

Empresas Estatales: Más preguntas que soluciones

*"Uno de los más grandes errores es juzgar a las políticas y programas por sus intenciones, en lugar de por sus resultados."
Milton Friedman*

1. Introducción

El Centro de Estudios Públicos POPULI, en el siguiente trabajo, a través de la información de las distintas empresas estatales creadas (y/o por crearse) previstas en el Presupuesto General de la Nación, a la luz de las investigaciones y la experiencia nacional e internacional, pretende poner en el tapete del debate público, algunos puntos que considera no despreciables y orientadores a la hora de evaluar las decisiones que se tomaron y se ejecutarán.

El Presupuesto General de la Nación 2010, prevé, "para el buen funcionamiento y buen rendimiento productivo de las empresas estratégicas del Estado" destinar 47 mil millones de bolivianos.

Estos recursos serán distribuidos de la siguiente forma:

Cuadro No 1: Recursos para Empresas Estatales

En Bs. Millones

EMPRESA	MONTO
EMAPA	828,0
PAPELBOL	83,1
CARTONBOL	11,6
ECEBOL	2,0
LACTEOSBOL	41,3
AZUCARBOL	
EBA	26,4
Sub Total	992,4

Fuente: PGN 2010

Otras empresas, también calificadas de estratégicas, recibirán fondos de acuerdo a la siguiente distribución:

Cuadro No 2: Recursos para otras Empresas Estatales

En Bs. Millones

EMPRESA	MONTO
BOA	459,3
MUTUN	51,7
ENDE	590,4
COMIBOL	1.586,6
VINTO	1.202,0
Bolivia TV	35,5
YPFB	41.000,0
Sub Total	44.925,5

Fuente: PGN 2010

A continuación exponemos las preguntas que surgen de estas decisiones que se tomaron para el PNG.

2. ¿Se hizo una Evaluación Social de Proyectos?

Una de las preguntas que surge de la distribución de estos montos a las mencionadas empresas es sobre el tipo de análisis que se hizo para asignar estos recursos. Sería interesante saber si se efectuó una Evaluación Social de Proyectos. Esta metodología es utilizada en las economías modernas para decidir el destino de los recursos públicos. Ésta persigue

Políticas Públicas para la Libertad

establecer cómo un proyecto afecta la riqueza del país.

Así, se podría informar a la población la cantidad de riqueza que se genera al impulsar estas empresas.

Como se trata de proyectos que la autoridad considera tienen una carga importante de beneficios intangibles, lo que se obtiene con la metodología de Evaluación Social de Proyectos es aterrizar estos costos (o beneficios) sociales intangibles de los proyectos, y el resultado será que la evaluación mencionará con claridad, a la vez que entregará una estimación del costo que le significaría al país evitarlos (obtenerlos).

En resumen, con la Evaluación Social de Proyectos, el Estado podrá emprender actividades basándose en criterios reales y se evitará la justificación ideológica o teórica del emprendimiento a realizar y se tendrá una estimación de los beneficios y costos reales.

Estas lecciones ya las aprendieron otras sociedades donde en algunos momentos se tomaron decisiones por el impulso de un color político o de una ideología imperante en el momento, independientemente de las buenas intenciones con las que se hayan tomado, fueron altamente costosas para esas naciones.

3. ¿Cómo se resolvieron los problemas del conocimiento, los incentivos y el rol del sistema de precios?

En el siguiente apartado resulta útil revisar el Cuadro No 3, resumen de las actividades y objetivos de algunas de las empresas estatales.

- **El Conocimiento**

“...Con el fin de coadyuvar al éxito de las empresas estratégicas, se conformó la Unidad de Análisis Productivo (Udapro). Esta unidad tiene el objetivo de contar con la mejor

información para el diseño y seguimiento de las políticas y estrategias de desarrollo

Cuadro No 3: Empresas Estatales

EMPRESA	SECTOR	ACTIVIDADES	COMENTARIOS
EMBUJA	Empresas de Apoyo a la Producción de Alimentos	Créditos, asistencia, asistencia técnica, comercialización.	Apoyo a la cadena productiva de alimentos. Estas empresas al no resultar de utilidades, permiten a la comercialización.
PAPELERA	Papeles de Celulosa	Producción y comercialización de papel.	Operación de la empresa.
CARTONERA	Cártones de Bolivia	Producción de cártones de cartón corrugado.	Apoyo a la comercialización de la producción de la empresa para producir.
BOHIO	Empresas de Comercio de Bolivia	Comercio.	Operación de la empresa.
LACTEOSOL	Lácteos de Bolivia	Producción de lácteos.	Apoyo a los productores pequeños y generación de empleos.
AGRICOLA	Agrícola de Bolivia	Producción de azúcar refinado y derivados.	Preservar la empresa de azúcar en el mercado interno, generación de empleos y ayuda de precios del producto.
FINA	Empresas Bolivianas de Alimentos	Preservar la estimación, como pre, en el estado y como resultado de control.	

