

### “Estado Productor” en Bolivia: Cifras y Consecuencias.

*“Mientras más planifica el Estado más difícil le resulta a los individuos planificar.”*

*F.V. Hayek.*

#### 1. Introducción

¿Qué hace pensar al hacedor de la política pública que la creación y operación de empresas estatales generará un beneficio social mayor que aquel que pudieran generar las empresas privadas? ¿Los recursos que emplea el Estado en la puesta en marcha de empresas no tienen un uso alternativo, sobretodo en la provisión de bienes públicos, tarea en la que el Estado tiene ventajas comparativas por encima del privado? ¿Acaso no es recomendable que, al igual que lo hace todo proyecto privado, las empresas públicas presenten a los interesados, es decir, a la sociedad en su conjunto, sus proyectos públicos y se realice una evaluación social de dichos proyectos?

El Centro de Estudios POPULI ha venido poniendo en el tapete todas estas preguntas con la finalidad de elevar el nivel de debate técnico sobre el rol del “Estado Productor” en Bolivia<sup>1</sup>. En esta oportunidad retomamos el debate puntualizando lo siguiente: i) ¿Cuán grande es el tamaño del “Estado Productor”?; ii) ¿Cómo está financiando el Banco Central de Bolivia al “Estado Productor”?; y iii) ¿Cuáles son los resultados que debiéramos esperar, en términos de resultados económicos y bienestar material, a la luz de la ciencia económica y la evidencia empírica?

#### 2. El tamaño del “Estado Productor”

Sin duda que la política económica del actual gobierno se ha enfocado en dar un rol cada vez más protagónico al Estado en lo que se refiere a las actividades productivas o generadoras de riqueza. Para dar algunas luces acerca de la magnitud de esta política, analizamos el Presupuesto General del Estado (PGE) durante los últimos años, ya que en el mismo, se debería esperar, se refleja los objetivos de política económica que tiene el gobierno.

La participación del Estado en la economía durante los últimos cinco años, según estimaciones del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, se ha ido incrementando paulatinamente<sup>2</sup>. Esto también se refleja en los recursos que cada año el gobierno destina al PGE. En el Gráfico 1 se muestra el comportamiento del PGE en la última década en relación a la actividad económica (PIB) proyectada en el mismo PGE.

Entre los años 2001-2006, en promedio, los recursos destinados anualmente al funcionamiento del aparato estatal representaban un 53% de la actividad económica proyectada, y luego, desde el año 2007, la cifra ha aumentado, en promedio, a más del 76% cada año; de hecho, el PGE 2011 representa más del 82% del PIB proyectado. Adicionalmente, el crecimiento

<sup>1</sup> POPULI: Asunto Público N° 15; Asunto Público N° 36; Asunto Público N° 80; Asunto Público N° 103.

<sup>2</sup> El gobierno ha mencionado que en la década pasada el gobierno participaba en menos del 10% del PIB nacional y ahora participa en aproximadamente 25%.

# Políticas Públicas para la Libertad

promedio inter-anual del PGE durante los últimos cinco años ha sido 24% en términos nominales y 17% en términos reales, lo que contrasta al crecimiento económico promedio interanual en los últimos cinco años de 4,7% cada año.

Una de las razones por la cual el gobierno puede llevar a cabo este tipo de políticas se explica, por un lado, por el aumento importante que han tenido los ingresos fiscales desde el año 2006, como consecuencia de la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) (Ley 3058) y el ingreso por ventas de hidrocarburos que se contabilizan como ingresos fiscales debido al paso de YPFB a la administración estatal. Así, los ingresos del estado en los últimos cinco años han aumentado, en promedio, a un ritmo de 20% en términos nominales y 13% en términos reales cada año, ritmo similar al que ha crecido el PGE cada año.

Pero, por otro lado, este mayor incremento del aparato gubernamental se debe a que el Estado ha decidido participar en la actividad económica como productor. Desde el año 2006 los recursos que el PGE ha destinado a las empresas estatales han pasado de 556 millones de dólares a 9,024 millones de dólares en el 2011, lo que significa un incremento promedio de 75% en términos nominales y 68% en términos reales, cada año. Si en el año 2006 el “Estado Productor” representaba 9,7% del PGE, su participación ha ido en aumento y actualmente representa el 53,4% del aparato estatal (Gráfico 2).

