
EL ESTADO EN LA ECONOMÍA

¿Cómo salir del ciclo
privatización-nacionalización-privatización?



Fernando Molina (ed.)
Samuel Doria Medina – Henry Oporto

EL ESTADO EN LA ECONOMÍA

¿Cómo salir del ciclo
privatización-nacionalización-privatización?

*Fernando Molina (ed.)
Samuel Doria Medina - Henry Oporto*



Sumario

Presentación	5
El ciclo privatización-nacionalización-privatización (y cómo salir de él) <i>Fernando Molina</i>	7
El mito de Sísifo en los Andes <i>Henry Oporto</i>	27
El desafío de hacer empresas estatales eficientes <i>Samuel Doria Medina</i>	63

EL ESTADO EN LA ECONOMÍA **¿Cómo salir del ciclo privatización-nacionalización-privatización?**

©Fernando Molina (ed.) - Samuel Doria Medina - Henry Oporto

Diseño: Percy Mendoza
Impresión: XXXXXXXX

Editores: Ediciones Pazos Kanki

Depósito Legal: 4-1-1430-10

Impreso en Bolivia
2010

Presentación

Este pequeño libro presenta las ponencias y un trabajo generado por un debate organizado por la Fundación Pazos Kanki en abril de 2010, en torno a la necesidad de repensar el papel del Estado en la economía, para responder a las nuevas políticas que se vienen aplicando en el país y a la luz de la experiencia nacional sobre el tema.

Los dos primeros trabajos tienen una dimensión histórica: muestra que la economía del país, basada íntegramente en los recursos naturales, ha intentado aprovecharlos por dos vías opuestas, cada una con sus pros y sus contras, y ambas igualmente insostenibles a largo plazo: la nacionalización y la privatización de la industria extractiva. Estos artículos plantean algunas premisas generales para pensar una alternativa frente a esta inexorable y destructiva sucesión pendular.

También proponen la necesidad y la posibilidad de idear y construir empresas estatales que reúnan en un solo haz una alta legitimidad política y los requisitos técnicos y productivos que son imprescindibles en el mundo de alta competitividad en el que vivimos, de modo que se conviertan en empresas sostenibles.

Hasta aquí, los trabajos preparados por los consultores de la Fundación. El tercer capítulo lo ocupa un aná-

lisis de Samuel Doria Medina, quien asistió al mencionado debate de abril y, en ese contexto, criticó la gestión actual de una de las más importantes empresas nacionalizadas, Entel, y señaló los factores de política empresarial y gobierno corporativo que pueden hacer la diferencia entre una gestión exitosa y una fracasada como la que al parecer será la de nuestra principal compañía de telecomunicaciones. Luego del debate, Doria Medina nos ofreció plasmar su intervención en un texto y lo hizo, lo que le agradecemos sinceramente.

En conjunto, estas intervenciones permiten iniciar la discusión que será clave en los próximos años: cómo lograr una combinación entre lo aprendido en asuntos empresariales y económicos en los años 90, con las nuevas sensibilidades políticas del pueblo boliviano. La solución parece ser un modelo híbrido, que combine la acción del Estado con un manejo eficiente y lucrativo de las empresas. Pero esta declaración es todavía muy general y, además, no sabemos si será políticamente viable en algún momento. De ahí la importancia de precisarla y someterla a la observación crítica del público.

FUNDACIÓN VICENTE PAZOS KANKI
La Paz, agosto de 2010

El ciclo privatización-nacionalización- privatización (y cómo salir de él)

FERNANDO MOLINA¹

Una sola teoría “unificada” no puede dar cuenta simultánea del desarrollo en los países avanzados y en los países subdesarrollados, porque el subdesarrollo no es una etapa previa dentro de un proceso que conduce necesariamente a la economía a un nivel similar al europeo o estadounidense. Es una condición estructural que puede perpetuarse incluso después de mucho tiempo y de un crecimiento general de la población, el capital y los recursos disponibles.²

Tampoco existe una sola teoría que explique el subdesarrollo en general, porque los países subdesarrollados son distintos entre sí. Hay muchas diferencias entre los Nuevos Países Industriales, como Brasil o Taiwán, los Países Menos Avanzados, como Haití o Malawi, los países sudamericanos, en general, y Bolivia, en particular. También hay elementos comunes entre todos ellos.³

1 Periodista y escritor. Autor de *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales* (2009).

2 Pablo Bustelo, *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid, Síntesis, 1999.

3 Op. cit.

En Bolivia, el subdesarrollo implica dualidad económica: la condición estructural del país es bipartida. Por una parte, un sector dinámico (de gran productividad), dependiente de los recursos naturales, que genera excedentes relativamente importantes: la esfera minera y petrolera. Por otra parte, un conjunto de sectores de escasa capacidad productiva, que no recibe los excedentes del sector dinámico más que de forma tangencial: la esfera agrícola, artesanal, comercial minorista, semi-industrial. En otras palabras: un área económica de alta rentabilidad, con un “núcleo extractivo”, separada de otra área mucho mayor de baja o nula rentabilidad. Esto ya ocurría con el Potosí del siglo XVII (y el circuito Potosí-Sucre-Cochabamba-La Paz-Callao, que excluía al resto de Charcas) y continúa sucediendo hoy.

La solución obvia al problema del subdesarrollo consiste en encontrar una forma de equilibrar esta situación, es decir, de extender la prosperidad de forma más uniforme. Superar la dualidad por la homogeneidad. A lo largo de la historia, se han ensayado dos clases de mecanismos para hacerlo.

Aquí hay que tomar en cuenta que el “núcleo extractivo” que ocupa el centro del sector dinámico de la economía no es autosostenible, ya que las materias primas se agotan, sus precios suben y bajan y las utilidades son trasladadas fuera. Por esta razón, a veces el sector dinámico disminuye de tamaño y se descapitaliza, en especial cuando un núcleo extractivo tradicional desaparece y deja paso a otro. En su forma más general y aguda, esto ocurrió dos veces en la historia del país: con la gran crisis de la plata de mediados del siglo XIX, des-

pués de la Guerra de la Independencia, y con la crisis del estaño en la mitad de los años 80 del siglo XX. En esos momentos, el país pareció no tener medios para mantenerse a sí mismo.

En el contexto de estas dos crisis emerge lo que podemos llamar la “tesis librecambista del desarrollo boliviano”, una de las dos más importantes de la historia del pensamiento nacional. Esta tesis plantea lo siguiente: a) hay que recapitalizar el sector dinámico para relanzar o reinventar su núcleo extractivo, b) como ésta es una tarea que supera la capacidad boliviana de ahorro, se necesita *inversión extranjera*, c) la inversión extranjera se alojará, claro, en las zonas del territorio nacional provistas de recursos naturales no renovables: por tanto, se debe permitir la actividad extractiva privada, d) mientras más permisivo sea el país con los inversionistas extranjeros, más altas serán las tasas de inversión y, por tanto, la producción de bienes exportables y la renta que percibirá el país por ellos, e) ulteriormente, esta renta se convertirá en inversiones en otras actividades conexas, como industrias y servicios destinadas a alimentar el núcleo extractivo, f) así se producirá un crecimiento del sector dinámico, el cual a su vez actuará, por “goteo” (*trickle-down*), sobre el resto de la economía, g) se producirá el desarrollo integral del país.

Las siguientes citas ilustran esta tesis para los dos periodos liberales: 1900-1930 y 1985-2003:

- “La minería seguirá siendo la base de la soberanía económica internacional de Bolivia... La nueva etapa de la minería nacional será la implantación de la industria metalúrgica. La extracción de la materia prima y su

actual elaboración mecánica conducirán lógicamente a la fundición de los minerales de estaño, plata, cobre, zinc, etc. El petróleo y la electricidad realizarán esta etapa de industrialización de nuestras variadas y abundantes materias primas... Estamos frente a la más sorprendente transformación del país. La minería y la agricultura amalgamadas en una nueva armonía causal, crearán la gran industria manufacturera llamada a consolidar la independencia económica de Bolivia.” (Casto Rojas, ministro de Economía y teórico del período liberal).⁴

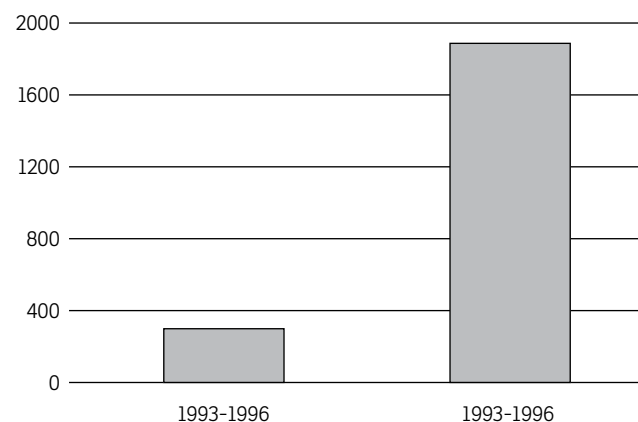
- “[No podemos continuar] al margen de los flujos económicos internacionales, en especial si no logramos ser destino de las corrientes de inversión extranjera directa. En cambio, la apertura de la economía a la inversión externa permitirá el potenciamiento de nuestra capacidad productiva interna y hará sostenible nuestro desarrollo.” (Gobierno de Bolivia 1993-1997, *Plan General de Desarrollo Económico y Social: El cambio para todos*).⁵

La aplicación de esta tesis trajo resultados similares en ambos periodos. Primero, a partir del descubrimiento de yacimientos (en la primera década del siglo XX, en el caso del estaño, y en la primera del siglo XXI, en el del gas) la privatización y las facilidades a los inversionistas aumentaron significativamente, como se buscaba, la inversión en el área extractiva. Respecto al estaño, unos historiadores registran la llegada de 22 millones de

4 *Antes de que el olvido lo olvide*, Cochabamba, Los Amigos del Libro, 1969, pág. 145. Rojas escribió esta frase a principios de los años cincuenta.

5 La Paz, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 1994.

dólares en 1919 y de 44 millones en 1929, cifras importantes para el tamaño de la economía nacional.⁶ Otro se refiere así a lo ocurrido en los años 20 del siglo XX: “Fue una década de importantes inversiones y de gran expansión de las capacidades de extracción y procesamiento”.⁷ En cuanto al aumento de la inversión en la industria de hidrocarburos a fines del mismo siglo, éste ha sido cuantificado con precisión: fue espectacular (de 316 a 1.898 millones de dólares):⁸



Acto seguido, el shock de inversión trae un incremento de la producción. La extracción de estaño, que se había duplicado en los años 10 sólo por la nobleza de los yacimientos, en la década siguiente pasó, gracias a los nuevos métodos de explotación que introdujeron los agentes pri-

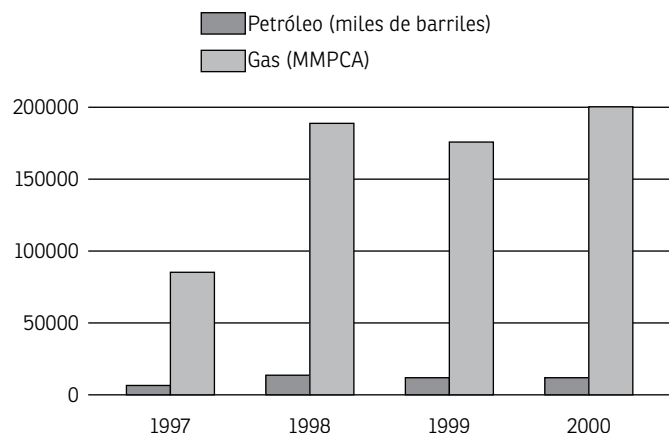
6 Napoleón Pacheco y Juan Antonio Morales, “El retorno de los liberales”, en Carlos Toranzo (coord.), *Bolivia en el siglo XX*, La Paz, Harvard Club, 2000.

