, se comprometió a indagar sobre tales antecedentes de la empresa. Finalmente, dijo que *no pudo recabar información de Misicuni ni de Bulo Bulo*¹⁰⁰.

En la apertura de las propuestas se dejó constancia de que la empresa Tecna Bolivia no presentó varios documentos, como precios unitarios y costo de trabajo de los equipos¹⁰¹. En la evaluación preliminar se determinó que la empresa Graña Montero no cumplía con la presentación de varios requisitos, por lo que el proceso de selección quedó limitado a un solo proponente: China CAMC Engineering Co. Ltd. Bolivia Branch. La comisión calificadora resolvió que el único proponente admitido China CAMC Engineering Co. Ltd. Bolivia Branch, *ha obtenido el puntaje de 83,92, por lo cual es considerado el proponente seleccionado...* La Comisión recomienda continuar con el proceso, solicitando la ratificación de la propuesta¹⁰².

Posteriormente, la COMIBOL contrata con CAMC la construcción, montaje y puesta en marcha de la planta de las sales de potasio, por un valor de USD 180,6 millones, mediante la modalidad de contratación directa. El plazo establecido para la ejecución de la obra fue de 28 meses desde la orden de proceder (septiembre de 2015). Los recursos para este proyecto provienen de un crédito otorgado por el Banco Central. El 20 de marzo de 2016 la empresa CAMC pidió al gobierno un incremento de USD 2,3 millones al monto establecido en la adjudicación, arguyendo que la consultora que hizo el diseño original (la empresa alemana Ercosplan) no consideró al menos siete procesos dentro del proyecto. Aún cuando COMIBOL

⁹⁹ Proyecto inscrito en el Sistema de Contrataciones Estatales, con el código CUCE: 15-0517-00-584490-0-E.

¹⁰⁰ Cedla: *Tres empresas pugnan para construir la planta de Potasio*, <https://cedla.org/pfyd/pfyd-noticias/pfyd-noticias-nacionales/tres-empresas-pugnan-para-construir-la-planta-de-potasio/>

¹⁰¹ Información extraída de los documentos incorporados en del SICOES.

¹⁰² Acta de la comisión calificadora, disponible en el SICOES.

dijo en principio que no veía procedente el incremento, terminó firmando un contrato modificatorio en mayo de 2017, que incluyen los ítemes a ser implementados por CAMC, y con lo cual se incrementa el costo de la obra en USD 5 millones¹⁰³.

La fecha de entrega inicial se fijó para el 30 de enero de 2018, pero la planta se entregó en octubre de 2018.

Cuadro 6. Planta de Sales de Potasio

Empresa	Proyecto	Costo (USD)	Financiamiento	Modalidad de Adjudicación	Entidad
China CAMC Engineering Co. Ltda Bolivia Branch	Construcción, Montaje y Puesta en Marcha de la Planta Industrial de Sales de Potasio	185.648.974	Otros Recursos Específicos	Contratación Directa	COMIBOL

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SICOES

De acuerdo al informe de rendición de cuentas final 2019 de la estatal Yacimientos de Litio Boliviano (YLB), la producción de Cloruro de Potasio en 2019 fue de 26.741 TM (350.000 Toneladas Métricas), muy lejos de la capacidad instalada y de las proyecciones de producción para ese año. Para el analista de minería Jorge Espinoza¹⁰⁴, el principal problema que enfrenta esta planta radica en que no se produce suficiente materia prima, por problemas en las piscinas de evaporación: *sólo funcionan 45 piscinas de las 160 instaladas, de las 88 bombas de salmueras sólo funcionan 39, además que el peso de la salmuera contenida en las piscinas ocasionó perforaciones en la parte baja de cada estanque, lo que ocasionó que las salmueras vuelvan al seno del salar*. Espinoza concluye que *la elevada inversión y las fuertes pérdidas operacionales por la bajísima producción, obligan a realizar de inmediato una minuciosa auditoría por una empresa extranjera especializada, para analizar el funcionamiento de la planta, determinar las modificaciones necesarias y sugerir la tecnología adecuada, si es necesario, cambiar la de evaporación*.

China Harzone Industry Co. Ltd.

China Harzone Industry Co. Ltd. (en adelante China Harzone) es filial de China Shipbuilding Industry Corporation (CSIC), que se desenvuelve en la industria de la construcción naval de china. Tiene una calificación reconocida en el diseño, fabricación e instalación de productos de acero (puentes, edificios, torres). Cuenta con dos bases de producción, un departamento de investigación y diseño en la provincia de Hubei, y una compañía subsidiaria en Pekín. Cotiza en la bolsa de Shenzhen. Si bien parece tener una experiencia importante en la construcción

¹⁰³ Contrato Modificatorio.

¹⁰⁴ Jorge Espinoza: *Planta de cloruro de potasio, ¿Otro fracaso?*, El Diario, 12 de febrero 2020.

de puentes, no muestra lo mismo en la construcción de caminos. China Harzone ha obtenido contratos en Bolivia, para los siguientes proyectos:

Carretera doble vía al Valle Alto¹⁰⁵

La carretera Doble Vía al Valle Alto atraviesa los municipios de Cochabamba, Arbieto, Tola-ta, San Benito y Paracaya en las provincias de Cercado y Germán Jordán, departamento de Cochabamba, con una longitud de 38 kilómetros.

El 12 de septiembre de 2014 se publica la licitación pública para la construcción de la carre-tera, a la que se presentaron 4 empresas. La obra se adjudicó a China Harzone. El contrato fue firmado en marzo del 2015, y las obras se iniciaron en agosto del mismo año.

La inversión en el proyecto alcanza a USD 89,6 millones, de la cual el Tesoro General de la Nación financia USD 64,6 millones (72,1% del total) –presumiblemente con un crédito de la CAF– y la gobernación de Cochabamba USD 25 millones (el 27,8% restante)¹⁰⁶.

Cuadro 7. Carretera Doble Vía al Valle Alto

Empresa	Proyecto	Costo (USD)	Financiamiento	Modalidad de Adjudicación	Entidad
China Harzone Industry Co. Ltd. (Sucursal Bolivia)	Construcción de la Doble Vía al Valle Alto Tramo Final Av. Petrolera – An-gostura – Paracaya	66.153.928	Tesoro General de la Nación: 72,1% Otros Organismos Financia-dores del Gobierno: 27,8%	Licitación Pública	ABC

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SICOES.

El plazo de entrega inicial fue de 36 meses, por lo que la obra debía haber sido entregada en mayo del 2018. Sin embargo, en septiembre del 2017 la empresa pidió una extensión argu-mentando problemas climatológicos y conflictos sociales. Finalmente, esta obra se entregó en septiembre de 2019¹⁰⁷.

En la ejecución de la obra se presentaron diversos problemas menores con el contratista, entre ellos el retraso de pagos de China Harzone a sus subcontratistas. En una ocasión la empresa tuvo que destituir a un funcionario chino que agredió a un subcontratista boliviano que re-clamó por un pago¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Proyecto inscrito en el Sistema de Contrataciones Estatales, con el código CUCE: 14-0291-00-501756-1-1.

¹⁰⁶ Existe una diferencia entre el costo del proyecto y el monto contratado con la empresa constructora, pues el monto del proyecto incluye otros costos, tales como la contratación de otras empresas para la realización de otras obras pertene-cientes al mismo proyecto o la contratación de las empresas supervisoras.

¹⁰⁷ Bolivia Prensa: *En el Valle Alto de Cochabamba Entregan Una Carretera Construida con Bs. 615 Millones*, 11/11/2020.

¹⁰⁸ Los Tiempos: *Contratistas de Harzone exigen pago de deudas por las obras en el Valle Alto*, 13/10/2018.

Carretera Porvenir – Puerto Rico¹⁰⁹

La carretera Porvenir–Puerto Rico está situada en el departamento de Pando (norte de Bolivia) con una extensión de 133,25 kilómetros. La inversión asignada a este proyecto fue de USD 155,6 millones, con un financiamiento de la Corporación Andina de Fomento (CAF) por USD 139 millones (85% del total), y el restante 15% con recursos de la gobernación de Pando. El costo total del proyecto alcanza a casi USD 200 millones, incluyendo todos los gastos contemplados.

Cuadro 8. Carretera Porvenir–Puerto Rico

Empresa	Proyecto	Costo (USD)	Financiamiento	Modalidad de Adjudicación	Entidad
China Harzone Industry Corp. Ltd. (Sucursal Bolivia)	Construcción de la Carretera Porvenir–Puerto Rico: Tramo IB San Miguel Puerto Rico	82.110.209	Organismos financiadores del gobierno 30%; CAF 70%	Licitación Pública	ABC
China Harzone Industry Corp. Ltd. (Sucursal Bolivia)	Construcción de la Carretera Porvenir–Puerto Rico: Tramo IA Porvenir–San Miguel	73.110.209	Organismos financiadores del gobierno 30%; CAF 70%	Licitación Pública	ABC

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SICOES.

La construcción de esta carretera se divide en dos tramos. El tramo 1A de Porvenir a San Miguel, con un plazo de entrega fijado para el 20 de noviembre de 2019. Y el tramo 1B de San Miguel a Puerto Rico, obra en construcción, con un avance del 30%, según la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC).

Puentes Madre de Dios y Beni II¹¹⁰

El 24 de enero de 2014, Bolivia suscribió dos contratos con la empresa China Harzone para la construcción de dos puentes sobre los ríos Madre de Dios y Beni. El primero de ellos con una estructura de 580 metros, un presupuesto inicial de USD 42,2 millones y un cronograma inicial de 42 meses. Este puente es parte de la carretera Porvenir–El Choro. Une las localidades de Puerto Madre de Dios y El Sena, en la región del norte amazónico. El 70% de la obra es financiado por el gobierno boliviano (con un crédito de la CAF), el 15% por la Gobernación de Pando y el 15% por la Gobernación de Beni. El proyecto se licitó dos veces, y finalmente se adjudicó en la modalidad “Llave en Mano”. Este puente fue entregado en octubre de 2019.

¹⁰⁹ Proyecto inscrito en el Sistema de Contrataciones, con el código CUCE: 15-0291-00-626612-1-1 y 15-0291-00-626658-1-1.

¹¹⁰ Proyecto inscrito en el Sistema de Contrataciones Estatales, con el código CUCE: 13-0291-00-400642-1-1 y 13-0291-00-400603-1-0.

Cuadro 9. Puentes Madre de Dios y Beni II

Empresa	Proyecto	Costo (USD)	Financiamiento	Modalidad de Adjudicación	Entidad
China Harzone Industry Corp. Ltd. (Sucursal Bolivia)	Construcción Puente Beni II (Peña Amarilla) y sus accesos (Llave en mano, diseño y construcción).	25.626.342	Tesoro General de la Nación 70% Fondo Naciones Unidas 30% para Actividad en Materia de Población	Licitación Pública	ABC
China Harzone Industry Corp. Ltd. (Sucursal Bolivia)	Construcción Puente Madre de Dios y sus accesos (Llave en mano, diseño y construcción).	40.067.193	Tesoro General de la Nación 70% Otros Recursos Específicos 30%	Licitación Pública	ABC

Fuente: elaboración propia en base a datos de SICOES.

El otro puente sobre el Río Beni (Beni II) mide 480 metros, y une a los departamentos de Beni y Pando, con un costo inicial de USD 27,2 millones. El 70% es financiado por el Gobierno Nacional, el 15% por la Gobernación de Pando y el 15% por el Gobernación del Beni. La obra fue entregada el 22 de octubre de 2018.

La ejecución de obras en ambos puentes registró retrasos, pero no se reportaron cambios en los presupuestos.

Compañía Sinosteel Equipment

La Empresa Siderúrgica del Mutún realizó dos licitaciones para la construcción de la planta siderúrgica del Mutún, en el departamento de Santa Cruz, frontera con Brasil, las cuales fueron declaradas desiertas. Este complejo industrial incluye la concentración, peletización y plantas de reducción, que estarían acopladas a un ingenio, con una capacidad de producción de 150.000 toneladas métricas de acero.

A la segunda licitación, realizada en 2015, se presentaron las empresas chinas Henan Complant Mechanical y Sinosteel Equipment (en adelante Sinosteel), pero ambas empresas fueron descalificadas. De acuerdo a un informe de la Universidad Mayor de San Andrés, la propuesta de Sinosteel no cumplía las especificaciones requeridas, mientras que la de la empresa Henan sí las cumplía. Sin embargo, según declaró el Ministro de Minería, César Navarro, en criterio de la Empresa Siderúrgica Mutún ninguna de las dos empresas cumplía los requerimientos de la licitación internacional¹¹¹.

Posteriormente, se cursó invitaciones a las mismas empresas para que presenten nuevas propuestas. El proceso concluyó con adjudicación del proyecto bajo la modalidad de invitación

¹¹¹ Observatorio Boliviano de los Recursos Naturales (24 de marzo de 2016): *Mutún: Navarro dice que Sinosteel tuvo otra chance*. <https://recursosnaturales-ceadl.blogspot.com/2016/03/mutun-navarro-dice-que-sinosteel-tuvo.html>

directa a la empresa Sinosteel. La construcción del complejo metalúrgico debía tomar 36 meses, empezando su producción en 2019. La firma del contrato fue suspendida porque la empresa no pudo presentar la Certificación del Departamento de Cooperación Internacional de la Administración General Estatal de Industria y Comercio de la República Popular China. Finalmente, subsanadas las observaciones, se firma el contrato el 30 de marzo de 2016. El financiamiento proviene de un crédito del EximBank por USD 422 millones.

Con el cambio de gobierno a fines del 2019, el nuevo titular de Minería pidió informes de avance de obra, recibiendo diferentes reportes. Así, el presidente de la Empresa Siderúrgica del Mutún informaba de un avance de entre el 33 y 35%, Sinosteel del 20% y la empresa supervisora CISDI del 5%¹¹². El nuevo presidente del Mutún reportó un avance menor al 5%. Por ello, el ministro concluyó que la empresa Sinosteel ha incumplido con la ejecución de la obra. A julio de 2020 se reporta un avance del 3%, aún cuando se habrían desembolsado USD 104 millones.

Sinohydro Corporation Limited

Sinohydro Corporation Limited (en adelante Sinohydro) es una marca administrada por Power China International Engineering Co. (conocida también como Power Construction International). Según el sitio web de esta firma, se trata de un grupo corporativo dedicado a la construcción de infraestructura, energía y conservación de agua. Según la revista Fortune Global 500, en 2020 Sinohydro se situó en el puesto 157 de las empresas más grandes, y en el séptimo lugar entre los mayores contratistas de ingeniería a nivel mundial, posee seis sedes regionales, y 453 oficinas en 120 países. El valor total de sus contratos superaría los USD 100.000 millones.

A continuación, los proyectos ejecutados por esta empresa en Bolivia:

Proyecto San José

El proyecto tiene como objeto aprovechar las aguas turbinadas de las Centrales Corani y Santa Isabel en dos centrales en cascada: San José 1 (55MW) y San José 2 (69MW); comporta la construcción de obras civiles, red vial, regulación y conducción de aguas. Esta obra fue adjudicada a la Asociación Accidental Sinohydro-CBA, por un monto de USD 125,9 millones, mediante contrato de 25 de junio de 2014. La construcción de obras civiles del embalse Miguelito, Tuberías Forzadas, Casa de Máquinas, SJ1 y SJ2, Suministro y Montaje de Equipo

¹¹² World News Platform (12/03/2020): *Gobierno denuncia que empresa Sinosteel no entregó diseño final del Mutún*. <https://theworldnews.net/bo-news/gobierno-denuncia-que-empresa-sinosteel-no-entregó-diseño-final-del-mutun>

Electromecánico, se adjudicó a la Asociación Accidental Hidrokunming – Xuanwu; contrato firmado el contrato el 12 de septiembre de 2014, por un monto de USD 10,2 millones¹¹³.

Proyecto Hidroeléctrico Irivizu

Este proyecto se localiza en los municipios de Totora y Pocona, departamento de Cochabamba, y contempla dos centrales hidroeléctricas en cascada; la primera con 198,66MW y la segunda con 91,55MW. Fue categorizado como de prioridad nacional mediante Ley 819. La adjudicación del proyecto fue dividida en 4 grupos.

El grupo 1 consiste en la presa y la red vial anexa; el grupo 2 la obra de toma, conducción y la red vial anexa. Ambos grupos fueron adjudicados a Sinohydro. El contrato por el primer grupo se firmó el 11 de septiembre de 2017 por un monto de USD 175,2 millones. El contrato para el segundo grupo se firmó el 2 de octubre de 2017 por un monto de USD 98,2 millones¹¹⁴.

El Sillar, carretera Cochabamba–Santa Cruz¹¹⁵

La entidad encargada es la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC), que lleva a cabo una convocatoria pública internacional, para la construcción del Tramo Central Doble Vía–El Sillar, en la carretera interdepartamental Cochabamba–Santa Cruz, adjudicándose la obra a Sinohydro, por un monto de USD 426.128.655, y bajo la modalidad de llave en mano. El 80% del financiamiento proviene de recursos externos (crédito del EximBank), y el 20% de gobierno boliviano.

