

Cómo “nacionalizar” las compras estatales, movilizar el ahorro interno y acelerar la ejecución de obras públicas

Cambios necesarios a la normativa de contrataciones y a la normativa del mercado de valores de Bolivia para contratar “boliviano”, utilizar el ahorro interno para acelerar la ejecución de obras y dejar de importar servicios extranjeros

Agosto de 2015

Justificación

¿Qué ha ocurrido, qué estamos haciendo tan mal, para que 38 contratos millonarios de obras para construir carreteras, puentes, etc, que suman juntos \$us.3.265 millones, se entreguen a empresas extranjeras en el último año y medio? Más de la mitad de la inversión pública en infraestructura está ahora en manos extranjeras, relegando aún más al sector empresarial privado boliviano. Las empresas extranjeras, sin embargo, no cumplen tampoco las obligaciones contractuales y, básicamente, subcontratan a empresarios bolivianos, pero se llevarán las utilidades a sus respectivos países. ¿Cómo resolver esta extranjerización de los servicios si Bolivia tiene la capacidad de construir su futuro con sus propios empresarios? Luego de repasar sucintamente los antecedentes que hacen al sector productivo nacional, se proponen medidas sencillas, vía

cambios normativos, pero de gigantesco alcance para movilizar las fuerzas internas en el desarrollo nacional.

A) La “anemia” empresarial luego de décadas de normas “BID y BM” en las contrataciones estatales

Desde la Resolución Suprema 216145 de 3 de agosto de 1995, que aprobó y puso en vigencia normas básicas de contratación de bienes y servicios, con la firma del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, rigen en Bolivia los mismos criterios técnicos y jurídicos para la compra de bienes y servicios por parte del Estado en sus diferentes niveles de administración.

En general, antes y después de la citada Resolución Suprema 216145, predominan criterios de selección de proveedores de bienes y servicios que, básicamente, benefician al proveedor extranjero en detrimento del proveedor boliviano, sea éste micro, pequeño, mediano o gran empresa.

Básicamente, la metodología de calificación de la experiencia previa, limitando su consideración a sólo cinco o diez años de experiencia anterior, y el tipo de garantías exigidas a los empresarios interesados, materializa las ventajas a los extranjeros frente a los empresarios bolivianos.

En efecto, en lo referido a la calificación de experiencia previa, se arrastra un anacronismo desde agosto de 1995, claramente influido por normas de contratación de organismos internacionales de financiamiento, como el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que exige a empresas bolivianas demostrar la ejecución de obras o provisión de bienes y servicios por montos que sean igual o dos o tres veces mayor al monto estimado de la obra licitada y, a la vez, exige que esta experiencia previa sea demostrada en cinco o diez años anteriores. **Ninguna empresa boliviana tuvo la oportunidad de ejecutar por sí sola o en asociaciones, obras de magnitud relativa cuando el Estado boliviano estaba, por las políticas neoliberales vigentes entonces, impedida de hacer grandes inversiones públicas en obras e infraestructura. Mal podrían, en consecuencia, mostrar experiencia previa en las cantidades y magnitudes de obra exigidos.**

Así, en momentos en que regían políticas económicas neoliberales, con el mercado de la inversión pública boliviana abierto, que puso al empresariado privado boliviano en un virtual estado de raquitismo patrimonial, ninguna empresa nacional podía competir con empresas extranjeras para la construcción de infraestructura (represas, caminos, puentes, carreteras, edificaciones), dado que el propio Estado, a lo largo de su historia controlada por intereses extranjeros, se encargó de marginar en los hechos a empresarios bolivianos, los que se tenían que contentar con un rol de meros subcontratistas, empleados, ejecutando obras en su propio país, pero dependiendo de las empresas extranjeras.

Esta lógica marcó claramente la presencia de empresas transnacionales predominantes en Bolivia por etapas y por gobiernos. Al gobierno de Víctor Paz Estenssoro y al de Jaime Paz

Zamora (1985 – 1994) se les atribuye la llegada de empresas de Brasil y Argentina para la construcción de carreteras.

Al gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, Hugo Bánzer Suárez/Jorge Quiroga Ramírez y hasta el de Carlos Mesa Gisbert, le corresponden nombres emblemáticos de empresas como Queiroz Galvao, Andrade Gutiérrez y las italianas Emprecit, Astaldi. Todas ellas virtualmente monopolizaron las principales obras de infraestructura y se llevaron los preciados “certificados” de experiencia, en tanto que se profundizaba el raquitismo y la debilidad patrimonial de los empresarios bolivianos.

En lo relativo a las garantías exigidas al proponente para firmar contratos administrativos, la limitación impuesta desde 1995 y antes, consistente en la presentación de garantías bancarias o de seguros por montos que llegan al 27% o más del valor de la compra del bien o servicio, hace casi imposible para el 99% de los proponentes técnicamente capaces de Bolivia de competir con empresas extranjeras para obras viales, represas, aeropuertos, termoeléctricas u otra infraestructura de inversión importante.

