

LA ORIENTACION EXTRACTIVISTA DE LA INVERSION PUBLICA EN BOLIVIA

Cambios institucionales y normativos bajo el imperativo exportador

RESUMEN: El análisis de la inversión pública en los presupuestos del Estado muestra que sobre todo es destinado a sectores extractivistas e infraestructura, con una baja participación de la inversión social. Más recientemente se orienta hacia megaobras mientras aumenta el endeudamiento con China. Estos planes carecen de consultas y coordinaciones con otros poderes y niveles del Estado, han pasado a ejecutarse sobre todo por contrataciones directas, las agencias involucradas están bajo control político y se alteran normas jurídicas.

Palabras clave: presupuesto, extractivismo, megaobras

ABSTRACT: The extractivist focus of public investment in Bolivia. An analysis of the government's budget finds that state investment is particularly focused on extractivist sectors and infrastructure, with a reduced participation of social investment. More recently, funds were oriented to megaprojects while foreign debt with China increased. These plans lack consultation and coordination with other areas of the government, involved agencies are under political control, legal enforcement is weak, and most projects ends in direct contracts.

Keywords: budget, extractivism, megaprojects.

Bolivia es un país muy conocido por la enorme importancia que tienen las exportaciones de recursos naturales. En el año 2014, el 72% de sus exportaciones fueron materias primas: hidrocarburos, minerales y agrícolas. Si consideramos otros bienes primarios exportados bajo el rubro de industria manufacturera, la cifra se eleva a 95% (incluyendo cacao, azúcar, soya y derivados, estaño, antimonio, plata y oro metálicos, leche en polvo y fluida, carne bovina y palmito). Desde el 2005 el valor exportado ha crecido enormemente, de Bs. 2,8 mil millones en esa fecha, a Bs. 12,8 mil millones en 2014.

Marco A.
Gandarillas Gonzáles

En el pasado reciente, bajo un escenario internacional de altos precios de las materias primas y una demanda sostenida, se registró un aumento notable de los ingresos económicos que captaba el Estado boliviano. Evo Morales asumió la presidencia en 2006 cuando el presupuesto del Estado representaba Bs. 46,3 mil millones; en el 2014 el presupuesto consolidado ascendió a Bs. 195,4 mil millones.

Este gran incremento de ingresos estatales, provenientes en gran medida del extractivismo hidrocarburiífero, detonó un exacerbado rentismo en que el Estado asignó crecientes proporciones de esos dineros a grandes obras.

Desde el 2010, año en el que el Ministerio de Economía formuló el nuevo Plan de inversiones, una creciente proporción de los recursos públicos se invierten en infraestructuras y obras que por su envergadura podemos considerarlas mega-obras.

Esta situación cambió con la caída de los precios y de la demanda global. Los ingresos del Estado se reducen por efecto de la baja generalizada de las materias primas y por las medidas de incentivo a las exportaciones (que implican una renuncia fiscal sobre exportaciones extractivistas y una reorientación de lo que se recauda sobre pequeños contribuyentes para sostener esos extractivismos¹). Al reducirse los dineros disponibles para sostener el programa de inversiones públicas, el gobierno también prevé un mayor endeudamiento externo, con países como China.

Presenciamos un nuevo ciclo de endeudamiento. Las millonarias inversiones de los últimos años no han ayudado a paliar los efectos de la crisis, y a pesar de eso, se insiste en aumentar el volumen de inversión en construir más mega-obras.

Trataremos de explicar la orientación extractivista que se imprimió a la inversión pública y cómo esta ha transformado a las instituciones y el marco normativo. Se ha dado lugar a un círculo vicioso en el que se compromete el futuro de las próximas generaciones en la construcción de mega-obras

extractivistas financiadas con mayor endeudamiento interno y externo.

Inversión pública: la danza de cifras

Al amparo del aumento de los ingresos del Estado boliviano, el ministerio de Economía y Finanzas Públicas formuló, sin participación social alguna o concertación con otros gobiernos subnacionales, una nueva política de inversiones públicas para el periodo 2010-2015². Este programa de desempeño económico e inversiones, planteaba que en el quinquenio las inversiones públicas se concentrarán en un 80,8% (equivalentes a US\$ 26,5 mil millones) en los sectores extractivistas y la infraestructura vinculada a ellos. Esto incluye a la minería (22,2%M US\$. 7,2 mil millones); hidrocarburos (21,5%; US\$ 7 mil millones; energía eléctrica (20,1%; US\$ 6,5 mil millones); y transporte (17%; US\$ 5,5 mil millones)³.

El Presupuesto General de la Nación (PGN) efectivo del periodo fue más austero: en total se programaron inversiones por un monto global de US\$ 6,8 mil millones (apenas 20% de lo previsto en el programa original), aunque igualmente superó en mucho las cifras previas de inversión (el presupuesto entre 2005 y 2010 creció en 242%). De todos modos mantuvo la orientación de la inversión enfocada hacia la construcción de infraestructuras y/o apoyo a sectores de exportación del plan ministerial original.