Fuente: Revista Cash (Agosto 2010) y Elaboración propia POPULI

productivo, control del mercado interno, defensa del consumidor y protección de la industria nacional...”¹.

Así, la otra pregunta que surge sobre la iniciativa de la creación de empresas estatales y la asignación de recursos es el sesgo que se puede tener a la hora de decidir sobre los proyectos de inversión, por el viejo problema del “conocimiento”

En palabras de F. A. Von Hayek, premio Nobel de economía: “...Se trata bien del problema de cómo garantizar el mejor uso de los recursos conocidos por cualesquiera miembros de una sociedad para conseguir unos fines cuya relativa importancia sólo ellos conocen. O, dicho brevemente, es el problema de la utilización de un conocimiento que no le es dado a nadie en su totalidad...”²

¹ “Buscando la diversificación e industrialización de la producción nacional”. Revista Empresarial: Empresas Bolivianas. Año 3 No 22 Junio 2010.

² Publicado por primera vez en American Economic Review, XXV, 4, septiembre de 1945, pp. 519-530. Se ha seguido la traducción de la reimpresión recogida en el volumen Individualism and economic order, Chicago, University of Chicago Press, 10980, pp77-91, que presenta algunas erratas, y la recogid “Buscando la diversificación e industrialización de

Políticas Públicas para la Libertad

El pensar que una autoridad Estatal está mejor dotada para resolver el problema del conocimiento, hoy en día, es ingenuo.

Sabemos que existen varios campos del conocimiento de las cosas que no están en manos de una persona o conjunto de "elegidos". Menos, por lo tanto, el tipo de conocimiento para emprender fábricas y otros impulsados por la autoridad centralizada.

El conocimiento, en el sentido que Von Hayek nos lo presenta, no es simplemente el que se adquiere en la educación formal. Por lo que a la hora de emprender negocios existen ciertos conocimientos que una sola persona difícilmente los reúne. Así, en la sociedad, las personas interactúan espontáneamente creando y emprendiendo actividades que tienen el éxito esperado y otras que no. Algunas crean riqueza, otras no; y tienen que adaptarse. Es un proceso dinámico que difícilmente podrá una autoridad centralizada imitar.

Resulta, entonces, cuestionable el verdadero funcionamiento de la Unidad de Análisis Productivo, quien en el caso de las empresas estatales participa de la orientación de las mismas. Mayores preguntas surgen del Sistema Integrado de Información Productiva (SIIP) que tiene por objetivo actuar como ese conjunto de "elegidos" para la toma de decisiones, en base a un conjunto de datos que se levantarían del mercado.

En este punto, estamos seguros que las intenciones de plantear una forma de trabajo con un sistema diseñado pensando en condiciones casi de laboratorio, persiguen fines honestos. Sin embargo, los supuestos y los esquemas planteados son poco realistas considerando el problema del conocimiento y plantean más interrogantes que soluciones.

- **Incentivos**

la producción nacional". Revist en la recopilación de Nishiyamay ILeube, The escence of F.A. Hayek, Stanford (Ca.), Hoover-Institution, 1984, pp. 211-234.

Las empresas privadas se mueven de acuerdo a los objetivos que sus dueños plantean y esperan un rédito en función a los recursos arriesgados. En general, están en un círculo de creación de riqueza. Se ha visto que las empresas estatales, a lo largo del tiempo, generan en los empleados otro tipo de incentivos ya que su dueño es vulnerable a objetivos diversos (políticos, intereses personales, tráfico de influencias, etc...) que no necesariamente coinciden con los que se plantean en los papeles.

Este problema es conocido en la ciencia económica como problema de "agencia". Existe un campo muy amplio de estudio con respecto a este tema ya que se trata de situaciones que las organizaciones (públicas y privadas) enfrentan y se han diseñado varias soluciones creativas para mitigar el problema de los incentivos en los distintos niveles de decisión y acción.

Algunos requisitos para crear un ambiente en el que los incentivos jueguen a favor de los objetivos de creación de riqueza son:

Ambiente institucional que permita a los actores de los sectores productivos recibir la información pertinente del mercado, es decir, un sistema de precios con las menores distorsiones posibles. Asimismo, mercados altamente competitivos y eficientes. En esto juegan un papel importante los tribunales de competencia, imparciales e independientes, que sancionen conductas atentatorias contra la competencia.

Lamentablemente, las superintendencias en los sectores donde la distorsión de precios existe en grados diversos y que estaban en transición a escenarios de alta competencia, han desaparecido con excepción de la superintendencia del sistema financiero (crediticio, de corretaje, de seguros e inversiones) El rol de estas entidades de supervisión era justamente regular de una forma no discrecional a los actores de esos mercados.