Cuadro 10. Tramo El Sillar, Carretera Cochabamba–Santa Cruz

Empresa	Proyecto	Costo (USD)	Financiamiento	Modalidad de Adjudicación	Entidad
Sinohydro Corporation Limited – Sucursal Bolivia	Construcción del Tramo central Doble Vía El Sillar Carretera Cochabamba – Santa Cruz (Llave en mano con modalidad de financiamiento gestionado por el proponente y condición suspensiva)	426.128.655	Otros organismos financiadores el gobierno 20% EximBank 80%	Licitación Pública	ABC

Fuente: elaboración propia en base a datos de SICOES.

La ejecución de la obra lleva un retraso considerable. A principios de 2019, la ABC reportaba un avance físico de 34,8%¹¹⁶. Según medios de prensa al 30 de octubre de 2020, el avance físico era de 45%¹¹⁷. Entre los justificativos para estos retrasos se citan conflictos sociales,

¹¹³ ENDE Corporación. Memoria Anual 2014.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Proyecto inscrito en el Sistema de Contrataciones Estatales, con el código CUCE: 15-0291-00-579351-1-2.

¹¹⁶ ABC. Rendición de cuentas inicial 2019.

¹¹⁷ Los Tiempos: *La doble vía El Sillar se retrasará más de un año por la pandemia y conflictos*, 30/10/2020.

problemas meteorológicos, condiciones técnicas desfavorables, pandemia, etc. Se espera concluir la obra en 2022.

*Doble vía Montero–Yapacaní, ruta Santa Cruz–Cochabamba*¹¹⁸

El gobierno boliviano y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) suscribieron el contrato de préstamo 2786/BL-BO para la construcción de la doble Vía Montero–Yapacaní, aprobado mediante la Ley 350 de 14 de marzo de 2013. El 29 de abril de 2016 se publica la Convocatoria Pública Internacional para la construcción de la citada obra, en la modalidad de “Otras modalidades”. Su financiamiento proviene en un cien por ciento del BID, con un monto de 92,5 millones de dólares.

El método de selección que se adopta es el de *selección y adjudicación de precio evaluado más bajo (técnicamente evaluado más bajo–norma externa)*¹¹⁹. Se adjudica el proyecto a Sinohydro. El plazo de ejecución de la obra se establece en 37 meses, a partir de la orden de proceder de 9 de noviembre de 2017. El 20 de noviembre de 2018 se firma un contrato modificadorio, mediante el cual:

i) se incorporan dos variantes al diseño original, ii) se crean nuevos ítemes, iii) se amplía el plazo de ejecución de la obra en cinco meses y veintiún días, de modo que el plazo de la obra queda establecido en 42,8 meses, para el 31 de mayo de 2020, y iv) se incrementa el precio de las obras en USD 10.230.914 (11,06% sobre el monto original), para un monto total de USD 102,7 millones¹²⁰.

Cuadro 11. Doble Vía Montero–Yapacaní

Empresa	Proyecto	Costo (USD)	Financiamiento	Modalidad de Adjudicación	Entidad
Sinohydro Corporation United - Sucursal Bolivia	Doble Vía Montero–Yapacaní en la ruta Santa Cruz–Cochabamba	92.463.776	BID 100%	Convocatoria Pública	ABC

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SICOES

Se registran varios retrasos en la ejecución, por conflictos laborales (reclamos para el incremento del bono de alimentación y el alejamiento de un capataz), conflictos políticos de 2019, demoras de pagos y, posteriormente, la pandemia. Para fines de septiembre de 2020, se establecía un avance del 89%¹²¹. Se prevé que la obra se termine en abril del 2021.

¹¹⁸ Proyecto inscrito en el Sistema de Contrataciones Estatales, con el código CUCE: 16-0291-00-650194-1-1.

¹¹⁹ Documento del SICOES.

¹²⁰ Contratos disponibles en el SICOES.

¹²¹ El Deber: *Conflictos y la Pandemia retrasan trabajos en la doble vía Montero–Yapacaní*, 29/09/2020.

Doble vía Puente Ichilo–Ivirgarzama. Puente Mamorecito–Ivirgarzama¹²²

En fecha 13 de septiembre de 2013 se publica la Convocatoria Pública Internacional para la construcción de la Doble Vía Puente Ichilo–Ivirgarzama, en dos tramos. Se presentan a la licitación tres empresas: China Railway International Group Co. Ltd. (Sucursal Bolivia), Empresa China International Water & Electric Corp. (CWE) y Sinohydro. La calificación se realiza mediante el método de selección “Selección y adjudicación de calidad, propuesta técnica y costo”. Tanto el Tramo I como el Tramo II, se adjudican a Sinohydro.

El financiamiento corresponde a recursos del Tesoro General de la Nación, con los siguientes montos: Tramo II USD 59,4 millones y Tramo I USD 63,8 millones. La orden de proceder es de 24 de octubre de 2014.

El contrato inicial del tramo II era de USD 52,2 millones. El monto se incrementa con la orden de cambio N° 2, que incrementa el monto en USD 2,6 millones. Se vuelve a incrementar con el contrato modificatorio N° 3 en 4,6 millones de dólares, por lo que el monto final alcanza a USD 59,4 millones.

Cuadro 12. Doble vía Puente Ichilo–Ivirgarzama. Puente Mamorecito–Ivirgarzama

Empresa	Proyecto	Costo (USD)	Financiamiento	Modalidad de Adjudicación	Entidad
Sinohydro Corporation Limited – Sucursal Bolivia	Construcción de la Doble Vía Puente Ichilo–Ivirgarzama Tramo II Puente Mamorecito–Ivirgarzama	59.369.464	Tesoro General de la Nación 100%	Licitación Pública	ABC
Sinohydro Corporation Limited – Sucursal Bolivia	Construcción de la Doble Vía Puente Ichilo–Ivirgarzama Tramo I Puente Ichilo–Puente Mamorecito	63.839.893	Tesoro General de la Nación 100%	Licitación Pública	ABC

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SICOES.

El plazo inicial era de 702 días, a partir de la orden de proceder. Con la orden de cambio N° 1 se amplía el plazo a 931 días, con la orden de cambio N° 3 se vuelve a ampliar a 1.063 días. El contrato modificatorio 2 incrementa el plazo a 1.186 días y la orden de cambio N° 4 fija el plazo de entrega en 1.236 días. La entrega de la carretera Doble Vía Ichilo–Ivirgarzama, con los dos tramos concluido, se realiza en septiembre de 2019¹²³.

¹²² Proyecto inscrito en el Sistema de Contrataciones Estatales, con el código CUCE: 13-0291-00-407164-1-1.

¹²³ ABC(9/9/2019): *Morales Inaugura Doble Vía Ichilo – Ivirgarzama y Anuncia Nuevas Obras Carreteras*. www.abc.gob.bo/?p=9058

Carretera Padilla–El Salto¹²⁴

Sinohydro se adjudica esta obra, mediante licitación pública internacional, por un monto de USD 83,6 millones, financiado por la Corporación Andina de Fomento (70%) y otros organismos del gobierno boliviano (30%). El contrato se firma el 30 de septiembre de 2015, con un plazo de ejecución de 1.187 días. En un primer contrato modificatorio se reformula el cronograma de la obra, sin cambiar el plazo ni el monto del contrato. Un segundo contrato modificatorio, de 8 de diciembre de 2017, dispone un anticipo adicional para la compra de cemento asfáltico.

Cuadro 13. Carretera Padilla–El Salto

Empresa	Proyecto	Costo (USD)	Financiamiento	Modalidad de Adjudicación	Entidad
Sinohydro Corporation Limited – Sucursal Bolivia	Construcción de la Carretera Padilla–El Salto	83.564.549	Organismos Financiadores del Gobierno 30%; CAF 70%	Licitación Pública	ABC

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SICOES.

La obra empezó el 11 de noviembre de 2015, debiendo entregarse en febrero del 2019. La rendición pública de cuentas de principios de 2019 de la ABC, señala un avance físico de 69,5% para fines del 2018, y anuncia su culminación para el 2019. Sin embargo, informes de prensa¹²⁵ reportan la aparición de fallas geológicas, que habrían obligado a ampliar el plazo de entrega en 313 días. Luego se solicitó una nueva ampliación. Debido a estos retrasos, se anuncia que la obra se entregará en el 2021.

China Railway International Group Co. Ltd. (Sucursal Bolivia)

China Railway Group Co. Ltd. (en adelante China Railway) es otra importante compañía de construcción que cotiza en las bolsas de Shangai y Hong Kong. Su mayor accionista es la empresa pública China Railway Engineering Corporation. En 2018, fue la empresa número 56 entre las 500 empresas globales de la revista Fortune, y la número 13 entre las 500 mayores empresas chinas. La compañía opera en más de 90 países y regiones del mundo.

Entre los proyectos ejecutados en Bolivia por China Railway, figuran:

Carretera Rurrenabaque–Riberalta

La Administradora Boliviana de Carreteras (ABC), bajo la Resolución Administrativa ABC/PRE/255/2014, autorizó el proceso de contratación “Llave en Mano, bajo la modalidad de

¹²⁴ Proyecto inscrito en el Sistema de Contrataciones Estatales, con el código CUCE: 15-0291-00-570058-1-1.

¹²⁵ Correo del Sur: *Amplían plazo de entrega del tramo Padilla – El Salto*, 8/1/2020.

excepción”, del Proyecto “Diseño (Readecuación), Construcción y Control de Calidad de la Carretera Rurrenabaque–Riberalta, departamento del Beni, invitando a la China Railway a presentar una propuesta técnica y económica, la cual fue aprobada y la obra adjudica en fecha 27 de agosto de 2014.

La gestión de financiamiento del gobierno boliviano con su par chino, permitió que en junio de 2015 el EximBank, concediera un crédito por un monto de USD 492,4 millones, con un aporte del Gobierno del Beni de USD 116 millones. El monto de la contratación registrado en el SICOES es de USD 579,4 millones. El plazo de ejecución de la obra se estableció en 57 meses. En ese lapso la empresa China Railway solicitó un anticipo adicional del 20% para la compra de asfalto, que la ABC aprobó en fecha 30 de diciembre de 2016.

Cuadro 14. Diseño (Readecuación), Construcción y Control de Calidad de la carretera Rurrenabaque–Riberalta¹²⁶

Empresa	Proyecto	Costo (USD)	Financiamiento	Modalidad de Adjudicación	Entidad
China Railway International Group Ltd. (Sucursal Bolivia)	Diseño (readecuación), construcción, y control de calidad de la carretera Rurrenabaque–Riberalta con Cláusula de condición suspensiva.	579.410.692	Otros organismos financieros externos EximBank.	Contratación por excepción.	ABC

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SICOES.

Este proyecto sufre importantes retrasos, y ampliaciones sucesivas de plazos. El 20 de febrero del 2019, en su rendición pública anual de cuentas, la ABC admitía un avance de sólo 15%, mientras que el monto desembolsado alcanzaba al 42%. En mayo del 2019, el ministro de Obras Públicas anunciaba la intención de resolver el contrato y ejecutar las boletas de garantía¹²⁷.

Para principios del año 2019, era evidente el escaso avance de la vía. También se ha observado la falta de supervisión de la obra; la ABC se defiende señalando que *al tratarse de un proyecto bajo modalidad llave en mano, no existe la figura de la supervisión*¹²⁸. A todo ello se debe añadir las complejidades del suelo de esta región amazónica y la profusión de lluvias que dificultan la construcción del terraplén.

¹²⁶ Proyecto inscrito en el Sistema de Contrataciones Estatales, con el código CUCE 14-0291-499365-0-E. Solamente se publican los dos contratos modificatorios en el SICOES.

¹²⁷ El Día: *Gobierno ejecutará boletas de garantía a Railway por carretera Rurrenabaque–Riberalta*, 16/5/2019.

¹²⁸ Carreteras Pan–Americanas (5/2/2019), *Carretera Rurrenabaque–Riberalta quedó sin control de ABC*, <https://www.carreteras-pa.com/noticias/carretera-rurrenabaque-riberalta-queda-sin-control-de-abc/>

Vía férrea Montero–Bulo Bulo Tramo II Río Yapacaní–Bulo Bulo

Como ya se apuntó más arriba, el emplazamiento de la Planta de Urea en un lugar alejado de los mercados genera elevados costos de transporte. Para tratar de mitigar este problema, se ideó una vía de ferrocarril y su construcción por tramos, licitándose las obras a empresas internacionales. China Railway resultó favorecida con la adjudicación, en fecha 19 de agosto 2013, del Tramo II, de la Vía Montero–Bulo Bulo, entre los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz, contrato “Llave en Mano”. El financiamiento de esta obra se registra en el SICOES con recursos del Tesoro General de la Nación, por un monto de USD 84,9 millones.

Cuadro 15. Obras Vía Férrea Montero–Bulo Bulo Tramo II Río Yapacaní–Bulo Bulo¹²⁹

Empresa	Proyecto	Costo (USD)	Financiamiento	Modalidad de Adjudicación	Entidad
China Railway International Group Ltd. (Sucursal Bolivia)	Construcción de Obras Vía Férrea Montero Bulo Bulo Tramo 2 Río Yapacaní–Bulo Bulo.	84.901.205	Tesoro General de la Nación	Licitación Pública	Ministerio de Obras Publicas Servicios y Vivienda

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SICOES.

El 10 de diciembre de 2014, el viceministerio de Transportes comunicó la resolución del contrato con la empresa china, debido al retraso en la ejecución de la obra y en enero del 2015 se ejecutó la boleta de garantía¹³⁰.

Aspectos críticos de los contratos y proyectos ejecutados

En este capítulo, para poder examinar los contratos con las empresas chinas, se tomaron los datos del Sistema de Contrataciones del Estado (SICOES). Lamentablemente, el SICOES no ofrece los registros actualizados de todos los proyectos, lo cual limita los alcances de nuestro análisis. No obstante ello, el examen de la información disponible permite identificar varios aspectos interesantes de los procesos de contrataciones de empresas chinas.

De la muestra de empresas seleccionadas para este trabajo, Sinohydro y China Railway son las compañías con los mayores montos en contratos con el gobierno boliviano: más de USD 725 millones. Le sigue en importancia China Railway con algo más de USD 670 millones; CAMC con más de USD 346 millones; y, por último, China Harzone con un monto superior a USD 287 millones. (Ver cuadro 16).

¹²⁹ Proyecto inscrito en el Sistema de Contrataciones Estatales, con el código CUCE: 12-0081-00-39180161-1-E.

¹³⁰ Documentos disponibles en el SICOES.

Cuadro 16. Contratos con empresas chinas seleccionadas

Empresa	USD
Sinohydro Corporation Limited	725.366.336
China Railway International Group Ltd.	670.355.839
China CAMC Engineering Co. Ltd.	346.540.641
China Harzone Industry Corp. Ltd.	287.459.164

En nuestra muestra, el tipo de contratación más frecuente es la licitación pública: en 12 de 18 casos; luego viene la contratación por excepción: en 4 de 18 casos; y la contratación por invitación directa: en 2 de los 18 casos. Si nos centramos en los montos, la relación entre estas formas de contratación se mantiene, pero cambia el peso de éstas.

Cuadro 17. Modalidad de Contratación en la muestra

Tipo	USD	Porcentaje
Contratación Directa	191.692.916	9%
Contratación por Excepción	635.029.678	31%
Licitación Pública	1.202.999.386	59%
Total	2.029.721.980	100%

Como se sabe, la contratación por licitación pública tiene la ventaja de generar competencia entre distintas ofertas, por lo que es menos susceptible de propiciar favoritismo o corrupción. En cambio, los contratos por excepción o la modalidad de contratación directa, no son competitivas y dependen de elementos más discrecionales o subjetivos, que restringen la eficiencia en la selección de las empresas adjudicatarias.

En nuestra muestra, el porcentaje de obras que se han adjudicado a través de las modalidades de contratación directa o por excepción representan el 41% del total adjudicado de contratos, que es un porcentaje importante.

Enseguida, pasamos a examinar cómo se han distribuido las formas de contratación en la muestra seleccionada. Si bien esta muestra es pequeña (debido a que el número de contratos es también relativamente pequeño), se debería esperar que los diferentes tipos de contrato se repartan entre las distintas empresas. Por ello, en principio ninguna empresa debería concentrarse en contratos por licitación pública o de contratación directa. Cabría esperar que las empresas reproduzcan los porcentajes que se muestran en el cuadro 18. Si, por el contrario, existen diferencias muy notorias, eso podría sugerir que el tratamiento de las empresas ha sido diferenciado. Como se ha dicho antes, por lo reducido de la muestra no puede considerarse esta una evidencia fuerte.

Cuadro 18. Modalidad de contratación

Empresa	Directa	Por Excepción	Licitación Pública	Total
China CAMC	1	3	1	5
China Harzone			5	5
China Railway	1	1	1	3
Sinohydro			5	5
Total	2	4	12	18

El cuadro 19 muestra la forma de adjudicación de los contratos. De estos resultados, se puede decir que los contratos de CAMC fueron adjudicados por procedimientos más proclives a la discrecionalidad.