En una década (2005 a 2016), el presupuesto de inversión pública en el PGN creció en 915% (Gráfico 1). Entre los grandes rubros, el mayor aumento tuvo lugar en infraestructura (US\$ 11,7 mil millones, que corresponde al 35,8% del total invertido) seguido del productivo (US\$ 10,5 mil millones; 32,2%) y social (US\$ 8,9 mil millones; 27,2%). Un análisis detallado de las partidas de inversión muestra que transportes, que figura dentro del rubro de infraestructura, representó 32% del total de la inversión de la década (US\$ 10,6 mil millones); seguido por hidrocarburos, que aparece dentro del rubro de producción, con el 12% (US\$ 3,7 mil millones). A éstos, le siguen energía con el 9% (US\$ 2,8 mil millones), agropecuario con el 6%

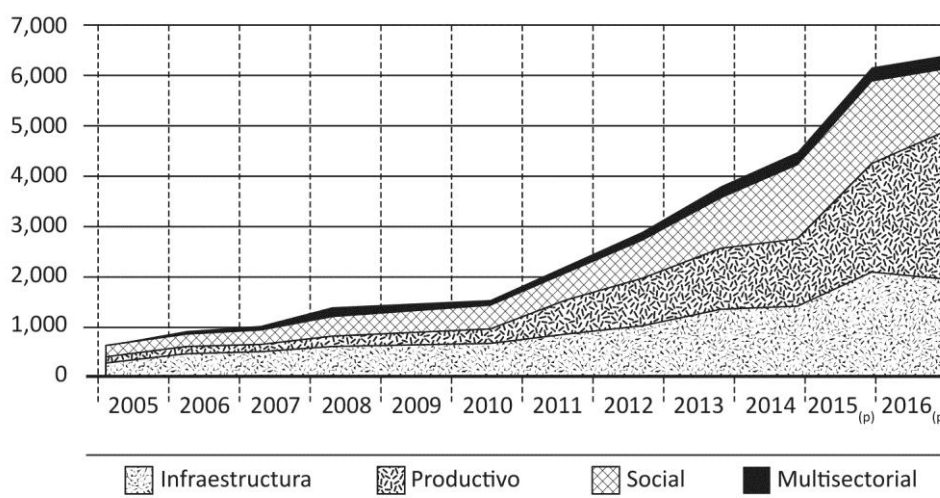
1 Entre el 2005 y el 2014 los ingresos del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN) correspondientes al mercado interno crecieron en 309%. El 2014, el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) representó el 24,70% de las recaudaciones del SIN, seguido por el Impuesto del Valor Agregado (IVA) con el 20,02%. La importancia del IVA en las recaudaciones es cada vez mayor: entre 2009-2014 creció en 131%.

2 Denominada "The bolivian economic performance and investment program 2010 - 2015", fue presentada a organismos internacionales en 2010.

3 Para mayores detalles sobre esta orientación de la inversión pública véase: Marco Gandarillas "La orientación extractivista de la inversión pública: Análisis del presupuesto general de la nación 2012". <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2012053006>

Gráfico 1. Evolución de la inversión pública en el Presupuesto General de la Nación, Bolivia, 2005-2016. Asignación por sectores, en millones de dólares.

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas.



(US\$ 2 mil millones), y la minería con el 3% (US\$ 947 millones). Todos ellos representaron el 62% del presupuesto de inversiones de la década dorada de los altos precios de las materias primas (Gráfico 2).

Por otra parte, las inversiones sociales (educación, salud y saneamiento básico) representaron apenas 17% (US\$ 5,6 mil millones). Esto contradice el discurso gubernamental que los sectores estratégicos “generadores de excedente” (hidrocarburos, minería y electricidad) reinvierten éstos en otros sectores⁴. Los datos desvelan que los sectores extractivistas demandan grandes inversiones estatales, lo que resulta en bajas inversiones sociales.

En los presupuestos de los años 2015 y 2016, las mayores inversiones son mega obras. El gobierno clasifica a los proyectos/obras más grandes por el volumen de inversión: en 2015 las más grandes superan los US\$ 30 millones y US\$ 39 millones en 2016⁵. En la primera gestión (2015), treinta de ellas concentran 33% del total invertido (aproximada-

... las inversiones sociales representan apenas un 17% del total del presupuesto nacional...

mente US\$ 2 mil millones); en la segunda (2016), las primeras treinta también concentran 40% de la inversión (aproximadamente US\$ 2,5 mil millones).