### 3. El financiamiento del “Estado Productor” a través del Banco Central de Bolivia

La Ley N° 1670 del BCB en su artículo 22 dice que el ente emisor no podrá otorgar créditos al Sector Público o contraer pasivos contingentes a favor del mismo, y sólo lo podrá hacer en caso de calamidades públicas, conmoción interna o internacional; y para necesidades transitorias de liquidez en el marco del programa monetario. Sin embargo, desde el 2008 el BCB ha venido otorgando líneas de

crédito al TGN para distintos fines, que inicialmente se muestran contrarios a los puntualizados en la normativa anteriormente citada.

Gráfico 1. Comportamiento del PGE en relación al PIB proyectado y en niveles

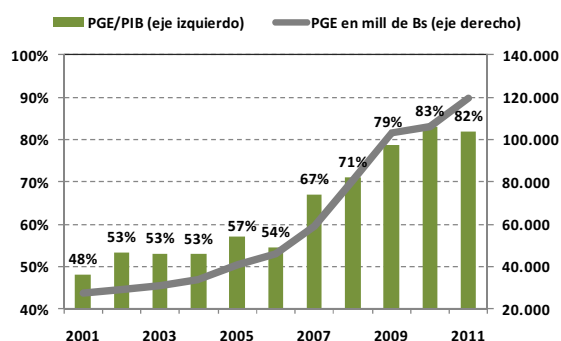
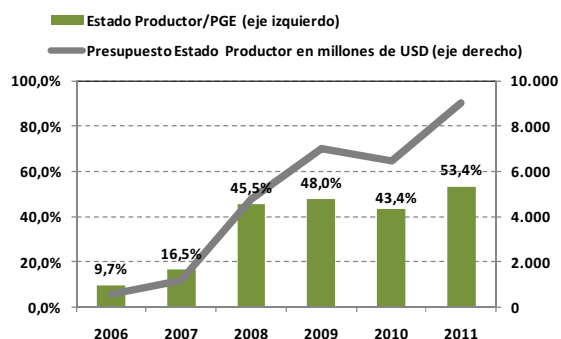


Gráfico 2. Presupuesto del Estado Productor en relación al PGE y en niveles



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El primer crédito del BCB al TGN se realizó en base a la aprobación del D.S. 29438, donde se declaraba situación de desastre natural al territorio nacional por efectos negativos del “Fenómeno La Niña 2007-2008”. Este crédito fue autorizado por la Resolución de Directorio del ente emisor N°024/2008. La línea de crédito fue de 600 millones de dólares, y hasta el 31 de diciembre de 2010 se han desembolsado

## ***Políticas Públicas para la Libertad***

---

alrededor de 300 millones de dólares. Revisando las normativas mencionadas no existe un detalle acerca del destino que se espera para estos recursos que falta desembolsar, y peor aún, tampoco se ha podido conocer en qué se ha utilizado los 300 millones de dólares ya desembolsados. Es válido, por ende, pensar que parte de estos recursos han sido destinados a fortalecer la consolidación de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), ya que la misma, según su Decreto Supremo de creación, tiene el objeto de apoyar la producción y comercialización agropecuaria, además de intervenir en el mercado para, a criterio de la normativa, estabilizar los precios y las cantidades.

El segundo crédito del BCB al Sector Público se basó en la Ley Financial de 2009, que autorizaba al BCB otorgar hasta 1,000 millones de dólares a YPFB con el objeto específico de financiar proyectos de inversión en el sector de hidrocarburos. Luego, en Agosto de 2010 se realizó una adenda a este contrato, se cambió la denominación monetaria a bolivianos y se disminuyó el monto de crédito a 700 millones de dólares. Según información de Notas de Prensa del BCB, hasta la fecha se ha desembolsado cerca de 63 millones de dólares, restando desembolsar 637 millones de dólares. El BCB, de acuerdo con lo estipulado en el contrato del préstamo, utiliza parte de las Reservas Internacionales para cumplir con este préstamo.