7 Rolando Jordán Pozo, “Siglo XX: La era del estaño”, en Carlos Toranzo (coord.), op. cit.

8 Luis Salinas et al., *La capitalización: cinco años después - Realidades y desafíos*, La Paz, Milenio, 2002.

vados, de 19.086 TMF –en 1921 a 47.191 TMF en 1929. Este crecimiento también fue alentado por el constante aumento del precio de dicha materia prima.

La escalada del gas y el petróleo a fines de los 90 se ve en el siguiente gráfico:⁹



Primer movimiento, entonces, aumento de la inversión. Segundo, incremento de la producción y, por ende, de la renta minera o petrolera. El siguiente: los excedentes del núcleo extractivo animan y extienden parcialmente el sector dinámico, contratando servicios de apoyo, demandando el trabajo de personal altamente capacitado y generando, así, consumo conspicuo. Esta situación enancha el mercado interno mientras el boom extractivo continúa.

Sin embargo, no se produce un derrame sobre el resto de la economía. ¿Por qué no ocurre esto, que sería la llave del desarrollo general de Bolivia? La razón es la escasa o nula rentabilidad del área menos productiva.

⁹ Op. cit.

(Enseguida veremos las causas de este problema). Los capitales, que siempre buscan el mayor lucro, prefieren salir del país antes que “volcarse” sobre el atrasado agro boliviano. Para el periodo del estaño, Napoleón Pacheco sentencia lo siguiente: “La inversión privada extranjera fue el factor clave en el desarrollo de la actividad exportadora; sin embargo, tuvo como contrapartida una permanente remisión de utilidades”. En el periodo del gas se produjo sobre-liquidez y altas utilidades en algunas empresas, que sólo reinvirtieron estos recursos en el propio negocio petrolero.

Esto alimentó una idea que ha sido pertinaz en la izquierda boliviana: la creencia de que los excedentes del núcleo extractivo no se emplean en la propia economía nacional por razones psicológicas e ideológicas: la oligarquía que controla esos excedentes carece de “compromiso nacional” o, en muchos casos, es extranjera, por lo que desvía la riqueza en provecho propio y perjuicio nacional. Así se colige, por ejemplo, de la siguiente cita:

“El enclave consiste en la presencia de infraestructura y dinámica económica que conecta los puntos de producción con los de exportación, pozos petroleros y gasoductos a los mercados de exportación, quedando las regiones y otras actividades sin absorber los beneficios de esta dinámica. En otras palabras, el enclave se resume en la producción y salida del excedente económico sin control por parte del Estado y sin beneficio para las regiones y la sociedad. Esto aconteció para el caso de la minería y puede suceder si continúa de esta manera con los hidrocarburos... Por ello, el pueblo boliviano decidió recuperar la propiedad de los

hidrocarburos y el control y la dirección de este sector estratégico. La consigna histórica de la nacionalización de los hidrocarburos se ha convertido definitivamente en un imperativo histórico si queremos hablar de dignidad, de soberanía y de desarrollo productivo del país. El pueblo comprende claramente que si estas ingentes riquezas no son utilizadas pensando primero en los bolivianos, Bolivia quedaría condenada a seguir siendo un país mendigo y menospreciado en el contexto regional e internacional.”¹⁰

Sin embargo, la verdad es que el capitalismo no suele tener preferencias nacionalistas o políticas. Más realista es la idea de que determinada condición estructural de la economía boliviana determina las dificultades para transmitir la riqueza desde el área dinámica hasta los sectores atrasados y empobrecidos del “área externa”.

¿Por qué esta área externa registra una baja rentabilidad? Se debe sobre todo a su escasez de factores productivos. Hablemos para comenzar de la tierra. Pese a la gran extensión del país, de 1.100.000 kilómetros cuadrados, su difícil topografía, que en un 40 por ciento está por encima de los tres mil metros sobre el nivel del mar, y en un 60 por ciento por debajo de los mil metros, ha resultado en una carencia de tierras cultivables fértiles. El mapa de fertilidad muestra que la tierras de alta fertilidad están casi exclusivamente concentradas en el norte del departamento de Santa Cruz, es decir en la región de los llanos; y que apenas aparecen en los valles.

¹⁰ Programa del MAS en las elecciones de 2005, “Bolivia Digna, Soberana y Productiva. Para vivir bien”, versión digital, págs. 10 y 23. Pueden encontrarse otras citas en Fernando Molina, *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales*, ed. cit. y *Nacionalización: los costos de una ilusión*, La Paz, Columnistas.net, 2009

Hay una importante cantidad de terrenos montañosos que no tienen utilidad agrícola ni ganadera, y la mayor parte de lo que resta tiene una fertilidad moderada.

Desgraciadamente, la erosión afecta a casi todos los suelos de fertilidad moderada, sobre todo porque desde la Colonia se usan para el pastoreo de animales inapropiados. Con lo que resulta que la vocación productiva de la tierra es la siguiente: en un 25 por ciento es forestal, una actividad que, a causa de la geografía del país, tiende a ser muy parecida a la explotación minera o petrolera. En otro 25 por ciento es ganadera. Y de la mitad restante sólo un área relativamente pequeña está habilitada para la agricultura extensiva, que en Bolivia es una práctica reciente, pues comienza apenas en los años 70 del siglo veinte. Los terrenos de los valles y del altiplano, al norte, no sirven más que para agricultura extensiva, que en muchos casos sólo es de supervivencia.

Por otra parte, la baja rentabilidad tiene causas político-sociales. Las condiciones creadas por la reforma agraria (sobre todo la prohibición de reconcentración de la tierra) y el predominio de un sindicalismo étnico y agresivo en el área rural hacen muy difícil que alguna inversión privada prospere allí.

La bajísima rentabilidad del área externa también se debe a la pequeñez del mercado interno, que a su vez es el resultado de la pobreza originaria del país, y de su asilamiento de los mercados internacionales por las razones geográficas que ya hemos mencionado, así como por su condición mediterránea.

Frustrado el efecto “goteo”, lo siguiente que ocurre es el malestar generalizado de la sociedad y la disputa por el destino de la renta extractiva. La población, que

observa que sólo una pequeña élite se beneficia de la extracción, procura apropiarse de los excedentes, en lucha contra los inversionistas. Como resultado de esta presión, se incrementan los impuestos y las demandas de participación estatal en el negocio. Esto fue lo que ocurrió en las décadas de los 30, 40 y 50 para el caso del estaño, y en la primera década de este siglo para el gas.

Cuando la disputa por la renta aparece, la primera consecuencia es la disminución de la inversión que beneficia al núcleo extractivo; de forma simétrica, se contrae el sector dinámico de la economía. El reflejo de las empresas privadas es abandonar la inversión expansiva y limitarse al mantenimiento de sus negocios (o de lo que queda de ellos). En medio de la crisis política causada por la disputa de la renta, su único objetivo es sacar las mayores utilidades a los recursos que todavía controlan por un tiempo que tiende a acabarse.

Luego de desplegarse por un tiempo, la disputa por la renta acaba en la nacionalización de las empresas extractivas, con la justificación de que así los excedentes generados por los recursos naturales se usarán de forma planificada en la industrialización y el crecimiento del resto de la economía. El MNR nacionalizó la minería del estaño en 1952 y el MAS la industria petrolera en 2006. Estas medidas expresan un complejo de creencias respecto a las causas del subdesarrollo del país:¹¹

- a. La riqueza es un stock, no un flujo. Por tanto, lo decisivo es su propiedad. (Un razonamiento que tiene lógica en la medida en que se refiera a los recursos naturales no renovables. En efecto, ésta es

¹¹ Fernando Molina, *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales*, ed. cit.

la desventaja de este tipo de riqueza por ejemplo respecto a la producción diversificada de bienes industriales).

- b. La privatización, en la medida en que destina los excedentes al lucro privado, representa un “saqueo” del patrimonio nacional.
- c. Los recursos naturales son la única propiedad de que puede gozar un pueblo de desposeídos.
- d. El Estado es bueno, porque es posible obligarlo a repartir la renta extractiva. Constituye el único medio de apropiación de una riqueza que de otro modo sería saqueada.

Cuando se produce la nacionalización, reflejo defensivo, la inversión extranjera desaparece o cae significativamente. Al mismo tiempo, la reinversión del Estado en sus propias empresas se ve obstaculizada e incluso eliminada por las demandas de redistribución de la sociedad. Por ejemplo, durante los años 80, en el periodo previo a la capitalización/privatización de YPFB, el fisco se apropiaba del 60 por ciento de los ingresos de esta empresa para financiar las cuentas públicas.¹² Actualmente, luego de la nacionalización de 2006, las actividades de exploración están casi paradas: hemos pasado de perforar alrededor de 60 pozos por año, a una cifra anual de dos o tres.

La nacionalización del estaño, en 1952, derivó en lo siguiente: parte de los excedentes estatizados se usó para la sustitución de importaciones mediante la creación de industrias intermedias no extractivas. Bolivia

¹² Hugo del Granado, “Análisis de la privatización de YPFB” en *Privatización en Bolivia: mitos y realidades*, La Paz, CEDLA, 1991.

organizó empresas estatales en muchos giros. Sin embargo, logró mucho menos que otros países sudamericanos que procedieron de igual manera, pero que consiguieron crear una cierta base industrial. ¿La causa? La de siempre. Sólo tuvieron éxito (sólo pudieron tener éxito) las empresas que formaban parte del sector dinámico de la economía (telecomunicaciones, petróleo, ferrocarriles), lo que al final no resolvió el problema del desarrollo. Todas las demás cayeron por falta de rentabilidad y por ineficiencia.

Una vez más, sea la vía la privatización o la estatización del área dinámica, nos encontramos con el mismo problema: la resistencia del resto de las actividades productivas a modernizarse.

La pobreza del mercado interno, la falta de transporte que se origina en las características de la topografía nacional y las condiciones ambientales desfavorables explican el fracaso de la manufactura nacional. A esto hay que agregar un fenómeno financiero: la “enfermedad holandesa”. (La abundancia de divisas producida por la actividad extractiva incrementa la capacidad de consumo. Esto ocurrió en una economía de mercado, en los años 20, y ocurre en una economía estatizada como la actual. En ambos casos, para evitar que este aumento de la demanda provoque inflación, se tiende a fijar un tipo de cambio que abarate la importación de bienes. De este modo, la prosperidad extractiva no estimula a la industria nacional, sino que se disipa en importaciones. Fue y es un proceso de “bienestar insostenible”. Se explica que en los años 20, tiempo de auge de la economía neoclásica, no hubiera habido una política pro-industrial para aprovechar el incremento de la capacidad

de consumo, pero es raro que esto mismo ocurra ahora, cuando se supone que la economía está a cargo de economistas estructuralistas. La única política pro-industrial de este momento es la creación de empresas estatales, un recurso demostradamente ineficiente, en especial si estas empresas se erigen también en el área moderna, con el propósito de competir con las firmas privadas que ya operan en giros como la industria láctea, papelería, etc.)