Esa limitación no sólo se impone a los empresarios bolivianos que, como vimos, arrastran las secuelas del raquitismo que le produjo el neoliberalismo impuesto anteriormente, sino también a los propios bancos y entidades aseguradoras bolivianas, incapaces patrimonialmente de emitir garantías de montos relativamente altos, a lo que se añade la normativa prudencial que rige para la emisión de estos documentos (garantías directas y colaterales exigidas al empresario y límites de endeudamiento/riesgo por cliente en función del patrimonio del banco o aseguradora).

Las sucesivas versiones de las normas de contratación, como las aprobadas por los D.S. 25964 de octubre de 2000, 27328 de enero de 2004 y 29190 de julio de 2007, constituyen básicamente la repetición de esos criterios anacrónicos ya revisados.

Bolivia, que hasta el 2005 inclusive reportaba montos de inversión pública no mayores a los 650 millones de dólares, carecía de un empresariado fortalecido para enfrentar inversiones públicas que bordean ahora los 6.000 millones de dólares anuales.

Así como la mayoría de los bolivianos fue sistemáticamente excluido de un sistema educativo formador de profesionales calificados e investigadores, lo que le impide a Bolivia contar ahora mismo con la masa crítica de expertos, científicos y especialistas en diversos rubros para impulsar su desarrollo, lo cual sólo se resuelve con políticas de Estado de largo aliento para resolver el déficit del conocimiento, también la empresa privada boliviana sufrió los efectos de largas noches de “neoliberalismo” que entregó las compras estatales al capital externo, marginándolo también del acceso a fuentes de financiamiento.

El 2006, con la llegada del presidente Evo Morales al gobierno y el inicio de cambios importantes en la orientación económica, la reactivación y potenciamiento del aparato productivo parecía que se acelerarían con la consiguiente generación de fuentes de empleo, investigación industrial e inversión privada en diversos rubros.

Si bien se han registrado importantes mejoras en los índices de empleo y formación de empresas, la norma básica de contratación dictada el año 2007 (D.S. 29190 de julio de 2007) por el gobierno de Evo Morales no trajo consigo medidas impulsoras del aparato productivo y, básicamente, repitió los contenidos de fondo que mantuvieron a la empresa privada reatada al competidor extranjero. En efecto, ¿cómo puede limitarse la calificación de experiencia de las empresas bolivianas a sólo 5 o 10 años de antigüedad cuando en cualquier otro país del mundo se premian la estabilidad y antigüedad de empresas que, además, desarrollan por lo mismo políticas de investigación tecnológica y capacitación de recursos humanos?

¿Cómo podría un empresario boliviano, que entre 1999 y 2005 tuvo que exigir dos “perdonazos” tributarios y otros tantos programas de refinanciamiento de pasivos bancarios por, precisamente, sufrir las consecuencias de una política extranjerizadora (la denominada “capitalización”), que casi lo mata de inanición, estar en condiciones el 2007 de garantizar casi el 30% de una obra o la compra de un bien?

A modo de ejemplo, una carretera de 100 millones de dólares de precio referencial, exige al contratista adjudicado la presentación de garantías por al menos 27 millones de dólares. Un solo banco o una compañía aseguradora no podrán emitir ese volumen de dinero en garantías por limitaciones patrimoniales vinculadas a las normativas (normas ASFI para el sistema financiero).

Asimismo, un contratista boliviano difícilmente podrá cumplir con la exigencia de constituir hipotecas por al menos ese mismo monto (27 millones de dólares), en la hipotética situación de que le exigieran garantías vinculadas al riesgo de 1 a 1.

Así, resulta fácil concluir que las obras de infraestructura importantes, y aún las medianas, necesariamente continuarán en manos de empresas extranjeras que, como el caso de Brasil o China, han sido beneficiarias de exitosos y largos programas estatales de fomento a la exportación de servicios y bienes, vinculados incluso a financiamientos (BNDES y otros).

En junio de 2009 el gobierno de Evo Morales da un paso tímido, pero paso al fin, para potenciar las compras de Bolivia a los bolivianos, al aprobar el D.S. 181, que pone en vigencia las nuevas normas básicas de contratación de bienes y servicios estatales.

La norma tiene especial relevancia tomando en cuenta que la inversión pública boliviana se ha casi multiplicado por diez desde 2006 al 2009 y hasta el presente.

Uno de los aciertos que contiene este nuevo documento normativo tiene que ver con la exigencia y obligatoriedad a las entidades públicas de comprar bienes y servicios bolivianos y sólo hacer compras de bienes y servicios extranjeros cuando no existan disponibles en nuestro país.

Adicionalmente, incluye medidas concretas para beneficiar a las micro y pequeñas empresas, haciéndolas acreedoras a márgenes de preferencia del 20% si acreditan su condición.