Tres de las siete mega-obras proyectadas por el Ministerio de Obras Públicas (MOPSV) y la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) en 2016 son emprendimientos en el corredor norte (uno de los ejes de exportación Bolivia-Perú-Brasil)⁶. Se trata de la construcción de la carretera Rurrenabaque - Riberalta con un monto previsto en esta gestión de US\$ 242 millones⁷. Otra carretera proyectada es la San Ignacio-Puerto Ganadero, con un presupuesto previsto en 2016 de US\$ 45,4 millones. La tercera carretera es la San Borja-San Ignacio de Moxos con US\$ 41,2 millones está gestión.

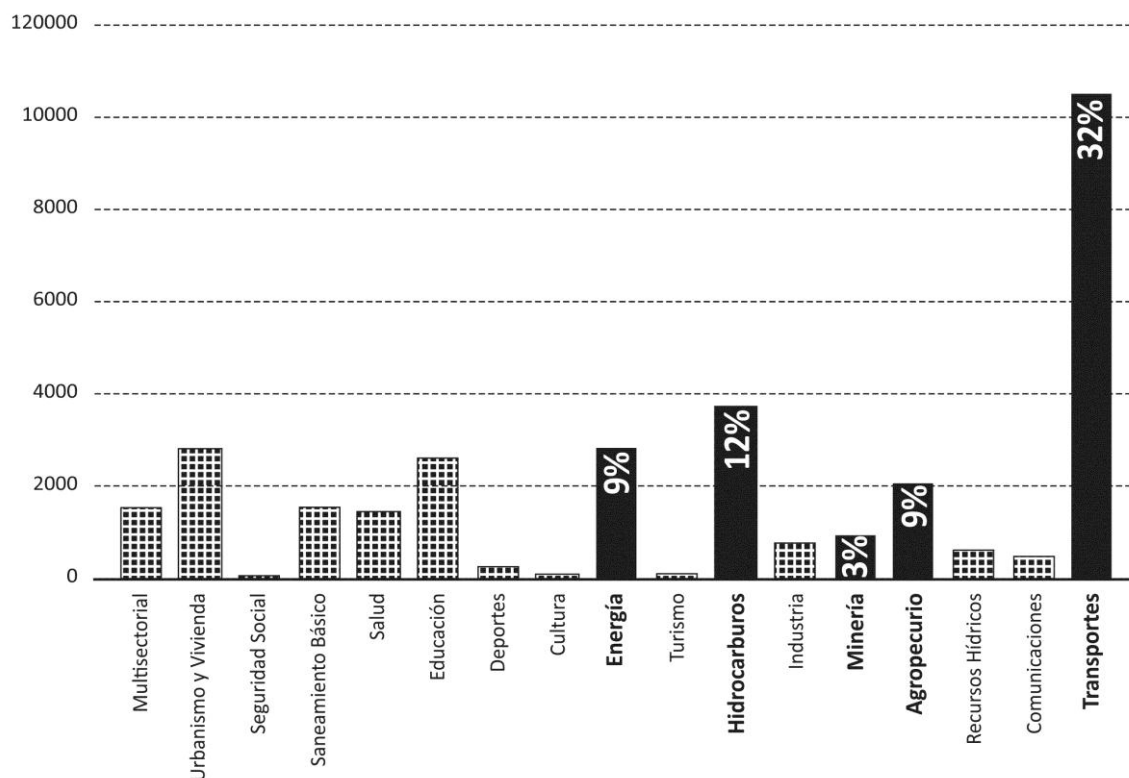
4 Una exposición del modelo económico gubernamental boliviano se encuentra en: Luis Alberto Arce Catacora. El modelo económico social comunitario productivo boliviano. La Paz. Bolivia. 2015.

5 La obra más costosa en 2015 tiene un presupuesto de US\$ 223 millones, en 2016 de US\$ 242 millones. Las primeras cinco grandes obras del 2015 se encuentran en un rango de US\$. 137 millones a US\$ 223 millones; las siguientes cinco entre US\$. 64 millones a US\$ 100 millones. En 2016, las cinco primeras se encuentran en un rango entre US\$. 128 millones a US\$. 242 millones, las siguientes cinco entre US\$ 100 millones a US\$ 124 millones.

6 El corredor norte comprende: La Paz – Guayaramerín – Cobija – Río Branco, que vincula los Estados de Rondonia y Acre (Brasil) a través de las rutas Guayaramerín – Riberalta – La Paz y Río Branco – Cobija – Riberalta con el Eje Interoceánico Central y los puertos del Pacífico. Información obtenida del Bank Information Center: <http://www.bankinformationcenter.org/es/feature/corredor-norte/>.

7 El corredor comprende 508,07 km. con un costo previsto de US\$ 600 millones, el gobierno boliviano anunció en agosto de 2015 que obtuvo un crédito del Banco de China de Exportaciones e Importaciones AXIMBANK para financiarla.

Gráfico 2. Evolución de los rubros de inversión pública previstos en el Presupuesto General de la Nación 2005-2016. En millones de dólares 2005-2016. Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas



Por su parte, la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) invertirá en esta gestión, US\$ 923 millones en hidroeléctricas, termoeléctricas y líneas de transmisión eléctrica orientadas principalmente a la exportación.