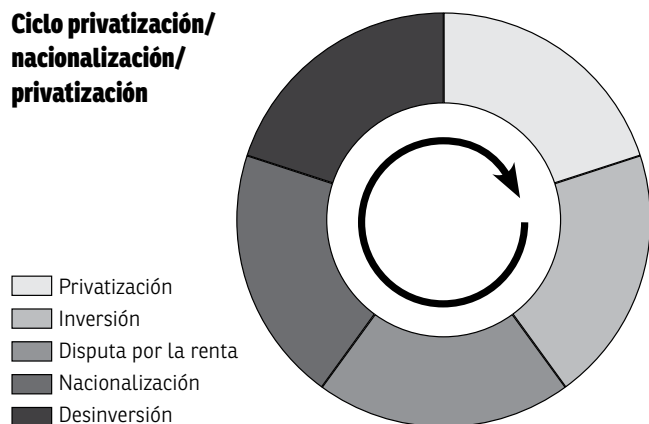
La ausencia de reinversión en las empresas estatales extractivas, y la quiebra por ineficiencia y otros problemas de muchas empresas estatales no extractivas, generan, después de algunos años, un rebrote privatizador. El partido nacionalizador del estaño, el MNR de los 50, aprobó el Código Davenport para atraer inversiones petroleras y admitió e impulsó las actividades de la minería privada. El partido nacionalizador del gas, el MAS de Evo Morales, nunca sacó a las empresas transnacionales de la explotación: hoy el Estado convive con ellas y es probable que lo haga también en otras áreas. La convivencia tiende a hacerse más abierta conforme las necesidades de inversión son mayores y el Estado tiene menos condiciones de satisfacerlas. Eventualmente, puede producirse una reprivatización.

Entonces, éste es el ciclo privatización-nacionalización-privatización.

El ciclo comienza otra vez después de la nueva oleada privatizadora. Nuevamente se produce acumulación y fuga de capitales, se reactiva la disputa por la renta, las creencias básicas de los bolivianos son desafiadas y la re-estatización pasa a la orden del día. El ciclo puede ser parcial, es decir, pueden producirse privatizaciones

y nacionalizaciones parciales, en un contexto de economía de mercado o de capitalismo de Estado. Otras veces es “refundacional”, es decir, implica un cambio del contexto mismo.

Ciclo privatización/ nacionalización/ privatización



¿Cómo salir del ciclo?

¿Cómo salir del ciclo privatización-nacionalización-reprivatización? Eso es lo que no se sabe. Debemos discutir este tema, para estabilizar un modelo de crecimiento realista y sostenible, que evite la volatilidad de la política económica y sobre todo los periódicos cambios holísticos de modelo económico. Si el subdesarrollo boliviano es una realidad peculiar (aunque no única), no debemos pensar en teorías universales para explicarlo y combatirlo. Hay que desarrollar una teoría propia.

Para comenzar, es necesario concluir que ni la privatización ni la estatización del núcleo extractivo pueden ser absolutas. Tanto una como otra solución tienen ven-

tajas, pero también dificultades (serias); por eso después de un tiempo se convierten en insostenibles y dan lugar a otra fase del ciclo que ya hemos observado. A continuación mostramos una lista que registra el balance de pros y contras de las salidas “puras”:

Pros y contras de dos modelos de administración del núcleo extractivo

Pros del modelo privado:

- Garantiza la inversión necesaria para operar y extender la actividad extractiva.
- Introduce criterios de eficiencia en el proceso productivo. Asegura que las decisiones sean “racionales”, es decir, tengan carácter instrumental.
- Establece un contacto fluido con el mundo y, por tanto, permite adoptar y adaptar nuevas tecnologías.
- Concede a Bolivia el prestigio de “país con seguridad jurídica” y la convierte en un receptor de inversiones extranjeras no directamente ligadas al núcleo extractivo, aunque sí asentadas en el área moderna de la economía.

Contras del modelo privado:

- Concentra las ganancias en una élite pequeña y provoca la salida de capitales del país. Esto genera una envidia generalizada, malestar social y disputas políticas por la renta. Por tanto, es políticamente insostenible.
- La racionalidad de sus decisiones impide que los excedentes que produce el núcleo extractivo se des-

tienen al área extensa de sectores poco rentables que lo rodean.

- Tiende a cooptar al Estado para asegurar políticas más permisivas y menos onerosas para las empresas, a fin de lograr mayores retornos para los accionistas. Debilita la capacidad de actuación autónoma de las instituciones públicas.
- Facilita la aparición de monopolios ocultos, tráfico de influencias y “camarillas capitalistas”. No elimina la corrupción; la disminuye en ciertos aspectos y la aumenta en otros.

Pros del modelo estatal:

- Corresponde con las creencias de los bolivianos respecto al papel del Estado y al carácter “saqueador” de las élites privadas. Produce menos envidia y, aunque no elimina la disputa intra-social por la renta, le quita buena parte de su justificación ideológica: esto lo vuelve más gobernable o políticamente más sostenible.
- Permite una mayor redistribución de la riqueza entre la población y un mayor flujo de recursos desde el área dinámica hacia los sectores desligados de la modernidad. Esto incrementa el bienestar social y contribuye igualmente a una mejoría de la gobernabilidad.
- El aumento de la capacidad de consumo amplía el mercado interno, creando una oportunidad para una política de fomento industrial y de diversificación de la base productiva del país.
- Potencia al Estado respecto a otros actores internos y externos. Le ofrece los recursos mínimos para actuar. Al mismo tiempo, incrementa la autoestima nacionalista de la población.

Contras del modelo estatal:

- Actúa de forma antieconómica y así crea las condiciones para su ulterior bancarrota. Por ejemplo, destina una gran cantidad de recursos al gasto corriente del Estado, lo que le impide mantener un nivel adecuado de reinversión en las empresas extractivas.¹³ También tiende a administrar estas empresas de forma errática e inmedatista, puesto que interesa alcanzar metas políticas antes de corto plazo. Estos errores vuelven el modelo ineficiente y, a la larga, abren posibilidades a una reprivatización.
- Tiende a reproducir este funcionamiento basado en una “racionalidad política” en las demás áreas de la economía, mediante la creación de empresas estatales ineficientes, cuya existencia depende en último término de la renta extractiva.
- No supera la dicotomía estructural del país. Las empresas que crea suelen fracasar cuando no se encuentran en el área dinámica de la economía. Y si se ubican en ella, compiten (por lo general en desventaja de condiciones) con las iniciativas privadas que ya están asentadas en los rubros más rentables. De esta manera se desperdicia recursos y energías, se duplica los esfuerzos y se deja a los sectores más rezagados, igual que en el modelo privado, a su propia suerte.
- Crea una nueva élite burocrática que se beneficia de forma privilegiada del proceso de redistribución.¹⁴ Ésta acapara los beneficios del modelo e

¹³ Sin contar los gastos de YPFB, el gasto corriente del Estado se ha incrementado en alrededor de tres mil millones de dólares en los últimos cinco años.

¹⁴ La “nueva burguesía” creada por el MNR, en los años 50 es un ejemplo de lo señalado.

impide que la redistribución de riqueza sea más profunda y general.

Propuestas para salir del ciclo

Este panorama nos induce a pensar en la necesidad de un “sistema mixto” o de “entronque” (para usar una palabra que tiene una importante trayectoria dentro del pensamiento político boliviano) entre la opción privatista y la estatista. Este sistema, que podría llamarse de “ruptura del círculo vicioso privatización-nacionalización-privatización”, o “alianza público-privada”, podría construirse sobre la base de las siguientes premisas:

- a. Las empresas estatales tienen basamentos económicos y político-ideológicos. Su eventual desmontaje requiere considerar los efectos en ambos. Lo que es económicamente eficiente puede ser un desastre político.
- b. En algunos sectores y momentos, la propiedad privada puede ser más eficiente en lo económico, pero inviable políticamente. En Bolivia, la privatización parcial es siempre más eficiente que la privatización total.
- c. La inversión en el área moderna de la economía produce solamente un desarrollo limitado al área que recibe la inversión. Por tanto, la inversión extranjera directa no es una solución al problema del desarrollo nacional. Su utilidad dependerá del contexto y, en especial, de la actividad redistribuidora y “re-colocadora” de los excedentes que genere, actividad que sólo puede cumplir el Estado.

- d. El éxito del sector exportador de bienes primarios puede crear bienestar acompañado de presiones inflacionistas y un auge de las importaciones. En tal caso (“enfermedad holandesa”), se convierte en un obstáculo para el desarrollo nacional por la vía de la construcción de una economía de base ancha. El Estado tiene que desarrollar una política de fomento industrial más audaz e inteligente que la constitución de empresas estatales ineficientes en el área moderna, es decir, en competencia con los emprendimientos ya existentes.
- e. En suma, el Estado tiene que ayudar a la transmisión de dinamismo del sector moderno de la economía al resto de ella. Debe cumplir este trabajo de forma selectiva, bajo el principio keynesiano de que el Estado no debe entrometerse en nada que el mercado ya esté haciendo por su cuenta, pero con la clara conciencia de que no habrá un efecto “derrame” hacia el resto de la economía, no importa cuánta inversión se coloque en el sector dinámico.

El mito de Sísifo en los Andes

HENRY OPORTO¹

El movimiento pendular entre ciclos de nacionalismo estatista y de políticas de mercado es una constante en la historia boliviana. Durante buena parte de vida republicana, el país ha dado saltos en una y otra dirección: desde períodos de reformas de mercado, apertura comercial y protagonismo del capital privado, a otros de predominio de visiones endogenistas, intervencionismo estatal y hostilidad a la iniciativa privada, para luego volver al estado de cosas anterior, y así sucesivamente. En esas continuas idas y venidas, se han nacionalizado, confiscado y estatizado empresas extranjeras para luego privatizarlas nuevamente y otra vez re-nacionalizarlas. El cambiante curso en la orientación del modelo económico se extiende a este mismo comienzo de siglo.

Se diría que es el drama de una sociedad sin rumbo, notablemente errática, que no sabe qué camino tomar y que no alcanza a definir una forma consistente de organizarse económica y políticamente para buscar la senda del progreso. Más aún, que se consume en esfuerzos inútiles e incesantes porque lo que puede haber ganado un día y con mucho sacrificio, lo pierde fácilmente al

¹ Sociólogo, investigador y ensayista.

día siguiente, ya que ha decidido que aquello no valía la pena y que hay que comenzar todo de nuevo.

Este drama se parece mucho a la tragedia de ese personaje de la mitología griega, Sísifo, que inspiró a Albert Camus para escribir un ensayo filosófico. El “mito de Sísifo” relata que los dioses habían condenado a este hombre a hacer rodar perpetuamente una roca hasta la cima de la montaña, de donde la piedra volvería a caer por su propio peso, y así indefinidamente. Con alguna razón habían pensado que no hay castigo más terrible que el trabajo inútil y sin esperanza. Camus encontró en este mito la metáfora del esfuerzo vano del hombre moderno que desperdicia su vida en fábricas y oficinas sórdidas y deshumanizantes, preguntándose si ante ello podía haber otra salida que no sea el suicidio.