Sin embargo, pese a su vigencia por más de seis años, las compras estatales de bienes y servicios, especialmente las de infraestructura mayor (camino, carreteras, represas, fábricas y otros), está siendo construida por empresas extranjeras (OAS, CAMC, Santa Fé, etc.).

La Cámara Boliviana de la Construcción (CABOCO), ha informado y denunciado que, como consecuencia de la continuidad de los métodos de selección de empresas para la contratación de obras o compra de bienes, el actual gobierno del presidente Evo Morales ha adjudicado obras a empresas extranjeras por montos que llegan a **los 3.265 millones de dólares en los últimos dos años** (carreteras, puentes, vías férreas y otras). Lo anterior constituye una verdadera “desnacionalización” del sector constructor con graves efectos a corto y largo plazo para la economía nacional.

Paralelamente, las pocas obras de infraestructura contratadas a empresas o sociedades de empresas bolivianas, tienden a fracasar, alargarse e incluso suspenderse, con el consiguiente cobro de garantías y la virtual desaparición de las empresas involucradas, muchas de ellas víctimas de la corrupción extendida en municipios y gobernaciones, o víctimas luego de consorcios de abogados, fiscales y jueces, cuando son sometidas a procesos penales por supuestos incumplimientos contractuales.

La razón de esto está, precisamente, en la política de garantías inserta en la norma básica, que es básicamente la misma impuesta por organismos como el BM y BID y por la normativa de gobiernos neoliberales que antecedieron al actual.

B) El ahorro interno debe fortalecer al sector público y al sector privado boliviano y movilizarse hacia el sector productivo e infraestructura

Bolivia es un país en el que el desarrollo del mercado de valores tiene menor recorrido comparado con los países vecinos o de otros continentes. Las empresas privadas, en consecuencia, no han adquirido experiencia bursátil y tampoco se han desarrollado incentivos estatales estructurales para que se registren en el Mercado de Valores regulado desde el año 1998, cuando se aprobó la Ley del Mercado de Valores.

Esta realidad está reflejada en los registros actuales del Mercado de Valores y del movimiento del dinero que es, básicamente, el movimiento del ahorro interno. En efecto, apenas están registradas 87 empresas emisoras de títulos valor, de las cuales 34 son bancos, compañías de seguros y empresas vinculadas a éstas (empresas de leasing financiero). Otras 11 son empresas “capitalizadas” o que se registraron entre 1997 y 1999 luego de ser “capitalizadas”, como los casos de Ferrovial Oriental, Ferrovial Andina, Entel, YPFB Andina, YPFB Chaco, etc.

En ese reducido listado de 87 emisores, sólo 15 pertenecen a empresas productivas con capital boliviano, en tanto que el saldo son empresas registradas en el Registro del Mercado de Valores, pero con capitales extranjeros o predominantemente extranjeros, como el caso de Plasmar S.A., Gravel S.A. o Pil Andina S.A., entre otras.

Tanto los bancos o sus afiliadas y dependientes, así como las empresas extranjeras predominantes, son los principales tomadores de dinero del mercado de valores boliviano, y lo hacen por medio de emisiones de títulos de deuda, siendo casi inexistente la oferta de valores de renta variable, lo que hace al mercado de valores boliviano virtualmente incipiente, poco desarrollado y funcional a los propietarios de bancos.

El ahorro interno se moviliza básicamente en el mercado de valores boliviano. Las Administradoras de Pensiones y las compañías de seguros son los principales inversionistas institucionales. Sin embargo, la pequeña cantidad de oferta de títulos valor impide que estos inversionistas movilicen los recursos del ahorro interno para dinamizar la economía. La liquidez de las AFPs y compañías aseguradoras se concentra, en consecuencia, en el sector financiero tradicional con un 53% (banca, cooperativas, etc) y el sector público con un 31% del total de la cartera de inversiones que se encuentra alrededor de los 11 mil millones de dólares (ver reporte adjunto de la APS sobre la cartera de inversión de las AFP en Bolivia).

Tampoco hay un nexo de incentivos entre las relevantes compras estatales y la empresa privada boliviana, de modo que la participación de ésta en el mercado de valores sea más intensa movilizándolo y generando fuentes de empleo en el sector industrial y de servicios.

Esta es la diferencia fundamental entre las empresas bolivianas y las extranjeras que compiten por el mercado de bienes y servicios que el Estado boliviano contrata. Mientras las extranjeras se desarrollan en un marco institucional avanzado financiándose mediante las bolsas de valores de sus respectivos países (incluido China y Brasil), lo que les permite apalancar garantías contractuales y capital operativo en el sector bancario, las empresas bolivianas están virtualmente sometidas a los bancos, los que emiten garantías bajo hipotecas onerosas, **pero que ya no dejan margen a capitales operativos que permitan cumplir los contratos a tiempo y en condiciones económicas razonables**. Esto constituye un círculo vicioso destructivo del aparato productivo, porque la falta de capital operativo provoca incumplimientos de plazos y de contratos, con el consiguiente cobro de garantías de contratos.