El tercer crédito del BCB al Sector Público se basa en la Ley Financial 2010, que autoriza al BCB el financiamiento de hasta 1,000 millones de dólares a favor empresas estatales, cuya contraparte es el Tesoro General del Estado. Los recursos en este caso también provendrían de las Reservas Internacionales. Según Notas de Prensa del BCB, bajo esta normativa ya se ha firmado tres líneas de crédito entre empresas estatales y el BCB. En primer lugar, se ha comprometido 176 millones de dólares a favor de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENDE), de este monto, hasta la fecha 9.3 millones de dólares ya han sido desembolsados. En segundo lugar, se ha

firmado una línea de crédito de 120 millones de dólares con la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL); y por último se ha firmado una línea de crédito con la Empresa Agroindustrial San Buenaventura (EASBA) por 180 millones de dólares.

Finalmente, la Ley Financial 2011, autoriza al BCB la otorgación de hasta un tercio de las Reservas Internacionales, excluido el oro, para financiar a empresas estatales. Al nivel de reservas del 30 de abril de 2011, este monto alcanza cerca de 3,000 millones de dólares. Sobre la utilización de estos recursos, se ha mencionado que se está trabajando sobre una “Ley Productiva Agropecuaria” donde se crearían empresas estatales agrícolas con parte de estos recursos<sup>3</sup>.

En definitiva, las normativas entre los años 2008-2011 que hemos mencionado obligan al BCB financiar al “Estado Productor” con cerca de 5.300 millones de dólares, y si no tomamos en consideración el Crédito de Emergencia del “Fenómeno La Niña 2007-2008”, debemos considerar un monto de 4.700 millones de dólares; recordemos que estos recursos deben provenir de las Reservas Internacionales. Hilando un poco más fino, el BCB ya ha firmado contratos de préstamo por 1.776 millones de dólares, de los cuales 1.176 millones de dólares corresponden a empresas estatales, y el resto corresponde al monto contratado bajo el Crédito de Emergencia en 2008. De igual manera, el BCB ya ha desembolsado 370 millones de dólares, de los cuales 70 millones de dólares corresponden al financiamiento de empresas estatales; de hecho 63 millones de dólares corresponden a YPFB y 9 millones de dólares a ENDE; por último, destacar que de los contratos ya firmados de préstamo resta que el BCB desembolse 1.407 millones de dólares, de los cuales sólo 21% corresponde

---

<sup>3</sup> Ver: <http://www.paginasiete.bo/2011-05-16/Economia/Destacados/67Eco01140511LUN16.aspx>

# Políticas Públicas para la Libertad

---

al Crédito de Emergencia de 2008 y el resto a empresas estatales.

## 4. Las consecuencias del “Estado Productor”

Para hablar de las consecuencias del “Estado Productor” retomamos las preguntas que nos hemos planteado al comienzo de este análisis.

*¿Qué hace pensar a los gobernantes que la creación y operación de empresas estatales generará un beneficio social mayor que aquel que pudieran generar las empresas privadas?*

Si bien las empresas públicas no son peores o mejores que las privadas, existen, en la práctica, diferencias como:

- **El cumplimiento de las reglas que norman el comportamiento de las mismas:** Los gobiernos tienden a ser estrictos en el cumplimiento de las reglas en el sector privado, pero son muy flexibles con las empresas estatales, especialmente en nombre del interés público y del alcance social de éstas. Esto se manifiesta en particular en la respuesta de los funcionarios y en el sistema de incentivos-castigos en función del rendimiento financiero de las empresas. De esta constatación surge la necesidad de mantener entidades reguladoras autónomas, aún en presencia de un fuerte “Estado Productor”.
- **La capacidad de selección de personal:** Por lo general, el privado elige mejor sus administradores y dirigentes. En cambio, las empresas públicas tienden a enfrentarse a presiones partidarias de sus militantes políticos para ofrecer puestos de trabajo en las futuras empresas públicas. Esta no es una característica única de Bolivia, ni del gobierno actual, sino, es una característica que se presentó a lo largo de la experiencia nacional y también, internacional.
- **Las decisiones en función del interés técnico vs. el interés político:** Las

decisiones administrativas de las empresas públicas fácilmente pueden ser asumidas bajo la injerencia política, o las presiones gremiales, fenómenos no muy extraños a la realidad boliviana, y que pueden afectar la solvencia de las empresas públicas. En cambio, las empresas privadas difícilmente pueden asumir decisiones administrativas bajo injerencias políticas.