El péndulo político de los recursos naturales

La pendular trayectoria boliviana se da primordialmente, aunque no exclusivamente, en torno a la explotación de los recursos naturales, quizás porque la economía y la política en nuestro país giran alrededor de la producción de *commodities* y materias básicas. Como es lógico, una economía basada en recursos condiciona el comportamiento de los agentes económicos y suele con frecuencia determinar las pautas del sistema político y de la estructura estatal, marcando en apreciable medida la ideología, la cultura política y los valores colectivos.²

² Al respecto, véase los libros de Roberto Laserna (en colaboración con José Gordillo y Jorge Komadina), *La trampa del rentismo*, La Paz, Funda-

La incesante historia de nacionalizaciones y desnacionalizaciones, pone de manifiesto la existencia de dos visiones en conflicto –muchas veces antagónicas e irreductibles– acerca de cómo aprovechar los recursos naturales y distribuir sus beneficios y qué papel debe jugar el Estado. Desde una concepción nacionalista-estatista, unos creen que siendo Bolivia un país abundante en recursos naturales debe sustentar su crecimiento en las rentas generadas por su explotación y que eso sólo puede lograrse cuando el Estado tiene el control directo de los recursos y es él quien define cómo y a quienes repartir las rentas. En cambio, desde una postura más bien liberal, otros piensan que si Bolivia está dotada de fuentes de riqueza natural pero carece de todo lo demás (capitales, tecnología, acceso a mercados, recursos humanos calificados), lo mejor es dejar en manos del capital privado el aprovechamiento de los recursos naturales y la generación de excedentes, de modo que el Estado –reputado generalmente como incompetente y mal administrador– se ocupe de normar y regular la actividad económica, concentrándose en la inversión social, la infraestructura y, eventualmente, en la promoción de otros sectores productivos.

Francesco Zaratti sostiene que las posiciones extremas que suelen manifestarse en este debate no siempre responden a una concepción ideológica del Estado, sino que pueden estar determinadas por el entorno interno y externo, los mercados y las oscilaciones de precios que hacen al negocio más o menos riesgoso. “En términos

ción Milenio, 2007; Fernando Molina, *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales*, La Paz, Pulso, 2009.

generales –argumenta– es posible afirmar que cuando los precios son bajos y los mercados competitivos, el actor privado se desenvuelve mejor que el estatal; pero, cuando los precios son altos y los mercados seguros, el Estado tiende a asumir el control del negocio”.³

Como fuere, las posturas enfrentadas son un caldo cultivo para arreciar las fracturas ideológicas y políticas en la sociedad boliviana. La última expresión de este antagonismo son las valoraciones muy diferentes que se hacen del proceso de “capitalización” de los años noventa, lo mismo de las medidas “nacionalizadoras” iniciadas el año 2006.⁴ Un desacuerdo que está lejos de resolverse y que se mantiene latente, porque la discusión sobre las ventajas y desventajas de una u otra política, la superioridad de una respecto de la otra, no se ha dilucidado técnica, económica y políticamente, aunque es indiscutible que hoy día la política de nacionalizaciones del gobierno de Evo Morales goza de amplia simpatía popular. Así y todo, no se puede desestimar que la tendencia actual pueda revertirse en el futuro. Esto ha ocurrido otras veces.

¿Será que Bolivia es también víctima de la “maldición de los recursos naturales”, esa tragedia que viven países ricos en recursos que no son capaces de usar esa riqueza para hacer crecer sus economías y elevar su bienestar social y que, por el contrario, están atrapados en una cultura rentista que genera la ilusión de grandes

3 Cfr. “La descapitalización: Cómo se hizo, cuánto costó”, pág. 90, en Fernando Molina (ed.), *Nacionalización: los costos de una ilusión*, columnistas.net, 2010.

4 Una referencia recomendada en los estudios al respecto, es el libro Fernando Candia y Napoleón Pacheco (ed.), *El péndulo del gas: Estudios comparativos de la política de hidrocarburos*, Fundación Milenio, 2009.

beneficios pero que en realidad es un formidable obstáculo para salir del subdesarrollo y la pobreza?

El tema que este artículo pone sobre el tapete es la relación del estancamiento económico y social con el péndulo político entre estatismo y liberalismo. ¿En qué medida esta oscilación incesante en el modelo económico y en las cambiantes estrategias frente a los recursos naturales, es un factor que incide negativamente sobre las posibilidades de progreso nacional?

Interesa, también, entrever si existe alguna forma de reconciliar las miradas antagónicas en el debate sobre los recursos naturales y el papel del Estado y sector privado. Pero no desde una reflexión teórica general sino, más bien, desde una aproximación práctica a las políticas de gestión de los recursos naturales y distribución de los excedentes, de manera que se pueda evitar el círculo vicioso de las constantes oscilaciones y la inveterada costumbre de siempre refundar y principiar una nueva historia que, a menudo, es más una forma de dar vueltas sobre el mismo punto y no avanzar nunca; exactamente como el mito de Sísifo.

Estancamiento y ciclos económicos

Bolivia es un país de bajo crecimiento económico. Se trata de una tendencia de largo plazo, detectada en varios estudios. Así, para el período 1952-2006, el Instituto de Investigaciones Socio Económicas de la UCB, ha estimado un promedio anual de crecimiento de 2,9 por ciento, apenas por encima de la tasa anual de crecimiento de la población nacional en ese mismo

período que fue de 2,4 por ciento, lo cual implica que la población prácticamente no habría mejorado sus condiciones de vida en algo más de medio siglo.⁵

El informe del PNUD *La economía más allá del gas*⁶ ha calculado la tasa de crecimiento promedio para el período 1985-2004 en 2,8 por ciento, lo que indica un crecimiento promedio per cápita de 0,5 por ciento, corroborando la situación de estancamiento económico y social en que se halla el país.

Una explicación plausible es la volatilidad del comportamiento de la economía nacional que afecta sus posibilidades de crecimiento de largo plazo. Alejandro Mercado da cuenta de dos ciclos de largo plazo asociados a las políticas económicas: el primero con una fuerte presencia estatal en la economía (1952-1983), y el segundo con mayor relevancia del mercado (1983-2003).⁷ Mercado observa una fase expansiva en el primer ciclo de 16 años y una fase recesiva de 15; en el segundo ciclo la fase expansiva se extiende por 12 años y la fase recesiva por ocho. Su conclusión sugiere que si bien la amplitud de la fase dinámica en el primer ciclo es más alta que en el ciclo posterior, su fase recesiva también es más prolongada. Al final de cuentas se puede ver un mejor desempeño relativo en el segundo ciclo, que fue el escenario del ajuste económico y de las reformas de mercado, pero con un resultado general que muestra que la economía boliviana ha experimentado sucesivos momentos de crisis que han ocasionado su persistente rezago.

5 Instituto de Investigaciones Económicas, *Apostando por el futuro: programa de investigación IIEC 2007, 2008*, pág. 11

6 George Gray Molina (coord.), "Síntesis" en *Informe temático sobre desarrollo humano*, La Paz, 2005.

7 IIEC-UCB, op. cit., pág. 14

La investigación de Luis Carlos Jemio sobre el mismo tema,⁸ aporta la tesis de que el bajo ritmo de crecimiento de la economía boliviana está directamente asociado a los bajos niveles de inversión; otra tendencia de largo plazo. Según sus datos, en el período 1970-2006 el promedio de inversión fue de 13,9 por ciento, una de las tasas de inversión más bajas en América Latina. Este nivel de inversión, que es aproximadamente la mitad del promedio latinoamericano de los últimos años, habría permitido apenas una ampliación modesta de capital y capacidad productiva, pero insuficiente para absorber la oferta potencial de mano de obra.

Esta apreciación general esconde, sin embargo, las importantes diferencias que se registran, especialmente en términos de inversión, cuando se toman en cuenta los ciclos económicos vinculados a los modelos estatistas o pro mercado. Para abordar este aspecto nos remitiremos a ver lo que ha ocurrido en un sector concreto: hidrocarburos. Si nos concentramos en él es tanto por su importancia para la economía nacional como por la disponibilidad de información para trabajar un ensayo corto como es el presente.

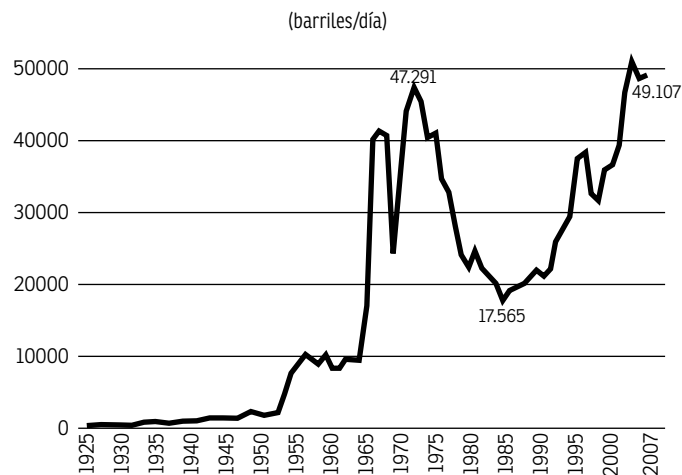
El péndulo en la industria hidrocarburífera

Cuando se examina la evolución del sector en una perspectiva de largo plazo, se observa que el desempeño de la industria ha estado fuertemente condicionado por las cambiantes políticas estatistas y de apertura a la inversión extranjera.

8 Op. cit., pág. 12

Napoleón Pacheco ha registrado esta evolución. El gráfico siguiente muestra el desempeño en la producción de petróleo y condensados, desde sus inicios en la segunda década del siglo xx.⁹

Producción nacional de petróleo y condensados, 1925-2007

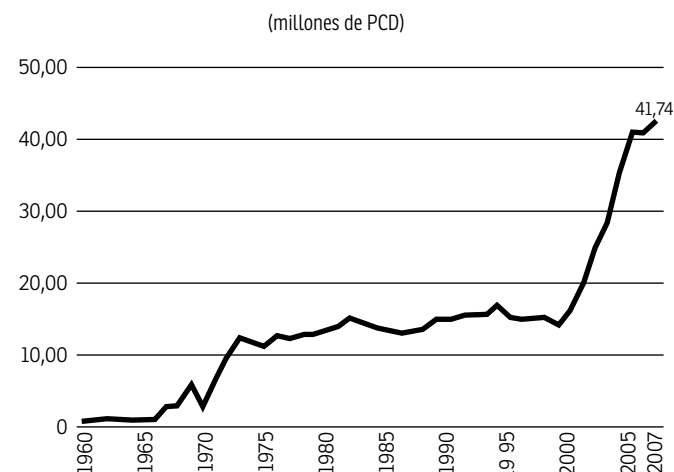


Como sostiene Pacheco, se advierte hasta comienzos de los años 50 un largo período de estancamiento, y de ahí un crecimiento modesto hasta promediar los años 60. La producción aumenta sustancialmente en la primera mitad de los años 70 para luego declinar hasta principios de los años 90. Una nueva fase de expansión se da en la segunda mitad de esa década hasta el año 2005, para luego estancarse en los años posteriores que corresponden al reciente período de nacionalización de los hidrocarburos.

9 Gráfico tomado del artículo de Napoleón Pacheco: "El impacto macroeconómico de las reformas en el sector de hidrocarburos 1995-2007", en *El péndulo del gas*, pág. 100

Veamos ahora lo ocurrido con la producción de gas natural, siempre con los datos de Pacheco. La producción de gas se mantuvo estacionaria hasta la primera de los años 60, para luego repuntar progresivamente. El gran salto se produjo a fines de los años 90 y se extendió hasta el año 2005, para luego estacionarse nuevamente. Esta trayectoria se ilustra en el gráfico siguiente:¹⁰

Producción nacional de gas natural, 1960-2007



En ambos casos –producción de petróleo y gas natural–, los ciclos expansivos están ligados a la participación de compañías extranjeras, fruto de los cambios en la legislación petrolera. En tanto que los ciclos de estancamiento coinciden con las medidas de nacionalización y el predominio de la intervención estatal a través de YPFB. Con el Código Davenport de 1955 llegó la Bolivian Gulf Oil, compañía que realizó los descubrimientos más

10 Tomado del artículo de Napoleón Pacheco, op. cit., pág. 102

importantes de yacimientos y que explican en gran medida el incremento de la producción de los años 60 y 70. Disposiciones posteriores como la Ley General de Hidrocarburos de 1972, la Ley de Hidrocarburos de 1990, el proceso de capitalización y la nueva Ley de 1996, estimularon el ingreso de un número considerable de empresas privadas, cuya intensa labor de exploración y producción, a través de contratos de asociación, riesgo compartido y otros, permitieron descubrir nuevas reservas y, con ello, aumentar los volúmenes de producción y exportación, principalmente al mercado brasileño.

