

Carretera Villa Tunari - San Ignacio

Aspectos Técnicos, Económicos y Legales

Ing. Oscar Espinosa García

Según la ficha técnica que se encuentra en la página web de la Administradora Boliviana de Carreteras, la carretera Villa Tunari - San Ignacio que atravesará el TIPNIS, tendrá un ancho de calzada de 7,30 m, bermas de un metro y pavimento de tratamiento bituminoso superficial doble. Para una longitud de 306 Km, su costo de construcción será de 415.000.425,39 \$US. La construcción está a cargo de la empresa brasileña OAS Ltda., con la cual se ha hecho un contrato llave en mano. Según este contrato "la empresa contratista se hace cargo del diseño y la construcción de la carretera a su cuenta y riesgo, por lo que no tiene supervisión". Se financia en un 80 % con un crédito del Banco Nacional de Desenvolvimiento Económico y Social (BNDES) del Brasil y en un 20 % con una contraparte provista por las gobernaciones de Cochabamba y Beni. De acuerdo a las condiciones con las que ha sido otorgado el crédito, "todos los insumos para la construcción de la carretera son traídos del Brasil".

Inicialmente la ABC estimó un costo de construcción de 436.196.856 \$US, en base a estimaciones de cantidades de obra realizadas en estudios parciales realizados por la Prefectura de Cochabamba, a las ejecutadas en el proyecto Santa Cruz - Trinidad y en los contratos del corredor Santa Cruz - Puerto Suarez y precios unitarios que "tienen su origen en cotizaciones recientes en los distintos procesos licitatorios". Aparentemente este ha sido el precio de referencia para adjudicar la obra a la empresa OAS. Según las normas bolivianas de gestión de proyectos, los precios de referencia de los proyectos carreteros se obtienen de los estudios de diseño

final. Esto ha sucedido con todos los proyectos carreteros que han comenzado en gobiernos anteriores.

Los costos de construcción de carreteras dependen de las características técnicas y del terreno por donde discurre la carretera. Así la carretera Cotapata - Santa Bárbara ha costado 3,6 millones de \$US por kilómetro, porque sus características técnicas son elevadas y porque se desarrolla en un terreno montañoso muy abrupto y de condiciones geológicas difíciles. La carretera Villa Tunari - San Ignacio cuesta 1.350.000 \$US por Km, en cambio la carretera Paraíso - El Tinto cuesta 685.142 \$US por Km y El Tinto - San José 495.116 \$US por Km. Ambas carreteras se están construyendo en el corredor Santa Cruz - Puerto Suarez por un terreno comparable con el de la carretera Villa Tunari - San Ignacio. Estas carreteras tendrán un pavimento de 215 mm de concreto de cemento, el espesor del pavimento bituminoso de Villa Tunari - San Ignacio es de 25 mm. La explicación para el elevado costo tiene que venir del hecho de que los insumos se tienen que traer de Brasil, así el costo del cemento consta de lo que cuesta en Brasil más el costo de transporte para traerlo hasta la obra.

Uno de los obstáculos que se tiene para que Bolivia alcance mayores tasas de crecimiento económico, es la deficiente red vial que tiene. Tener una red vial que apoye el crecimiento de la economía, significa que se tenga en buenas condiciones la mayor parte de ella (la que sea relevante para la economía) en sus tres componentes, las redes: fundamental (12.255 Km), departamental (14.224 Km) y municipal

(34.272 Km). Los 306 Km de carretera pavimentada que proveerá la carretera Villa Tunari - San Ignacio son una muy pequeña contribución para este propósito. Por otro lado, el hecho de que sea una carretera muy cara, significa que se restan recursos para realizar otros proyectos para mejorar la red vial.

