

Análisis del Plan Nacional de Desarrollo I: ¿La Vieja Historia del Estado Productor?

1. Plan Nacional de Desarrollo y el Estado productor: Buenos propósitos pero malas decisiones.

Luego de seis meses de administración gubernamental, finalmente el Ministerio de Planificación presentó ante la opinión pública el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual orientará el accionar del gobierno durante los próximos cinco años. Desafortunadamente, las políticas anunciadas a implementar tienden a presentar limitadas innovaciones reflexivas, y más al contrario existe una fuerte tendencia para volver a retomar posturas de políticas públicas que no tuvieron efectos positivos en nuestro país. La figura del Estado productor retorna con un gobierno que controla y administra aquellas empresas que operan en los sectores que los planificadores gubernamentales consideran estratégicos.

Concretamente, una de las principales políticas del gobierno es la refundación y el fortalecimiento de aquellas empresas estatales que tuvieron problemas de asignación de recursos en décadas pasadas: La Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE). ¿Porqué estas empresas? El PND sostiene que el sector minero, el sector de hidrocarburos y el sector eléctrico son considerados sectores estratégicos por que generan beneficios elevados que deberían ser absorbidos por el gobierno ¿Porqué el gobierno necesita esos recursos? El PND sostiene que la administración estatal de esas empresas permitiría al gobierno aprovechar los

recursos extras de esos sectores para poder canalizarlos hacia otros sectores de la economía que los planificadores gubernamentales consideren prioritarios y/o necesitados.

Ambas respuestas gubernamentales parecen ser convincentes en una primera aproximación, pero analizando más a fondo esos argumentos, parecen ser menos robustos. Primero. Es cierto que los sectores de minería, hidrocarburos y electricidad tienen un beneficio potencial elevado, al menos cuando se los compara con la rentabilidad observada por los otros sectores de la economía boliviana. Pero, para hacer efectivo y real ese beneficio potencial se requieren unas condiciones especiales: (1) Administración eficiente y transparente, (2) tecnología adecuada, (3) institucionalidad con incentivos correctos, (4) capacidad de financiamiento e inversión, (5) capital humano capacitado y con experiencia, entre otros. Sin estos requisitos indispensables, es difícil que los beneficios potenciales de los sectores puedan ser obtenidos, es decir, la carencia de estos promovería la mala asignación de los recursos, y por ende, podría empobrecer aún más a nuestro país en el mediano plazo.

Segundo. Es cierto que se necesita promover los otros sectores de nuestra economía, es decir, redistribuir los recursos de una forma más equitativa, en el sentido que se puedan igualar las oportunidades. Evidentemente, la participación del gobierno es vital para lograr dicho objetivo. Pero, hay que tener en cuenta que la participación gubernamental no necesariamente involucra la operación de empresas públicas ya que, el Estado puede regular y cobrar impuestos de una forma eficiente y efectiva de tal manera de que se

Políticas Públicas para la Libertad

obtengan mayores recursos para el erario nacional que los que obtendría operando por sí mismo algunas empresas públicas.

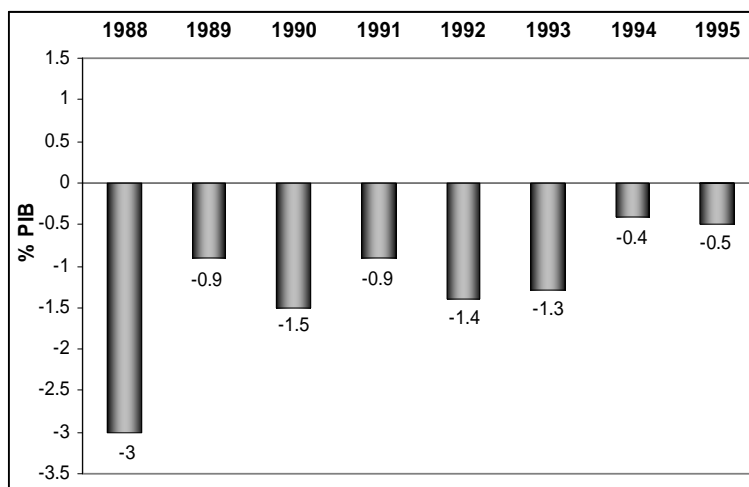
Según el análisis gubernamental, el sistema basado en impuestos permitía que las empresas privadas aporten pocos recursos al erario estatal, esto debido a la mala regulación de las entidades encargadas. Lo paradójico de ese análisis es que la respuesta más lógica para solucionar ese problema es que el Gobierno mejore, transparente y refuerce las entidades reguladoras y fiscalizadoras, y no así, vuelva a la operación de empresas públicas que en el pasado sirvieron para otros fines.