A su vez, varias de esas obras están directamente orientadas a los extractivismos. Se destacan, por ejemplo, las plantas de separación de líquidos del gas natural (para obtener GLP y otros derivados para exportar) y los proyectos exploratorios petroleros, los que han consumido millones de millones en los últimos años. Se presentan megaobras que serían propias de una industrialización, como es el caso de la planta de sales del salar de Uyuni, pero que en sentido estricto no corresponden a un proceso manufacturero. A su vez, ese emprendimiento se lista reiteradamente en los PGN pero sus avances concretos son muy limitados. En conclusión, las mega-obras condicionan aún más la orientación extractivista de la inversión pública.

El entramado institucional

El análisis detallado del presupuesto ejecutado en 2012 dejaba claro que semejantes cifras excedían la capacidad de ejecución de las instituciones responsables. Además, en algunos casos, esos dineros llegaban a empresas estatales que fueron relanzadas bajo el gobierno del MAS pero que llevaban más de una década sin tener actividades productivas y/o recursos de inversión tan cuantiosos⁸.

Analizando nuevamente las mega-obras proyectadas en las gestiones 2015 y 2016, vemos que el MOPVS y la ABC (dependiente de ese ministerio) son las entidades responsables de la mayor parte de los recursos de inversión en mega-obras con US\$ 1394 millones; le sigue la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) con US\$ 1053 millones; la petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) con US\$ 857 millones; el Ministerio de la Presidencia con US\$ 592 millones; y la estatal minera Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) con US\$ 239 millones.

8 Marco Gandarillas "La orientación extractivista de la inversión pública: Análisis del presupuesto general de la nación 2012". <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2012053006>

Cuadro 1. Entidades responsables de los 30 mayores proyectos de inversión pública previstos en el PGN de las gestiones 2015-2016. Elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

ENTIDAD	SECTOR	MONTO (MILLONES US\$)
ABC	Carreteras	1394
ENDE	Electricidad	1053
YPFB	Hidrocarburos	857
Min Presidencia	Multisectorial	592
COMIBOL	Minería	239

En la ejecución presupuestaria por estas agencias se observan dos problemas. Por un lado, la imposición de controles sobre sus autoridades y gestión, y, por el otro lado, la alteración de normas jurídicas. Seguidamente se ejemplifican esos casos.

Control político sobre las agencias estatales

Las agencias y empresas estatales, como ABC, YPFB, ENDE y COMIBOL, entre muchas otras, están al mando de autoridades interinas, lo que es una situación de viola la constitución boliviana. En efecto, el art. 159.12 de la misma, determina que debe ser la Cámara de Diputados la que propone “ternas a la Presidenta o Presidente del Estado para la designación de presidentas o presidentes de entidades económicas y sociales y otros cargos en que participe el Estado por mayoría absoluta...”. El actual gobierno ha incumplido estas disposiciones designando autoridades interinas y que además, en algún caso, se mantiene un periodo mayor al establecido en la Constitución⁹.

La finalidad de mantener esas autoridades provisorias es muy clara: son una necesidad del ejecutivo para asegurar su control y poder remover directamente a directivos que cometan irregularidades o no sigan adecuadamente los lineamientos del gobierno. De acuerdo con el vicepresidente, Alvaro García Linera, debido a la mala experiencia con las

autoridades electas para el poder judicial, no tienen prisa en institucionalizar dichos cargos. El vicepresidente agrega: “Se nombra a unos jueces que por ley deben quedarse siete años. Luego cometen un error o un delito (y enjuiciarlos demora uno o dos años)”¹⁰. Es decir, pretenden mantener esta situación para controlar desde el poder ejecutivo a las máximas autoridades de las demás entidades y poderes del Estado.

Una parte del problema es que que las entidades ejecutoras de la inversión pública estén sometidas políticamente al ejecutivo, la otra parte es que las entidades de control y financiamiento sobre esas agencias ejecutoras, también lo estén¹¹. Por estas vías se propicia un entorno de favoritismo político y dolo en el que muchos encubren a muchos.

Las excepciones que se transforman en norma

Simultáneamente se alteran las normas para dar curso a la arbitrariedad de estas autoridades interinas. Veamos un ejemplo.

La construcción del Teleférico entre las ciudades de La Paz y El Alto fue autorizada mediante la Ley N° 261 de 15/07/2012. En esta norma se dispuso que a) la obra sea declarada de interés del nivel central del Estado¹²; b) el Ministerio de Economía y

9 Es el caso del Contralor General, elegido interinamente en 2008. La Constitución señala (Art. 172.15) que una de las atribuciones del presidente del Estado es nombrar, de entre las ternas propuestas por la Asamblea Legislativa, a la Contralora o Contralor General del Estado. Asimismo el Art. 214 establece que esta autoridad se designará por “dos tercios de votos de los presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La elección requerirá la convocatoria pública previa, y calificación de capacidad profesional y méritos a través de concurso público. El art. 216 señala que el plazo máximo de las funciones será de seis años “sin posibilidad de nueva designación”.