La carretera Villa Tunari - San Ignacio estimulará la producción en su área de influencia, que consiste en las zonas aledañas a la carretera y a la ciudad de San Ignacio de Moxos. Los beneficiarios de la carretera son los que viven en esta área. Si se considera que en el tramo II (que atraviesa el TIPNIS) no tiene que haber desarrollo, los beneficiarios se limitan a los productores que viven en zonas aledañas a los tramos I y III y a San Ignacio. Esto se logrará (como se ha visto) a un elevado costo. Hay que hacer notar, que existen miles de productores que se encuentran a lo largo del territorio nacional, que no disponen de una buena conexión carretera a los mercados. Muchas ciudades, como San Borja y Rurrenabaque, no tienen una carretera pavimentada para conectarse a las principales ciudades. Los pobres y los excluidos están completamente olvidados por el Estado en materia de carreteras, las inversiones en ellas llegan muy poco a las redes departamental y municipal.

Otro de los argumentos para construir la carretera, es la conexión entre los departamentos de Cochabamba y Beni que ésta proveería. Esto se logrará en parte si se construye una carretera entre Villa Tunari y Trinidad, para conectar las ciudades de Cochabamba y Trinidad, que son los lugares donde se concentran los orígenes y destinos de los viajes en estos departamentos. Si la carretera solo llega hasta San Ignacio de Moxos, no se logrará efectivamente esta conexión. Esta localidad y zonas aledañas serán las únicas beneficiarias en este aspecto con la construcción de la carretera. Indudablemente algún día se tiene que construir una carretera

pavimentada para que una las dos capitales de departamento, pero tiene que ser una carretera económica, que esté de acuerdo con el volumen de tráfico que se prevé transportará la carretera (que no atravesase el TIPNIS).

En realidad ya existe un medio de transporte que vincula a estos departamentos y es el río Ichilo Mamoré. Esta vía fluvial provee (desde muy antiguo) de un medio de transporte barato entre Puerto Villarroel en Cochabamba y las principales ciudades del departamento del Beni que son: Trinidad, Guayaramerín y Riberalta (utilizando además el río Beni). Su desventaja es su lentitud, pero debería ser desarrollado más: mejorando la iota, construyendo puertos y manteniendo la capacidad del río para la navegación.

Los beneficios que se obtiene con la construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio son muy pequeños, en relación con los altos costos que se está destinando para construirla. Este es uno de los proyectos que no debería hacerse, desde el punto de vista de uso de los escasos recursos que tiene el país para la construcción de carreteras. Y mucho más, si puede ocasionar la destrucción de un parque nacional. Los proyectos aislados no contribuyen al desarrollo nacional, solamente un programa de mejoramiento que abarque a una parte significativa de la red vial puede tener un impacto en el desarrollo de la economía.

según el decreto supremo No. 0181 (Sistema de Administración de Bienes y Servicios - SABS); el contrato llave en mano "es la contratación mediante la cual un proponente oferta una obra determinada que contempla el diseño, ejecución de la obra y la puesta en marcha, referida a instalaciones, equipamiento, capacitación, transferencia intelectual y tecnológica". Este tipo de contratación no se ha aplicado antes para la construcción de carreteras. Los contratos en este caso siempre se han hecho siguiendo las normas

que el SABS especifica para este tipo de proyectos. La contratación se hace a través de licitaciones abiertas a las empresas constructoras nacionales, si el financiamiento proviene del Tesoro General de la Nación y también a empresas internacionales, si el financiamiento proviene de instituciones internacionales, en este caso pueden intervenir las empresas constructoras de los países miembros de esas instituciones. Se adjudica a "la oferta que cumple con los aspectos técnicos, administrativos y legales, que una vez evaluados, presenta el menor costo".