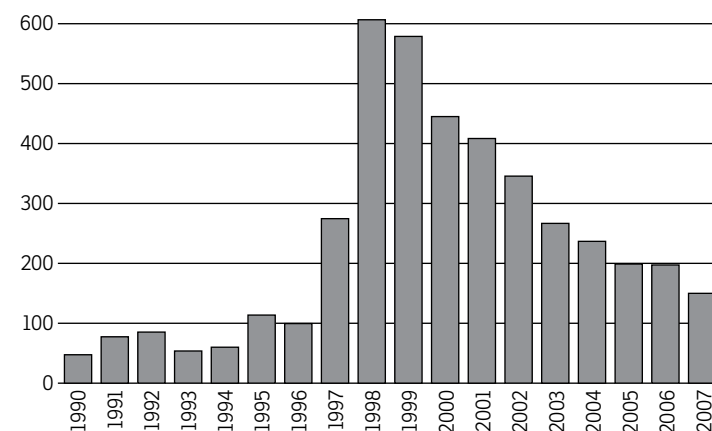
Si este panorama se compara con la situación de YPFB, no extraña que haya sido precisamente en los momentos de mayor incidencia estatal cuando la industria petrolera ha tendido a estancarse y deteriorarse. Según Pacheco, la empresa estatal ha operado constantemente con déficit financieros cubiertos por el TGN, deudas abultadas y alta dependencia del crédito de organismos internacionales para inversiones más bien reducidas. Las bajas inversiones habrían determinado que la capacidad productiva se contrajera en prolongados períodos. Este fenómeno se repite en los últimos años, cuando nuevamente se registra un brusco descenso en los niveles de inversión que arrastran a la caída de los volúmenes de producción, exploración de pozos y reservas probadas, afectando la capacidad exportadora e, incluso, forzando a mayores importaciones de diesel, gasolina y GLP, en dimensiones crecientes para la atención de la demanda interno de carburantes.

La evolución de las inversiones en hidrocarburos se registra en el siguiente gráfico:¹¹

¹¹ Napoleón Pacheco, op. cit., pág. 111

Inversión total en el sector de hidrocarburos, 1990 - 2007

(en millones de dólares)



La información disponible sobre el desempeño de la industria petrolera da pie para insistir en que su modernización y fortalecimiento –crucial para la inserción internacional del país y la generación de divisas e ingresos fiscales– resulta extremadamente condicionada e interferida por la alternancia de los ciclos de política económica.

Los momentos de expansión de la capacidad productiva y los activos en el sector, corresponden a los procesos de apertura a la participación de empresas privadas y el impulso que adquieren las inversiones extranjeras en las actividades de exploración, explotación, transporte y comercialización. Son momentos en los que gana fuerza la acumulación económica que generalmente se acompaña de progresos en innovación, transferencia tecnológica y desarrollo de mercados.

No ocurre lo mismo cuando el ciclo político se invierte y es el Estado el que toma una posición domi-

nante o excluyente en la industria y se refuerza el papel de YPFB en desmedro de las operaciones privadas. Entonces, sobreviene la contracción de las inversiones y la paulatina descapitalización de YPFB, con el consiguiente deterioro de la capacidad productiva, el agotamiento de las reservas y la pérdida de mercados externos. Y si bien es posible que el Estado logre aumentar temporalmente sus ingresos fiscales y pueda ganar en aptitud de aplicar políticas redistributivas, son beneficios que suelen no perdurar por mucho tiempo.

En suma, lo que se resiente es la posibilidad del sector petrolero de seguir una ruta de crecimiento sostenido en el tiempo, en cuyo transcurso se vayan fortaleciendo las capacidades nacionales para hacer de la industria hidrocarburífera un verdadero motor de desarrollo. Porque, en efecto, no se trata únicamente de que el cambiante curso de las políticas públicas tenga un pesado costo económico.¹² El problema reside, además, en que se des-estructura la organización del Estado y se frena el proceso de aprendizaje nacional y de acumulación institucional que toda sociedad está llamada a seguir para enfrentar con éxito los viejos y nuevos problemas y retos de desarrollo. Es lo que se puede considerar como un costo moral.

12 Francesco Zaratti, que ejerció como Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización (2003-2005), en su reciente artículo "La descapitalización: Cómo se hizo y cuánto costó", op. cit., ha ensayado calcular ese costo. Al respecto dice: "En suma, si sumamos los costos probados, los probables y los posibles, amén de otros intangibles que no he sumado por un acto de caridad, se llega a un monto cercano a los 4.000 millones de dólares en tres años; dos tercios de los ingresos de los mismos tres años por concepto de exportación de hidrocarburos", pág. 33. Si su estimación es correcta se trata de un increíble despilfarro en un país pobre y carente como el nuestro.

Fetichismo, extrativismo y rentismo

La pregunta que uno debe hacerse es si las creencias que los bolivianos abrigamos con respecto a los recursos naturales tienen algo que ver con la inconsistencia nacional para construir un genuino proyecto de desarrollo.

Fernando Molina, en su libro *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales*, ha elaborado la tesis de la fetichización de los recursos naturales para explicar de qué manera este fenómeno cultural, tan presente en la idiosincrasia nacional, constituye un sustrato ideológico común en las diversas expresiones políticas bolivianas. Comentando esta tesis,¹³ yo mismo argumento que el fetichismo de los recursos naturales se manifiesta en la creencia de que la riqueza no es algo que se crea sino, ante todo, que se la toma porque ella preexiste en los dones de la naturaleza. De ahí por qué el conflicto social en Bolivia es casi siempre una disputa por la posesión de los recursos naturales (minerales, gas, tierra). La lucha por el poder es una pugna por quién debe tener la autoridad y la capacidad de disponer de la riqueza natural. He ahí la raíz del sistema social rentista que existe en Bolivia.

La base económica de este sistema está dada por una economía extrativista que genera, a su vez, formas de aprovechamiento también extractivistas y depredatorias. Esto se percibe no solamente en cómo se explotan los recursos no renovables y el mismo recurso tierra, sino, también, en la forma de usufructuar los frutos de esta riqueza. Sobre este tipo de estructura económica se erige una superestructura política que tiene la marca de

13 Henry Oporto: "El mito del eterno retorno", en *Umbral*, revista del postgrado en Ciencias del Desarrollo, CIDES-UMSA, abril de 2010.

un sistema de poder que parece organizado para detentar el control y el reparto de las rentas generadas por los recursos naturales. El Estado patrimonialista, que lo es, se sustenta, y retroalimenta, en un patrón de comportamiento rentista que termina siendo transversal a los distintos estratos sociales. Los recursos naturales son el meollo de una compleja red de relaciones sociales. Los grupos de la sociedad se organizan y actúan corporativamente (en sindicatos, gremios, partidos, comités cívicos, logias u otros grupos de interés, civiles o uniformados) para acceder a los puestos de decisión pública y así capturar una fracción de las rentas fiscales.

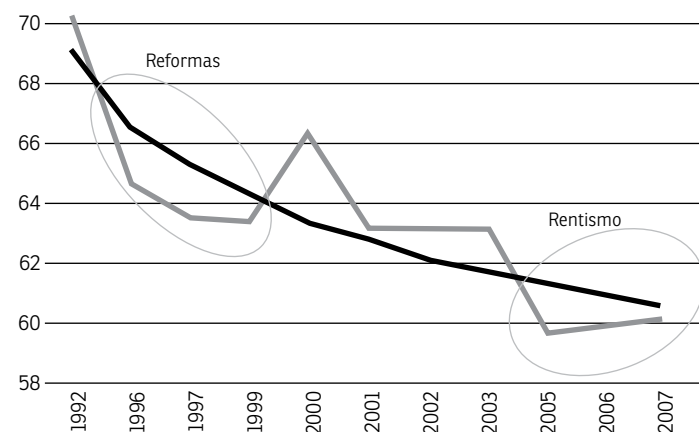
A esto se ha referido Roberto Laserna con la expresión de la “trampa del rentismo”,¹⁴ advirtiendo que la concentración de los excedentes en el Estado crea una inflación de expectativas y estimula los conflictos sociales, impidiendo el funcionamiento de las instituciones, bloqueando la capacidad de gestión de los órganos estatales y abriendo las compuertas de la desigualdad y la corrupción, en la medida en que quienes logran incidir y beneficiarse de los ingresos fiscales frecuentemente son los grupos con más capacidad de presión y abuso de poder.

Lo curioso de este hecho es que aún en situaciones de bonanza exportadora y crecimiento vertiginoso de los ingresos fiscales, los problemas de pobreza no necesariamente se atenúan e, incluso, pueden empeorar. Para sustentar esta hipótesis, el propio Laserna ha reunido los datos de pobreza desde 1992 hasta el 2007, estableciendo que el ritmo de descenso de la pobreza ha disminuido y tiende a estancarse.¹⁵

¹⁴ Op. cit.

¹⁵ “La restauración del rentismo”, en Fernando Molina (ed.), op. cit., pág. 27

Porcentaje de la población pobre, 1992-2007

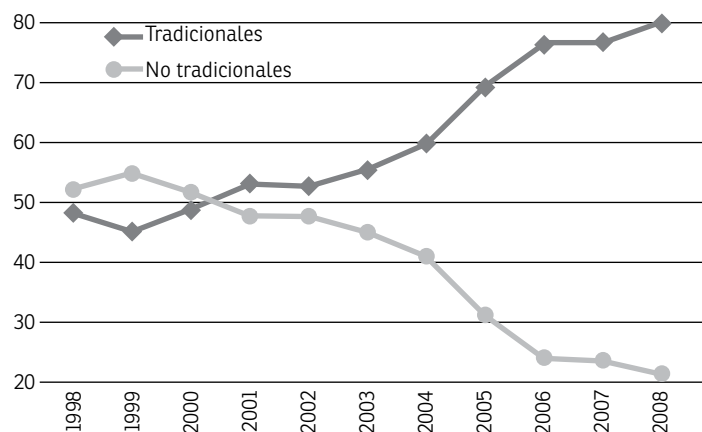


Adviértase que se trata de un período en el cual se han sucedido cambios dramáticos en la política hidrocarburiífera, transitándose de las reformas de mercado a un nuevo esquema de estatización. El gráfico anterior sugiere que el nuevo auge rentista en Bolivia coincide con una disminución en el ritmo de reducción de la pobreza.

Pero no sólo eso. Las nuevas políticas nacionalistas y estatistas también podrían estar reforzando las bases estructurales de la economía extractivista. De hecho, algunos indicadores muestran que la economía nacional, lejos de diversificarse en su base productiva y exportadora, ha evolucionado en un sentido en que se concentra mucho más en recursos primarios.

Bolivia depende más de los productos tradicionales

(en porcentaje)*



* Este gráfico es del Informe de Milenio sobre la economía 2008, pág. 65.

