

La Infraestructura en Bolivia: “Una vía para Reducir la Pobreza”

“Una infraestructura extensiva y eficiente es crítica para asegurar el funcionamiento efectivo de la economía”

Xavier Sala -I- Martin, et al. (Foro Económico Mundial)

El Foro Económico Mundial presenta anualmente el reporte acerca de la competitividad de los países, que en resumen compara las variables clave (de la teoría y la evidencia) para subirse a la senda de la prosperidad. En otras palabras, el reporte nos hace recordar que las consecuencias en el futuro de la prosperidad basada en un crecimiento sostenido, tiene su origen en nuestro accionar presente. En particular, se hace una clasificación exhaustiva de los pilares básicos y esenciales que un país necesita para iniciar una primera fase de desarrollo y así, lograr reducir la pobreza de una manera efectiva. Entre los requisitos básicos se encuentran:

- a) La estabilidad macroeconómica,
- b) La institucionalidad del país,
- c) La infraestructura del país,
- d) Y, finalmente, la cobertura de la educación primaria y la cobertura de la atención médica en su etapa elemental*.

Teniendo en cuenta que el mal de muchos es “consuelo de tontos” Bolivia tiene dos de estos pilares con indicadores relativamente similares a países de Latinoamérica más avanzados, por ejemplo, la estabilidad macroeconómica, Bolivia muestra tasas de inflación moderadas, superávit comercial, superávit fiscal, reservas internacionales que superan el 50% del PIB, un sistema financiero con solvencia y una deuda pública controlada. El segundo pilar, que es comparable a otros países Latinoamericanos, es la cobertura de la educación primaria y la atención médica

elemental que alcanza a gran parte de la población.

Llaman la atención, los dos pilares en que Bolivia tiene serios retrasos - con respecto a países Latinoamericanos y ni qué decir con respecto a otros países del resto del mundo que estaban igual que Bolivia en la década de los 70 - son la institucionalidad y la infraestructura.

En ese contexto, en el presente estudio, el Centro de Estudios POPULI, pone sobre la mesa de debate uno de los pilares básicos: “La Infraestructura”.

Para esto, se hace un análisis de cuáles son las debilidades y fortalezas más importantes del país en esta temática. En segundo lugar, nos preguntamos cuáles podrían ser los cambios interesantes a seguir y finalmente; examinaremos algunas propuestas recogidas de las experiencias exitosas que se evidenciaron en los países vecinos, tomando en cuenta –como es habitual, las características particulares del país.

1. Diagnóstico de la “Infraestructura” en Bolivia con respecto a los países vecinos.

El tema de la “infraestructura” es bastante amplio y por lo tanto es necesario el análisis diferenciado, por ejemplo, estudiar la situación y/o calidad de la infraestructura en las carreteras, la calidad de las vías férreas, la infraestructura de las zonas portuarias, los aeropuertos, la oferta de generación y

Políticas Públicas para la Libertad

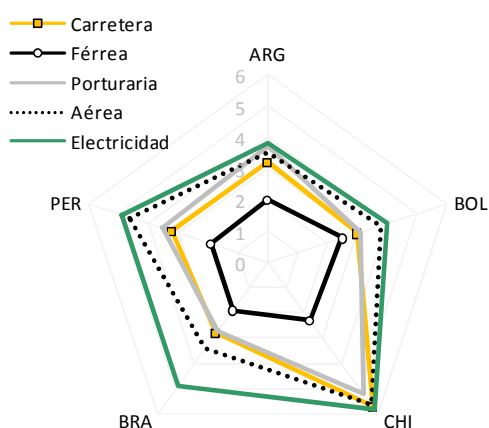
transmisión del sector eléctrico y, por último, las redes de comunicaciones y/o telecomunicaciones del país.

Para tratar de medir y comparar la calidad de infraestructura que ofrece uno u otro país, el Foro Económico Mundial construyó indicadores de calidad de las diferentes áreas.

Como se puede evidenciar en el Gráfico N° 1, Chile es el país que lidera el ranking de infraestructura cuando se compara con los países vecinos de Brasil, Argentina, Perú y Bolivia. En el tema de calidad de la infraestructura, destacan sus sistemas de carreteras, los puertos marítimos, los aeropuertos y su sistema de telecomunicaciones. Cabe señalar que, a pesar del tamaño de su economía, Chile tiene una mejor calidad de infraestructura que países con mayor peso económico como Brasil y Argentina.