A la etapa de licitación llegan los proyectos, después de haber cumplido con los requerimientos que exigen las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP. Estos requerimientos se enmarcan en el "ciclo de los proyectos de inversión pública" que tienen que cumplir todos los proyectos de inversión pública. Según el proceso que señala este ciclo, los proyectos pasan por tres fases: preinversión, ejecución y operación. En la primera, se realizan estudios que recomienden la implementación del proyecto y la asignación de recursos para su ejecución. Esta fase concluye con los estudios de evaluación de impacto ambiental y de diseño final que determina el precio referencial, en base al cual se realiza la licitación de la construcción del proyecto, habiendo elaborado los respectivos términos de referencia. De acuerdo al inciso b del artículo 28 de estas normas, una de las condiciones para que un proyecto sea incorporado en el presupuesto de inversión pública, es que debe "contar con los estudios y evaluaciones que recomienden la asignación de recursos al proyecto, de acuerdo a los criterios de rentabilidad socioeconómica establecidos por el Órgano Rector".

El artículo 76 del SABS establece que: "I. Las contrataciones llave en mano podrán realizarse en proyectos donde sea racionalmente más económico otorgar a un mismo contratante, el

diseño, la ejecución de la obra y la puesta en marcha referida a instalaciones, equipamiento, capacitación, transferencia intelectual y tecnológica. II. Esta forma de contratación no exime ni libera del cumplimiento de las normas establecidas en el Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP y las reglamentaciones correspondientes para la ejecución de proyectos de inversión pública".

El contrato llave en mano que se ha suscrito con la empresa brasileña OAS Ltda. para la construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio de Moxos, no se enmarca en la normativa vigente para la gestión y ejecución de proyectos carreteros, que se ha expuesto en los párrafos anteriores. De hecho, se ha aplicado forzosamente un tipo de contratación que no corresponde a los proyectos de construcción de carreteras. Como se ha visto anteriormente, las contrataciones llave en mano tienen una aplicación específica, donde no está la construcción de carreteras. Se hacen en el caso de "instalaciones, equipamiento, capacitación, transferencia intelectual y tecnológica" y "en proyectos donde sea racionalmente más económico otorgar a un mismo contratante, el diseño, la ejecución de la obra y la puesta en marcha". En el caso de la carretera Villa Tunari - San Ignacio, el contrato con OAS significa que el costo de su construcción se encarece, porque los insumos para la construcción tienen que traerse de Brasil. Esta es la razón principal por la que la carretera tiene un elevado costo.

Además como especifica el inciso II del artículo 76, "esta forma de contratación no exime ni libera del cumplimiento de las normas establecidas en el SNIP y las reglamentaciones correspondientes para la ejecución de proyectos de inversión pública". Como se sabe, la gestión del proyecto de construcción de la carretera Villa Tunari - San Ignacio no ha seguido las normas y procedimientos que señala el Sistema Nacional

de Inversión Pública. No se han hecho los estudios de preinversión ni el estudio de diseño final, que hubiera determinado el precio de referencia para adjudicar la obra.

El proyecto Villa Tunari - San Ignacio recibe del Gobierno un exagerado tratamiento preferencial, frente a otros proyectos carreteros. No hay que olvidar que los recursos de inversión pública se tienen que repartir equitativamente para todas las necesidades de construcción de carreteras. Tenemos una extensa red vial, que en su mayor parte se encuentra en malas condiciones. Existen muchos centros urbanos que no disponen de una conexión carretera pavimentada a las principales ciudades. Miles de productores no disponen de una buena carretera para llevar su producción a los mercados. A los pobres y excluidos casi no les llega las inversiones en carreteras. Como hemos visto, para apoyar el

crecimiento de la economía nacional es necesario disponer de una red vial en buenas condiciones en sus tres componentes: fundamental, departamental y municipal.

Con el contrato llave en mano la empresa brasileña OAS Ltda. goza de privilegios extraordinarios. No ha tenido que competir con otras empresas para conseguir el contrato. Recibe un monto fijo para construir la carretera y puede construir lo que quiera. No tiene supervisión y no debe responder a un diseño y términos de referencia que aseguren la calidad de la obra a ser entregada. Esto significa un terrible desprecio por las empresas constructoras nacionales, que tienen que luchar para conseguir y cumplir con los contratos de construcción de carreteras. Además, pese a los montos de dinero, la construcción de carreteras está dominada por las empresas brasileñas, específicamente por la empresa OAS.