Como se observa en el gráfico, actualmente la economía boliviana es más dependiente de las materias primas, habiendo desandado un camino de relativa diversificación que se dio en los dos decenios anteriores, a partir de un paulatino incremento de la producción agroindustrial y las exportaciones no tradicionales. Como resultado, ahora los ingresos fiscales dependen en casi un 50 por ciento de la renta hidrocarburiífera. Curiosamente, el año 2008, cuando la economía creció al 6,5 por ciento, la mitad de ese crecimiento provino de la expansión de la minería y, específicamente, de la contribución de un proyecto extraordinario: el complejo minero San Cristóbal.

Se diría que el nuevo auge nacionalista refuerza la dependencia e idolatría hacia los recursos naturales, por lo mismo que coincide con un ciclo internacional de precios altos de los *commodities*, que, de hecho, es un factor

fundamental para explicar la constitución de gobiernos nacionalistas y estatizantes, y no únicamente en Bolivia.

Sin embargo, no sería justo sugerir que se trata de un problema exclusivo de los ciclos estatistas, pues también sus reverberaciones se han sentido en los momentos de expansión de la economía de mercado. Los recursos naturales han sido, y seguirán siendo, un factor central de la organización social y política del país, sea en manos del Estado, de grupos locales o de capitales extranjeros. Y aunque los titulares de poder cambian, las costumbres políticas siguen atrapadas en la fetichización de los recursos naturales. Por ahora es el capitalismo de Estado, basado en recursos naturales, el modelo que adquiere nueva vida. Mañana, quizás, lo sea un socialismo sustentado en recursos naturales.

Pero la riqueza natural no tiene por qué ser una fatalidad

Tan importante como hacer una revisión crítica de nuestra historia es tener una perspectiva comparada de las experiencias de otros países. Dado que prácticamente todas las naciones del mundo han tenido como punto de partida la explotación de sus recursos naturales, importa mucho analizar las trayectorias que los países siguieron, y algunos todavía lo hacen.

Estados Unidos, Canadá, Australia y otras economías avanzadas, basaron inicialmente su desarrollo en los recursos naturales. Es más, aún hoy son exportadores netos de productos provenientes en esa clase de productos, junto con bienes y servicios de alta tecnolo-

gía. Se puede decir que éxito industrial de estas economías obedeció a una progresiva transición hacia sectores manufactureros intensivos en recursos naturales y sólo en una etapa más avanzada a sectores basados en mayor medida en el conocimiento. Las evidencias indican que la minería en Estados Unidos fue un típico fenómeno de aprendizaje colectivo que llevó a la creación de todo un sistema tecnológico, el que más tarde evolucionó hasta dar lugar a la industria manufacturera moderna.¹⁶

Otro ejemplo interesante es Canadá, país que inspiró la “teoría de los productos básicos”, según la cual las exportaciones de bienes primarios dan impulso al desarrollo durante un largo tiempo a través de vínculos de demanda o de oferta.

En el caso de Australia, el desarrollo de la producción de lana y el éxito extraordinario de la minería, junto a las industrias derivadas de ambos sectores, fueron lo que convirtió a ese país en una de las economías más ricas del mundo a principios del siglo xx. Y hoy, el descubrimiento de nuevos yacimientos y la generación y exportación de conocimiento vinculado con la minería –basado en una infraestructura educativa y de investigación a gran escala– podrían situarla otra vez a la vanguardia de la prosperidad.

Los países escandinavos que fabrican aviones, automóviles lujosos, muebles de diseñadores famosos y, más recientemente, productos avanzados de telecomunicaciones, también fueron creciendo lentamente a par-

¹⁶ Estas referencias y las siguientes pueden encontrarse en el Informe del Banco Mundial (2001), *De los recursos naturales a la economía del conocimiento: comercio y calidad de empleo*, elaborado por David de Ferranti, Guillermo Perry, Daniel Lederman y William Maloney

tir de sus recursos naturales. La literatura económica señala que algunos de tales productos nacieron, en parte, como resultado de encadenamientos productivos del sector forestal. Un ejemplo sobresaliente es la filandesa Nokia, originalmente una empresa productora de pulpa de madera, que se transformó en gran fabricante de teléfonos celulares.

También en América Latina los recursos naturales han sido el principal recurso de exportación, y en muchos países hasta el día de hoy, además de ser una de las principales fuentes de ingresos fiscales. Incluso en Argentina, Brasil y México, que pasaron por procesos importantes de industrialización y expandieron su base fiscal, los recursos naturales continúan ocupando un lugar central en su estructura exportadora.

¿Cuál es la lección que nos transmiten estas experiencias? Básicamente, que los países deben aprovechar las ventajas que tienen para crecer. Que países como Bolivia, dotados de abundantes recursos naturales, incurrirían en gran error si es que pretenden labrar su crecimiento dando la espalda a sus ventajas naturales (materias primas, recursos renovables, biodiversidad, identidades culturales, atractivos naturales, etc.).

El mensaje central es que lo importante no es qué se produce sino cómo se produce, y que en el cómo la llave maestra está en el conocimiento acumulado. Precisamente, lo que ha permitido a los países avanzados –y esto mismo se observa en los países emergentes– crear sectores dinámicos basados en recursos naturales ha sido la capacidad de construir estructuras institucionales y redes de conocimiento; formar capital humano calificado y luego adaptarlo y transferirlo a sectores de

alta tecnología; crear *clusters* ligados a los recursos naturales como verdaderas fabricas de competitividad y centros de innovación. La evidencia internacional demuestra que este tipo *cluster* son incubadoras formidables de empresas modernas, capital humano, tecnología y estructuras institucionales, que pueden transferirse y reproducirse en otros sectores.

La diversificación productiva

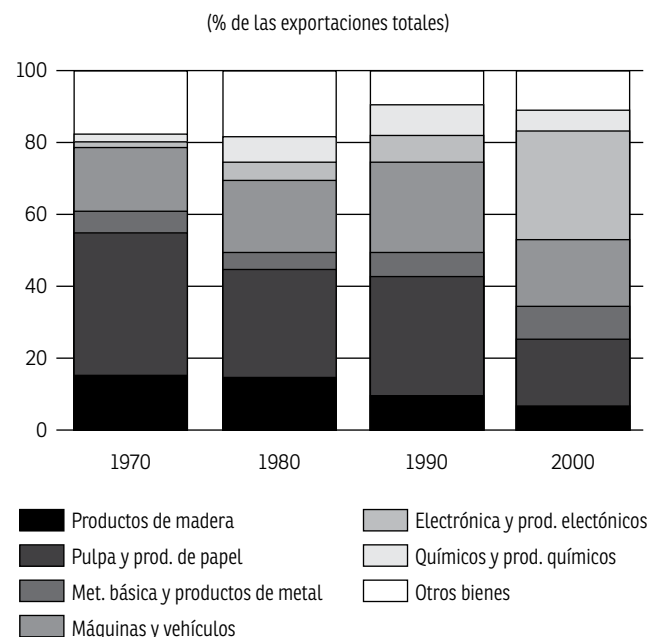
Es claro, entonces, que los recursos naturales no son en sí el problema. Este surge cuando convergen algunas de siguientes situaciones: una economía es básicamente extractivista y de gran volatilidad en sus exportaciones por las fluctuaciones cíclicas de los precios; las producciones de materias primas son apenas enclaves, sin articulaciones ni efecto multiplicador con el resto de la economía; los ingresos fiscales dependen en exceso de la renta de los recursos naturales; el excedente de divisas proveniente de la exportación de uno o pocos bienes primarios desincentiva la producción interna de bienes y debilita la industria nacional; se desborda el rentismo redistribuidor que inhibe las capacidades emprendedoras de la sociedad.

Ahora bien, la experiencia internacional también nos muestra que una manera de escapar o eludir estos problemas es a través de la diversificación productiva. Los esfuerzos de una economía por tener una base productiva y exportadora, más allá de los sectores tradicionales, y enriquecida por nuevos productos con valor agregado en estos mismos sectores, son claves no tan solo para

lograr tasas sostenidas de crecimiento sino para superar los otros males asociados al extrativismo y el fetichismo de los recursos naturales.

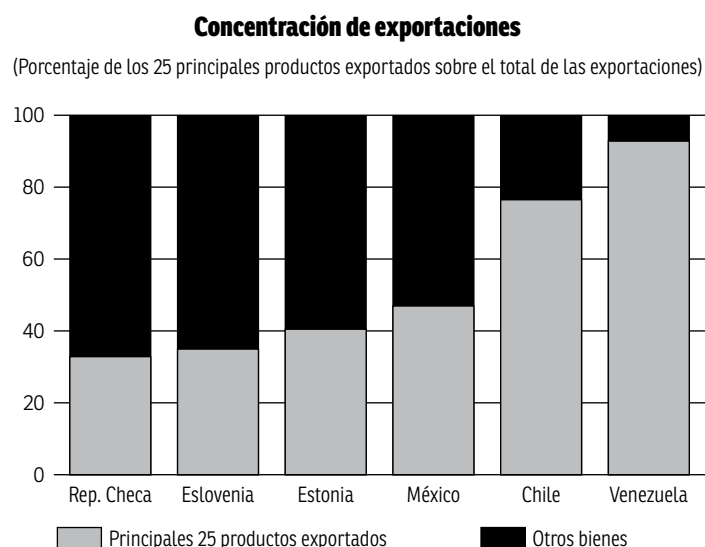
Se puede ver que en los países ricos en recursos naturales, que han avanzado hacia el desarrollo, su mejor desempeño en materia de crecimiento ha ido aparejado con un proceso de diversificación de exportaciones. Tal es el caso de Finlandia, como se ve en el gráfico siguiente:¹⁷

Composición de las exportaciones de Finlandia, 1970 - 2000



¹⁷ Tomado del artículo de Nicolás Eyzaguirre: "Conocimiento e innovación para el crecimiento", pág. 69, en Patricio Cortés (ed.), *Emprendimiento e innovación en Chile: una tarea pendiente*, Santiago, Universidad del Desarrollo, 2008.

Otros países, en nuestro propio vecindario, se están moviendo en esa misma dirección, pero aún tienen el desafío de recorrer un trecho largo para alcanzar una composición más diversificada de sus exportaciones. Si ponemos atención a lo que sucede en Chile, por ejemplo, sus primeros 25 productos de exportación representan el 76 por ciento del total de sus exportaciones. En cambio, otros países en el mundo desarrollado, algunos de los cuales tienen una estructura basada en recursos naturales, los 25 principales bienes de exportación representan un porcentaje inferior al 60 por ciento de todas sus exportaciones. Véase el gráfico siguiente:¹⁸



¹⁸ Tomado del mismo artículo de Nicolás Eyzaguirre, antes citado, pág. 71.

Un nuevo camino al desarrollo

Bolivia precisa urgentemente hallar un camino para salir del estancamiento económico y social, y lo lógico es que lo haga sacando provecho de la ventaja que significa tener una abundante dotación de recursos. Pero no para ensimismarse y petrificarse en un modelo primario-exportador y rentista, que sólo le ha deparado atraso y pobreza. Una economía basada en recursos únicamente debe ser el punto de partida para buscar su diversificación productiva y construir ventajas competitivas dinámicas. El camino a seguir es desarrollar la innovación y el conocimiento en la producción de materias primas, para que, desde esa base y desde los aprendizajes colectivos adquiridos, se pueda avanzar hacia sectores más intensivos en innovación y tecnología. Esta es la forma de construir una economía basada ya no sólo en recursos sino en la eficiencia, que es exactamente lo que han hecho –y están haciendo– otros países.¹⁹

La lección que nos dejan los países pequeños –por ejemplo Chile, y últimamente Perú– que han desarrollado con éxito sus recursos naturales y que están consiguiendo crecer en forma sostenida, es que para seguir ese camino se requiere generar recursos humanos; dar un salto en capital humano y crear las capacidades de aprendizaje e innovación a escala nacional.