Políticas Públicas para la Libertad

Adicionalmente, como señala el reporte de competitividad del World Economic Forum³ (WEF) es necesario un ambiente institucional en el que exista seguridad jurídica con respecto a (1) la preservación del derecho de propiedad, (2) la protección de la propiedad intelectual, (3) las sanciones a la desviación de fondos públicos, (4) independencia del sistema judicial, (5) sanciones a favoritismos en las decisiones de los funcionarios públicos, (6) eficiencia del sistema para resolver disputas, sin olvidar (7) la transparencia del gobierno a la hora de hacer políticas, (8) la fortaleza de las auditorías y de los estándares de reporte, (9) la eficacia de los directorios corporativos y (10) la fortaleza de la confianza en los políticos

Paralelamente a estas medidas de carácter general, se tienen las de carácter particular. Estas últimas se traducen en políticas de gobierno corporativo, con un instrumental de incentivos específicos de normas que corrigen y ponen los incentivos correctos para alcanzar los fines deseados.

Estas medidas, implementadas en entidades estatales, pueden observarse en las que en otros países pasaron por procesos de institucionalización exitosos. Uno de estos ejemplos es el funcionamiento de los Bancos Centrales para la forma de elección de sus directorios, constitución de Sociedades Anónimas con una participación significativa de los privados que entran a competir al mercado, en ambientes de elevada institucionalidad ya explicados, apertura de las empresas a fiscalización pública para viabilizar una estructura de premios y sanciones inmediatas a través del mercado (bolsa de valores local e internacional)

Finalmente, para limitar comportamientos adversos que provocan grandes pérdidas objetivas para el estado, en escenarios donde los entes privados pueden solucionar las necesidades que intentan atender las empresas estatales, se tiende a limitar la

presencia de empresas estatales en la economía.

¿Cómo plantean resolver estos problemas de “agencia” las empresas estratégicas estatales? ¿Cuáles de los puntos anteriormente citados fueron considerados a la hora de crear las empresas estratégicas estatales?

- **Los Precios⁴**

El otro justificativo para el impulso de las empresas objeto de este documento, es el de la estabilización de los precios. A esto, tenemos que decir que los precios, en un sistema donde los mercados operan para resolver la asignación de recursos sirven justamente como transmisores de información. En base a esa información, las nuevas decisiones de inversión, modernización, etc... se ejecutarán. De este proceso, en el que el sistema de precios opera sin distorsiones, resulta una asignación de recursos que enriquece a la economía en general y esta a su vez se distribuye entre los actores de ese proceso productivo.

Está ampliamente demostrado que los sectores donde el precio “podría” no reflejar toda la información debido a la presencia de externalidades o de estructuras de mercado monopólicas, la solución pasa por diseñar esquemas de subsidios dirigidos a la “demanda” y “emular la competencia” bajando las barreras de entrada, mejorando el ambiente de inversiones, la seguridad jurídica, etc... En ningún caso, la solución pasa por plantear competencia a través de la creación de empresas estatales.

Uno de los argumentos que se usa para el emprendimiento de estas empresas Estatales es la asimetría de información que tienen los privados para detectar las verdaderas necesidades de la población. No olvidemos sin embargo, que el Estado, o mejor dicho las

³ Foro Económico Mundial (2010): Reporte Mundial de Competitividad 2009-2010.

⁴Fontaine, Ernesto y Schenone, Osvaldo (2000) Nuestra Economía de Cada Día.

Políticas Públicas para la Libertad

personas que están a cargo de plantear estos proyectos y empresas también están sometidos a la asimetría de información para la toma de decisiones. Por este motivo, el plantear la creación de empresas estatales para “mejorar” el sistema de precios resulta algo en la práctica irrealizable. El remedio puede ser peor que la enfermedad, y basta con ver la historia de países de distintas culturas, distintos lugares geográficos, distintos momentos de la historia para comprobarlo.

4. ¿Cómo andamos en *Accountability*⁵?

La transparencia es una herramienta invaluable en la búsqueda efectiva de la rendición de cuentas que permite reafirmar el control de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder público y generar confianza en las instituciones

La *accountability* en el contexto analítico que enfoca el presente documento puede tener un doble significado en su traducción al español. Por una parte, significa que los políticos deben responder y ser responsables y consecuentes ante la sociedad que los eligió, y además, se refiere a la obligación que tienen de rendir cuentas sobre su actuación en la función pública. Se considera que la *accountability* es importante para un país porque permite que la ciudadanía adquiera confianza en las instituciones públicas y, por ende, mejore la efectividad de las políticas públicas.