10 La Asamblea no ‘priorizará’ el cambio de interinatos en entes estatales, La Razón, La Paz, 29 enero 2015.

11 El mismo artículo de la Constitución (172.15) establece que el presidente del Banco Central deba ser designado de entre ternas propuestas por la AL. No solo el presidente, la Constitución establece que el Directorio del Banco Central deba ser electo de ternas propuestas por la Asamblea, los que además solo durarán en sus funciones por cinco años, sin posibilidad de reelección (Art. 329.I-II.).

12 Lo cual pasa por alto que la Constitución determina que el transporte urbano es una competencia de los gobiernos municipales autónomos (Art. 302.18).

Finanzas contraiga un crédito de Bs. 1.633 millones con el Banco Central de Bolivia (BCB) para la construcción; c) el BCB otorgue este crédito extraordinario en condiciones concesionales; d) para concretar ese crédito se le exceptúa de cumplir su propia norma, es decir la Ley del BCB N° 1670 que, en sus artículos arts. 22 y 23, prohíbe este tipo de operaciones¹³.

Una ley previa, la N° 062 del PGN 2011 de 28/11/2010, autorizó al BCB a “efectuar inversiones de hasta un tercio de las reservas internacionales... en Títulos Valor emitidos por las Empresas Públicas productivas de Sectores Estratégicos y aquellas donde el Estado Plurinacional tenga mayoría accionaria...” (Art. 10). En los siguientes años, el BCB dirigido por un interino se tornará en pieza clave del financiamiento a las mega-obras con el agravante que la mencionada entidad queda exceptuada de cumplir su propia norma orgánica. Entre el 2009 y el 2014 se desembolsaron 21 créditos a Empresas Públicas Nacionales Estratégicas (EPNE's) por Bs. 20,4 mil millones.

La Ley del Teleférico dispone además que la adjudicación de dicha obra sea por contratación Directa¹⁴. De acuerdo con José Mario Serrate, este tipo de contratación (que no se encuentra en las normas básicas de contrataciones, sino tan sólo en sus reglamentos) es una excepción que sólo podría darse en dos situaciones: a) contratación menor por comparación de precios, cuyos presupuestos sean iguales o menores a Bs. 160.000 y requieran de la presentación de al menos tres cotizaciones; b) contratación por excepción, que solamente podrán darse cuando se tenga que contratar a entidades públicas ante la inexistencia de empresas comerciales que puedan satisfacer los requerimientos en casos de emergencia declarada, incumplimiento de contratos, cuando existiera un único proveedor, razones de seguridad y defensa nacional y otros que no aplican a la situación analizada¹⁵. Con los

años, esta modalidad, de ser la excepción, se ha transformado en la norma.

Prevalen las contrataciones directas

El Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES) revela que en las tres gestiones del Movimiento al Socialismo (MAS) se ha producido una alteración de las modalidades de contratación. En el primer periodo (2006-2010) los recursos contratados sumaron Bs. 51 mil millones, de los cuales 67% fue por licitación pública y tan sólo 3% contratación directa; en el periodo 2010-2015 los recursos contratados fueron Bs. 111,3 mil millones (más del doble bajo la anterior administración), de estos, tan sólo 8% fueron por licitación pública mientras que 34% fue por contratación directa y otro 34% bajo otras modalidades (Definidas por el Organismo Financiador o Normativa). Finalmente en el último año del tercer periodo de gobierno (enero 2015-marzo 2016) se contrató por un monto Bs. 213,2 mil millones, 92% por contratación directa. En resumen, las contrataciones directas en el régimen actual han pasado de ser una excepción (en el primer periodo tan sólo 3% de las contrataciones), a ser la regla en el último periodo de gobierno, alcanzando el 92% de las contrataciones se dieron bajo esta modalidad (Cuadro N° 2).

**... en el primer período, el 67%
de los contratos fue por
licitación...**

**...en el último las contrataciones
directas alcanzaron al 92%**

Las posibilidades de control se limitan todavía más si las entidades responsables de ejecutar las mayores inversiones públicas funcionan con directorios que no han sido elegidos de acuerdo con la Constitución o sencillamente no existen estas instancias de fiscalización interna.

En el caso del BCB, además de su presidente, los miembros del directorio no fueron elegidos como manda la constitución: a partir de ternas elaboradas por la Asamblea Legislativa.

13 El Art. 22 de la Ley No 1679 del 31/10/1995 determina que “El BCB no podrá otorgar crédito al sector público, ni contraer pasivos contingentes a favor del mismo. Excepcionalmente podrá hacerlo a favor del Tesoro General, con voto favorable de dos tercios de los miembros presentes en reunión de su Directorio, en los siguientes casos: Para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, conmoción interna o internacional, declaradas mediante Decreto Supremo...”.