Cuadro 19. Monto contratado por modalidad de adjudicación

Empresa	Modalidad (USD)			Total
	Directa	Excepción	Licitación Pública	
China CAMC	185.648.974	55.618.987	105.272.680	346.540.641
China Harzone			287.459.164	287.459.164
China Railway	6.043.942	579.410.692	84.901.205	670.355.839
Sinohydro			725.366.336	725.366.336
Total	191.692.916	635.029.679	1.202.999.385	2.029.721.980

Si ahora tomamos en cuenta los montos adjudicados, China Harzone y Sinohydro consiguieron el total del valor de sus contratos por medio de licitaciones públicas. En cambio, CAMC consiguió por licitación pública solamente el 30% del total del valor de sus contratos; el restante 70% vino por invitación directa (56%) y por excepción (16%). De la misma manera la empresa China Railway consiguió solamente el 13% de sus contratos por medio de licitación pública, el restante 87% provino de las otras dos formas; el 86% por contratos de excepción y el 1% por invitación directa.

De los proyectos que componen la muestra y según el reporte de SICOES, 12 se encuentran en ejecución, 3 fueron cumplidos y reportados, 2 resueltos y 1 incumplido.

Cuadro 20. Estado de ejecución de los proyectos

Estado Casos	Casos	Porcentaje
Cumplido y reportado	3	16,7
En Ejecución	12	66,7
Incumplido	1	5,6
Resuelto	2	11,1
Total	18	100,0

Considerando el monto de los proyectos, los proyectos en ejecución representaban el 88% del conjunto; los proyectos resueltos el 9%, los proyectos terminados el 9%, y los proyectos incumplidos eran menores al 1%.

Cuadro 21. Estado de ejecución de los proyectos

Estado	USD	Porcentaje
Cumplido y reportado	55.618.987	3%
En Ejecución	1.777.885.166	88%
Incumplido	6.043.942	0%
Resuelto	190.173.885	9%
Total	2.029.721.980	100%

Si agrupamos el estado de los proyectos por empresa, en principio deberíamos esperar también que los proyectos con problemas (incumplidos y resueltos) se distribuyeran homogéneamente. El cuadro a la derecha muestra esta distribución, en base a los valores de los contratos:

Cuadro 22. Estado de ejecución de los proyectos (porcentaje)

	Cumplido	En Ejecución	Incumplido	Resuelto	Total
China CAMC	16%	54%	0%	30%	100%
China Harzone	0%	100%	0%		100%
China Railway	0%	86%	1%	13%	100%
Sinohydro	0%	100%	0%		100%
Total	3%	88%	0%	9%	100%

Llama la atención que el 30% de los proyectos contratados por CAMC hubiesen sido objeto de resolución, entre ellos el proyecto del ferrocarril Bulo Bulo–Montero. Existe también un porcentaje de 13% de proyectos que se han resuelto con China Railway. Como se dijo antes, estos resultados tienen que matizarse por el pequeño tamaño de la muestra (y en general el conjunto de proyectos). En cualquier caso, los datos sugieren que CAMC es una empresa con un desempeño muy diferente al resto de las demás empresas.

Para analizar el financiamiento de los proyectos, incluso existiendo más de una fuente de financiamiento para algún proyecto, se asignó como fuente de financiamiento de cada uno de los proyectos a la fuente principal. No obstante que esto genera variaciones sobre el monto real que cada fuente puede estar financiando, sí proyecta una visión sobre el rol de la fuente de financiamiento.

El siguiente cuadro muestra el origen del financiamiento, si se asigna a cada proyecto el monto total como si viniese del financiador principal.

Cuadro 23. Fuente de financiamiento asignada

Financiadore	USD
BID	92.463.776
CAF	264.802.591
EximBank	1.005.539.347
Otros Rec. Esp.	191.692.916
Regalías	55.618.987
TGN	419.604.363
Total	2.029.721.980

En la muestra, el mayor financiadore es el EximBank, seguido de los recursos del TGN, CAF y otros recursos específicos, entre los más importantes.

Si la muestra (y el número de proyectos) fuese más grande y todas las empresas fuesen tratadas de la misma manera, esperaríamos que, en promedio, todas las empresas tuviesen más o menos la misma composición de financiamiento. Es decir, ninguna debería mostrar una concentración de sus proyectos financiadas por una fuente en especial.

Dicho de otra manera, si todas las empresas fuesen tratadas de la misma manera, la diferencia en sus fuentes de financiamiento respondería a elementos externos, que suponemos aleatorios. En muestras grandes estos elementos aleatorios deben distribuirse de la misma manera entre todas las empresas, por lo que en promedio deberíamos esperar la misma composición de financiamiento. Si en ese caso observamos diferencias importantes, esto sería evidencia de que existen empresas que tienen un trato diferente. El siguiente cuadro muestra la distribución del financiamiento por empresa, de la muestra que se ha tomado. Ciertamente la muestra es más bien pequeña y es posible que los elementos externos no sean completamente aleatorios, pero las diferencias que encontramos sugieren un trato diferente entre las distintas empresas.

Cuadro 24. Fuente de financiamiento de contratos por empresa

	BID	CAF	EximBank	Otros	Regalías	TGN	Total
China CAMC				185.648.974	55.618.987	105.272.680	345.540.641
China Harzone		181.238.043				106.221.122	287.459.165
China Railway			579.410.692	6.043.942		84.901.205	670.355.839
Sinohydro	92.453.776	83.564.549	426.128.655			123.209.357	725.356.337
Total	92.463.776	264.802.592	1.005.539.347	191.592.916	55.618.987	419.604.354	2.029.721.982

Se puede apreciar que los proyectos de CAMC se concentran en otros recursos específicos (que financiaban el 54% del valor de los proyectos a cargo de esta empresa). En cambio, los

proyectos de China Harzone se financian en mayor medida con recursos de la CAF (63%), China Railway se financia principalmente con recursos del EximBank (86%). El EximBank es también el principal financiador de los proyectos Sinohydro (59%).

El siguiente cuadro muestra la distribución de los diferentes tipos de financiamiento entre los diferentes tipos de contratación. Como en el anterior caso, se muestra una distribución particular para cada institución de financiamiento.

Cuadro 25. Tipo de contratación por entidad (montos en dólares)

Tipo Contratación	BID	CAF	EximBank	Otros	Regalías	TGN
Contratación Directa				191.692.916		
Contratación por Excepción			579.410.692		55.618.387	
Licitación Pública	92.463.776	264.802.591	426.128.655			419.604.363
Total	92.463.776	264.802.591	1.005.539.347	191.692.916	55.618.387	419.604.363

Se debe subrayar que los organismos internacionales de financiamiento tienen normas generales en cuanto a la forma de administración de los recursos que otorgan. Esto explica, sin duda, que las contrataciones con recursos de la CAF y del BID se adjudiquen mediante licitaciones públicas.

Por contraste, se observa que los recursos del EximBank han sido adjudicados tanto por licitaciones públicas, como por contrataciones por excepción. Los otros recursos específicos financiaron proyectos que se adjudicaron por contratación directa, mientras que los proyectos financiados por regalías se adjudicaron por contratación por excepción.

Cuadro 26. Estado de los proyectos por entidad financiera

Estado	BID	CAF	EximBank	Otros Rec. Esp.	Regalías	TGN
Cumplido y reportado					55.618.987	
En Ejecución	92.463.776	264.802.591	1.005.539.347	185.648.974		229.430.478
Incumplido				6.043.942		
Resuelto						190.173.885
Total	92.463.776	264.802.591	1.005.539.347	191.692.916	55.618.987	419.604.363

El cuadro precedente muestra la distribución del estado de los proyectos y la fuente de financiamiento. Es interesante observar que los proyectos que han sido incumplidos corresponden exclusivamente a los que se financiaron con “Otros Recursos Específicos”, mientras que los proyectos resueltos a los que se financiaron con recursos del TGN.

Comentarios finales

En la última década se registra un incremento importante de la actividad de empresas chinas en Bolivia. Estas empresas se han concentrado en la venta de bienes y servicios, y especialmente como proveedoras en proyectos de inversión pública. En cambio, las experiencias de inversión directa han sido contadas, y no han logrado sostenerse en el tiempo.

Si bien el crédito de procedencia china ha sido importante, las obras que se contratan con estos créditos representan sólo una fracción. Una buena parte de las obras adjudicadas a empresas chinas fueron financiadas con recursos fiscales del país o bien con préstamos de organismos financieros internacionales. Dado que los créditos chinos son créditos condicionados a la contratación de empresas del mismo país, se puede conjeturar que una vez que estas empresas se han instalado en Bolivia, al parecer adquieren una ventaja frente a otras empresas extranjeras para adjudicarse otros muchos contratos del gobierno boliviano con recursos del propio Estado o incluso aquellos obtenidos de instituciones multilaterales.

También llama la atención que varias de las empresas chinas se hubiesen adjudicado contratos en rubros muy variados, incluso en aquellos para los que no parecen tener la *expertise* necesaria. No falta, incluso, alguna empresa cuya experiencia se centra ante todo en los países que conforman el ALBA, principalmente Venezuela.

Compañías como China Harzone y Sinohydro, llegaron a Bolivia con un currículum empresarial de alto nivel, lo que también podría explicar que ganaran licitaciones públicas de proyectos financiados con préstamos de organismos como el BID y la CAF, que aplican normas de selección y contratación más estrictas y según parámetros internacionales. Así y todo, también estas compañías han tropezado con muchos problemas en la ejecución de los proyectos y contratos que les fueron adjudicados, y no se han librado de señalamientos y cuestionamientos por su desempeño¹³¹.

Una cuestión recurrente en los contratos adjudicados es el retraso en la ejecución de las obras. En casi todos los contratos, los cronogramas no se cumplen y las obras sufren retrasos, incluso

¹³¹ Sinohydro Corporation ha estado también en el centro de una tormenta política en Ecuador, a raíz de la construcción de la represa hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, en la provincia Napo, obra que le fue adjudicada por el gobierno de Rafael Correa en 2010, con un costo total de USD 3.200 millones. Para su financiamiento, el gobierno ecuatoriano tomó un préstamo USD 1.600 millones del banco estatal chino Export-Import of China. Un informe de la Contraloría General del Ecuador, de noviembre de 2018, encontró fallas técnicas en el proceso de construcción, además de otras irregularidades atribuidas al incumplimiento de las estipulaciones del contrato. Sobre este caso, véase la crónica de Laureano Pérez Izquierdo: *Una represa tambaleante y una deuda impagable para Ecuador: los negocios de Xi Jinping en América Latina*, Infobae, 28/02/2021.

de años. Esto genera problemas evidentes, porque no se puede contar con la obra en tiempo requerido, además de que se retrasan los desembolsos de los créditos contratados, generándose el pago de intereses y comisiones de compromiso.

Por otro lado, se observa una frecuencia elevada de contratos “Llave en Mano”. Una de las características de este tipo de contratos es que los estudios técnicos y financieros son hechos por la misma empresa contratista, incluso cuando ya se han adjudicado las obras. Esto le quita eficacia al proceso de preinversión: se contrata la obra sin conocer el verdadero impacto del proyecto y sin saber si será o no rentable o socialmente beneficioso. No es posible, entonces, asegurar que la obra que se contrata tiene un retorno social positivo y que se trata de una inversión beneficiosa para la sociedad.

Otro problema es el uso extendido de los contratos modificatorios y las órdenes de cambio que pueden cambiar el costo y el plazo de las obras. De hecho, se ha visto que el costo y el plazo inicial de una obra pueden variar considerablemente hasta el momento de su entrega. Esto sugiere la necesidad de una regulación adecuada de los contratos modificatorios y las órdenes de cambio. Y lo mismo cabe decirse con respecto a las actuaciones de las Comisiones Calificadoras en los procesos de licitaciones, que tienen un margen muy amplio de discrecionalidad y quien sabe si de influencia política y de otra índole sobre sus decisiones.

Capítulo 4.

Aspectos jurídico-administrativos en las contrataciones estatales, la financiación de proyectos y los convenios de cooperación intergubernamental

Antonio Peres Velasco

Introducción

Este capítulo indaga acerca de la presencia de eventuales flujos de capital corrosivo, en el marco de las relaciones de cooperación económica desarrolladas por el gobierno de Bolivia con los de China, Rusia y Venezuela.

El trabajo se sustenta en el análisis de casi una veintena de disposiciones legales, que incluyen preceptos constitucionales, leyes generales y especiales, decretos y otras normas secundarias. Asimismo, en la revisión de antecedentes de cerca de medio centenar de empresas seleccionadas, y cuyo estatus jurídico es variable. A ello se agrega la construcción de una matriz de eventuales vulneraciones e incumplimientos constitucionales, legales y contractuales, relacionados con conflictos administrativos, sociales, laborales, medioambientales y otros.

Cabe aclarar que la información registrada refiere únicamente hechos antijurídicos, mayormente denunciados en los medios de comunicación, y cuya comisión no es exclusiva de las empresas contaminadas con comportamientos corrosivos.

También se toma en cuenta la información obtenida de primera mano en entrevistas y discusiones con especialistas, empresarios y analistas, cuyos conocimientos, opiniones y experiencias sobre el tema estudiado revisten gran importancia.

Como ya se anticipó en el primer capítulo de este libro, la noción de *capital corrosivo* hace referencia a las inversiones extranjeras procedentes de países con regímenes autoritarios, que pueden vulnerar el sistema institucional y jurídico y erosionar la democracia de los países receptores. Se trata, pues, de flujos financieros asociados a malas prácticas empresariales y que pueden generar efectos negativos en la economía y el sistema político, debilitando el Estado de derecho, la responsabilidad democrática y la vigilancia ciudadana. En los hechos, este tipo de capital también conlleva un mayor riesgo de corrupción, por falta de transparencia, rendición de cuentas y libertad económica, lo que es una característica inherente a los regímenes autoritarios o iliberales, y que a menudo viene de la mano con modelos de cooperación

intergubernamental de base ideológica y política que vehiculizan estrategias de expansión de potencias emergentes o con ambiciones de dominación.

Desde la óptica del capital corrosivo es preciso subrayar la cuestión de la corrupción como un factor negativo para el desarrollo económico, social, político y cultural de la sociedad. La necesidad de comprender mejor las causas de la corrupción ha dado lugar a diferentes modelos explicativos que, como se verá más adelante, son también pertinentes para entrever las consecuencias de corto y largo plazo del capital corrosivo.

Según Gonzales Bermejo, la corrupción es un mecanismo de reproducción de las estructuras económicas, sociales y políticas, vinculado a un sistema de sustracción improductiva y de intervención en el circuito de la renta, para otorgar privilegios y recompensas a los grupos que detentan el poder político¹³². Otro conocido estudioso del tema, Roberto Klitgaard, afirma que la corrupción se explica por la confluencia de poder absoluto, monopolio, discrecionalidad y la falta de transparencia; su conceptualización de la corrupción la expresa en una fórmula matemática: monopolio + discrecionalidad - transparencia ($C=M+D-T$)¹³³.

Tal como ya se ha visto en los capítulos precedentes, el capital corrosivo puede instalarse en un país primordialmente a través de dos canales o modalidades: (i) La inversión extranjera directa (IED), entendida como la transferencia de capitales de un país a otro con fines económicos y empresariales de largo plazo; y (ii) El financiamiento externo para fines de contratación ordinaria o extraordinaria de bienes y servicios, en momentos de urgencia o para hacer frente a grandes empresas de utilidad nacional.

A continuación, examinamos este conjunto de cuestiones, enfatizando los aspectos jurídicos y administrativos y las relaciones contractuales en los proyectos de inversión pública y privada, vinculados con flujos financieros de dudosa legitimidad y beneficio para el país.

Relaciones internacionales de soporte

Generalmente, la presencia de empresas extranjeras presupone la existencia de relaciones internacionales de soporte y de modelos de cooperación interestatal. Es así que la referencia a las relaciones con China, Rusia y Venezuela reviste mucha importancia para entender la lógica de los movimientos de capital desde esos países y su incidencia en la vida económica y política boliviana. Comencemos por recapitular los convenios de cooperación bilateral.

¹³² E. González Bermejo: *Elogio de la corrupción*, Linterna Diurna–Presencia, 1993.

¹³³ Robert Klitgaard, *Manual de Capacitación de Transparencia Internacional*, Volumen 1, S/D, 1998.

Convenios de Bolivia con China

Si bien las relaciones diplomáticas entre Bolivia y China se inician oficialmente en 1985, las relaciones económicas y comerciales recién se hacen efectivas desde el año 2004, bajo los gobiernos de Carlos Mesa y de Eduardo Rodríguez. En esa época, con la idea de abrir el mercado chino para la exportación de productos nacionales, fue suscrito un Convenio de Cooperación Económica y Técnica, entre ambas naciones, en fecha 22 de octubre de 2005.

Más tarde, y ya bajo la presidencia de Evo Morales, se hizo notoria la cercanía ideológica y política con los gobernantes chinos y tomaron impulso las exportaciones de minerales y otras materias primas de origen boliviano y, sobre todo, las importaciones de bienes de uso y consumo de origen chino. En ese escenario, el gobierno de Morales suscribió en Beijing, el 19 de diciembre de 2013, un nuevo Convenio de Cooperación Económica y Técnica, que fue ratificado por la Asamblea Legislativa de Bolivia, mediante la Ley 524 de 28 de abril de 2014.