2. ¿Por qué es importante la eficiencia económica para lograr mayores beneficios para el Estado?

Los resultados que ahora se presentan en los sectores de hidrocarburos, electricidad y minería son fruto de un importante conjunto de políticas administrativas, inversiones y utilización de tecnología que ha adoptado la empresa privada en los últimos 10 años. Es decir, el incremento de reservas de gas natural de 5.69 TCF en 1997, a 48.7 TCF en el 2005, el incremento de la capacidad efectiva de generación de 714.2 MW en el 1997, a 1035 MW en el 2004, etc. responden necesariamente a las mejoras continuas en la productividad de las empresas privadas. En ese marco, la eficiencia en la asignación de los recursos y de las inversiones es determinante para poder elevar las posibilidades de generación de riqueza para el país en su conjunto. ¿Las empresas públicas podrían operar con esos niveles de eficiencia? La respuesta es incierta, pero el presente y la experiencia empírica sugiere que las restricciones que enfrentaron y enfrentarán las empresas públicas en cuanto a inversión, tecnología, capital humano e institucionalidad fueron y podrían ser importantes para la buena

asignación de los recursos. En el gráfico N° 1 y el Cuadro N° 1 se puede apreciar los estados financieros de las empresas públicas y el déficit que generaban para el TGN. ¿Qué podría asegurarnos que a lo largo del tiempo las nuevas empresas públicas no terminarán convirtiéndose en empresas deficitarias? Absolutamente nada, los gobiernos cambian en el tiempo y la incertidumbre es mayor.

Gráfico N° 1: Empresas Públicas: Déficit Global (% del PIB)



Fuente.- Pacheco (2004)

Cuadro N°1: Superavit/(Déficit) Global de las Empresas Estatales que se Capitalizaron 1990-1995 (Millones Us\$)

EMPRESAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995
YPFB	(46.2)	(39.5)	(42.0)	(49.0)	(38.3)	8.8
ENTEL	(12.3)	(2.4)	9.0	(12.7)	1.8	6.6
ENDE	2.8	(7.8)	(29.4)	4.1	15.8	(16.3)
ENFE	(17.5)	(3.5)	(4.1)	(10.4)	(3.3)	(7.6)
LAB	ND	ND	(11.8)	(31.8)	(10.8)	(6.2)
TOTAL	(70.3)	(53.2)	(78.3)	(99.8)	(34.8)	(14.7)

Fuente.- Pacheco (2004)

• Algunos apuntes específicos del Plan Nacional de Desarrollo

Sector Eléctrico

La intervención gubernamental en el sector eléctrico fue sustentada por críticas en el tema de la cobertura eléctrica y la calidad del suministro, especialmente, en las zonas rurales. Esta crítica es relativamente válida, pero antes hay que recordar que cuando operaba la