Aproximadamente el 30% de las utilidades netas de la banca y las aseguradoras bolivianas se explica anualmente por las comisiones que los contratistas y proveedores bolivianos pagan por la emisión de garantías de seriedad de propuesta, de cumplimiento de contratos y buenas inversión de anticipos. Los riesgos, sin embargo, sólo están sobre los hombros de las empresas privadas, dado que han hipotecado patrimonio a la banca y las compañías de seguro.

Es, en realidad, un costo que el propio Estado boliviano paga al exigir las garantías que están detalladas en la actual norma de contrataciones, lo que se constituye en los hechos en una “transferencia” del dinero público al patrimonio de los socios de la banca y compañías de seguros de Bolivia, vía empresas contratistas. La razón del raquitismo empresarial persiste.

Corresponde, en consecuencia, introducir correctivos y alternativas e incentivos para la efectiva participación de la empresa privada boliviana en la provisión de bienes y servicios al Estado boliviano en todas expresiones, premiando la antigüedad empresarial en vez de castigarla o

descartarla, por un lado, y por otro movilizando el ahorro interno hacia la ejecución pronta y efectiva de obras y bienes bolivianos, de modo que las condiciones efectivas de competencia entre empresas bolivianas y extranjeras se materialice, haciendo que la declaración constitucional contenida en el artículo 320 de la carta magna vigente, sea efectiva y aplicada en los hechos concretos de la vida económica boliviana.

En efecto, el Artículo 320, párrafo I de la CPE, dice que *“La inversión boliviana se priorizará frente a la inversión extranjera”*. Esta disposición debe traducirse en medidas de gobierno que la hagan efectiva. La contratación de empresas extranjeras en los últimos dos años para diversos fines, tiene su origen en la debilidad patrimonial de las bolivianas y se explica por la falta de incentivos en la actual norma aprobada por D.S. 181. Al menos, los incentivos para micro y pequeñas empresas dejan fuera del alcance del empresariado boliviano la ejecución de obras de envergadura, pese a la capacidad técnica probada de las empresas bolivianas.

Pero, como está experimentando la propia institucionalidad del Estado boliviano, la contratación de empresas extranjeras no ha resuelto el problema de la ejecución rápida y adecuada de obras o la provisión oportuna de bienes. Los ejemplos en la construcción de la represa de Misicuni o la construcción de un tramo de la vía férrea entre Santa Cruz y Bulo Bulu o tramos carreteros confiados a empresas brasileñas, colombianas o chinas, así lo demuestran.

Asimismo, el párrafo III del mismo artículo constitucional No. 320 ya citado, establece que *“Las relaciones económicas con estados o empresas extranjeras se realizarán en condiciones de independencia, respeto mutuo y equidad. No se podrá otorgar a Estados o empresas extranjeras condiciones más beneficiosas que las establecidas para los bolivianos.”* Las *“condiciones más beneficiosas”* se han consolidado hace décadas, durante la aplicación de las medidas neoliberales para la contratación de bienes y servicios, que dejaron en la anemia y casi inanición al empresariado boliviano.

No reconocer esta ventaja histórica que tienen las empresas extranjeras frente a las bolivianas, puede explicar las razones por las que las últimas licitaciones importantes del gobierno boliviano han recaído en empresas extranjeras, dada la imposibilidad histórica y material de empresarios bolivianos de constituir garantías onerosas, además de que las calificaciones de méritos y experiencia, tal cual son aplicadas aún hoy, ya constituyen, como se vio, una ventaja comparativa a favor de las extranjeras.

Finalmente, para que la declaración constitucional incluida en el párrafo V del citado artículo 320 constitucional tenga eficacia inmediata (V. *Las políticas públicas promoverán el consumo interno de productos hechos en Bolivia.*), es preciso introducir los cambios normativos que se proponen.

C) Los modelos de contrato deben evitar convertir a los contratistas en financiadores y, además, facilitar la resolución de problemas técnicos durante la ejecución de obras

Las garantías contractuales deben reflejar la realidad patrimonial del sistema financiero y del sector empresarial privado boliviano

Las garantías contractuales de cumplimiento de contrato y correcta inversión de anticipo tienen montos vinculados al precio de la obra que, como se vio, constituyen una barrera estructural infranqueable dados los antecedentes históricos que rigen el sistema de compras estatal. Esto debe modificarse de inmediato para evitar que las obras públicas continúen adjudicándose a empresas extranjeras.

La propuesta de modificaciones incluye cambios a los actuales y futuros contratos de compra de bienes y servicios que colocan los porcentajes en cotas accesibles en lo relativo a cumplimiento de contrato y plantea mecanismos de garantía alternativos para empresas que decidan registrarse en el Registro de Mercado de Valores (RMV) del Estado boliviano.