Cuatro años después, el 19 de junio de 2018, se suscribió, también en Beijing, nuevos acuerdos bilaterales:

- Declaración Conjunta sobre el establecimiento de una Asociación Estratégica entre Bolivia y China.
- Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en el Marco de la Franja Económica de la Ruta de la Seda.
- Protocolo Ejecutivo de Cooperación Cultural 2018–2020.
- Protocolo Fitosanitario para la exportación de quinua boliviana a China.
- Protocolo Fitosanitario para la exportación de café boliviano a China.
- Memorándum de Entendimiento para el financiamiento de la Carretera Doble Vía Bombeo–Villa Tunari.
- Contrato de Préstamo del EximBank para el Sistema Integrado de Comando y Control de Seguridad Ciudadana.
- Convenio de Cooperación Económica y Técnica de Donación No Reembolsable por valor de 200.000.000 yuanes.

Por último, en fecha 26.04.19, se firmó en la ciudad de La Paz un acuerdo para la exportación de carne al mercado chino y, en fecha 08.10.19, un Acuerdo de Cooperación Técnica y Económica, para fortalecer el control fronterizo.

Convenios de Bolivia con Rusia

Las relaciones diplomáticas entre Bolivia y la Federación de Rusia datan del año 1945, con la entonces Unión Soviética, y en el escenario de la Guerra Fría, pero que se formalizan y activan recién el año 1970, con la suscripción en Moscú de un Convenio de Cooperación Técnico–Científica. Muchos años después, en junio de 1996, se firmó un Convenio Básico de Cooperación, mediante el cual se establece un Mecanismo de Consultas Políticas Bilaterales, para impulsar y fortalecer las relaciones boliviano–rusas. Este convenio dio lugar, en fecha 26 de julio de 1996, a la celebración del Tratado sobre los Fundamentos de las Relaciones entre la Federación de Rusia y la República de Bolivia.

El año 2006, con la asunción de Evo Morales al poder, se intensificó el dialogo político y la cooperación bilateral y se abrió un nuevo periodo de relacionamiento signado por la voluntad declarada de sus gobernantes de construir una alianza política y económica de ambos países. Como resultado, en los primeros meses de 2009 se suscribió, primero, un Convenio sobre Cooperación Técnico–Militar y, luego, un Acuerdo para el Fortalecimiento de la Democracia en cada Nación.

En el marco de un Acuerdo para la Reactivación de la Comisión Intergubernamental de Rusia y Bolivia, se celebraron otros acuerdos en diferentes campos de actividad:

- Contrato de servicios con la rusa GAZPROM para la explotación de gas natural en Ipati–Aquio.
- Acuerdos de cooperación específica entre las compañías GAZPROM y YPFB.
- Acuerdo de intercambio de observadores electorales en elecciones generales de Bolivia y de la Duma de Rusia.
- Programa de la cooperación entre los Ministerios de Cultura de Rusia y de Bolivia.
- Acuerdo sobre viajes sin visa de los ciudadanos de ambos países.
- Declaración conjunta sobre el No Emplazamiento de Armas en el Espacio Ultraterrestre.
- Plan de Acción para el Desarrollo de la Cooperación entre Rusia y Bolivia.
- Acuerdo intergubernamental sobre la Cooperación en el ámbito del uso de energía nuclear con fines pacíficos.
- Acuerdo de cooperación en la construcción del Centro de Investigación y Desarrollo en Tecnología Nuclear en Bolivia.

- Contrato entre la ABEN y el Instituto Especializado Estatal de Proyectos de Rusia para la construcción del Centro de Investigación y Desarrollo en Tecnología Nuclear en El Alto.
- Acuerdo comercial entre las compañías ACRON y YPF.
- Memorándum de entendimiento, para la cooperación en el ámbito de la seguridad nuclear y radiológica.
- Memorándum de entendimiento, para la cooperación de las empresas ROSATOM en el desarrollo de la industria del litio en Bolivia.
- Memorándum de entendimiento para la cooperación en el sector energético.
- Acuerdo de cooperación entre la Academia Diplomática de Bolivia y la Academia Diplomática de Rusia.
- Acuerdo de cooperación entre el Ministerio de Gobierno de Bolivia y el Ministerio del Interior de la Federación de Rusia.
- Acuerdo de cooperación en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas.
- Acuerdo de cooperación en materia de apoyo a la pequeña y mediana empresa.
- Memorándum de intenciones, para promover la cooperación en la esfera de protección del medio ambiente.
- Notas reversales, para incluir el Desarrollo Alternativo en la agenda bilateral.

Convenios de Bolivia con Venezuela

Aunque las relaciones diplomáticas de Bolivia con Venezuela datan del siglo antepasado, las mismas se intensificaron con la estrecha amistad y colaboración política de los presidentes Chávez y Morales, y con la participación de ambos países en la “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América” (ALBA).

En ese escenario, Bolivia y Venezuela suscribieron el 26 de mayo de 2006, entre otros, los siguientes acuerdos:

- Convenio Básico de Cooperación Técnica en el campo de la salud y la medicina.
- Declaración de La Paz, que expresa la intención de los dos gobiernos de honrar las luchas de los libertadores y líderes sociales de América.

- Acuerdo “Gran Mariscal de Ayacucho,” complementario al Convenio Básico de Cooperación Técnica, en materia de cooperación educativa.
- Acuerdos sobre integración energética para el desarrollo de proyectos de exploración, producción, refinación, distribución, procesamiento e industrialización de hidrocarburos.
- Convenio de cooperación para la capacitación de estudiantes bolivianos y asesoría para el desarrollo de proyectos productivos en Bolivia.
- Acuerdo de cooperación en materia de reforestación productiva.
- Acta de entendimiento, para la colocación de Bonos del TGN de Bolivia.
- Memorando de entendimiento, para la implementación de un complejo petroquímico en Bolivia, destinado a producir fertilizantes nitrogenados.
- Memorando de entendimiento, para el suministro de fertilizantes a Bolivia.
- Memorando de entendimiento, para la realización de proyectos mineros entre la Corporación Venezolana de Guayana y COMIBOL.
- Memorando de entendimiento entre PDVSA y YPF, para la conformación de una empresa mixta, destinada a cuantificar reservas y explorar y/o explotar petróleo y gas en Bolivia.
- Acuerdo de cooperación técnica para el entrenamiento de trabajadores de la industria energética boliviana.
- Memorando de entendimiento, para la inversión en una planta de extracción de líquidos de gas natural (LGN).
- Acuerdo de creación de una empresa mixta destinada a construir y operar estaciones de servicio.

Más adelante, en fecha 31 de marzo de 2011, se celebró un Acuerdo de Comercio y Complementariedad Económica y Productiva, que fue ratificado por la Asamblea Legislativa de Bolivia, mediante la Ley 167 de 31 de marzo de 2011.

Finalmente, los gobiernos de Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela suscribieron en fecha 15 de enero de 2015, un Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica (No. 70), con el propósito de crear las condiciones necesarias para implementación del ECOALBA-TCP.

Disposiciones legales de referencia

A continuación, enumeramos las normas que regulan la actividad de las empresas o sociedades comerciales extranjeras en Bolivia.

Constitución Política del Estado

Las empresas o sociedades comerciales extranjeras se hallan sujetas a los alcances del artículo 320, que establece:

- i. La priorización de la inversión boliviana frente a la inversión extranjera.
- ii. El sometimiento de toda inversión extranjera a la jurisdicción, las leyes y las autoridades bolivianas.
- iii. La prohibición de invocar situación de excepción o apelar a reclamaciones diplomáticas.
- iv. La sujeción de relaciones económicas con estados o empresas extranjeras en condiciones de independencia.
- v. La prohibición de otorgar a Estados o empresas extranjeras condiciones más beneficiosas que a las bolivianas.
- vi. La independencia del Estado en todas las decisiones de política económica interna.
- vii. La no aceptación de condicionamientos por parte de Estados, bancos, entidades multilaterales o empresas transnacionales.

Código de Comercio

El Código de Comercio establece el sometimiento de las empresas o sociedades comerciales extranjera a las leyes nacionales, para desarrollar actividades en Bolivia y obtener el reconocimiento de su capacidad jurídica (Art. 413). Asimismo, les asigna la calidad de sociedades locales/nacionales, para efectos de funcionamiento, control, fiscalización, liquidación de negocios y cancelación de personalidad jurídica (Art. 414) y señala los requisitos que deben cumplir para el ejercicio habitual del comercio e inscripción en el Registro de Comercio (Art. 416).

Ley de Promoción de Inversiones

Las inversiones extranjeras directas se encuentran sujetas a la Ley de Promoción de Inversiones que incluye en su campo de aplicación las inversiones bolivianas y extranjeras (Art. 2), sujeta las inversiones a los principios de soberanía, dignidad, respeto mutuo y equidad (Art. 3), señala que la colocación de aportes de inversión debe hacerse a través de sociedades comerciales (Art. 9) y fija las condiciones que deben cumplir las inversiones realizadas en Bolivia (Art. 11).

Normas de contratación de bienes y servicios

La Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), el Decreto Supremo N° 0181 de 2009 sobre Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, el Decreto Supremo N° 2574 de 2015, la Resolución Ministerial N° 50 del 26 de febrero de 2016 y otras varias leyes especiales y decretos relacionados con la construcción de obras.

Específicamente, la Ley SAFCO regula los sistemas de Administración y de Control de los Recursos del Estado, entre los que figuran el Sistema de Administración de Bienes y Servicios que define la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios del Estado (Art. 10) y su relación con el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (Art. 17°).

El Decreto Supremo N° 0181, aprueba y establece la obligatoriedad de cumplimiento de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, para toda entidad pública con personería jurídica de derecho público.

El Decreto Supremo N° 2574, que regula la contratación de obras, bienes y servicios de proyectos financiados por el EximBank de la República Popular China, establece:

- i. La contratación se hará con sujeción a procedimientos, requisitos y condiciones establecidos por un Reglamento elaborado por la entidad contratante y aprobado mediante Resolución expresa.
- ii. Serán elegibles las empresas conformadas con capital mayoritario chino y las asociaciones accidentales conformadas entre empresas nacionales y empresas chinas con capital mayoritario.
- iii. Las contrataciones podrán realizarse bajo la figura de llave en mano que comprende el diseño, ejecución, equipamiento y puesta en marcha.

Ley de Lucha contra la Corrupción

En un espacio normativo compartido por el Código Penal, la Ley 004 de Lucha contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas establece mecanismos y procedimientos destinados a prevenir, investigar, procesar y sancionar actos de corrupción cometidos por representantes legales de personas jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras (Art. 1); además, define la corrupción y los delitos de cohecho activo transnacional y cohecho pasivo transnacional (Artículos 30 y 31).

Ley del Medio Ambiente

La Ley 1333 del Medio Ambiente, en su Art. 17, establece el deber del Estado y la sociedad de garantizar el derecho a vivir en un ambiente sano y más adelante tipifica las actividades y/o factores susceptibles de degradar el medio ambiente y las faltas y delitos contra el medio ambiente.

Ley General del Trabajo

La Ley General del Trabajo, conforme a lo prescrito por su Art. 1º, se aplica a las explotaciones del Estado y cualquier asociación pública o privada y señala el límite del número de trabajadores extranjeros en las empresas (Art. 3º). Complementariamente y con referencia a la prestación de servicios bajo relación de dependencia, la Ley 065 de Pensiones de 2010, regula la organización y funcionamiento del Sistema Integral de Pensiones.

Leyes tributarias

La Ley de Reforma Tributaria N° 843 de 1986, define los impuestos aplicables a las empresas en calidad de sujetos pasivos, además del Código Tributario.

Leyes sectoriales

El bloque normativo conformado por la Ley de Minería y Metalurgia, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Electricidad, la Ley para Aplicaciones Pacíficas de la Tecnología Nuclear, la Ley General de Transporte y la Ley General de Ferrocarriles, establecen derechos y obligaciones para las empresas extranjeras que operan en los respectivos sectores económicos.

Potenciales conductas vulneratorias

De un modo general, las empresas extranjeras y nacionales pueden potencialmente incurrir en vulneraciones del ordenamiento, como la violación de preceptos constitucionales, incum-

plimientos de obligaciones legales generales y disposiciones sectoriales y especiales, así como de contratos suscritos con el Estado, contratos colectivos y acuerdos laborales, además de la comisión de delitos en general y otras faltas y delitos sociales y medio ambientales.

Consideraciones jurídicas

Como se ha visto en el capítulo anterior, la actuación de las empresas chinas con contratos con el Estado, viene marcada por problemas tales, como:

- i) incumplimiento de plazos y cronogramas y abandono de las obras contratadas;
- ii) retrasos en el desembolso de los créditos contratados y pago de mayores intereses y comisiones de compromiso;
- iii) sesgos en cuanto a la adjudicación de obras, tanto bajo la modalidad de licitación pública como de adjudicación directa, como en el caso de CAMC;
- iv) inadecuada contratación bajo la modalidad “llave en mano”, con desconocimiento del impacto, retorno social positivo y rentabilidad de las obras contratadas;
- v) uso extendido de contratos modificatorios y órdenes de cambio, que alteran el costo y el plazo de las obras; y
- vi) discrecionalidad de las autoridades en la selección de propuestas, adjudicación de contratos y descalificación de proponentes.

Esta clase de problemas, además de otros que ya se expusieron precedentemente, y que aluden a la trayectoria de compañías chinas, como a otras actuaciones empresariales (es el caso de las actividades del empresario paraguayo venezolano Carlos Gill Ramírez), y también a operaciones financieras con la participación de los gobiernos de Venezuela, China y en menor medida Rusia, conforman un material concreto y amplio para interpretarlos en sus aspectos e implicaciones jurídicas, referidas a vulneraciones y conflictos de orden legal, incompatibilidades constitucionales, infracciones administrativas, sociales, laborales y de otra índole. Veamos:

Condicionamientos externos

La investigadora Silvia Molina Carpio¹³⁴ sostiene que *China condiciona sus préstamos a la contratación y a la utilización de suministros chinos, situación que no es única de los créditos*

¹³⁴ Silvia Molina Carpio. *Impacto y tendencias del capital chino en Bolivia: Una mirada al sector de infraestructura*. Revista Académica Plustrabajo N° 2, diciembre 2019. CEDLA. p. 141.

chinos y en muchos casos se repite cuando se trata de financiamiento acordado en un marco bilateral. Los créditos del EximBank a Bolivia se enmarcan en la categoría de “Créditos Preferenciales al Comprador”, que obligan al prestatario a adquirir de China los equipos, materiales, tecnología o servicios demandados por el proyecto y que establecen en el Convenio de Financiamiento el vínculo con la empresa contratada (de capital mayoritario chino) encargada de ejecutar el proyecto y a la que se denomina “Proveedor Chino”.

Molina observa que cuando se presentan problemas o controversias en torno a la ejecución de proyectos (retrasos, incumplimientos contractuales, vulneración de normas legales y otros), la entidad de financiamiento se convierte en parte del proceso de negociación y/o resolución de la controversia y que esta situación implica un debilitamiento del accionar del Estado boliviano¹³⁵.

El cuadro 1, ordena la secuencia de los contratos de operaciones de crédito suscritos por los gobiernos de Bolivia y China, en un período de siete años.

De esos datos, se desprende que todos los contratos, excepto el referido al financiamiento del Proyecto “Satélite Tupac Katari”, fueron financiados por el EximBank de la China, bajo cláusulas uniformes y con sujeción a tasas de interés que oscilan entre el 2 y el 3%, más comisiones de administración y compromiso del 0,5%, en cada caso.

Los contratos de financiamiento del EximBank, en todos los casos, incluyen cláusulas de renuncia de Bolivia a cualquier inmunidad o jurisdicción ordinaria o arbitral (Cláusula 8.1) y sujetan el contrato a la ley de la República Popular de China (Cláusula 8.4). Las partes contratantes acuerdan el sometimiento de disputas y controversias a la Comisión Internacional China de Arbitraje Económico y Comercial (CIETAC), en un caso, y a la Cámara Internacional de Comercio (ICC), en los demás (Cláusula 8.5).

Todas las versiones originales de los contratos cursan en idioma inglés, que también es el idioma pactado para cualquier notificación derivada de la ejecución de los mismos (Cláusula 8.8).

El contrato de financiamiento con el China Development Bank Corporation incluye una referencia a la declaración del deudor (Bolivia) acerca de inexistencia de conflicto con otras obligaciones y con la Constitución Política del Estado (Cláusula 14.3) y establece que la ley aplicable es la ley inglesa.

¹³⁵ *Ibid.* p. 142.

El capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza

Cuadro 1. Contratos de crédito entre Bolivia y China (2009–2016)

Acreeedor	Monto	Proyecto	Contrato comercial	Autorización del O.E.	Aprobación de la ALP
EximBank China	Yuanes 281.000.000,00	Equipamiento del Batallón de Ingenieros	Carta de Intenciones de 21.04.09 suscrita entre el Ministerio de Defensa y NORINCO	DS 0375 de 04.12.09	Ley N° 014 de 24.05.10
China Development Bank Corporation	USD 251.124.000,00	Adquisición de satélite de comunicaciones "Tupac Katari"	Contrato comercial N° 10/GW/SS/MK-02 de 13.12.10 suscrito entre ABE y Great Wall	DS 0746 de 22.12.10	Ley N° 87 de 02.03.11
EximBank China	Yuanes 411.000.000,00	Adquisición de perforadoras para YPF	Contrato Comercial N° AM420-016-YD201 de 28.05.09 suscrito entre YPF y China National Construction and Agricultural Machinery Import and Export	DS 0955 de 10.08.11	Ley N° 187 de 22.10.11
EximBank China	Yuanes 716.427.053,03 (equiv. a USD 108.729.121,28)	Adquisición de 6 helicópteros Harbin H-425	Contrato Comercial N° AT/BOK/11M0005 de 02.08.11 suscrito entre el Ministerio de Defensa y Corporación Nacional de Importación y Exportación de Tecnología Aeronáutica de China	DS 1103 de 13.12.11	Ley N° 231 de 2.03.12.
EximBank China	USD 492.400.000,00	Carretera Rurrenabaque–Riberalta	Contrato Administrativo N° ABC680/14 de 27.08.14 suscrito entre ABC y China Railway Construction Corp.	DS 2431 de 29.06.15	Ley N° 718 de 07.08.15
EximBank China	Yuanes 350.000.000,00	Implementación del Sistema de Comando y Control para Seguridad Ciudadana	Contrato comercial N° 007/2016 de 12.01.16 suscrito entre el Ministerio de Gobierno y China National Electronics Import & Export Corp. (CEIEC)	DS 3024 de 14.12.16	Ley N°895 de 17.01.17
EximBank China	USD 396.134.000,00	Planta siderúrgica del Mutún	Contrato administrativo N° ESM 001/2016 de 30.03.16 suscrito entre ESM y Sinosteel Equipment & Engineering Co. Ltd.	DS 3468 de 24.01.18	Ley N° 1038 de 02.04.18
EximBank China	Yuanes 350.000.00,00	Sistema Integrado de Comando y Control para Seguridad Ciudadana Subnacional	Contrato comercial N° 168/2016 de fecha 09.11.16 suscrito entre el Ministerio de Gobierno y China National Electronics Import & Export Corp. (CEIEC)	DS 3593 de 13.06.18	Ley N°1089 de 27.08.18

Fuente: Elaboración propia basada en la revisión de los contratos.

El Gobierno de Bolivia se obliga a mantener la confidencialidad de la información inherente a la operación de crédito y a revelar al público los términos relevantes de los documentos financieros respectivos, sólo una vez que se haya obtenido la aprobación legislativa del crédito (Clausula 19).

Asimismo, la secuencia cronológica inherente a esos financiamientos desvela una práctica ciertamente irregular, en el tratamiento administrativo y legislativo de los contratos. Primero, se suscribían los contratos comerciales o administrativos de compra de bienes o contratación de obras; tiempo después autorizaba la suscripción de los contratos de financiamiento con los bancos chinos mediante la dictación de los respectivos decretos

supremos; y mucho tiempo después se obtenía la aprobación legislativa de los créditos concedidos por China.

Estos y otros aspectos contractuales llaman la atención no sólo porque vulneran el espíritu y contenido del Art. 320 de la Constitución, sino porque contradicen la retórica política del gobierno de la época, que no se cansó de denostar a los gobiernos anteriores por su presunto entreguismo y sometimiento a las exigencias y presiones de potencias extranjeras y compañías multinacionales, y de proclamarse a sí mismo como defensor de la soberanía nacional.

Primacía de la ley

En el período que analizamos es evidente la vulneración sistemática del Art. 410 de la Constitución, que establece la primacía de las leyes sobre los decretos. Así, por ejemplo, los decretos 0181, 2574 y 2583 que autorizan la contratación directa de obras, bienes y servicios, con sujeción a procedimientos y condiciones específicas y de excepción, se apartan del espíritu, contenido y propósito de los artículos 3 y 5 de la Ley SAFCO, que determina su aplicación, *sin excepción alguna*, a todas las entidades del sector público e incluye en su campo de aplicación a toda persona que reciba recursos del Estado, como es el caso de muchas empresas contratistas.

Como consecuencia de tales decretos, las contrataciones directas fueron retiradas del ámbito de obligatoriedad establecido por el Art. 10 de la Ley SAFCO, que establece los preceptos básicos del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, quedando sujetas a reglamentos administrativos específicos. De este modo, los principios de igualdad de oportunidades, transparencia, responsabilidad de la función pública, sujeción a la ley y otros que rigen los procedimientos de licitación pública, fueron debilitados y se generó un sistema especial y de excepción que abre un enorme margen de discrecionalidad en las contrataciones públicas.

En ese sentido, especial importancia adquiere el Decreto N° 0181 de 2009, que aprueba el nuevo Sistema de Administración de Bienes y Servicios del Estado y dispone (Art. 11) la obligación de las entidades públicas de elaborar sus propios reglamentos y lo establece textualmente. El Art. 17 reza así:

Cuando las contrataciones públicas sean realizadas en el marco de convenios de financiamiento externo, se regularán por la normativa y procedimientos establecidos en las presentes NB-SABS, salvo lo expresamente previsto en dichos convenios. En el caso de que el convenio de financiamiento de crédito externo haya sido firmado por el Órgano Ejecutivo y remitido al Órgano Legislativo, de manera excepcional y mediante Resolución expresa la MAE podrá autorizar el inicio del proceso de contratación con

cláusula de condición suspensiva, hasta el Informe de Recomendación y Evaluación, sin compromiso y señalando en el DBC la sujeción del proceso a la firma de la Ley que aprueba el financiamiento.

Pero eso no es todo. Los artículos 13 y 17 del Decreto N° 0181 establecen ya, sin ninguna restricción, que las contrataciones por excepción pueden hacerse sin límite de monto y que:

Cuando las contrataciones públicas sean realizadas en el marco de convenios de financiamiento externo, se regularán por la normativa y procedimientos establecidos en las presentes NB-SABS, salvo lo expresamente previsto en dichos convenios.

En el caso de que el convenio de financiamiento de crédito externo haya sido firmado por el Órgano Ejecutivo y remitido al Órgano Legislativo, de manera excepcional y mediante Resolución expresa la MAE podrá autorizar el inicio del proceso de contratación con cláusula de condición suspensiva, hasta el Informe de Recomendación y Evaluación, sin compromiso y señalando en el DBC la sujeción del proceso a la firma de la Ley que aprueba el financiamiento.

Este pase de prestidigitación normativa es finalmente perfeccionado por los artículos 70 y 72, que se refieren a la modalidad de contratación directa sin límite de cuantía y los casos en que procede.

En lo concerniente al Decreto N° 2574 de 3 de noviembre de 2015, que autoriza un régimen especial de contratación para los proyectos financiados por el EximBank de la China, cabe señalar que su parte considerativa expone con mayor claridad y detalle la argumentación jurídica del inconstitucional procedimiento de “recreación administrativa” de la Ley SAFCO y que sus dos últimos considerandos nos liberan de mayores explicaciones y fundamentaciones en contrario. Esos considerandos textualmente dicen:

Que las contrataciones emergentes de ciertas fuentes de financiamiento por su naturaleza requieren reflejarse en compromisos sujetos a modalidad condicionada, las cuales resultan atípicas a la forma común al orden administrativo, por lo que resulta conveniente uniformar con criterios generales que permitan viabilizar este tipo especial de contrataciones sin perjuicio de sujetarse a criterios propios de financiadores con arreglo a los requisitos constitucionales. Que a fin de fortalecer la gestión de recursos de financiamiento externo y agilizar los procesos de contratación para su uso oportuno en la adquisición de bienes y la ejecución de obras de interés del nivel central del Estado, es necesaria la emisión del presente Decreto.

Código de Comercio: estatus jurídico

De la información revisada se desprende que no todas las empresas chinas contratadas tenían al día su inscripción en el Registro de Comercio de FundEmpresa o habían actualizado sus matrículas de comercio. Habida cuenta de la imposibilidad de acceder a los contratos suscritos por esas empresas con el Estado boliviano, surgen dudas sobre la legalidad de la presencia y operación de algunas de ellas. En los límites de nuestro estudio no es posible esclarecer el estatus jurídico de las sociedades comerciales constituidas en la China, las cuales estaban legalmente obligadas a inscribirse en el Registro de Comercio, como sociedades constituidas en el extranjero, aún para el caso de realizar actos aislados de comercio (Art. 415 del Código de Comercio).

La falta de información específica impide conocer, a ciencia cierta, la forma y procedimiento de asentamiento en el país de muchas empresas extranjeras, lo que no es óbice para entrever la existencia de complejos entramados corporativos entre empresas chinas de carácter público o privado, asociaciones accidentales y sucursales bolivianas constituidas conforme al Código de Comercio.

Con todo, y a falta de más información precisa, se puede conjeturar que en algunos casos la adjudicación, contratación y realización de proyectos involucró a sociedades comerciales chinas, creadas exclusivamente para acceder a proyectos financiados por el EximBank y carentes de proyección en el tiempo. En cuanto a la presencia de empresas no inscritas en el Registro de Comercio, la falta de información deja pendiente la respuesta sobre una hipotética vulneración de los artículos 413, 414, 416 y 420, relacionados con su estatus jurídico y la responsabilidad de sus representantes.

Giro u objeto social

El examen de los datos de inscripción en el Registro de Comercio de FundEmpresa sugiere que varias de ellas se definen por su amplio giro u objeto social y la posibilidad de realizar actividades comerciales en rubros y campos de diversa naturaleza, muchas veces desconectados entre sí. En otras palabras, la mención del objeto social, copiada en esos registros y al parecer extractada de las escrituras constitutivas de referencia, da cuenta de empresas *multipropósito* que pueden dedicarse desde la construcción de carreteras a servicios de fotocopiado.

Salta a la vista que varias sociedades comerciales, en realidad son o fueron “sociedades ocasionales” o empresas carentes de carácter continuativo y profesional; una suerte de “aves de paso”, sin pretensión de habitualidad y sin ánimo de quedarse en el país más allá del tiempo de ejecución de sus proyectos. Por ello, no sorprende que algunas abandonaran el país sin

concluir sus obras. Otras, en cambio, sí pudieron concluir sus proyectos y cerrar sus operaciones sin mayores contratiempos.

La ambigüedad del giro social de las empresas plantea una cuestión que no es nueva en la práctica administrativa y comercial del país, pero que importa una transgresión del Código de Comercio (Art. 127). Esta norma establece que el objeto social debe ser preciso y determinado y que responde al propósito de cerrar el paso a sociedades comerciales multipropósito y de objeto social abierto. De lo que no hay duda es que esa evidente inconsistencia jurídica ha favorecido, en reiterados casos, la adjudicación de los proyectos y contrataciones estatales, sin considerar la especialidad, profesionalidad y experiencia de las empresas contratadas.

Denominación

La revisión de los extractos de inscripción en el Registro de Comercio de FundEmpresa y algunos reportes mediáticos evidencian notorias similitudes en las denominaciones de algunas empresas chinas, como en el caso de China Railway International Group Co. Ltd. y China Railway Construction Corporation International Limited (CRCC), y también en el caso de Linyi Gelon New Battery Materials Company y Linyi Cake Trade Co. En el primero de ellos tal similitud generó inclusive una evidente confusión que obligó a una de las firmas a hacer una aclaración pública, en resguardo de su imagen empresarial.

También se advierte que la mayoría de las empresas chinas, constituidas como sociedades de responsabilidad limitada, tampoco dieron cabal cumplimiento a lo establecido por el Art. 197 del Código de Comercio, que dispone que la razón social incluya el nombre de uno o más socios y que la denominación haga referencia al objeto principal del giro de la sociedad. Revisados los antecedentes, se pudo verificar que las denominaciones tampoco reflejaban el objeto principal de su giro.

Un ejemplo claro es la empresa China Harzone Industry Corp. Ltd., que se adjudicó la construcción del Puente Beni II, de la doble vía Valle Alto–Paracaya, de la carretera Porvenir–Puerto Rico (Tramo IA), no obstante que el objeto principal de la empresa es el diseño, fabricación e instalación de equipos de emergencia, equipos de uso especial, contratación de proyectos, importación y exportación de mercancías y tecnologías y otras importantes obras. También es el caso de Nuclear Industry Nanjing Construction Group Co. Ltd., que se adjudicó la construcción de la Doble Vía Caracollo–Confital, siendo que su objeto principal consiste en servicios de *dibujo, estampación, mecanografía, multicopia, hospedaje y comida, obras públicas, proyectos de construcción de viviendas, proyectos de terraplenado, proyectos de explotación y demolición, proyectos de instalación de equipos eléctricos, desastres geológicos, construcción de edificios industriales y civiles, prospección geológica de ingeniería.*

Son casos ilustrativos de un problema evidente: que el uso de razones sociales, denominaciones y homonimias y su relación con el objeto social, se maneja con mucha laxitud y discrecionalidad por el Registro de Comercio. Esta clase de inconsistencias administrativas también se vio en ocasión de las denuncias hechas contra la china CAMC, que firmó contratos con el Estado con cuatro razones sociales diferentes, con la obvia intención de eludir restricciones legales.

Contratos “llave en mano”

Hay que decir que los contratos llave en mano (*turnkey contract*), adoptados por el régimen de contratación de bienes y servicios, se han convertido en un recurso muy socorrido para *operativizar* los condicionamientos de los créditos chinos, y también para facilitar la discrecionalidad de las entidades públicas contratantes. Sin embargo, difícilmente podría argüirse que el país ha salido ganando con la proliferación de este tipo de contratos. Al contrario, la suma de problemas en no pocos casos (mala calidad de las obras, sobredimensionamiento de instalaciones, supernumerarios, falta de mercados, insumos y proveedores, incumplimiento de plazos, elevación de costos, etc.), son cuellos de botella para la viabilidad de los proyectos, con el consiguiente despilfarro de recursos.

Ley SAFCO y decretos relacionados

Los decretos supremos 0181, 2574 y 2583 y otros similares, que autorizan la contratación directa con sujeción a procedimientos y condiciones específicas y de excepción, violan el principio de primacía de la ley y desconocen el espíritu, contenido y propósito la Ley SAFCO, que establece su aplicación *sin excepción alguna* a todas las entidades del sector público e incluye en su aplicación a toda persona que recibe recursos del Estado.

Así, el Decreto N° 2574 (Art. 4°) introduce un claro dispositivo jurídico destinado a burlar la Ley SAFCO y *operativizar* el nuevo régimen de contratación de bienes y servicios con financiamiento del EximBank, consistente en la obligatoria sujeción de los contratos administrativos a una condición suspensiva. Por esta vía, las entidades públicas contratantes están facultadas para ejecutar los procesos de contratación de forma anticipada, y sin esperar la suscripción de los convenios de financiamiento externo, su aprobación por la Asamblea Legislativa, su inscripción presupuestaria y la presentación de las necesarias garantías de cumplimiento de contrato y buena ejecución de obra por las empresas adjudicadas; una insólita alteración del orden lógico de las cosas.

Por la citada norma legal, es muy frecuente que primero se proceda a suscribir los contratos administrativos de compra de bienes o contratación de obras, tiempo después se autoriza la

suscripción de los contratos de financiamiento con los bancos chinos mediante la dictación de los respectivos decretos supremos y, sólo al final, mucho tiempo después, se obtiene la aprobación legislativa de los créditos contratados. Se ha visto que estos trámites comerciales, administrativos y legislativos, en muchos casos, suelen tomar varios años, y cuando terminan, los proyectos podrían estar ya concluidos, en pleno desarrollo o bien abandonados. Pero no ha sido únicamente el Decreto N° 2574, que ha abierto un resquicio legal para esa clase de anomalías. De hecho, el Decreto N° 4035 de 11 de septiembre de 2019, modifica el decreto anterior y amplía sus efectos a cualquier otra entidad bancaria de China diferente del EximBank.

Estos decretos tienen el efecto de eludir la publicidad y transparencia de los procesos de contratación pública y socavar la libre competencia entre empresas, además de sesgar la adjudicación de los proyectos, acentuar la discrecionalidad administrativa y facilitar la elusión de responsabilidades de los funcionarios y contratistas. En los proyectos financiados por el EximBank, la selección fue restringida a las empresas chinas que figuraban en un listado preestablecido y con criterios que no han sido de conocimiento público. En la práctica, las adjudicaciones directas han presentado muchas irregularidades y distorsiones, como los identificados en investigaciones parlamentarias y otros estudios. A pesar de ello, es cada vez más frecuente el recurso a los contratos por invitación directa (una suerte de vía rápida), y no siempre por razones justificadas.

Al respecto, el investigador Diego Ayo aporta datos que ilustran la magnitud del problema. Según los mismos, durante el año 2004, el 76,3% de los recursos fiscales fue asignado a través de licitaciones públicas, mientras que en 2010 sólo el 41,6% se adjudicó por concurso o licitación pública; casi el 60% se adjudicó por invitación directa. Siguiendo esta tendencia, en 2013 tan sólo el 8,2% de los recursos públicos fueron licitados y más del 90% fue adjudicado directamente y sin competencia; en 2014 se llegó al 98,7% de adjudicaciones directas. Vale decir que, si en el año 2004, se adjudicó un monto de Bs. 600.000 (USD 86,2 millones) en forma directa, 10 años después se hicieron adjudicaciones directas por Bs 19.603 millones (USD 2.816,5 millones)¹³⁶.