¹⁹ Los conceptos de “economías basadas en recursos” y “economías basadas en la eficiencia”, corresponden a la tipología de Porter para distinguir las distintas etapas de desarrollo. Completa la tipología, que también es utilizada por el Informe Global de Competitividad del Foro Económico Mundial, la categoría de “economías basadas en la innovación”, en las que se sitúan los países más avanzados.

Se trata, pues, de combinar las ventajas del modelo exportador de recursos naturales con las habilidades creadas por un esfuerzo creciente en la construcción de capital humano y conocimiento, los cuales, aplicados a la transformación y encadenamiento de los procesos productivos, permitan luego encontrar nichos de oportunidad en otros sectores y productos más competitivos. Esto es lo que toca hacer en el escenario de la globalización en el cual las claves de la competitividad son el capital humano, el conocimiento y la innovación.

De este modo, el aprovechamiento de los recursos naturales podrá ser un motor de crecimiento y transformación productiva y los bolivianos quizás tengamos, entonces, la aptitud de producir riqueza por otras vías que no sean exclusivamente la utilización de materias primas o por la captura rentista de los ingresos públicos.

Que este rol puede jugar el sector de los recursos naturales lo corrobora con bastante claridad el estudio de la CAF, que aborda precisamente esta temática bajo el título de “Camino a la transformación productiva en América Latina”.²⁰ Según este informe, países como México y Chile han logrado una mayor diversificación productiva en actividades relacionadas a sus principales rubros de exportación –como podrían ser el petróleo y la minería, respectivamente–, debido a que las líneas productivas asociadas a cada sector han sido ampliamente desarrolladas; vale decir productos con mayor valor agregado, fruto de la transformación industrial de las materias primas o de servicios empresariales y tecnológicos ligados a la actividad primaria e industrial, justamente en los sectores tradicionales donde ya exis-

²⁰ CAF, *Reporte de economía y desarrollo*, 2006.

tían actividades de exportación. En contraste, el documento de la CAF constata que Bolivia y Venezuela muestran un escaso proceso de diversificación en actividades relacionadas –léase derivadas de sus sectores tradicionales– y, por supuesto, casi nada en sectores nuevos. La diferencia estriba en que, en el primer caso, se avanzó desde la producción primaria de enclave a un complejo productivo-industrial de *cluster*; en el segundo caso, no, o apenas muy poco.

El mensaje aquí es claro: Bolivia no saca suficiente provecho de sus recursos naturales y se mantiene en un nivel básico de producción extractiva. Pero tiene un margen amplio para hacerlo, y ésta es la vía probablemente más accesible y realista de encarar un proceso indispensable de diversificación productiva, a partir de la ventaja que supone su amplia experiencia y su relativa especialización en rubros como el de la minería y más recientemente los hidrocarburos y ciertas actividades agro-exportadoras como los granos.

La mentada “industrialización de los recursos naturales” apunta probablemente en esa dirección, pero no pasa de ser retórica y una expresión de buenos deseos. Es evidente que un reto de tal dimensión requiere mucho más que voluntarismo; presupone, ante todo, de una mentalidad realista y pragmática, despojada de ataduras y prejuicios ideológicos, para entender que semejante empresa está fuera del alcance del sector público y que por fuerza se necesita del aporte y la participación del sector privado, incluso extranjero. Entretanto, las oportunidades seguirán pasando por delante. Es lo que lamentablemente está ocurriendo con los proyectos de industrialización del gas.

La visión que aquí postulamos implica:

Asimilar la experiencia de naciones con características similares a la boliviana y que supieron salir adelante, pasando de una economía basada en recursos a una economía basada en eficiencia o que están en curso de hacerlo.

Organizar el aprovechamiento y la gestión de los recursos naturales como incubadoras de empresas modernas, recursos humanos, sistemas tecnológicos, innovación y capacidades institucionales que puedan desplegarse y transferirse a otros sectores, lo cual no es posible sin la conformación una sólida alianza público-privada para la competitividad y el crecimiento.

Identificar los sectores y rubros con más potencial competitivo en las próximas décadas y a los cuales el país deba volcar los mayores esfuerzos y recursos públicos y privados.

Concebir una estrategia que redefina los objetivos, prioridades y mecanismos para el uso eficiente de los ingresos generados por la utilización de los recursos naturales.

La concentración de los recursos y rentas en el Estado

Las reflexiones sobre el papel de los recursos naturales en el proceso de crecimiento y diversificación productiva nos llevan a discutir la cuestión del modelo de gestión y distribución de rentas.

En el contexto actual de desmontaje de las políticas de “capitalización” de los años noventa y retorno a un

régimen de re-nacionalización de empresas e intervención directa del Estado, amparado por la nueva Constitución, se puede decir, esquemáticamente, que hoy día tenemos un sistema con los siguientes fundamentos y características.

Uno: la concentración del manejo de los recursos naturales y la repartición de rentas en el Estado, está determinada por el objetivo de centralizar la apropiación del excedente económico y, con ello, disponer de los medios necesarios para realizar el proyecto político que alienta el actual gobierno, manteniendo un amplio respaldo social a través de programas sociales de índole clientelar. Esto significa que el aprovechamiento de los recursos naturales está concebido como intrínseco y estratégico a un proyecto de poder y, como tal, ha sido racionalizado e institucionalizado en las nuevas disposiciones constitucionales.

Dos: el punto focal de la definición constitucional es que los recursos naturales son de propiedad y dominio directo del pueblo boliviano, tienen carácter estratégico y es el Estado quien debe administrarlos en función del interés colectivo. Consiguientemente, el Estado asume el control y la dirección sobre todos los eslabones de la cadena productiva de los recursos naturales (exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización) y opera directamente en ellos a través de las empresas públicas ya existentes o de nueva creación.

Tres: las empresas privadas, nacionales y extranjeras, no están excluidas de participar en el aprovechamiento de los recursos naturales, pero su rol es subsidiario y está sujeto a muchas restricciones. Claramente hay una vocación de monopolio estatal, aunque ello encuentre dificultades prácticas para realizarse.

Cuatro: el Estado detenta el control de las rentas provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales, vía impuestos y regalías, y determina su asignación y su distribución. Una parte de las rentas se destinan al sector público (TGN, gobiernos departamentales y municipales y universidades). El IDH financia parcialmente el Bono Dignidad para los mayores de 60 años.

Dadas estos rasgos del modelo de gestión de los recursos naturales y distribución de rentas, dos problemas saltan a la vista. Siendo un modelo que básicamente restringe y aliena la inversión privada, el país se priva del aporte de capital, tecnología, acceso a mercados externos y otros factores productivos vitales para la modernización de las industrias de recursos básicos, los cuales son además decisivos para lograr niveles de competitividad empresarial en mercados extremadamente exigentes y competitivos. De este modo, se merma considerablemente la capacidad del país para desarrollar con éxito sus recursos naturales, puesto que ella se reduce a lo que las débiles y generalmente ineficientes empresas públicas puedan aportar, con el poco respaldo de un Estado agobiado por restricciones fiscales.

Ahora que el sector público ha tomado un nuevo protagonismo es más pertinente que nunca expresar la preocupación por la capacidad de gestión eficiente y transparente de las empresas públicas y en cómo evitar que se repita la historia de fracasos, captura política, corrupción, mala administración, descapitalización, etc.

Por otro lado, y en la medida en que las rentas de los recursos naturales se centralizan en el Estado, se acentúa el fenómeno que algunos autores han llamado el “sín-

drome distributivo”²¹ y, con ello, las manifestaciones perversas del rentismo y su secuela de conflictos sociales, presiones corporativas y peligros potenciales para la estabilidad social y la gobernabilidad democrática.

Así pues, hay razones sustantivas para dudar de que la centralización de los recursos y las rentas en el Estado sea la forma eficiente y adecuada de desarrollar nuestros recursos naturales y hacer sostenibles sus beneficios. Es más, a la vista está el riesgo de una crisis potencial del nuevo ciclo estatista y la eventualidad de que el país deba replantearse en algún momento una política más amplia y decidida de apertura y fomento a la inversión privada en el aprovechamiento sus recursos naturales.

¿Es posible un modelo alternativo?

Si no queremos reproducir y perpetuar los movimientos pendulares de la política económica, estamos desafiados a imaginar un nuevo modelo de gestión de los recursos naturales y distribución de rentas, un modelo que pueda ser percibido distinto tanto del estatismo rentista como de la ortodoxia privatizadora y de libre mercado. Pensamos que el fundamento esencial de un modelo alternativo descansa en la alianza público-privada. Ésta puede ser la fórmula que conjugando los objetivos y los aportes humanos, técnicos y financieros

²¹ Bernardo Sorj y Sergio Fausto: “Dinámicas políticas globales y el futuro de la democracia en América Latina”, Sao Paulo, 2010. Documento del proyecto Plataforma Democrática, con consorcio formado por el Instituto Fernando Henrique Cardoso y el Centro Edelstein de Investigaciones Sociales, que cuenta con 33 instituciones asociadas en 11 países de América Latina.

de ambos sectores, haga eficaz la intervención estatal allí donde el mercado es insuficiente y logre eficiencia allá donde el Estado no está en posición de lograrlo por sus propias limitaciones.

De ahí por qué es tan importante volcar la mirada hacia las experiencias de otros países en la gestión de empresas públicas, tanto como a las formas de colaboración con el capital privado nacional y extranjero que en ellos se han desarrollado. Algunas preguntas que habría que hacerse: ¿qué vínculos generaron los Estados con el capital privado y la inversión extranjera?, ¿qué combinaciones público-privadas fueron posibles?, ¿qué cambios operaron a lo largo del tiempo?, ¿qué relaciones mantuvieron los estados con los actores políticos y otros grupos influyentes de la sociedad civil y qué consensos se dieron para que las políticas adoptadas tuvieran sustentación y continuidad?, ¿qué aprendizajes institucionales y de política pública sugieren tales experiencias?

Desde luego, indagar y responder a estas cuestiones está fuera del alcance de este trabajo. Lo que sí intuimos es que los bolivianos necesitamos apremiantemente trabajar en un modelo de alianza público-privada como la pieza crítica de una estrategia de competitividad, crecimiento económico y reducción de la pobreza. Y, más específicamente, como una forma de asegurar el control público y ciudadano de los recursos naturales –que no es lo mismo que un control estatal asfixiante– para preservarlos de su eventual enajenación y poner atajo a beneficios desmedidos por parte de las empresas extranjeras transnacionales, como muchos bolivianos temen.

En ese sentido, aquí sólo podemos enunciar algunos perfiles de ese posible modelo alternativo:

En primer lugar, la vigencia del precepto constitucional de que la propiedad de los recursos naturales es de la nación boliviana, representada por el Estado, como el principio ordenador de la política de recursos naturales.

Segundo: la presencia de operadores públicos y privados, igualmente legítimos y con posibilidades de actuar en un escenario plenamente competitivo, regulado por reglas claras y bajo la supervisión de reguladores independientes y confiables.

Tercero: a las empresas públicas le cabe un rol clave en la articulación de toda la cadena productiva, sin perjuicio de que puedan operar en proyectos productivos específicos, a condición de que se administren bajo un régimen de transparencia y autarquía real –no ficticia–, regidas por gobiernos corporativos muy profesionales ajenos al control político del gobierno de turno, con una composición societaria abierta a la participación privada –es lo que ocurre con empresas petroleras como Petrobras, Petrocolombia, etc.– y con la posibilidad de formar sociedades mixtas para emprendimientos diferentes, dentro de esquemas muy flexibles.