El pago oportuno de planillas de avance de obra

Existen también aspectos de detalle técnico – contractual que están frenando la inversión pública y que consideramos debe ser corregido teniendo presente que el contrato administrativo persigue la compra de bienes y servicios que beneficiarán a la población y que debe ser oportunamente pagado por el Estado.

Los modelos de contratos administrativos aprobados por el Órgano Rector y aplicados por las entidades públicas tienen, además de las cláusulas exorbitantes reservadas al Administrador, otras cláusulas que perjudican el desenvolvimiento de las prestaciones de las partes.

Un claro ejemplo es el tiempo que se reserva el Estado para pagar las planillas o las entregas parciales de servicios o bienes comprados. El reservarse 60 a 90 días como plazo para pagar una planilla mensual de avance de obras, por ejemplo, resta liquidez a la empresa contratista que, en el caso de obras de envergadura, carece de posibilidades de acceder a capital operativo porque ha agotado sus garantías hipotecarias para obtener boletas o pólizas para la firma del contrato mismo.

La merma de liquidez incide, a su vez, en la velocidad o intensidad de los trabajos en obra. El anticipo, como está claramente demostrado por la experiencia de las obras ejecutadas los años pasados, se agota en la compra de materiales, traslado de equipos, compra de equipos, traslado de personal, campamentos, impuestos por importación, combustibles y otros.

En consecuencia, consideramos que el Estado debe asegurar el pago de planillas de avance de obra o entregas parciales de bienes a no más de 30 días calendario de aprobada una planilla o factura, bajo alternativa de cobro de intereses que se repetirán contra los funcionarios que no cumplieron el pago oportuno.

El objetivo de este ajuste contractual es evitar que las empresas nacionales se conviertan financiadoras del sector público, cuando su rol y especialidad es el de presta servicios o vender bienes.

Ajustes de diseño y cambios durante la ejecución de la obra

Ningún diseño final, por muy detallado y minucioso que haya sido, está libre de errores, apreciaciones geológicas, hidráulicas o de cualquier otra naturaleza. En Bolivia y en cualquier parte del mundo.

Todas las obras, fundamentalmente las obras civiles, deben ser ajustadas, rediseñadas en parte, corregidas y revisadas permanentemente durante la ejecución de las mismas. Esto, a su vez, obliga a la emisión de contratos modificatorios u órdenes de cambio.

Existe una previsión contractual en los actuales modelos de contratos administrativos que estipula que no se reconocerán pagos a los contratistas por obras ejecutadas **sin el previo** respaldo de una orden de cambio o contrato modificatorio. El trámite de estos documentos resulta engorroso, burocrático y moroso en la casi totalidad de las ocasiones. Cuando se trata de incrementos presupuestarios por nuevos ítems u otras razones, las demoras pueden llegar a meses y hasta años, dado que requieren aprobaciones de instancias legislativas o fiscalizadoras.

Y en esas demoras están los fracasos económicos. En efecto, siendo que es parte relevante los gastos generales en un presupuesto de obra, el paso del tiempo sin avance de obra efectiva afecta el presupuesto de obra, porque se incurren en gastos improductivos en pago a personal, equipo ocioso, pagos de comisiones bancarias por garantías improductivas, etc, que terminan debilitando a la empresa encargada de la obra, a la cual **no** se le reconocen estos gastos de forma automática.

Las obras, al final, se paralizan y entran en conflicto.

Una solución inmediata a este problema recurrente debe incorporarse en los modelos de contratos, **dando al Supervisor la potestad de ordenar cambios dentro de ciertos límites técnicos y presupuestarios, cuya ejecución sea inmediata**, hasta que las aprobaciones de órdenes de cambio o contratos modificatorios se produzcan en las instancias pertinentes.

Estas facultades permitirán también que los contratos de los supervisores tengan coherencia con los pagos que se hacen a éstos. Actualmente, así se registren retrasos en la ejecución de las obras vinculados a retrasos en aprobación de ordenes de cambio o contratos modificatorios, el supervisor recibe sus pagos sólo en función a avance de obra, pero no tiene facultades decisorias en campo para acelerarlas y está reatado a engorrosos y a veces oscuros trámites de firmas y aprobaciones en la burocracia estatal.

La devolución de garantías contractuales

Un factor de creciente inseguridad jurídica tiene que ver con la indefinición y falta de claridad contractual y normativa respecto de las garantías contractuales y el momento de devolverlas o ejecutarlas.

Lo crítico está en la garantía se cumplimiento de contrato. En contratos de tracto sucesivo, el cumplimiento del mismo se va comprobando según el avance del cumplimiento de las

obligaciones. Termina el objeto del contrato cuando se ha emitido la Recepción Definitiva del bien o servicio contratado o cuando se ha producido alguna de las formas de terminación previstas en el mismo contrato.