Por otra parte, las condicionalidades externas y el uso excesivo de contrataciones directas, han dado lugar a problemas tales, como: (i) incumplimiento a la obligación de formular, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los proyectos de inversión pública que constituyan las opciones más convenientes, desde el punto de vista económico y social; (ii) tampoco se han cumplido las fases de preinversión, ejecución y operación que deben observar los proyectos de inversión pública, al haberse establecido una “vía rápida” de contratación de bienes y servicios;

¹³⁶ Diego Ayo. *¿Qué hay detrás de la CAMCE?* Nuevo patrón, 2016, p.42.

y (iii) no ha funcionado satisfactoriamente el Sistema de Información sobre Inversiones, y se ha dado pie a la falta de transparencia y un menor acceso a la información pública.

Por último, se advierte que la contravención de la Ley SAFCO, en materia de contratación de bienes y servicios, ha supuesto la vulneración de Ley 777 de fecha 21 de enero de 2016 y las normas que rigen el Sistema Nacional de Inversión Pública. Debido a las condicionalidades externas y las características del régimen legal establecido en materia de contrataciones directas, queda claro que:

- No se ha dado cumplimiento a la obligación de formular, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los proyectos de inversión pública que constituyan las opciones más convenientes, desde el punto de vista económico y social.
- No se han cumplido las fases de pre inversión, ejecución y operación que deben observar los proyectos de inversión pública, al haberse establecido una “vía rápida” de contratación de bienes y servicios.
- No ha funcionado correctamente el Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN) y, por el contrario, se ha impuesto la falta de transparencia y la dificultad de acceso a la información pública.
- Aparentemente, tampoco se han cumplido las reglas de inclusión de los proyectos en el Presupuesto Nacional de Inversiones ni las condiciones de gestión de financiamientos externos, a causa de la ya referida “vía rápida”.

Legislación del Medio Ambiente

Las vulneraciones de la legislación ambiental en las que habrían incurrido empresas chinas, asoman como otro tema de especial interés. La información relevada de la prensa nacional da cuenta de varios conflictos y daños ambientales:

- Los señalamientos a la compañía Harzone Industry Corporation por la contaminación de ríos, deforestación, falta de licencia ambiental y tráfico de colmillos de jaguar¹³⁷.
- La detención de un funcionario chino de la empresa China Railway, contratista de la construcción de la vía Rurrenabaque–Riberalta, por posesión y tráfico de garras, dientes y cueros de jaguar y ocelote y de otras especies¹³⁸.

¹³⁷ Cf. *Plataforma Energética del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario*, cedla.org/publicaciones.

¹³⁸ El Diario, 06/02/2018

- Denuncia recurrente de trabajadores chinos de las empresas BGP y CRCC por participar en la matanza de jaguares y el tráfico de colmillos¹³⁹.
- Denuncias de Sinopec, Comabol, D’Cobre y China International Water Electric Corp., por daños ambientales en sus áreas de trabajo¹⁴⁰.
- Denuncia de contaminación con mercurio de las aguas del Illimani por la empresa Comabol y reclamos de comunidades indígenas por deshechos contaminantes del agua que utilizan en sus cultivos¹⁴¹.
- Denuncia de los comunarios de Agua Dulce (Potosí) de la contaminación de recursos hídricos por aguas ácidas del dique de colas de Jungie Mining¹⁴².
- Denuncia contra la Empresa Minera de Inversión SUBO S.R.L. y suspensión de actividades por operar en la zona de río Mulatos sin contar con manifiesto ambiental¹⁴³.

La indagación más profunda de éstos y otros hechos, escapa a los alcances de nuestra investigación, pero son muy preocupantes y deberían merecer una mayor atención de parte de las autoridades nacionales.

Legislación laboral y social

En el campo de las relaciones laborales, el listado de denuncias sobre supuestos abusos, atropellos y vulneraciones a la Ley del Trabajo, la Ley de Pensiones y otras normas, es también grande. Entre los conflictos laborales en los que se han visto envueltas empresas chinas, reportados por los medios de prensa, se puede citar:

- El conflicto laboral de Harzone Industry Corporation con sus trabajadores, finalizado con un acuerdo por el que se obliga a respetar los derechos laborales y a levantar los procesos penales contra los dirigentes sindicales¹⁴⁴.
- La inclusión de Harzone Industry Corporation y SUBO en la nómina de empresas con mora en el sistema de seguridad social de largo plazo e incumplimiento de disposiciones legales previsionales¹⁴⁵.

¹³⁹ Cf. *Empresas chinas en Bolivia*, cedla.org/publicaciones

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Cabildeo digital, 24/11/2016.

¹⁴² Los Tiempos, 30/07/2014.

¹⁴³ Página Siete, 17/07/19.

¹⁴⁴ Comunicado del Ministerio de Trabajo, *Empresas chinas en Bolivia*, *Ibid.*

¹⁴⁵ Comunicado de la AFP BBVA Previsión, 31/01/2020.

- Las agresiones físicas, violencia psicológica y atropellos presuntamente cometidas por operarios chinos de China Railway en contra de trabajadores bolivianos, en la construcción del camino Rurrenabaque–Riberalta¹⁴⁶.
- Una denuncia contra el Ministerio de Trabajo por falta de atención de los reclamos de los trabajadores de China Railway, relacionados con desconocimiento de derechos laborales y maltrato¹⁴⁷.
- El compromiso de China Railway Group Limited, en audiencia de conciliación, de restituir derechos laborales y previsionales de 50 trabajadores de la construcción de la carretera El Espino–Boyuíbe¹⁴⁸.
- Denuncia contra Sinohydro por malos tratos e incumplimiento de leyes y acuerdos laborales, en la construcción de la carretera Ivirgarzama–Ichilo y la construcción de la planta hidroeléctrica de San José de Cochabamba. De hecho, Sinohydro tiene un récord de 153 denuncias, 6 conflictos laborales e incluso una sanción impuesta por el Ministerio de Trabajo, de 40.000 dólares, por incumplimiento a leyes sociales¹⁴⁹.
- Denuncia contra CAMC por falta de pago de salarios a sus operadores de equipos pesados, en la construcción de la carretera Bulu Bulu–Montero¹⁵⁰.
- Denuncia realizada contra China Harbour por ejecutar obras con presidiarios traídos de China, en condiciones de *semiesclavitud* y sin respeto de derechos humanos y laborales¹⁵¹.
- Denuncia de los trabajadores de SUBO por no permitir la organización del sindicato de la empresa¹⁵².
- La inclusión de Baye of China y Henan Yuguang en la nómina de empresas con mora en el sistema de seguridad¹⁵³.

Si bien nuestro estudio no ha podido ahondar sobre estas denuncias, sí ha intentado entrever la naturaleza de la conflictividad laboral que parece permear la presencia de empresas chinas en el país. En ese sentido, es interesante recoger la impresión del desconcierto que las normas bolivianas provocarían en los ejecutivos y técnicos chinos, que perciben que dichas normas serían

¹⁴⁶ El Deber, 02/07/2020

¹⁴⁷ Eju TV, 23.09.2017

¹⁴⁸ El Deber, 17/06/2020

¹⁴⁹ Cf. Evan Ellis: *Participación china en Bolivia*, www.fundacion-milenio.org

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Eju TV, 13/06/2017

¹⁵² Página Siete, 13/12/2018

¹⁵³ cedla.org/publicaciones, *Ibid.*

demasiado rígidas, proteccionistas y a favor de los trabajadores y el sindicalismo¹⁵⁴. Por cierto, algo así no debería sorprender mucho, tratándose de empresarios de una nación gobernada por un régimen autoritario y con severas restricciones a los derechos laborales y sindicales.

La barrera del idioma y las diferencias culturales sería otro elemento clave de la conflictividad laboral.

Informes de fiscalización parlamentaria

Destacan por su alcance y contenido los informes de fiscalización, presentados por el parlamentario opositor Oscar Ortiz a la Cámara de Senadores, con los siguientes títulos: (i) “Construcción y ejecución para la vía férrea Montero–Bulo Bulo” (2019); (ii) “Carlos Gill Ramírez. Empresario favorito del MAS” (2019), (iii) «Análisis de la gestión de la Unidad de Proyectos Especiales (UPRE), «Programa Bolivia Cambia»”. (2017); y (iv) “Las contrataciones directas: facilitando la corrupción” (2019).

El primero de dichos informes documenta las irregularidades del proceso de contratación y ejecución del contrato de la Vía Férrea Montero–Bulo Bulo, adjudicado a la empresa China CAMC Engineering Co. Ltd. En él se presenta una relación de violaciones legales y responsabilidades de los funcionarios públicos involucrados, así como de los daños económicos al Estado.

El segundo, revela que el empresario paraguayo venezolano, Carlos Gill Ramírez, habría prosperado mucho en sus inversiones en Bolivia favorecido por sus conexiones políticas, para hacerse propietario total o parcial de los periódicos *La Razón* y *Extra*, de las Empresas Ferroviarias Andina y Oriental y de la empresa Cotienne S.A. Esta última empresa se hizo cargo de la construcción de la red de teleféricos en las ciudades de La Paz y El Alto, como también de la Planta Separadora de Líquidos de Río Grande y de la instalación de 13 radares; todas ellas obras de gran magnitud y rodeadas de mucha polémica.

El tercero, evidencia que la UPRE, como dependencia del Ministerio de la Presidencia, y encargada de administrar el Programa “Bolivia Cambia–Evo Cumple”, se constituyó en un fondo de manejo arbitrario de los recursos públicos, al amparo de un marco legal que le permitía asignar fondos discrecionalmente para financiar proyectos y obras, en los distintos niveles del Estado, y de realizar transferencias a ciudadanos y entidades particulares, como si se tratara de recursos de carácter benéfico y de propiedad personal del presidente del Estado.

¹⁵⁴ Incluso les sería difícil aceptar la existencia de sindicatos en las empresas o bien de jornadas de trabajo máximas de 8 horas. Opiniones recogidas en entrevistas con ejecutivos y profesionales bolivianos relacionados con actividades del grupo de empresas chinas que operan en Bolivia.

El cuarto, examina con detalle la forma en que las contrataciones directas pasaron de ser la *excepción* a ser la *regla*, y también de cómo se desnaturalizó la transparencia y la confiabilidad en los procesos de contratación estatal, desde la dictación del DS N° 29190 del 2007 que modificó las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios. También da cuenta de que al amparo de 66 decretos supremos se efectuaron contrataciones directas por un valor cuantioso, estimado en más de Bs 21.000.000.000 (alrededor de 3 mil millones de dólares).

Conclusiones

De modo general, el análisis de toda la información procesada en este capítulo, permite inferir que el flujo de recursos financieros captados por Bolivia, dentro de la cooperación económica y política con China y Venezuela, presenta características que pueden configurar el fenómeno del capital corrosivo y cuyas consecuencias se resumen en los siguientes aspectos:

- a. Vulneraciones a la Constitución y las leyes en contrataciones de empresas proveedoras de bienes y servicios para proyectos de inversión pública.
- b. Discrecionalidad y falta de transparencia de los procedimientos y resultados de las contrataciones directas de empresas.
- c. Sometimiento a condicionalidades impuestas por gobiernos u organismos extranjeros, en desmedro de la soberanía nacional.
- d. Ausencia de fiscalización efectiva, información pública y control social en las inversiones públicas, el financiamiento externo y la contratación de proveedores extranjeros.
- e. Deterioro de la moral e integridad en el ejercicio de la función pública por el manejo discrecional y opaco de los recursos y por la instrumentalización del marco legal a favor de intereses particulares y los márgenes de impunidad en hechos y prácticas antijurídicas.

Partiendo de estas conclusiones generales, consideramos necesario proponer acciones y medidas urgentes en dos ámbitos fundamentales:

Auditoría especial de contratos

Dada la existencia de fuertes evidencias de irregularidades en los procesos de contrataciones estatales para obras públicas con financiamiento externo y nacional y la comisión de vulneraciones legales e incumplimientos contractuales, se hace necesario que las autoridades competentes dispongan la realización de auditorías legales, financieras, administrativas y técnicas, cuando menos de los contratos con mayor impacto de opinión pública. Estas auditorías

podrían arrojar resultados definitivos sobre tales contratos y ayudarían a extraer valiosas enseñanzas acerca de la gestión pública, sus problemas y debilidades.

Reforma legal:

Frente a la acumulación de problemas críticos en la administración pública y el funcionamiento del Estado, es preciso pensar en una reforma legal amplia, orientada a mejorar y fortalecer tanto el sistema de administración y control gubernamental como el régimen comercial y de regulación de las actividades empresariales, y de modo tal de cerrar los resquicios al capital corrosivo y la corrupción en la relación del Estado con el sector privado. Dicha reforma legal debería canalizarse a través de las siguientes leyes:

- i. Ley de Contratación de Bienes y Servicios, basada en principios constitucionales de publicidad y transparencia, carácter universal y responsabilidad de los servidores públicos y de las empresas contratistas o adjudicatarias. Esta nueva norma, derivada de la Ley SAFCO, es necesaria para eliminar la discrecionalidad administrativa y evitar la cuestión conocida como “recreación administrativa de la ley” por parte de los decretos supremos emitidos por el Órgano Ejecutivo.
- ii. Ley General de Inversión Pública y Financiamiento Externo, para regular la gestión de proyectos de inversión pública, la obtención y asignación de recursos de financiamiento externo, dentro de un marco institucional ordenado, coherente y eficaz, incluyendo las alianzas público–privadas.
- iii. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que haga efectivo el derecho constitucional a la información y refuerce la vigilancia y control ciudadano sobre los actos de gobierno y el desempeño de las entidades y funcionarios públicos.
- iv. 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.
- v. Aprobación de una Ley de Supervisión de la Competencia Económica, que sienta las bases de un nuevo sistema regulatorio de la actividad empresarial, en temas de libre competencia, gobierno corporativo, relaciones con el consumidor y otros aspectos relacionados.

Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones finales

Henry Oporto

La investigación sobre el capital corrosivo y los retos de gobernanza, se ha enfocado en los flujos de capital de los estados autoritarios con los cuales nuestro país ha estrechado vínculos políticos, comerciales y económicos desde mediados de los años 2000; y en el modo en que ellos propician o se conectan con conductas empresariales ilegítimas que afectan al desarrollo democrático de Bolivia, y en muchas ocasiones en connivencia con entidades y funcionarios locales.

Para poder entender las variadas expresiones del capital corrosivo y sus efectos en la economía y la política boliviana, así como los factores o condiciones que los hacen posibles, ha sido necesario recapitular el escenario económico, político e institucional de ese período, marcado por el ascenso populista y etnonacionalista y por el retorno a un sistema económico de capitalismo de Estado.

Dentro de ese marco general se ha prestado particular atención a la participación de empresas chinas en las contrataciones estatales, con préstamos de la banca oficial de ese país; participación que a menudo ha dado lugar a cuestionamientos públicos, debates políticos, denuncias de corrupción, conflictos sociales, investigaciones parlamentarias y otros hechos que han capturado el interés de la opinión pública. Asimismo, se ha analizado con detalle los aspectos jurídico-administrativos de las contrataciones estatales, la financiación y los convenios intergubernamentales.

Pensamos que los datos procesados, los estudios de caso y los argumentos desarrollados en los capítulos precedentes, apoyan razonablemente la tesis principal de este estudio de que los negocios que califican en la categoría de “capital corrosivo”, signados por extraer beneficios espurios, mientras dejan una estela de corrupción, contaminación de la vida política, vulneración de las leyes y erosión de la calidad de gobierno, plantean un serio desafío a la necesidad de Bolivia de transitar un proceso de desarrollo económico sustentado en condiciones básicas de institucionalidad, legalidad, transparencia y gobernabilidad democrática.

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 de capitales que han servido a la consolidación de una economía estatista y centralizada ineficiente y con problemas de corrupción administrativa,

a la vez que fueron instrumentales a las políticas de expansión de poderes regionales como la Venezuela de Chávez, y de potencias mundiales como la República Popular China y, en menor medida, Rusia.

- B. Este flujo de capital ha discurrido a través del financiamiento y la cooperación oficial de dichos países para proyectos de inversión pública impulsados por el gobierno boliviano 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.
- C. 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.

Un caso singular de inversión extranjera, pero ante todo como un ejemplo emblemático de capital corrosivo, es el protagonizado por el grupo del empresario paraguayo–venezolano Carlos Gill Ramírez, cuyos negocios en Bolivia parecen haber florecido al amparo de sus vínculos privilegiados en esferas de poder, y como fruto de transacciones sospechosas de ilegalidad, favorecidas por redes incestuosas de empresas e individuos tanto de Bolivia como de Venezuela.

- D. El financiamiento de los bancos estatales chinos ha sido una fuente importante de recursos para los programas de compras estatales del gobierno boliviano y la ejecución de obras públicas, condicionadas a la contratación de empresas de ese mismo país, sea como constructoras o bien como proveedoras de bienes y servicios. 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.

- E. 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.

La sucesión de esta clase de hechos sugiere la articulación de redes de intereses de contratistas extranjeros con funcionarios locales, y la configuración de un patrón de relacionamiento entre sector público y grupos privados cercanos al poder, y que puede reproducirse fácilmente, inclusive más allá de eventuales cambios de gobierno.

- F. 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.

Todo lo cual connota una situación propicia para comportamientos que encajan en el concepto de capital corrosivo. Se constata, también, que los negocios espurios son posibles por la fragilidad del tejido estatal y la venalidad de los funcionarios, al mismo tiempo que con su acción depredadora socavan y destruyen las pocas defensas institucionales y de integridad que puedan subsistir en el sector público.