14 “Artículo 3. (CONTRATACIÓN DIRECTA). Se autoriza al Órgano Ejecutivo a través del Ministerio Público, Servicios y Vivienda, la contratación directa bajo la modalidad llave en mano de una empresa especializada para la construcción y puesta en marcha de tres líneas del Sistema de Transporte por Cable (Teleférico)...”

15 José Mario Serrate Paz. Modalidades de contrataciones estatales en Bolivia. En: David Cienfuegos Salgado y Mi-

guel Alejandro López Olvera (Coord.), Estudios en homenaje a don Jorge Fernández. Responsabilidad, contratos y servicios públicos. Universidad Autónoma de México. 2005.

Cuadro 2. Evolución de los procesos de contratación del Estado boliviano en las gestiones de Evo Morales por modalidad de contratación 2006-2016. Fuente: Elaboración propia en base a SICOES.

Modalidad de contratación	Periodo 2006-2010*		Periodo 2010-2015*		Periodo 2015-2016**	
	Monto contratado Bs	% del total	Monto contratado Bs	% del total	Monto contratado Bs	% del total
Licitación Pública	33.972.442.870	67%	8.635.756.408	8%	-80.027	0%
Contratación Directa	1.490.444.504	3%	37.545.674.358	34%	197.195.610.049	92%
Otras Modalidades Definidas por el organismo financiador o normativa	1.706.327.293	3%	37.313.062.755	34%	13.893.887.194	7%

* 22/01 al 21/01 ** 22/01 al 08/03

El Decreto de creación del Ingenio Azucarero de San Buenaventura establece que no contará con un directorio¹⁶; es la misma situación del Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas (SEDEM)¹⁷. En resumen, la discrecionalidad predomina en la gestión de la inversión pública.

Canalización obligatoria de las inversiones

El denominado “Plan de Desarrollo Económico Social 2016-2020”, aprobado mediante Ley N° 786 de 09/03/2016¹⁸, fue aprobado otra vez sin ningún proceso previo de deliberación y concertación con otros poderes del Estado y los demás niveles de gobierno, a pesar que éstos están obligados a ejecutarlo y aplicarlo (art. 3.I).

Lo esencial de la norma es, sin embargo, determinar que es igualmente obligatorio que los recursos del Presupuesto General del Estado del quinquenio 2016-2020, se enmarquen en los lineamientos estratégicos de dicho plan (art. 3.III).; vale decir que ésta es la ruta trazada para la movilización de la inversión pública el resto de la gestión de gobierno.

16 Empresa bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural que de acuerdo con el D.S. No 0637 sólo cuenta con un Gerente General designado mediante Resolución Suprema SIN DIRECTORIO (Art. 3).

17 Creado mediante D.S. No 0590 del 04/08/2010 tiene bajo su dependencia a seis empresas estatales: Lacteosbol, Papelbol, Cartonbol, Ecebol, Azucarbol-Bermejo y EBA. En su artículo 2 señala que no cuenta con Directorio.

18 A casi tres meses de haber sido presentada en una conferencia de prensa.

... la discrecionalidad predomina en la gestión de la inversión pública...

Siendo tan importante la programación de la inversión pública, llama la atención que tan sólo se mencione una cifra global de US\$ 48.574 millones para los próximos cinco años. Esto supondría incrementar el volumen de inversión pública más allá de los records históricos de los últimos años. ¿Cuál será su destino? La proyección sectorial de la inversión pública en el Plan es como sigue: 56% al sector productivo, 23% a infraestructura, 11% a sociales y 10% agua y medioambiente. Las inversiones sociales son bajas (11%) mucho más que en periodo precedente (en 2016 ésta representa el 20%). En el productivo se trata de “proyectos estratégicos de la industria hidrocarburífera, minera, agropecuaria, turismo, energía...”¹⁹. En el sector de infraestructura se “resalta las inversiones en carreteras, ferrovías, puertos, aeropuertos...”. Es decir, se fortalecerán las inversiones en infraestructura y sectores de exportación, las que concentrarán alrededor de 80% de las inversiones, a costa de una mayor disminución de la inversión social.

19 Plan Nacional de Desarrollo, pág. 183.

Cuadro 3. Créditos de Emergencia del Banco Central de Bolivia aprobados a las Empresas Públicas Nacionales Estratégicas en el periodo 2009-2014. Fuente: Elaboración propia en base a BCB, memoria 2014

SECTOR	NO DE CRÉDITOS	DESEMBOLSADO	POR DESEMBOLSAR	TOTAL	%
Hidrocarburos	5	10.542.879.720	2.657.874.440	13.200.754.160	47%
Energía	9	3.586.319.076	4.132.237.072	7.718.556.148	28%
Minería	3	885.997.005	187.677.011	1.073.674.016	4%
Agrícola	3	1.311.371.325	520.975.925	1.832.347.250	7%
Multisectorial	1	4.116.000.000		4.116.000.000	15%
TOTAL		20.442.567.126	7.498.764.448	27.941.331.574	100%

Los créditos aprobados y no desembolsados incrementan la deuda interna boliviana hasta Bs. 31.314.704.374²⁰. Los plazos de los créditos oscilan entre los 18 a los 30 años, con entre 4 a 7 años de gracia a capital, tasas de interés que fluctúan entre 0,64% a 1,40% y garantías de pago muy endebladas²¹.