En el momento en que esto ocurre, debe devolverse al contratista la garantía de cumplimiento de contrato de manera incondicional, sin demorar su devolución o condicionarla al pago del Certificado de Liquidación Final, como ocurre con frecuencia, obligando al Contratista a continuar el pago de comisiones bancarias y a la inmovilización del patrimonio hipotecado, pese a haber cumplido el objeto del contrato.

Salvo que la terminación del contrato se deba a incumplimiento del Contratista, en los demás casos, la devolución de la garantía debe hacerse sin demoras ni condicionamientos.

La propuesta de ley de CABOCO para “compartir” contratos con empresas extranjeras

La propuesta de ley que la Cámara Departamental de la Construcción de Santa Cruz ha puesto en consideración del Órgano Legislativo, que busca obligar a las empresas extranjeras a asociarse con al menos el 30% de participación en asociaciones accidentales, es una propuesta que intenta recuperar un rol para el empresariado privado boliviano, pero que no ataca el fondo o la causa por la cual este empresariado se ha visto desplazado de las contrataciones públicas.

En efecto, en el hipotético caso de una obra con un presupuesto de 100 millones de dólares, el 30% equivalen a 30 millones de dólares. Las garantías contractuales para ese monto, que la empresa boliviana tendría que presentar bajo el actual esquema normativo (D.S. 181), le obligaría a hipotecas por encima de los 8,5 millones de dólares. Pocas son las empresas bolivianas que actualmente podrían cumplir ese requisito, tomando en cuenta que buena parte de ellas y están ejecutando obras para el Estado y tienen sus hipotecas comprometidas.

Adicionalmente, la propuesta de CADECO de SCZ, con conocimiento de CABOCO, apunta a consolidar a sólo un segmento muy reducido del empresariado constructor y no resuelve el problema que enfrentan empresas nuevas o pequeñas en el resto de las obras públicas.

D) La propuesta

DECRETO SUPREMO N° XXX

EVO MORALES AYMA

PRESIDENTE DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

CONSIDERANDO:

Que el Artículo 10 de la Ley N° 1178, de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales, dispone que el Sistema de Administración de Bienes y Servicios establecerá la forma de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios.

Que el Artículo 20 de la Ley N° 1178, establece las atribuciones básicas de los órganos rectores, entre las cuales se encuentra la de emitir las normas y reglamentos básicos para cada sistema.

Que el inciso d) del Artículo 52 del Decreto Supremo N° 29894, de 7 de febrero de 2009, Organización del Órgano Ejecutivo, establece que es atribución del Ministro de Economía y Finanzas Públicas ejercer las facultades de autoridad fiscal y órgano rector de las normas de gestión pública.

Que el inciso a) del Artículo 9 del Decreto Supremo N° 0181, de 28 de junio de 2009, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, establece que es atribución del Órgano Rector revisar, actualizar y emitir las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios – NB-SABS y su reglamentación.

Que a fin de lograr mayor participación de las empresas bolivianas en la ejecución de la inversión pública nacional, departamental y municipal corresponde corregir las distorsiones históricas que se dieron en el pasado y que beneficiaron a empresas y proveedores extranjeros, a costa del desarrollo industrial y empresarial boliviano.

Que el ahorro interno debe ser la base del desarrollo nacional en todos los ámbitos, incluyendo en el de la ejecución de la inversión pública del Estado boliviano, por lo que se debe incentivar la participación del empresariado boliviano (que es, a su vez, contratista del Estado) en el Mercado de Valores, como fuente alternativa de financiamiento de capital de inversiones y de operaciones.

Que es necesario introducir los cambios normativos pertinentes atendiendo la experiencia estatal en los seis años de vigencia de las normas de contratación de bienes y servicios del Estado, cambios que, adicionalmente, deben ponerse en vigencia tanto para contratos nuevos como para los existentes, de modo que el efecto buscando con estas modificaciones en la economía nacional tenga efectos a corto plazo, por lo que es necesario emitir el presente Decreto Supremo.

EN CONSEJO DE MINISTROS,

DECRETA:

ARTÍCULO 1.- (OBJETO). El objeto del presente decreto supremo es el de modificar, complementar y o añadir disposiciones a los artículos XXXXX del Decreto Supremo N° 0181, de 28 de junio de 2009, Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

Artículo 2.- (COMPLEMENTACIONES). Se complementa el artículo 5 del D.S. No. 181, añadiendo el inciso zz) con el siguiente texto:

“zz) Fideicomiso de Buen Uso de Anticipo. Es el contrato de fideicomiso suscrito en documento público entre el proponente o el proveedor o contratista con una entidad regulada por la ASFI, ya sea un banco o un administrador de fondos de inversión, para que éste actúe como administrador del anticipo a otorgarse al Contratista, en cuya cuenta corriente bancaria del administrador del fideicomiso se depositará el anticipo solicitado por aquel. La responsabilidad del uso y destino de los recursos administrados serán del Contratista o proveedor únicamente.”