- G. En un plano más general, el déficit de gobernanza desvela la debilidad e ineficacia del actual “Estado Plurinacional de Bolivia” que, a pesar de su mayor poder despótico, muestra atributos incipientes para elaborar y aplicar leyes legítimamente, hacer cumplir normas y contratos o proporcionar bienes públicos necesarios, como la seguridad jurídica y una justicia creíble.

- H. El alineamiento del gobierno boliviano, durante la presidencia de Evo Morales, con los gobiernos de China, Rusia y Venezuela es un hecho indiscutible, y que ha dado lugar a la intensificación de lazos comerciales, financieros y de cooperación política y diplomática. Bolivia es cada vez más dependiente de las importaciones chinas, al tiempo que el gigante asiático se ha transformado en el mayor acreedor gubernamental de Bolivia, y con mucha diferencia respecto de otros acreedores bilaterales.

Esta nueva situación geoeconómica refleja el peso creciente de China en la zona sudamericana. China ocupa el espacio que deja el retroceso norteamericano en la región. Lo importante de subrayar es el modelo de cooperación que toma forma en la relación de China con Bolivia: China como proveedora de financiamiento de inversión pública en Bolivia, y Bolivia como contratante de empresas chinas para obras estatales, y donde la potencia asiática puede imponer ampliamente sus exigencias.

Y si este patrón de cooperación no se repite en el caso de Rusia es porque esta nación no tiene el poderío y la influencia económica de China en esta parte del mundo y, por tanto, tampoco puede hacer de contrapeso. Esto explica que la colaboración de Bolivia con Moscú sea primordialmente política y diplomática. Como fuere, lo que importa enfatizar es el peso de los factores externos para el despliegue del fenómeno del capital corrosivo.

- I. Ello no obstante, el principal terreno propicio reside en los factores internos: (i) un modelo económico centrado en el papel del Estado y el clientelismo político, que restringe la libre competencia y las oportunidades de mercado; (ii) unas normas deficientes o que pueden torcerse fácilmente, sobre todo en las contrataciones públicas; (iii) la falta de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública; y (iv) la ausencia de acción oportuna y eficaz del sistema judicial para investigar, procesar y sancionar los delitos.

Todas estas condiciones hacen de Bolivia un país vulnerable a la incidencia del capital corrosivo y la acechanza constante de la corrupción.

Recomendaciones

La investigación ha puesto sobre el tapete la cuestión de cómo frenar y contrarrestar las malas prácticas y los negocios ilícitos que socavan el buen gobierno, contaminan el clima de negocios y desalientan la inversión genuina que el país requiere. Ciertamente, no hay una receta fácil para esta problemática. Una solución de fondo supone pensar en cambios estructurales en la economía y la política boliviana, y en lo que debe hacerse para lograr unas relaciones sanas y de mutuo beneficio con el capital extranjero y con los gobiernos que cooperan con Bolivia.

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:

- A. 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 contrataciones estatales.
- B. 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.
- C. La profesionalización de la función pública, basada en el mérito, de manera de jerarquizar el servicio público y combatir el clientelismo, el nepotismo y patrimonialismo.
- D. La creación de reguladores independientes y especializados, para un ejercicio idóneo y eficiente de la regulación económica.
- E. El reordenamiento de las empresas públicas, con un marco regulatorio moderno y herramientas de alta gerencia y gobierno corporativo.
- F. 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.
- G. Una política de mejora de la calidad regulatoria, que rescate lo mejor de la experiencia nacional en materia de regulación y se nutra de las buenas prácticas internacionales, lo que implica superar el esquema de fiscalización y control político y burocrático, por un modelo de regulación independiente y debidamente institucionalizado en los sectores claves de la economía. Esta nueva política debe materializarse inicialmente en una Ley de Supervisión de la Competencia Económica, que define el régimen regulatorio de la actividad empresarial en cuestiones de competencia, gobierno corporativo, derechos de los consumidores y otros aspectos concomitantes.
- H. Acompañando este conjunto de reformas legales e institucionales, 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.

Bibliografía

ACEMOGLU, DARON/ROBINSON, JAMES. A

2012 *Por qué fracasan los países*, Ariel.

AGRAMONT, DANIEL/BONIFAZ, GUSTAVO

2018 *El desembarco chino en América Latina y su manifestación en Bolivia*, Friedrich Ebert Stiftung–Plural editores, 2018.

ARCE CATACTORA, LUIS ALBERTO

2015 *El modelo económico social comunitario productivo boliviano*, Impresión SOIPA.

AYO, DIEGO

2016 *¿Qué hay detrás de la CAMCE? Nuevo patrón*,

BARRAGÁN, MELANY/ALCÁNTARA, MANUEL

2019 “¿Nuevos socios o viejas alianzas?: El impacto de la crisis en los intereses políticos de los Estados”, en: Francisco Sánchez y Mercedes García Moreno (Coordinadores). *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas*, Tecnos.

CARNEIRO, FABRICIO/OLIVIERI, CECILIA/TRAVERSA, FEDERICO

2019 “Los ciclos ideológicos recientes en América Latina (1990–2015): Un análisis de sus determinantes políticos y económicos”, en Francisco Sánchez y Mercedes García Moreno (Coordinadores). *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas*, Tecnos.

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

Boletines del Sector Externo 2005–2019.

Informes de la Deuda Externa Pública, 2012–2019.

Informes de la Deuda Externa Pública, 2003–2019.

BAPTISTA GUMUCIO, MARIANO

2015 *San Cristóbal. Una mina sin par en la historia de Bolivia*. La Paz, Apoyo Gráfico.

BILSCHOWSKY, RICARDO

1998 “Evolución de las ideas de la CEPAL”, en: CEPAL. *CEPAL cincuenta años. Reflexiones sobre América Latina*. Santiago, Revista de la CEPAL Número extraordinario.

CANTORAL, LUIS FERNANDO

2020 Los engranajes del capitalismo bolivariano: “Bolivia. El diamante mejor escondido del chavismo”, Chavismo INC

CEDLA

2018 *Más ruido que nueces. Análisis de los emprendimientos empresariales del Proceso de Cambio.*

CEPAL

2019 La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2005–2018.

1998 *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, en: CEPAL. *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, Fondo de Cultura Económica–CEPAL.

CIPPEC

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

DEL GRANADO, HUGO (Coordinador)

2010 *Generación, distribución y uso del excedente de hidrocarburos en Bolivia*. PIEB–Embajada del Reino de los Países Bajos.

EL DEBER

2018 “Los correos de los sobornos, el caso Lava Jato en Bolivia”, Reportaje Especial, 5 de noviembre.

ELLIS, Evan

“Participación china en Bolivia. Recursos, oportunidades y ubicación estratégica”, www.fundacion-milenio.org

ESPINOZA, JORGE

2010 *Minería boliviana. Su realidad*. La Paz, Plural editores.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

2017 *Plan Nacional de Desarrollo. “Bolivia digna soberana, productiva y democrática para vivir bien”*. *Lineamientos estratégicos. 2006–2011*, en: Gaceta Oficial de Bolivia 0103.

FAJNZYLBER, FERNANDO:

1998 “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra al casillero vacío’, en: CEPAL. *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, Fondo de Cultura Económica–CEPAL.

FUKUYAMA, FRANCIS

2016 Orden y decadencia de la política. Desde la Revolución Industrial, hasta la globalización de la democracia, DEUSTO.

GREENSPAN, ALAN

2008 *La era de las turbulencias. Aventuras en un mundo nuevo*. Barcelona, Ediciones “B”.

GONZÁLEZ BERMEJO, E.

1993 *Elogio de la corrupción*, Linterna Diurna–Presencia.

GUIMARAY MORI, ERIC

2018 “El caso lavajato en el Perú: Descripción, valoración y aplicación de normas”, *THEMIS–Revista de Derecho*, Universidad Católica del Perú.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

2020 Estadísticas de Comercio Exterior por Países, noviembre.

KAPLAN ROBERT D:

2018 *La venganza de la geografía*, RBA.

KLITGAARD, ROBERT

1998 *Manual de Capacitación de Transparencia Internacional*, Volumen 1, S/D.

KRUGMAN, PAUL

De vuelta a la economía de la Gran Depresión, Editorial Norma.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PUBLICAS

2018. *Memoria de la economía boliviana*.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

2018 Plan de desarrollo económico y social. En el marco del desarrollo integral para vivir bien. “Agenda Patriótica 2025. 13 pilares de la Bolivia Digna y Soberana”. www.planificación.gob.bo

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN

1970 *Estrategia Socio-económica de Desarrollo Nacional, 1971–1991*, tomos I–II.

MOLINA CARPIO, SILVIA:

2019 “Impacto y tendencias del capital chino en Bolivia: Una mirada al sector de infraestructura”. Revista Académica Plustrabajo N° 2, CEDLA diciembre.

MOLINA, FERNANDO/OPORTO, HENRY

2011 *Capitalismos en Bolivia. Los dilemas del desarrollo*, Fundación Pazos Kanki.

MORALES, JUAN ANTONIO

2012 *La política económica boliviana 1982–2010*, Plural Editores–Universidad Católica Boliviana.

OBREGÓN, CARLOS

2011 *La crisis financiera mundial. Perspectivas de México y de América Latina*. Editorial Siglo XXI.

OJEDA, ELVIS:

“Bolivia y Rusia: cooperación para el desarrollo”, www.fundacion-milenio.org

OPPENHEIMER, ANDRÉS

2001 *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*, Editorial Sudamericana.

OPORTO, Henry

2013 *¿De vuelta al Estado minero?*, Fundación Pazos Kanki.

ORTIZ ANTELO, OSCAR

2017 “Análisis de la gestión de la Unidad de Proyectos Especiales (UPRE), Programa Bolivia Cambia, Asamblea Legislativa.

2019 “Construcción y ejecución para la vía férrea Montero–Bulo Bulo”.

2019 *Las contrataciones directas: facilitando la corrupción*, Asamblea Legislativa.

2019 “Informe de fiscalización. Carlos Gill Ramírez: el empresario favorito del MAS, Asamblea Legislativa

PACHECO, MARIO NAPOLEÓN

2018 “Deuda externa. Bolivia: los ciclos de auge en los precios de los productos de exportación y los ciclos de endeudamiento externo en el siglo XX e inicios del siglo XXI”, en: *Velásquez/Castellanos/Pacheco: Un siglo de economía en Bolivia (1900–2015)*, Konrad Adenauer.

PAGINA SIETE

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

PANDO, AMALIA

“Las aventuras del presidente y la china CAMC. Capítulo 1: Las perforadoras”, <https://dinamicas-moleculares.webnode.es/news/las-aventuras-del-presidente-y-la-china-camc-capitulo-1-las-perforadoras/>

RODRÍGUEZ, OCTAVIO

1980 *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI Editores.

ROUBINI, NOURIEL /MIHM, STEPHEN

2010 *Cómo salimos de ésta. Hoja de ruta del futuro de la economía*, Editorial Planeta Chilena.

STAFANOV, RUSLAN/VLADIMIROV, MARTIN

2020 *Deal and the Dark. Russian capital corrosive in the Latin American*, Sharp Power Democratic Resilience Series, NED–Forum, November.

STIGLITZ, JOSEPH E.

2010 *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Taurus.

SUNKEL, OSVALDO

1991 “Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro”, en: Osvaldo Sunkel (compilador). *El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina*, Lecturas del Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica N° 71.

SUNKEL, OSVALDO/PAZ, PEDRO

1988 *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México, Siglo XXI Editores.

UNIDAD NACIONAL

La verdad del programa Evo Cumple

WINTGENS, SOPHIE

1991 “La influencia normativa de China en América Latina y el Caribe”, en: Francisco Sánchez y Mercedes García Moreno (Coordinadores). *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas*, Tecnos.

Anexos

Anexo 1

Empresas contratistas chinas y proyectos de inversión pública

	Empresa	Proyecto
1	BGP	Exploración Sísmica de la cuenca del Madre de Dios Área Nueva Esperanza Lote 1
2	CAMC	Ingenio San Buenaventura
	CAMC	Primer paquete del proyecto hidroeléctrico Misicuni (construcción de la presa, vertedero y obras subterráneas)
	CAMC	Cuarto paquete del proyecto hidroeléctrico Misicuni (construcción de la presa, vertedero y obras subterráneas)
	CAMC	Tercer paquete del proyecto hidroeléctrico Misicuni (construcción de la presa, vertedero y obras subterráneas)
	CAMC	Construcción, montaje y puesta en marcha de la planta industrial de sales de potasio
	CAMC Engineering & China Railway Road	Tramo Montero–Bulo Bulo (Montero–Km74)
3	CATIC	6 Helicópteros HK-25/Z9
4	China Great Wall Industrial Corporation	Satélite Tupac Katari
5	China Harbour Engineering Co.	Rehabilitación y cumplimiento de estándares de la ruta 09 Santa Cruz–Trinidad–San Javier y ruta 03 Puerto Varador–Trinidad
6	China Harzone	Construcción de la carretera Porvenir–Puerto rico Tramo IB
	China Harzone	Construcción de la carretera Porvenir–Puerto Rico Tramo IA
	China Harzone	Construcción de la Doble Vía al Valle Alto Final Av. Petrolera Angostura–Paracaya
	China Harzone	Construcción del Puente Beni II Peña Amarilla y sus Anexos
	China Harzone	Puente Madre de Dios y Puente Beni II
	China Harzone	Construcción doble vía Valle Alto
7	China Harzone Industry Corp. Ltd. & CCC Second Highway Engineering Company Ltd.	Construcción de la carretera San Borja–San Ignacio de Moxos
8	China International Water & Electric Corp	Asfaltado carretera San Ignacio–Puerto Ganadero (No incluye construcción del puente sobre Río Mamoré que está en estudio)
9	China Railway	Construcción, Control de Calidad y Mantenimiento de la Carretera Rurrenabaque–Santa Rosa–Australia y El Choro–Riberalta
	China Railway	Construcción de las obras civiles para la planta industrial de azúcar y sus derivados
	China Railway	Carretera El Espinoso–Charagua–Boyuibe
	China Railway	Tramo férreo Montero–Bulo Bulo (Km. 74–Bulo Bulo)
	China Water & Electrics	Tramo Trinidad San Ignacio de Moxos
10	Compañías Chinas	Planta de Producción de Asfalto El Alto
11	Goldwind	Fabricación de autogeneradores y equipo en general Parque Eólico
12	Henan Yuguang	Plantas Oruro y Potosí para producción Cinc
13	Hydrochina Kunming Engineering Co.	Construcción de la tercera fase de la planta Hidroeléctrica San José (construcción del embalse, tuberías forzadas, casa de máquinas, suministros y montaje de equipo electro-mecánico)

El capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza

	Empresa	Proyecto
14	Huawei	Cobertura Territorial Total
15	Hydrochina ZhongNan Engineering Corporation	Parque Eólico en Collpana Fase I Generación de 3 MW
	Hydrochina ZhongNan Engineering	Parque Eólico en Collpana Fase II Generación de 24 MW
16	Lin Yi Dake Trade Co	Planta piloto ensambladora de baterías de litio
17	Linyi Gelon New Battery Materials	Planta de Producción de Litio
18	Norinco	Equipamiento del Batallón de Ingeniería
19	Nuclear Industry Nanjing Construction Group	Tramo carretera Santa Cruz–Cochabamba
	Nuclear Industry Nanjing Construction Group	Construcción de la Doble Vía Caracollo–Confital
20	Power Petroleum International	Servicio de Fluidos y Terminación para Pozo YRA-X1
21	Shenzen Vicstar Imp. & Exp. Co. Ltd. & Baye Of China Sucursal Bolivia	Planta de tratamiento de aguas ácidas de mina
22	Shezen Vicstar Co. & China Railway International Group	Construcción paso a desnivel Av.6 de Agosto–Barrientos D-6
23	Sinohydro	Obras civiles Hidroeléctrica San José 1
	Sinohydro	Proyecto Hidroeléctrico Ivirizu: Presa y red vial anexa
	Sinohydro	Doble Vía “El Sillar” carretera Cochabamba–Santa Cruz
	Sinohydro	Proyecto Hidroeléctrico Ivirizu: Toma y conducción y red vial anexa
	Sinohydro	San José 2 Construcción de obras civiles, red vial, regulación y conducción del proyecto hidroeléctrico San José (corresponde al segundo contrato de los cuatro que forman parte del proyecto hidroeléctrico San José)
	Sinohydro	Construcción de la doble vía Montero–Yapacaní
	Sinohydro	Construcción de la doble vía Puente Ichilo–Ivirgarzama
	Sinohydro	Construcción de la carretera Padilla–El Salto
	Sinohydro Corporation Limited & Powerchina Zonghnan Engineering Corp.	Construcción del Proyecto Multipropósito de agua potable Batallas, Pucarani, El Alto
24	Sinopec	Compra de taladros para perforación de pozos para exploración de gas y petróleo
	Sinopec	Construcción del tramo Comarapa–La Siberia
	Sinopec	Puente San Buenaventura–Rurrenabaque
	Sinopec	Sísmica en la cuenca del Madre de Dios
25	Sinopec International Petroleum Services Ecuador S.A.	Construcción de la doble vía Puente Yapacaní–Puente Ichilo
	Sinopec International Petroleum Services Ecuador S.A.	Construcción del Puente San Buenaventura y sus Accesos
	Sinopec International Petroleum Services Ecuador S.A.	Adquisición Sísmica 2D y procesamiento en área San Telmo
	Sinopec International Petroleum Services Ecuador S.A.	Exploración Sísmica de la cuenca del Madre de Dios Área Río Beni
26	SinoSteel	Planta Siderúrgica del Mutún
27	Vicstar	Construcción del nudo viario Av. Beijing–Blanco Galindo