Otros países que en los últimos años mostraron un interesante desempeño son: Perú y Uruguay. En Perú destaca el tema de calidad de infraestructura aérea y la calidad de oferta de generación y transmisión del sector eléctrico, en cuanto a Uruguay destaca también el sistema vial. En ambos países es interesante el sistema de incentivos de la participación del sector privado en estas áreas.

Gráfico N° 1. Índice de la Calidad de la Infraestructura



Nota.- El índice de calidad toma valores entre 1 y 7, valores más cercanos a 7 significan mayor calidad de infraestructura y valores más cercanos a 1 menor calidad.

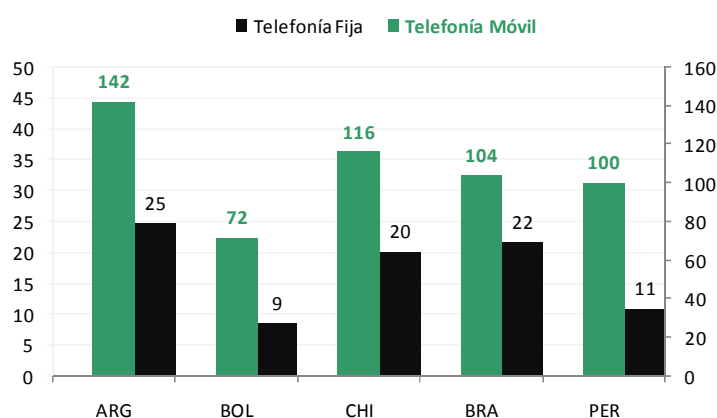
Por su parte, Brasil tiene un importante avance en la oferta del sector eléctrico además que posee una matriz de generación eléctrica dependiente de recursos naturales renovables que hace que sea más sostenible. Por ejemplo, más del noventa por ciento de su oferta eléctrica se basa en la generación hidroeléctrica. Así mismo, también cuenta con interesantes indicadores en telecomunicaciones, por ejemplo, por cada 100 habitantes existen cerca de 140 suscripciones de líneas móviles, mostrando que su toda su población tiene acceso a este servicio.

Entre las debilidades de Brasil, se puede citar la calidad de infraestructura de sus aeropuertos, puertos y transporte carretero. Sin lugar a duda, Brasil tiene un importante desafío en esta temática especialmente ahora que se acercan el Campeonato Mundial de Fútbol y los Juegos Olímpicos que cobijará a un gran número de visitantes.

2. La Infraestructura de Bolivia: “Fortalezas y Debilidades”

Analizando las estadísticas para Bolivia una de las fortalezas con respecto a sus países vecinos, es el indicador de la calidad de la infraestructura férrea puesto que Bolivia presenta un indicador con mejor calidad. Sin embargo, se tiene que tener en cuenta que

Gráfico N° 2. Número de Suscripciones por cada 100 Habitantes



Fuente.- World Economic Forum – Reporte de Competitividad Mundial 2011-2012

Políticas Públicas para la Libertad

en general en América del Sur la infraestructura de las vías férreas es una de las más retrasadas cuando se compara con otras regiones.

Entre las debilidades que tiene Bolivia en el tema de infraestructura vial se puede citar la deficiencia en la Red Vial Fundamental (RVF), redes departamentales y redes municipales. Por ejemplo, la RVF cuenta con aproximadamente 16.054 kilómetros, de los cuales entre el 30% a 35% de la superficie se encuentra pavimentada, el restante son de ripio y tierra. La red departamental que cuenta con aproximadamente 14.000 kilómetros de los cuales solamente el 2% de los caminos tiene una superficie de asfalto, el 48% es de ripio y el 50% compuesto de caminos de tierra. La red municipal cuenta con aproximadamente 34.000 kilómetros, de los cuales el 1% de los caminos tiene una superficie de asfalto, el 20% es de ripio y, el 79% es de tierra.[†]

El sistema de puertos de exportación e importación en los ríos navegables es bastante limitado. Por ejemplo, los dos principales puertos en Bolivia son Central Aguirre y el puerto privado de la empresa GRAVETAL por los cuales se exporta las oleaginosas y sus derivados. Ambas infraestructuras tienen serios problemas cuando las barcazas tratan de cruzar el canal Tamengo ya que la navegabilidad de esta zona está limitada a unos cuantos meses del año debido al escaso mantenimiento y dragado de éstos ríos. Una de las propuestas para impulsar el tema de infraestructura de puertos en Bolivia se basa en la idea de lanzar el proyecto de Puerto Bush que permitiría acceder al océano Atlántico.