Si bien es cierto que tanto las empresas públicas y las empresas privadas podrían operar eficientemente en un marco de reglas coherentes y mecanismos de control efectivos, el hecho es que es muy difícil hacer cumplir normas a las empresas estatales, peor aún cuando las instituciones fiscalizadoras están bajo el control y la injerencia del gobierno de turno, sin mencionar las presiones sociales y regionales.

*¿Los recursos que emplea el Estado en la puesta en marcha de empresas no tienen un uso alternativo, sobretodo en la provisión de bienes públicos, tarea en la que el Estado tiene ventajas comparativas por encima del privado?*

Uno de los riesgos más importantes que se tiene cuando el Estado asume el rol productor en una economía es que se descuida la provisión de los demás bienes públicos. Es decir, el Estado, al concentrarse en temas productivos y de coyuntura económica, tiende a descuidar la necesidad de progreso en el ámbito institucional, la construcción de un sistema legal sólido y transparente, la necesidad de combatir la corrupción y seguridad ciudadana. Así también, se tiende a descuidar las reformas necesarias para mejorar el sistema educativo y de salud en todo el territorio nacional.

Por supuesto, no es la intención del Estado descuidar la provisión de los bienes públicos señalados anteriormente, sin embargo, la realidad enseña que los recursos son escasos y en la medida en que se concentran los recursos humanos y financieros del

# Políticas Públicas para la Libertad

---

Estado en sectores empresariales, es obvio que éstos no estarán disponibles para los sectores en que el Estado es insustituible.

Bajo ese escenario, el “Estado Productor” tiene menos recursos para mejorar la institucionalidad de un país, modernizar el sistema judicial, desarrollar sistemas de educación y salud de calidad. Por lo tanto, la estructura de incentivos que se forma no promueve un país dedicado a la producción y progreso, más al contrario tiende a formarse incentivos para que la búsqueda de rentas y privilegios del Estado sean mayores, lo cual perjudica la buena asignación de los recursos.

*¿Acaso no es recomendable que, al igual que lo hace todo proyecto privado, las empresas públicas presenten a los interesados, es decir, a la sociedad en su conjunto, sus proyectos públicos y se realice una evaluación social de dichos proyectos?*

Una de las preguntas que surge de la distribución de los montos a las empresas estatales es qué tipo de análisis 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 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).

Con esta metodología 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.

## 5. Conclusiones

En este análisis hemos buscado comprender en primer lugar la magnitud del “Estado Productor” en Bolivia, en términos del Presupuesto General del Estado de los últimos años que, se supone, refleja los objetivos de política económica que tiene el gobierno; así también hemos analizado los montos de financiamiento del Banco Central de Bolivia al “Estado Productor”; y finalmente, hemos visto las consecuencias de este tipo de política en base a algunas preguntas que el Centro de Estudios POPULI ha venido proponiendo como puntos de debate en la agenda de política pública.

Observamos que el tamaño del “Estado Productor” en Bolivia es cada vez más grande y los recursos destinados a las empresas estatales están creciendo anualmente a tasas elevadas. El BCB tiene contratados montos de préstamos con empresas estatales que comprometen las Reservas Internacionales en caso el sector externo no sean tan favorable como hasta ahora lo ha sido para el país.

Finalmente, vemos que es muy difícil hacer cumplir normas a las empresas estatales, peor aún cuando las instituciones fiscalizadoras están bajo el control y la injerencia del gobierno de turno, sin mencionar las presiones sociales y regionales. La estructura de incentivos que se forma bajo una política de “Estado Productor” no promueve un país dedicado a la producción y progreso, más al contrario tiende a formarse incentivos para que la búsqueda de rentas y privilegios del Estado

# ***Políticas Públicas para la Libertad***

---

sean mayores, lo cual perjudica la buena asignación de los recursos.

## **Bibliografía**

- Ley Financial 2008, 2009, 2010, 2011:  
[www.economiayfinanzaspublicas.gob.bo](http://www.economiayfinanzaspublicas.gob.bo).
- UDAPE: Dossier de Estadísticas Económicas y Sociales.
- POPULI: Asuntos Públicos N° Asunto Público N° 15; Asunto Público N° 36; Asunto Público N° 80; Asunto Público N° 103.