En esta ocasión nos centramos en la transparencia de la administración pública; tema importante que permite reducir los espacios y oportunidades de corrupción, lo cual promueve el desarrollo institucional y mejora la asignación de los recursos. Para analizar la situación de nuestro país con respecto a esta temática, se pueden observar los indicadores de transparencia del sector público construidos por el instituto *Freedom*

House. Estos indicadores toman valores entre 1 y 7, donde valores cercanos a 1 muestran que el país no evidencia un desempeño responsable en la transparencia de la administración pública y; valores cercanos a 7 muestran un gobierno capaz de asumir con responsabilidad esta temática.

Como se puede observar en el cuadro N°4, Bolivia tiene una posición débil. Por ejemplo, en el tema la transparencia gubernamental Colombia, Perú y Ecuador muestran un mejor desempeño que Bolivia. Con respecto al ambiente para combatir la corrupción, Bolivia ocupa el último lugar de América Latina, el primer lugar es ocupado por Colombia, seguido por Perú, Honduras y Paraguay respectivamente. En el tema de la existencia de leyes, normas éticas y límites entre el sector público y privado se puede evidenciar que, Bolivia junto con Ecuador ocupan los últimos lugares de este indicador, el primer lugar lo ocupa Colombia.

Según los avances teóricos de la ciencia económica, el beneficio social de la información pública tiende a ser mayor que el costo social. Por lo tanto, la provisión de este bien demanda una participación más activa del Estado.

Cuadro N° 4: Indicadores de transparencia y *accountability*

País	La eficacia y responsabilidad del gobierno	La participación y vigilancia ciudadana	Ambiente para combatir la corrupción	Existencia de leyes, normas éticas, y límites entre los sectores público y privado	Ejecución de las leyes de lucha contra la corrupción	La transparencia gubernamental
Colombia	4.25	5.00	4.00	3.75	3.50	3.71
Peru	3.50	3.33	3.40	3.25	3.75	3.57
Paraguay	3.25	5.67	2.80	3.75	3.50	3.29
Honduras	2.75	4.00	3.20	3.25	3.25	2.86
Bolivia	3.50	5.00	2.40	3.00	3.50	3.43
Ecuador	2.75	5.00	3.00	3.00	2.50	3.71

Fuente: Freedom House. Countries at the Crossroads

Adicionalmente, se tiene que tomar en cuenta que la provisión de este bien tiene otra externalidad que amerita mayor esfuerzo del Estado. Esta externalidad se refiere a que, descubrir un acto corrupto ciertamente beneficiara a toda la sociedad porque evitará despilfarrar recursos públicos. Sin embargo,

⁵ POPULI, Asuntos Públicos No 47, noviembre 2007.

Políticas Públicas para la Libertad

los costos que asume la persona para descubrir ese acto, son costos privados que tendrá que asumirla ella misma. Por lo tanto, la motivación a descubrir dichos actos también estará influenciada por la magnitud de los costos privados que representa investigar algunas anomalías. En ese entendido, el esfuerzo que también debería asumir el Estado es tratar de reducir al mínimo, el costo de acceso a la información pública.

En breve, el Estado debería proveer la información pública y esta información debería ser de fácil - y no costoso - acceso para la ciudadanía. Esto permitiría incrementar la probabilidad de descubrir actos corruptos lo que desalentaría esta práctica.

¿Se tiene un plan para mejorar en estos aspectos? ¿La creación de empresas estatales tiende a empeorar nuestra situación dichos términos como país?

5. Conclusiones

Con el ánimo de enriquecer el debate público con respecto a la creación de las empresas estratégicas estatales, luego de un análisis a lo previsto en el Presupuesto General de la Nación 2010, surgen algunas preguntas sobre el fundamento técnico con el cuál se decidió su creación, sobre cómo se resolverán los problemas de conocimiento, incentivos y el rol del sistema de precios, y finalmente sobre los desafíos que nuestro país tiene en temas de *accountability*. La tarea pendiente de nuestros gobernantes, legisladores y hacedores de políticas públicas es intentar responder dichas preguntas dejando de lado consignas políticas.

Bibliografía

- "Buscando la diversificación e industrialización de la producción nacional". Revista Empresarial: Empresas Bolivianas. Año 3 No 22 Junio 2010.
- Fontaine, Ernesto y Schenone, Osvaldo (2000), *Las dos funciones de los precios*, Nuestra Economía de Cada Día, Capítulo 2, pp. 55-96.
- Foro Económico Mundial (2010): Reporte Mundial de Competitividad 2009-2010.
- Hayek, F.A., (1945) "El uso del conocimiento en la sociedad", *American Economic Review*, XXV, 4, septiembre de 1945, pp. 519-530.

- Populi (2007), "Promoviendo Políticas para Modernizar el Estado: Transparencia y Accountability", Asunto Público No 47.
- Revista Cash, Año VI, No 92, pp. 18-20.