El sistema de aeropuertos principalmente en el tema de cargas se encuentra bastante limitado y carece de competencia. En el tema de cobertura y frecuencia de vuelos el sector se encuentra restringido por una falta de política de "Cielos Abiertos" que permita que aerolíneas extranjeras puedan realizar el servicio de transporte al interior del país.[‡]

Según estudios del Banco Mundial, la falta de servicios de infraestructura adecuados está asociada con una menor productividad y costos de producción más elevados para los productores. Una pobre red de carreteras y telecomunicaciones han elevado los costos del transporte y, en general, los costos logísticos, los cuales excederían las normas internacionales por un amplio margen. En Bolivia, la brecha de infraestructura reduciría la productividad de los trabajadores en cerca del 35%, lo cual habría afectado al crecimiento de largo plazo y su tendencia.[§]

Gráfico N°3: Inversión Pública en Infraestructura
(En millones de dólares - Eje Izquierdo)
(En porcentaje del PIB - Eje Derecho)

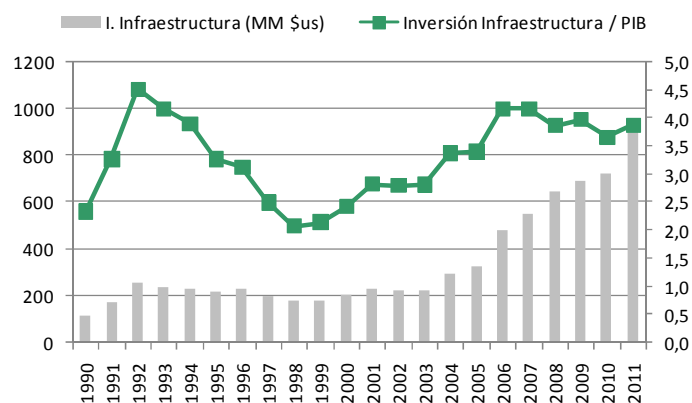
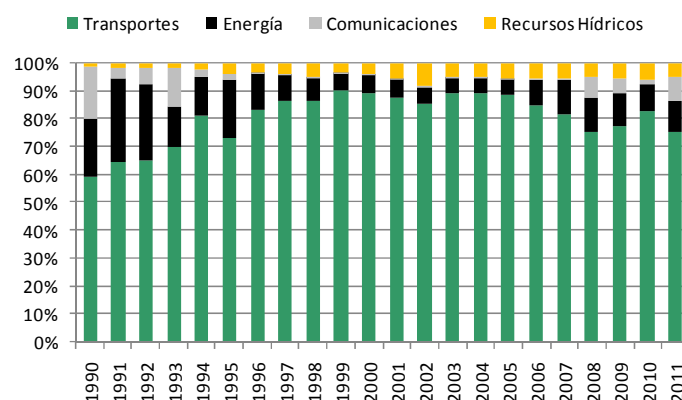


Gráfico N°4: Composición de la Inversión Pública en Infraestructura Según Sector Económico



Fuente.- INE y Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento

Políticas Públicas para la Libertad

3. La Inversión Pública en Infraestructura de Bolivia

Según los estudios de la CEPAL los países que lograron mejorar su stock de infraestructura invirtieron entre 7% a 9% de su PIB en un lapso entre 20 a 30 años^{**}. En especial, los países conocidos como los Tigres Asiáticos, que hasta la década de los setenta históricamente tenían menor stock de capital que América Latina. Sin embargo, debido a sus altos índices de inversión, estos países ahora cuentan con mayor stock de infraestructura que los países de América Latina y a su vez presentan mejores ventajas comparativas.

Si se toma en cuenta esos parámetros de inversión, en Bolivia en los últimos veinte años, la inversión promedio en infraestructura fue cercana al 3,3% del PIB, y cerca del ochenta por ciento de esa inversión estaba dirigida hacia la construcción de infraestructura de transporte, principalmente carreteras. Aún tomando en cuenta, el incremento de la inversión en infraestructura en los últimos seis años, la inversión solamente alcanzó al 3.9% del PIB. Este esfuerzo es importante, pero no suficiente para cerrar la brecha que tiene el país.