La otra parte del financiamiento de este ambicioso plan de inversiones será externo, estimada en 39% del volumen total de la inversión. En síntesis, se buscará aumentar el endeudamiento interno y externo.

En el PGN 2016 se ha previsto que un 20% de las inversiones (aproximadamente US\$ 1.600 millones) sean cubiertas con financiamiento externo. Es decir, las inversiones no sólo incrementan la deuda interna (en este caso con el BCB), sino que engrosarán la ya abultada deuda externa, que a diciembre de 2014 rondaba los US\$ 13,4 mil millones. El anunciado crédito de China incrementará aún más la deuda externa²², ya que el monto comprometido equivale al 60% de lo ya contratado, superando ampliamente a todos los acreedores actuales. En

*... aumentará la deuda interna con el BCB y la deuda externa...
...en el presupuesto 2016, un 20% de las inversiones serán cubiertas por deuda externa ...*

el Gráfico 3 se puede apreciar la situación de concretarse el crédito chino.

Nuevo ciclo de endeudamiento

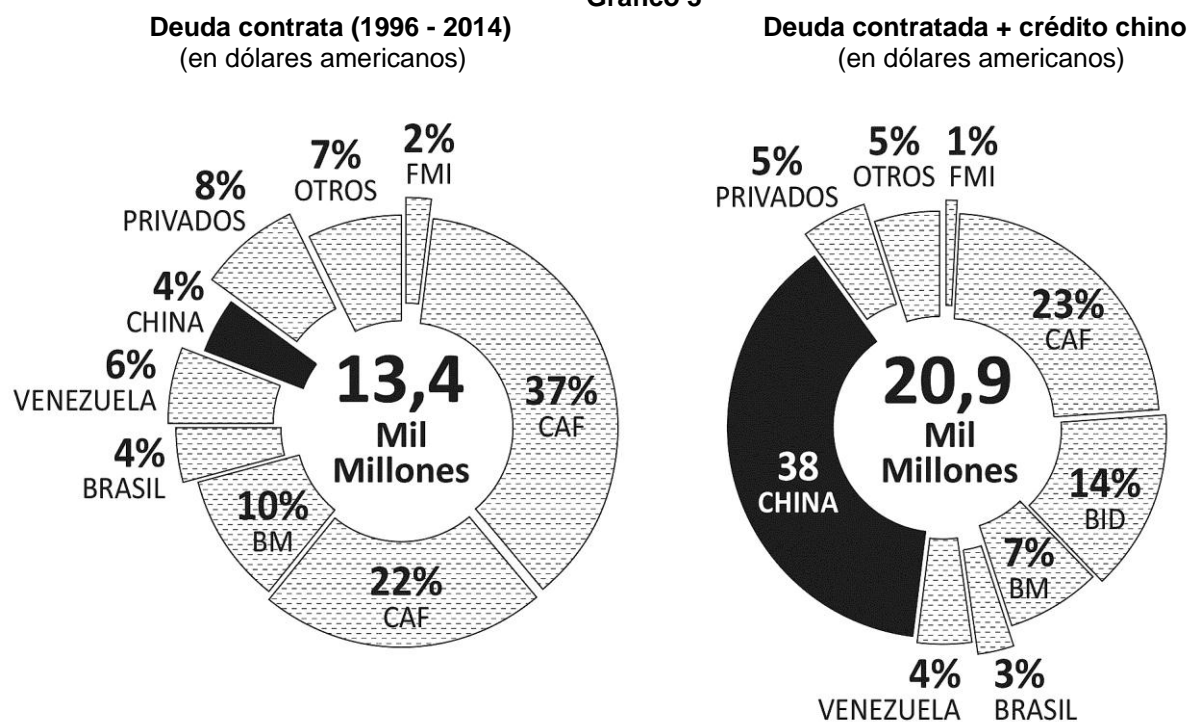
Entre los supuestos del plan 2016-2020 está que el precio del petróleo WTI oscile entre US\$ 45-55/Bbl, algo claramente fuera de la realidad económica mundial. De las fuentes de financiamiento, se menciona que 55% serían internas y específicamente de nuevos créditos del Banco Central, lo que además de seguir dañando su institucionalidad genera dudas sobre la viabilidad financiera de las obras proyectadas. Hasta 2014, el BCB ha desembolsado 21 créditos por Bs. 20,4 mil millones, resta por desembolsar Bs. 7,4 mil millones. El mayor volumen de estos créditos se destina al sector de hidrocarburos (47%) y energía (28%) (Cuadro 3).