ARTÍCULO 3.- (MODIFICACIONES).

I. Se modifica el artículo 19 incluyendo el siguiente párrafo:

“Si el proveedor o contratista estuviesen registrados en el Registro del Mercado de Valores, podrán solicitar y obtener un segundo anticipo de hasta el 20% del monto del contrato, el que será desembolsado a la cuenta del Fideicomiso constituido para su administración.”

II. Se modifica el artículo 21, parágrafo I inciso b), sustituyendo su texto completo por el siguiente:

“b) Garantía de Cumplimiento de Contrato. Tiene por objeto garantizar la conclusión y entrega del objeto del contrato. Será equivalente al tres coma cinco por ciento (3,5%) del monto del contrato. En la modalidad ANPE, cuando se tengan programados pagos parciales, en sustitución de la Garantía de Cumplimiento de Contrato, se podrá prever una retención del tres coma cinco por ciento (3,5%) de cada pago.

“En contrataciones hasta Bs1.000.000.- (UN MILLÓN 00/100 BOLIVIANOS), las Micro y Pequeñas Empresas, Asociaciones de Pequeños Productores Urbanos y Rurales y Organizaciones Económicas Campesinas presentarán una Garantía de Cumplimiento de Contrato por un monto equivalente al tres por ciento (3%) del valor del contrato o se hará una retención del tres por ciento (3%) correspondiente a cada pago cuando se tengan previstos pagos parciales.

“Para la Contratación Directa de Bienes y Servicios prestados por Empresas Públicas, Empresas Públicas Nacionales Estratégicas, Empresas con Participación Estatal Mayoritaria y la Contratación por Excepción de Entidades Públicas, establecida en los incisos g) y h) del Artículo 65 de las presentes NB-SABS, en reemplazo de la garantía de cumplimiento de contrato, la entidad contratante deberá efectuar una retención del tres coma cinco por ciento (3,5%) de cada pago. En contrataciones de servicios generales discontinuos, no se requerirá la Garantía de Cumplimiento de Contrato.

“La vigencia de la garantía será computable a partir de la firma del contrato hasta la recepción definitiva del bien, obra, servicio general o servicio de consultoría.

“El proveedor o contratista que estuviese registrado en el Registro del Mercado de Valores (RMV) de Bolivia presentará una garantía de cumplimiento de contrato por un monto equivalente al 2% del monto del contrato. En caso de asociaciones accidentales, si una sola de las personas jurídicas o naturales que la componen está registrada en el RMV, dará derecho a la asociación como proponente a presentar la garantía de cumplimiento de contrato por el 2% del monto del contrato a suscribirse.

“Esta garantía o la retención, será devuelta al contratista una vez que se cuente con la conformidad de la recepción definitiva;”

III. Se modifica el inciso e) del artículo 21 del D.S. 181, añadiendo los siguientes dos párrafos:

“Alternativamente, el proveedor o contratista que estuviese registrado en el Registro del Mercado de Valores (RMV) y que haya solicitado anticipo para la ejecución de sus obligaciones, podrá, en sustitución a la garantía de correcta inversión de anticipo, solicitar el desembolso del anticipo del 20% a la cuenta corriente del Fideicomiso de Buen Uso de Anticipo suscrito con una entidad regulada por el RMV, sin necesidad de presentar ninguna garantía adicional. La sola presentación del contrato de Fideicomiso de Buen Uso de Anticipo ante el Contratante será suficiente requisito para obtener el desembolso del anticipo solicitado.

“El proveedor o contratista que no estuviese registrado en el RMV y que haya solicitado anticipo para la ejecución de sus obligaciones, podrá, en sustitución a la garantía de correcta inversión de anticipo, solicitar el desembolso del anticipo del 20% a la cuenta corriente del Fideicomiso de Buen Uso de Anticipo suscrito con una entidad regulada por el RMV, presentando, adicionalmente, una garantía adicional equivalente al 10% del monto del anticipo a recibir junto al contrato de Fideicomiso de Buen Uso de Anticipo ante el contratante, requisitos suficientes para obtener el desembolso del anticipo solicitado.

“Una vez ejecutado al menos el 35% del avance de obra o provisión de servicio o entrega de bienes comprados, el proveedor o contratista tendrá derecho a solicitar un segundo desembolso de anticipo por un monto no mayor al 20% del monto del contrato, desembolsable contra presentación de garantía de correcta inversión de anticipo ó, a su elección, desembolsable a la cuenta del Fideicomiso de Buen Uso de Anticipo.”