Políticas Públicas para la Libertad

empresa estatal, ENDE, el incremento de la cobertura en el área rural que mostró esa empresa pública fue mucho menor al incremento de la cobertura rural que se evidenció con la participación de la empresa privada. UDAPE (2006) mostró que en 1976 la cobertura del área rural fue de 6.8% y en 1997 fue de 13.7%, es decir, transcurrieron 20 años de administración pública y la cobertura en el área rural solamente se incrementó en un 6.9%. En cambio, con la participación de la empresa privada en el sector, la cobertura en el área rural se incrementó desde 13.7% en 1997 hasta 28.3% en el 2003, es decir, en 6 años de participación de la empresa privada la cobertura en el área rural se incrementó en más del 11%. Adicionalmente, se tiene que tener en cuenta que los precios en el mercado mayorista y minorista disminuyeron en un 48% y 14% respectivamente, desde 1998 cuando se permitió la participación de la empresa privada hasta el 2004. ¿Esto es suficiente? Por supuesto que no, existe un 70% de personas en el área rural que no cuentan con servicio eléctrico y necesitan que el gobierno atienda sus demandas. Recordemos que cuando se dice que el gobierno debe atender las demandas no significa que el gobierno opere con una empresa pública, sino que se deben crear los instrumentos necesarios para promover la participación privada en la atención de este servicio y focalizar los subsidios estatales a los sectores más necesitados. Por cierto, la tarifa dignidad, promovida por el gobierno actual, no está dirigida hacia los sectores más pobres del país ya que, los más pobres todavía no cuentan con el servicio eléctrico.

Sector Minero

Las reformas que se plantean en el sector minero tienden a ser un poco ambiguas ya que, por un lado, se intenta fomentar la ayuda estatal hacia las empresas mineras a través de COMIBOL y la creación de fondos de ayuda, y por otro lado, se presentan proyectos normativos que proponen el incremento de impuestos en el sector, la reducción de concesiones mineras, y la

mayor competencia del gobierno a través de COMIBOL. Para tratar de analizar las consecuencias de esas políticas es necesario aclarar algunos puntos del sector minero.

(1) El sector minero es bastante vulnerable a los shocks externos ya que, los precios de los minerales son bastante volátiles. En los últimos años ha existido una tendencia creciente de los mismos debido principalmente al incremento de la demanda de minerales de China e India. ¿Esa tendencia permanecerá en el mediano plazo? La incertidumbre es muy alta y depende del comportamiento y la demanda de esas economías. Sin embargo, el gobierno Chino anunció implementar medidas para no seguir sobrecalentando su economía, lo que conllevaría una disminución de la tasa de crecimiento de la demanda de minerales, y consiguientemente la tendencia de los precios ya no sería netamente creciente. Por lo tanto, el riesgo en el sector tiende a ser más elevado. Ahora bien, queda una pregunta ¿Es conveniente exponer los recursos de los bolivianos a tan elevado riesgo con la creación de una empresa estatal?

(2) ¿Cuál ha sido la experiencia boliviana para manejar ese tipo de riesgos? La experiencia boliviana de las empresas estatales no ha sido una de las más alentadoras en la administración de empresas públicas. COMIBOL se vio afectada por expansiones burocráticas y presiones políticas que limitaron la capacidad de inversión en innovación tecnológica y exploración, lo cual causó mayor rigidez de respuesta ante shocks de precios. Por ejemplo, cuando los precios de los minerales disminuían los ingresos de COMIBOL también lo hacían, pero el nivel de gastos tendía a permanecer rígido provocando déficit empresarial. Pacheco (2004) sostiene que entre 1980 y 1986 las pérdidas acumuladas de COMIBOL fueron superiores a los USD 500 millones.

Sector Hidrocarburos

En lo que se refiere a los cambios en el sector de hidrocarburos, un punto en el cual se debería tener cuidado es que el gobierno espera absorber en el mediano plazo el ahorro que generaría YPFB para que luego el mismo pueda

Políticas Públicas para la Libertad

destinar esos recursos a otros sectores que los planificadores crean estratégicos. (1) Con esta propuesta se corre el riesgo de que el gobierno de turno pueda asumir decisiones en base a criterios políticos en lugar de criterios económicos, lo cual terminaría afectando negativamente la administración e inversión de YPF. (2) En el mediano plazo también se requerirá niveles de inversión en exploración y explotación si se quiere incrementar la producción, y también, incrementar el stock de reservas para la producción del largo plazo. Es decir, en el mediano plazo también se requerirán recursos para invertirlos en el sector. Y, si el gobierno dispone el ahorro de mediano plazo de YPF las probabilidades de mayor inversión disminuirían, por lo tanto, los beneficios de mediano y largo plazo de los bolivianos estarían en riesgo.