20 Los saldos por desembolsar al 31/12/2014 suman Bs. 7.498.764.448 y otros créditos sin desembolso a la misma fecha Bs. 3.373.372.800.

21 En el caso de YPFB la autorización de débito de cualquiera de las cuentas que posea o adquiera y en el resto de Bonos no Negociables emitidos por el TGN para cada desembolso.

22 Anunciado por luego de una visita del vicepresidente a China en octubre de 2015, incluirá la construcción de tres carretas de penetración a la Amazonía, la hidroeléctrica Rositas, una vía férrea al Mutún, el tramo carretero entre Villa Tunari y Bombeo y el tramo de El Sillar, el estadio El Batán en Cochabamba y la ampliación del aeropuerto Viru Viru.

Gráfico 3



Conclusiones y propuestas

A partir de este examen de los presupuestos nacionales en Bolivia, su manejo, institucionalidad y sus destinos, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

1. La orientación extractivista de la inversión pública impone la realización de mega-obras también extractivistas que lejos de atender necesidades básicas, agudizan los problemas ya existentes de inequidad e injusticia social. La disminución del presupuesto de inversión social en el nuevo plan 2016-2020 es un ejemplo.
2. La exacerbación del extractivismo y el rentismo son la causa de la profunda crisis de las instituciones. La mayor parte de éstas se encuentran des-institucionalizadas, obligadas a incumplir sus normas o incapacitadas para hacerse cargo de sus atribuciones. En el período de mayor inversión pública de toda nuestra historia, no existe planificación y las decisiones se toman de forma discrecional, por autoridades interinas, y sin participación de la sociedad.
3. El control de las instituciones responsables de ejecutar la inversión y de aquellas que las controlan por el poder ejecutivo, desvirtúa su naturaleza y genera prácticas irregulares, con baja información y participación, incluyendo casos de corrupción.

4. El financiamiento para la construcción de megaobras, dada su magnitud y la disminución de los ingresos estatales por la baja de los precios del gas, amplía el endeudamiento interno y externo del Estado boliviano.
5. El nuevo ciclo de endeudamiento reviste condicionamientos que debieran ser debatidos. En el caso de los créditos de la China, asuntos como la contratación exclusiva de empresas de ese país y su desempeño social, ambiental y ético merecen ser examinados con más cuidado.
6. Las deudas contratadas son a largo plazo y comprometen a los próximos gobiernos y a las próximas generaciones de bolivianos/as, otra razón para la analizar la racionalidad y sostenibilidad de la política de inversión pública.

Las siguientes propuestas son preliminares y pretenden aportar a la discusión pública. Consideramos que es necesario ampliar la base de información, abrir canales de participación social y ciudadana y escenarios de debate de distintos actores,

desde gobiernos locales y regionales, hasta colectivos y movimientos sociales.

1. Transformar la orientación de la inversión pública, en el marco de un plan nacional de equidad y justicia socio/ambiental construido con amplia participación social y ciudadana.
2. A partir del plan nacional, promover la construcción participativa de un presupuesto público racional y sostenible.
3. Es necesario regularizar el nombramiento de las autoridades de las entidades estatales en el marco de lo establecido en la constitución, informando y promoviendo la implicación de la sociedad. Procesos de selección de nuevas autoridades, transparentes y participativos ayudarían a refundar las instituciones autárquicas y descentralizadas del Estado.
4. Auditorias técnicas, financieras y socio/ambientales a las mega-obras en las que existan indicios de corrupción. Sus resultados deberían ser la base para resolver los contratos, iniciar acciones de reparación a las víctimas y determinar responsabilidades ²³.
5. Auditoria de la deuda de las Empresas Estatales con el BCB. Sus resultados deberían ser la base para determinar responsabilidades.

Autor:

Marco A. Gandarillas Gonzáles es investigador en el Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB), Cochabamba, Bolivia.

Contacto:

mgandarillasgonzales@gmail.com

²³ La experiencia de Ecuador es una referencia. En este país se conformó una Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público. Más información: http://www.auditoriadeuda.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=44:auditoria-a-la-deuda-ecuatoriana&catid=35:auditoria-de-la-deuda-ecuatorianacategoria&Itemid=55



El **Observatorio del Desarrollo** es una serie publicada por

CLAES
Centro Latinoamericano de Ecología Social

La finalidad de esta serie es presentar análisis y reflexiones desde perspectivas alternativas al desarrollo. Los artículos son de responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de CLAES.

CLAES es una organización no gubernamental independiente dedicada a la investigación, la promoción y la acción orientada al desarrollo sostenible.

CLAES - Casilla de Correo 13125, Montevideo 11700, Uruguay.
Tel / Fax 598-24030854
www.ambiental.net - claes@adinet.com.uy