IV. Se modifica el párrafo I del artículo 46 (DOCUMENTO BASE DE CONTRATACIÓN), añadiendo el siguiente párrafo:

“Los modelos de DBC aprobados por el Órgano Rector obligarán a las entidades contratantes sin excepción a calificar y valorar la experiencia del proponente desde su fundación o inicio formal de actividades comerciales, acreditada desde su inscripción en el Registro de Comercio. Asimismo, los modelos de contrato administrativo deberán incluir pagos por avance de obras dentro de los 30 días calendario de aprobadas las planillas por parte del supervisor de obras o Control y Monitoreo; incluirán también la facultad del Supervisor o Control y Monitoreo, según corresponda, de autorizar la ejecución de cambios inmediatos en la forma, calidad, volumen, ubicación de obras o ítems necesarios para la

continuidad de los trabajos, en tanto sean aprobadas en todas sus instancias las órdenes de cambio o contratos modificatorios.

“Los modelos de contratos administrativos establecerán también que los rendimientos obtenidos por los administradores de Fideicomisos de Buen Uso de Anticipo, serán contabilizados como pagos a cuenta del Contratante a favor del Contratista, cuyo monto total se incluirá en el Certificado Final de Liquidación.”

V. Se añade el inciso VI al artículo 75 del D.S. 181, con el siguiente texto:

“VI. Si el financiamiento propuesto por el Contratista está basado en la estructuración de una emisión de títulos valor a ser negociados en el Mercado de Valores de Bolivia, la calificación de esta propuesta será válida si el proponente acredita en su propuesta su registro como emisor en el RMV. Si la propuesta resulta ganadora, las autoridades regulatorias del RMV darán prioridad al trámite de aprobación, registro y emisión de títulos valor destinados al financiamiento del objeto del contrato, trámite que no deberá demorar más de 45 días calendario desde el inicio o solicitud de la empresa regulada hasta su emisión en oferta pública mediante una Bolsa de Valores boliviana.”

VI. Se sustituye el texto del artículo 78 del D.S. 181 por el siguiente:

Artículo 78 (Concesión Administrativa y Concesión de Obra Pública). I. La Concesión Administrativa de bienes y servicios, según la cuantía, deberá realizarse conforme a las modalidades establecidas en las presentes NB-SABS.

II. La Concesión Administrativas y de Obras Públicas podrá comprender obras viales, autopistas, transporte masivo de pasajeros vía trenes interurbanos o metropolitanos, u otras, y serán contratados por los gobiernos subnacionales o nacional, según sus competencias.

III. Las Concesiones Administrativas y de Obras Públicas priorizarán el financiamiento del concesionario mediante la emisión de títulos valor emitidos en el Mercado de Valores de Bolivia, en cuyo caso, la ASFI deberá tramitar y autorizar las emisiones estructuradas para estos casos mediante procedimientos que no demoren más de 60 días calendario desde su inicio hasta su emisión y oferta pública en una Bolsa de Valores de Bolivia.

VII. Se modifica el inciso a) de párrafo I del artículo 83 del D.S. 181, el que tendrá el siguiente tenor:

“a) Realizar todos sus procesos de contratación de bienes y servicios de manera directa, priorizando las invitaciones a proveedores de bienes y servicios que estén registrados en el Registro del Mercado de Valores de Bolivia.”

DISPOSICIONES FINALES

DISPOSICIÓN FINAL PRIMERA.- El Órgano Rector, en coordinación con las autoridades competentes, introducirán en los modelos del DBC y en los modelos de Contratos las modificaciones pertinentes en el plazo máximo de 30 días de publicado el presente decreto supremo.

DISPOSICIÓN FINAL SEGUNDA.- El Órgano Rector, en coordinación con la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), reglamentará el contenido mínimo que deberá tener el contrato de fideicomiso de Buen Uso de Anticipo, considerando los siguientes parámetros generales: El costo de administración del fideicomiso no deberá exceder el 0,5% del monto administrado y el reglamento incluirá la obligación del administrador del Fideicomiso de invertir la liquidez del fondo administrado en títulos valor de emisores bolivianos, de acuerdo al reglamento del Fideicomiso. Asimismo, el contrato del Fideicomiso deberá obligar al administrador del mismo a efectuar pagos ordenados por el Contratista o Proveedor, destinados a pagar insumos, combustibles, materiales, lubricantes, personal y compra o alquiler de equipos para la obra, en no más de 48 horas de la solicitud documentada del Contratista o Proveedor.

DISPOSICIÓN FINAL TERCERA.- El Órgano Rector, en coordinación con las entidades competentes de la ASFI, reglamentarán en el plazo de 30 días de publicada la presente norma, los plazos y procedimientos expeditivos para registrar la emisión de títulos valor ofertados como fuente de financiamiento para obras públicas conforme lo estipula el artículo 75 párrafo VI del D.S. 181 y los previstos en el artículo 78 de la misma norma.

DISPOSICIÓN FINAL CUARTA.- En los contratos de provisión de bienes y servicios existentes y en curso de ejecución y cumplimiento, los contratistas podrán sustituir las garantías de cumplimiento de contrato y buena inversión de anticipo por nuevas garantías que se ajusten a los cambios aprobados en la presente norma.