Empresas Estatales en el Mundo

¿La mala asignación de las empresas públicas es solamente una característica de las empresas públicas bolivianas? La respuesta es NO. En palabras del destacado Phd. Sala-i-Martin, de la Universidad de Columbia, *las empresas públicas no funcionan ni en Europa ni en Latinoamérica*¹, y según Claro (2003) tampoco en China. Para precisar algunas experiencias cercanas a Bolivia, se puede citar el caso de la empresa estatal venezolana PDVSA que según González (2006) entre el 2001 y el 2006 esta empresa tuvo una pérdida de producción de petróleo de 842.000 barriles diarios ya que, su producción declinó en los últimos 5 años de 3.342.000 a 2.500.000 barriles diarios de petróleo. En el sector minero, LyD (2005) sostiene que el crecimiento en productividad que presentaron las empresas privadas fue mayor al crecimiento en productividad de CODELCO, la empresa minera estatal de Chile. CODELCO incrementó su producción en un 8.8%, y sus costos operacionales en un 53.4%. Y, la minería privada aumentó su producción en un 16.8% y sus costos operacionales en un 27.5%.

3. ¿Por qué persisten los malos resultados en las empresas públicas?

Existe un tradicional conflicto de intereses que se debaten los gobiernos respecto a los objetivos de las empresas públicas. Es decir, persiste una disyuntiva entre el interés político y el interés económico. Y, generalmente los gobiernos terminan privilegiando los objetivos políticos que demandan diversos grupos de presión. Por supuesto, en desmedro de la eficiente administración de las empresas públicas, lo que termina generando monopolios de mercados, falta de inversión, redistribución regresiva, déficit fiscal e impuesto inflación. En fin, un conjunto de efectos que nuestro país ya ha experimentado, y significaron altos costos sociales y económicos, pagados por los contribuyentes.

4. Conclusiones

El Plan Nacional de Desarrollo busca promover políticas públicas poco reflexivas, en el sentido de que no prevé formar una institucionalidad que evite cometer los mismos errores de décadas pasadas. Es fundamental que los bolivianos reciban mayor beneficio de la explotación de sus recursos naturales, eso no significa el resurgimiento de empresas públicas que desaprovechen los recursos, sino, que se establezca un marco que permita administrar eficientemente los recursos, pero simultáneamente el gobierno ejerza su rol fiscalizador y regulador con eficiencia y responsabilidad.

Políticas Públicas para la Libertad

Bibliografía

- Claro, S. 2003. *25 Años de Reformas Económicas en China: 1978-2003*, Centro de Estudios Públicos, Estudios Públicos N° 91.
- González, D. 2006. *El Estado Impropio y el Petróleo*. www.independent.typepad.com
- LyD 2005. *CODELCO: Más Antecedentes sobre Eficiencia y Productividad*, Temas Públicos N° 730. www.lyd.org
- Pacheco 2004. *En Defensa de la Racionalidad*. Fundación Milenio, La Paz, Bolivia. www.fundacion-milenio.org.bo
- Ministerio de Planificación 2006. *Plan Nacional de Desarrollo*, La Paz-Bolivia. www.planificacion.gov.bo
- UDAPE 2006. *Análisis del Sector Hidrocarburos, Eléctrico y Minero*. La Paz, Bolivia. www.udape.gov.bo
- Ministerio de hidrocarburos 2006. Estadísticas. www.hidrocarburos.gov.bo

¹ Xavier Sala-i-Martin 2006. *La Maldición de los Recursos Naturales*
<http://www.columbia.edu/~xs23/catala/articles>