	Empresa	Proyecto
	Vicstar	Ampliación Planta Estaño Huanuni
27	Vicstar	Papelbol
	Vicstar	Fábrica de cartón (provisión de maquinaria, equipo y tecnología requeridos para la instalación de la planta)
	Vicstar	Construcción del distribuidor de la Blanco Galindo en Cochabamba
	Vicstar	Construcción del paso a desnivel de la avenida 6 de agosto y República en Cochabamba
28	Xuanwu Overseas S.R.L.	Construcción Obras Civiles Embalse Miguelito, Tuberías Forzadas, Casa de Maquinas San ose 1 San José 2, suministro y montaje equipo electromecánico del proyecto hidroeléctrico San José

Anexo 2

Deuda Externa con China y Venezuela

2013

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de China, por proyectos al 31/Dic/2013 (en USD)						
N°	Sector/Proyecto	Acreedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2013
1	Proy. Equip. Batallón de Ingeniería	China EximBank	2%	21		46.246.888
2	Adq. Equip. Reconstr. Carreteras	China EximBank	2%	20		3.068.193
3	Adq. Maq. Mejor. Camino Tarija	China EximBank	2%	20		5.518.656
4	Proy. Coop. Eco. y Técnica	Gob. China	Exento	20		1.688.166
5	Compra Equipo y Maq.	China EximBank	2%	20		7.249.212
6	Compra de Dos Aeronaves MA-60	China EximBank	2%	21		46.167.344
7	Proy. Compra de 6 Helicópteros	China EximBank	2%	21		70.907.630
8	Sist. Satélital Tupac Katari	Gob. China	Libor a 6M + 2,70%	20		149.847.500
9	Sist. Satelital Tupac Katari	Gob. China	Libor a 6M	20		25.262.500
10	Sist. Satelital Tupac Katari	Gob. China	Libor a 6M + 2,70%	20		59.133.500
11	Programas de Redes de Gas	China EximBank	2%	21		25.118.494
12	Proy. Adquis. de Perforadoras	China EximBank	2%	20		16.949.292

Fuente: Banco Central de Bolivia. *Informe de la Deuda Externa Pública. Al 31 de diciembre de 2014.* La Paz, 2014

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de Venezuela, por proyectos al 31/Dic/2013 (en USD)						
N°	Sector/Proyecto	Acreedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2013
1	Proy. Infraes. y Apoyo Productivo	Gob.Venezuela	3,50%	15		20.000.000
2	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		341.104
3	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		497.510
4	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		429.395
5	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		493.763
6	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		660.937
7	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		557.718
8	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		506.881
9	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		579.145
10	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		6.698.713
11	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		2.514.247
12	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		504.583

El capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de Venezuela, por proyectos al 31/Dic/2013 (en USD)						
N°	Sector/Proyecto	Acreedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2013
13	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		1.770.534
14	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		50.840
15	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		1.235.238
16	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		2.184.974
17	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		3.023.702
18	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		1.129.039
19	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		438.931
20	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		1.915.197
21	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		4.353.700
22	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		2.818.114
23	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		4.645.081
24	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
25	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		339.563
26	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		2.491.500
27	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		22.952.732
28	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		3.886.019
29	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		67.500.092

Fuente: Banco Central de Bolivia. *Informe de la Deuda Externa Pública. Al 31 de diciembre de 2014.* La Paz, 2014

2014

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de China, Proyectos al 31/Dic/2014 (en USD)						
N°	Sector/Proyecto	Acreedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2014
1	Proy. Equip. Batallón de Ingeniería	China EximBank	2%	21		45.198.237
2	Adq. Equ. Reconstr. Carreteras	China EximBank	2%	20		2.998.622
3	Adq. Maq. Mejor. Camin.Tarija	China EximBank	2%	20		4.924.518
4	Proy. Coop. Eco. y Técnica	Gob. China	Exento	22		1.414.189
5	Compra Equipo y Maq.	China EximBank	2%	20		6.468.763
6	Compra de Dos Aeronaves Ma-60	China EximBank	2%	21		45.120.497
7	Proy. Compra de 6 Helicópteros	China EximBank	2%	21		115.499.658
8	Sist. Satelital Tupac Katari	Gob. China	Libor a 6M + 2,70%	20		248.754.000
9	Programas de Redes de Gas	China EximBank	2%	21		23.481.586
10	Proy. Adquis. de Perforadoras	China EximBank	2%	20		41.862.892

Fuente: Banco Central de Bolivia. Informe de la Deuda Externa Pública. Al 31 de diciembre de 2014. La Paz, 2015

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de Venezuela, Proyectos al 31/Dic/2014 (en USD)						
N°	Sector/Proyecto	Acreedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2014
1	Proy.Infraes. y Apoyo Productivo	Gob. Venezuela	3,50%	15		-
2	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		298.466
3	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		442.232
4	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		381.684
5	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		438.900
6	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		587.500
7	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		495.750
8	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		450.561
9	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		521.230
10	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		6.028.842
11	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		2.264.761
12	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		454.125
13	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		1.609.576
14	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		45.996
15	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		1.122.943
16	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		2.002.893
17	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		2.771.727
18	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		1.042.190
19	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		405.167

El capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de Venezuela, Proyectos al 31/Dic/2014 (en USD)						
N°	Sector/Proyecto	Acreedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2014
20	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		1.767.874
21	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		4.018.799
22	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		2.616.820
23	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		4.313.289
24	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		315.308
25	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		2.313.536
26	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		21.422.550
27	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		3.626.950
28	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	17		63.517.448

Fuente: Banco Central de Bolivia. *Informe de la Deuda Externa Pública. Al 31 de diciembre de 2014.* La Paz, 2015

2015

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de China, Proyectos al 31/Dic/2015 (en USD)						
N°	Sector/Proyecto	Acreedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2015
1	Adq. Equ. Reconstr. Carreteras	China EximBank	2%	20		2.616.735
2	Adq. Maq. Mejor. Camin .Tarija	China EximBank	2%	20		4.258.382
3	Proy. Coop. Eco. y Técnica	Gob. China	Exento	23		1.126.348
4	Compra Equipo y Maq.	China EximBank	2%	20		5.593.738
5	Compra de Dos Aeronaves Ma-60	China EximBank	2%	21		43.124.141
6	Proy. Equip. Batallón de Ingeniería	China EximBank	2%	21		43.198.441
7	Proy. Compra de 6 Helicópteros	China EximBank	2%	21		110.389.376
8	Sist. Satelital Tupac Katari	Gob. China	Libor a 6M + 2,70%	20		228.744.000
9	Proy. Coop. Eco. y Técnica	Gob. China	Exento	20		4.622.496
10	Proy. Coop. Eco. y Técnica	Gob. China	Exento	20		4.622.496
11	Proy. Coop. Eco. y Técnica	Gob. China	Exento	22		2.003.082
12	Programas de Redes de Gas	China EximBank	2%	21		20.402.403
13	Proy. Adquis. de Perforadoras	China EximBank	2%	20		59.454.783

Fuente: Banco Central de Bolivia. Informe de la Deuda Externa Pública. Al 31 de diciembre de 2014. La Paz, 2016

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de Venezuela, Proyectos al 31/Dic/2015 (en USD)						
N°	Sector/Proyecto	Acreedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2015
1	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
2	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
3	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
4	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
5	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
6	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
7	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
8	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
9	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
10	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
11	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
12	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
13	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
14	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
15	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
16	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-

El capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de Venezuela, Proyectos al 31/Dic/2015 (en USD)						
N°	Sector/Proyecto	Acreedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2015
17	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
18	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
19	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		766.888
20	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
21	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
22	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
23	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
24	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
25	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		6.591.496
26	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-
27	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17		-

Fuente: Banco Central de Bolivia. *Informe de la Deuda Externa Pública. Al 31 de diciembre de 2014*. La Paz, 2016

2016

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de China, Proyectos al 31/Dic/2016 (en USD)						
N°	Sector/Proyecto	Acreedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2016
1	Adq. Equ. Reconstr. Carreteras	China EximBank	2%	20	LPZ	2.208.947
2	Adq. Maq. Mejor. Camino Tarija	China EximBank	2%	20	TJA	3.544.932
3	Proy. Coop. Eco. y Técnica	Gob. China	Exento	23	LPZ	840.725
4	Compra Equipo y Maq.	China EximBank	2%	20	MUL	4.669.698
5	Compra de Dos Aeronaves Ma-60	China EximBank	2%	21	MUL	40.235.724
6	Proy. Equip. Batallon de Ingeniería	China EximBank	2%	21	MUL	37.704.722
7	Proy. Compra de 6 Helicópteros	China EximBank	2%	21	MUL	102.995.594
8	Proy. Carr. Rurrenabaq-Riberalta	China EximBank	3%	16	BNI	98.480.000
9	Sist. Satelital Tupac Katari	Gob. China	Libor a 6M + 2,70%	20	MUL	207.949.000
10	Programas de Redes de Gas	China EximBank	2%	21	ORU	17.132.283
11	Proy. Adquis. de Perforadoras	China EximBank	2%	20	MUL	55.472.554

Fuente: Banco Central de Bolivia. Informe de la Deuda Externa Pública. Al 31 de diciembre de 2016. La Paz, 2017

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de Venezuela, Proyectos al 31/Dic/2016 (en USD)						
N°	Sector/Proyecto	Acreedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2016
1	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17	MUL	697.171
2	Imp. Dieseloil-Venezuela	PDVSA	2%	17	MUL	6.591.496

Fuente: Banco Central de Bolivia. Informe de la Deuda Externa Pública. Al 31 de diciembre de 2016. La Paz, 2017

2017

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de China, Proyectos al 31/Dic/2017						
N°	Sector/Proyecto	Acreedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2017
1	Proy. Coop. Eco. y Técnica	Gob. China	Exento	19		0
2	Adq. Equ. Reconstr. Carreteras	China EximBank	2%	20		2.104.528
3	Adq. M Aq. M 0 R.Cam 1n. Tarija	China EximBank	2%	20		3.340.009
4	Carr. El Espino–Charagua–Boyuiibe	China EximBank	3%	15		0
5	Compra de Dos Aeronaves Ma-60	China EximBank	2%	21		39.118.050
6	Compra Equipo y Maq.	China EximBank	2%	20		4.387.378
7	Cons. Tram. Cent. Dob. Vía El Sillar	China EximBank	3%	15		72.441.871
8	Proy. Carr. Rurrenabaque–Riberalta	China EximBank	3%	15		140.886.123
9	Proy. Compra de 6 Helicópteros	China EximBank	2%	21		106.133.410
10	Proy. Equip. Batallon de Ingeniería	China EximBank	2%	21		37.379.667
11	Sist. Comando y Control Ciudadano	China EximBank	2%	15		48.220.436
12	Sist. Satelital Tupac Katari	Gob. China	Libor a 6M + 2,70%	20		187.154.000
13	Programas de Redes de Gas	China EximBank	2%	21		16.215.733
14	Proy. Adquis. de Perforadoras	China EximBank	2%	20		55.257.137

Fuente: Banco Central de Bolivia. Informe de la Deuda Externa Pública. Al 31 de diciembre de 2017. La Paz, 2018

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de Venezuela, Proyectos al 31/Dic/2017						
N°	Sector/Proyecto	Acreedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2017
1	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	4		627.454

Fuente: Banco Central de Bolivia. Informe de la Deuda Externa Pública. Al 31 de diciembre de 2017. La Paz, 2018

2018

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de China, Proyectos al 31/Dic/2018 (en USD)						
N°	Sector/Proyecto	Acreedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2018
1	Planta Siderurgica del Mutún	China EximBank	3%	15	SCZ	56.607.450
2	Adq. Equ. Reconstr. Carreteras	China EximBank	2%	20	LPZ	1.762.965
3	Adq. Maq. Mejor. Camino Tarija	China EximBank	2%	20	TJA	2.748.188
4	Carr. El Espino–Charagua–Boyube	China EximBank	3%	15	SCZ	56.615.003
5	Compra De Dos Aeronaves Ma-60	China EximBank	2%	20	MUL	33.601.471
6	Compra Equipo y Maq.	China EximBank	2%	20	MUL	3.609.973
7	Cons. Tram. Cent. Dob. Vía El Sillar	China EximBank	3%	15	MUL	102.427.350
8	Proy. Carr. Rurrenabaque–Riberalta	China EximBank	3%	15	BEN	216.515.817
9	Proy. Carr. Rurrenabaque–Riberalta	China EximBank	3%	15	BEN	-
10	Proy. Compra de 6 Helicópteros	China EximBank	2%	21	MUL	94.044.996
11	Proy. Equip. Batallón de Ingeniería	China EximBank	2%	21	MUL	32.859.312
12	Sist. Comando y Control Seg. Ciu	China EximBank	2%	15	LPZ	45.780.226
13	Sist. Integr. Som. Seg. Sub Nal	China EximBank	2%	15	MUL	15.260.075
14	Sist. Satelital Tupac Katari	Gob. China	Libor 6M	16	MUL	166.359.000
15	Programas de Redes de Gas	China EximBank	2%	21	ORU	13.470.740
16	Proy. Adquis. de Perforadoras	China EximBank	2%	20	MUL	48.842.844

Fuente: Banco Central de Bolivia. Informe de la Deuda Externa Pública. Al 31 de diciembre de 2018. La Paz, 2019

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de Venezuela, Proyectos al 31/Dic/2018 (en USD)						
N°	Sector/Proyecto	Acreedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2018
1	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	21	MUL	13.470.740
2	Imp. Diesel Oil-Venezuela	PDVSA	2%	20	MUL	48.842.844

Fuente: Banco Central de Bolivia. Informe de la Deuda Externa Pública. Al 31 de diciembre de 2018. La Paz, 2019

2019

Estado de la Deuda Externa de Mediano y Largo Plazo con la República de China, Proyectos al 31/Dic/2019 (en millones de USD)						
N°	Sector/Proyecto	Acreeedor	Tasa de Interés (%)	Plazo (Años)	Ubicación	Saldo al 31/12/2019
1	Empresa Siderúrgica del Mutún - Planta Siderúrgica del Mutún	República Popular China	3%	15	Santa Cruz	88,1
2	Adquisición de Equipos para Reconstrucción de Carreteras	República Popular China	2%	20	La Paz	1,5
3	Adquisición de Maquinaria para Mejoramiento de Caminos	República Popular China	2%	20	Tanja	2,3
4	Carretera El Esquino-Charagua-Boyuibe	República Popular China	3%	15	Santa Cruz	97,6
5	Compra de 2 Aeronaves	República Popular China	2%	20	Multisectorial	29,6
6	Compra Equipo y Maquinaria	República Popular China	2%	20	Multisectorial	3,0
7	Construcción Tramo Central Doble Vía El Sillar	República Popular China	3%	15	Multisectorial	165,4
8	Proyecto Carretera Rurrenabaque-Riberalta	República Popular China	3%	15	Beni	264,9
9	Proyecto Compra 6 Helicópteros	República Popular China	2%	21	Multisectorial	86,0
10	Proyecto Equipamiento Batallón de Ingeniería	República Popular China	2%	21	Multisectorial	29,8
11	Sistema Comando Central Ciudadano	República Popular China	2%	21	Multisectorial	45,1
12	Sistema Integrado Som. Seg. Subnacional	República Popular China	2%	15	Multisectorial	30,1
13	Sistema Satelital Tupac Katari	República Popular China	Libor 6M	16	Multisectorial	145,6
14	YPFB: Programas de Redes de Gas	República Popular China	2%	21	Oruro	11,4
15	YPFB: Proyecto Adquisición Perforadoras	República Popular China	2%	20	Multisectorial	44,6

Fuente: Banco Central de Bolivia. Informe de la Deuda Externa Pública. Al 31 de diciembre de 2019. La Paz, 2020

El concepto de “capital corrosivo” sintetiza un importante fenómeno que afecta a Bolivia: la presencia de capitales pertenecientes o vinculados a regímenes no democráticos que aprovechan la debilidad del sistema institucional y de la seguridad jurídica en otro país para hacer negocios mientras apoyan a los gobiernos autoritarios y populistas manteniendo esa debilidad y contribuyendo a prorrogar su poder. El concepto trata un fenómeno que puede dañar al mismo tiempo la democracia y el desarrollo.

En esta investigación los autores exploran los desafíos que plantea la cuestión del capital corrosivo, centrando su atención en los movimientos económicos realizados por capitales vinculados a los gobiernos de China, Venezuela y Rusia, y en el entorno económico, político e institucional que le resulta propicio.

La publicación de este libro busca promover una discusión informada sobre el tema y aportar a la construcción de herramientas eficaces para prevenir malas prácticas empresariales y políticas y crear mejores condiciones institucionales, normativas, políticas y culturales para atraer y movilizar la inversión que la economía boliviana precisa, dentro de un marco de legalidad, buen gobierno y vigilancia ciudadana.

Fundación Milenio