Cabe resaltar que para que Bolivia pueda contar con un sistema de carreteras asfaltadas, por lo menos la Red Vial Fundamental requiere una inversión cercana a los 12 mil millones de dólares. Para mejorar la infraestructura férrea y unir la red oriental con la red occidental, seguramente la inversión también requerirá cerca de dos millones dólares. Para cubrir las necesidades de generación eléctrica en los próximos diez años se requiere duplicar los cerca de 1.200 MW existentes, esto supone otra inversión cercana a los 1.200 o 2.000 millones de dólares de acuerdo a las centrales térmicas o hidroeléctricas que se elijan. La inversión en puertos y aeropuertos demandarían otra cantidad importante de erogaciones. Todas estas necesidades de inversión en infraestructura rebasan la capacidad de

endeudamiento y financiamiento del sector público, es por ese motivo que se requiere buscar formas novedosas (ya experimentadas y conocidas en otros países) para impulsar la participación del sector privado.

4. Experiencias internacionales de Financiamiento de la Infraestructura

La literatura especializada en infraestructura sostiene que existen tres opciones en las que se divide el esquema de propiedad y gestión de la prestación de servicio de infraestructura: 1) propiedad pública y gestión pública, 2) propiedad pública y gestión privada, y 3) propiedad privada y gestión privada.

La primera opción responde al método tradicional, en la que el Estado financia, opera y mantiene el estado de conservación de la infraestructura. En la segunda opción, existen algunos casos en América Latina y también en Bolivia especialmente en el tema de aeropuertos. En la tercera opción los países que más avanzaron en esta temática son Chile y Uruguay, precisamente los dos países que tiene la mejor calidad de infraestructura en América del Sur según el Foro Económico Mundial.

Una mirada más detenida a la tercera opción nos muestra que como contrapartida a la inversión privada, el Estado se compromete a pagar una renta al inversionista durante el periodo de la asociación o (generalmente entre 15 a 30 años), en su defecto, lo autoriza a prestar un servicio y cobrar tarifas reguladas. La modalidad de asociación público-privada más difundida la constituyen los contratos BOT (Build – Operate and Transfer), donde el sector privado financia, construye y administra el servicio. Al término del contrato, el operador privado debe transferir el emprendimiento al sector público, que puede operarlo directamente o licitar su operación por un nuevo periodo.

Políticas Públicas para la Libertad

Según la Cepal, en 13 países de América Latina se han entregado en concesión 36.103 kilómetros de carreteras (246 concesiones). Aproximadamente la cuarta parte de las concesiones son para resolver situaciones puntuales (puentes o túneles) o incluyen extensos trechos insertos en la trama urbana. La extensión de estos componentes asciende a unos 450 kilómetros. Los países que tienen un estructurado sistema de concesiones son Chile y Uruguay.^{††}

Tomando en cuenta la experiencia internacional, es recomendable que Bolivia acompañe a la inversión pública de los últimos años, proyectos que permitan incentivar la inversión privada en infraestructura. Esto permitirá reducir en un menor tiempo la brecha histórica que hace a Bolivia un país con menos oportunidades, por lo menos, en esta área de infraestructura.

5. Conclusiones

La infraestructura vial es muy importante para reducir los costos de los agentes económicos permitiendo generar mayor productividad e incrementar la riqueza de nuestra economía. La deficitaria infraestructura es sumamente preocupante y puede, representar un cuello de botella que impide el crecimiento económico sostenido. Por lo tanto, para tratar de reducir dicho déficit y dada la escasez de recursos públicos, se necesita la participación de las instituciones privadas. La experiencia internacional muestra resultados positivos que podrían servir de guía para nuestro país. En un marco de certidumbre y seguridad jurídica, Bolivia puede representar ciertos atractivos que permitirían atender los problemas de la sociedad con mayor efectividad.

* Foro Económico Mundial. The Global Competitiveness Report 2011–2012. <http://www.weforum.org/reports>

† Administradora Boliviana de Caminos. www.abc.gob.bo

‡ POPULI 2012. Abril 2012: Asunto Público 129: El Sector Aeronáutico en Bolivia: "Propuestas para la Crisis Actual".

§ Calderón, C. y L. Servén. 2003. "The Output Cost of Latin America's Infrastructure Gap." En W. Easterly y L. Servén, comps., *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*. Palo Alto, Calif., y Washington, D.C.: Stanford University Press y Banco Mundial.

** CEPAL 2012. *El Financiamiento de la Infraestructura. Propuestas para el Desarrollo Sostenible de una Política Sectorial*. Publicación de las Naciones Unidas. ISSN: 0252-2195. ISBN: 978-92-1-121784-1

†† Bull, Alberto. 2004. *Concesiones viales en América Latina: situación actual y perspectivas*. LC/L.2207-P/E. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Nº 79. 43 pp.