Cuarto: el capital privado tendría que asumir compromisos claros y verificables de inversiones y cumplimiento de normas y contratos así como de otras contribuciones efectivas en capacitación de recursos nacionales, transferencia tecnológica, infraestructura, responsabilidad social corporativa, etc. En contrapartida, el Estado les garantizaría seguridad jurídica y facilidades plenas para la actividad privada, además de una retribución justa por el aporte de capital y el riesgo inherente a las inversiones.

Quinto: dentro de una nueva relación con el capital extranjero, podrían considerarse otras opciones de trato

comercial entre el sector público y los operadores privados, como la suscripción de acuerdos de “inversión a plazo fijo”; esto es, por un tiempo acordado entre las partes, al cabo del cual los inversores se retiran y dejan los frutos de la inversión realizada.

Sexto: a las empresas nacionales se les reconoce un espacio amplio para aportar sus propias inversiones pero también para asumir los emprendimientos que pueda dejar el capital extranjero o que el propio Estado decida transferir a la gestión privada nacional, incluso después de haberlo iniciado.

Séptimo: es preciso reconstruir un sistema de regulación independiente y altamente calificado que resguarde los intereses de los consumidores, del Estado y de las empresas, actuando como un árbitro imparcial y creíble y asegurando el cumplimiento cabal de las leyes y reglas establecidas.

Octavo: se requiere rediseñar una política de tributación equitativa para incentivar las inversiones y con el atributo de ser políticamente sostenible en el tiempo, a partir de su capacidad para generar un nivel de recaudaciones fiscales que los bolivianos perciban como aceptables y justos.

La distribución de excedentes

La propuesta de un modelo alternativo de gestión de los recursos naturales forzosamente debe considerar la cuestión medular de qué hacer con los excedentes y cómo repartirlos de una forma tal que no solamente sea congruente con la disposición constitucional de benefi-

cios equitativos sino que se ajuste al objetivo de hacer de los recursos naturales la palanca del crecimiento sostenido y la diversificación productiva.

La complejidad que entraña esta cuestión está fuera de duda. Aquí no pretendemos –ni podríamos– abordar todas las implicaciones del tema, pero sí nos interesa enfatizar un par de aspectos.

El primero tiene que ver con la discusión acerca de cómo evitar la captura corporativa de los excedentes y el riesgo de la trampa rentista que se cierne sobre la sociedad boliviana, a partir de la percepción colectiva de recursos abundantes –en un entorno de frágil institucionalidad– que estimula la disputa por los beneficios, reforzados por políticas clientelares y prebendalistas que encuentran en el auge exportador de materias primas una fuente inestimable y relativamente disponible de ingresos.

Opciones para superar el problema existen y, de hecho, hay países que las están poniendo en práctica, con resultados diversos, y otros que las están considerando. Los trabajos de Roberto Laserna ilustran ampliamente sobre ello. Y es también a partir de allí que va tomando cuerpo una corriente de opinión que postula la transferencia directa y a todos los bolivianos de los ingresos provenientes de los recursos naturales –al menos de una parte de ella–, suprimiendo la intermediación de gobiernos y aparatos públicos así como la asignación políticamente determinada del uso de estos ingresos, de modo que cada ciudadano decida libremente qué hacer con ellos y cómo mejor aprovecharlos. Todavía poco difundida y debatida, se trata de una propuesta consistente y muy bien sustentada en varios estudios

que han detectado los impactos positivos de las transferencias directas en efectivo (“bonosol”, “renta dignidad” y otros), tanto para las familias receptoras como para el conjunto de la economía, incluyendo efectos de reducción de pobreza y desigualdad social.

A ello habría que añadir las ventajas de expandir la base tributaria, en la medida en que la transferencia tenga como contrapartida el pago de impuestos, lo cual favorecería un sentido de ciudadanía: cuando las personas pagan impuestos, tienen razones mayores para vigilar cómo se elaboran los presupuestos y se gastan los fondos públicos, se organizan y se administran los servicios públicos, lo que no ocurre cuando los ingresos fiscales se financian con rentas y la gente no se ve como contribuyente del fisco.

Justamente, uno de los elementos atractivos de la propuesta de transferencia directa y universal es la ciudadanización de este beneficio, que puede ser un detonante de cambios profundos en los valores de la gente –en tanto se perciba la renta que se obtiene como un activo de desarrollo– y quizás, también, en la conducta de los decisores políticos que puede que tengan menos motivos para seguir alimentando expectativas rentistas y patrimonialistas en la administración de la cosa pública.

Ahora bien, el desvincular la distribución de los excedentes de la acción directa del Estado, si bien apunta a superar el problema de la captura rentista, no resuelve por sí la otra cuestión fundamental que es lograr una oferta disponible de oportunidades de mejoramiento de las capacidades productivas de las personas y, en particular, de la calidad del capital humano. Como ya se dijo antes, la posibilidad de seguir una estrategia

de desarrollo sustentada en la capacidad competitiva de los sectores de recursos naturales para buscar, sobre esa base, diversificar la estructura productiva y potenciar otras actividades más intensivas en conocimiento e innovación, requiere imprescindiblemente de un gran salto en capital humano. Y esta es responsabilidad y una tarea que incumbe primordialmente, aunque no exclusivamente, al Estado.

La educación es una cuestión que debe merecer una atención especial. Bolivia registra uno de los más altos niveles de población entre los 18 y 64 años, involucrada en actividades emprendedoras (45 por ciento), y sin embargo es uno de los países con menor proporción de personas capacitadas para emprender; apenas un 19 por ciento.²² El bajo nivel educativo de la población condiciona, a su vez, la escasa preparación del país para la innovación y desarrollo tecnológico. Todas éstas son áreas críticas en las que Bolivia muestra considerables rezagos frente a otros países.

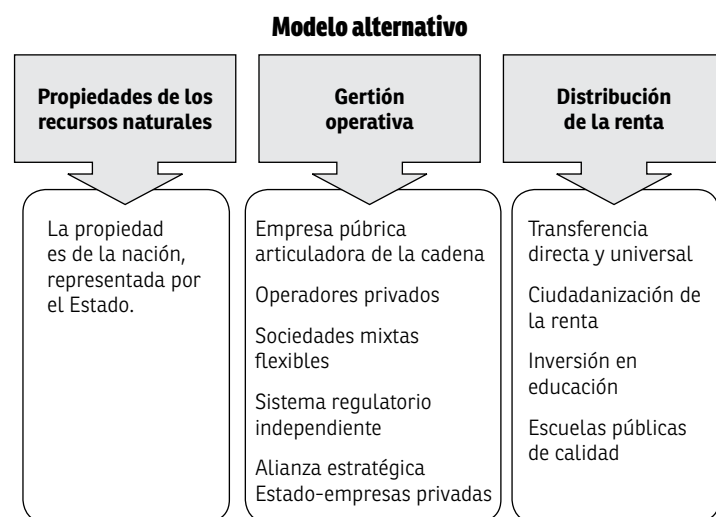
Se sabe, por otra parte, que en Bolivia el nivel movilidad social es bajo, y ello se debe en gran medida a las falencias de su sistema educativo y particularmente a la mala calidad de la educación pública, principalmente rural. Los estudios de Lykke E. Anderesen,²³ demuestran que una baja movilidad social tiene consecuencias importantes y de larga duración para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, pues implica un uso ineficiente del talento innato e incentivos pobres para el trabajo y el estudio, todo lo cual frena el poten-

22 Véase el Reporte Nacional Bolivia 2008 del Global Entrepreneurship Monitor, Maestrías para el Desarrollo, UCB, 2009

23 Lykke E. Andersen, *Baja movilidad social en Bolivia: causas y consecuencias para el desarrollo*, IISEC-UCB, 2002

cial de desarrollo. De ahí que ella recomiende concentrar mayores esfuerzos en mejorar la calidad de la educación pública, para cerrar las brechas educativas entre niños y adolescentes, así como proveer educación inicial a los niños pobres y en las comunidades rurales, de manera que no queden en desventaja temprana.

En consecuencia, una política distributiva responsable de los excedentes generados por la utilización de los recursos naturales no puede ni debe soslayar la problemática educativa. Estos excedentes deben servir, ante todo, para que el país se plantee dar ese salto en capital humano y esté en condiciones de encarar los otros retos de la diversificación productiva y la adquisición de capacidades competitivas. Dicho de otro modo, los recursos naturales deben producir los recursos humanos que Bolivia necesita para construir su desarrollo. Que duda quepa que esta es la mayor asignatura pendiente de la sociedad boliviana.



El desafío de hacer empresas estatales eficientes

SAMUEL DORIA MEDINA¹

Introducción

Para hacer un mejor país precisamos de empresas públicas administradas por los mejores profesionales bolivianos, con total transparencia en todos sus actos.

La propiedad pública debe estar sometida al escrutinio público y todos los que están en el Estado deben considerar que la opinión de la población es fundamental.

Tenemos que adoptar el criterio de que para contratar personal en las empresas públicas se debe buscar a los mejores del mercado y no limitarse a cubrir cuotas partidarias.

En suma, el objetivo de la discusión sobre las empresas nacionalizadas debe ser instalar en ellas una moderna y novedosa forma de gestión.

En el país tenemos varias experiencias de empresas nacionalizadas que aumentan las tarifas y disminuyen la calidad del servicio, como fue el caso del agua en La Paz.

Mi preocupación por las empresas públicas ha sido permanente, por el hecho que uno de los problemas

¹ Economista por la London School of Economics, ex Ministro de Planeamiento, ex Constituyente, actualmente es presidente de Unidad Nacional.

estructurales de la economía boliviana ha sido la continua demolición y reconstrucción del modelo productivo, que se produce por la constante oscilación entre privatización y nacionalización.

Comienzo este informe con las recomendaciones que he recogido de muchos expertos y ciudadanos que quieren que la propiedad pública sea eficientemente administrada en Bolivia.

Después presenté un análisis sobre la situación de la empresa de Telecomunicaciones S.A. (Entel), que comencé a mediados de mayo, cuando trabajadores de esa empresa me hicieron llegar los estados financieros auditados por la prestigiosa auditora PriceWaterHouseCoopers. Este documento lleva la fecha del 6 de abril de 2010.

El análisis usa además el informe de FitchRatings y publicaciones de prensa con información sobre el mercado de las telecomunicaciones en Bolivia.

En la lectura del dictamen de Price, el estado de ganancias y pérdidas y las notas del mismo, descubrí que la empresa, nacionalizada dos años atrás, se deteriora aceleradamente.

Tengo más de 25 años analizando estados financieros y en ese periodo he descubierto muchos intentos de maquillarlos. Nunca me he callado ante estos malabarismos para cubrir la falta de eficiencia. En este caso tampoco podía hacerlo.

Entel se capitalizó en 1995 y se nacionalizó el 1 de mayo de 2008, después de fracasar la negociación de la compra de acciones con la empresa italiana Eurotelecom International NV de Italia (ETI). Hoy está perdiendo rápidamente su porción de mercado en las principales actividades de las telecomunicaciones y con ello caen sus

ingresos, mientras que, curiosamente, suben sus gastos. Al ritmo de deterioro que sufre Entel, la empresa puede convertirse, en pocas gestiones, en una compañía marginal del sector; puede caer en déficit y, eventualmente, en la quiebra.

Estoy absolutamente convencido que es posible hacer empresas públicas eficientes, como lo han hecho nuestros vecinos con Codelco en Chile, o con Petrobras y Embraer en el Brasil. No estoy en el grupo de los que piensan que el Estado es por principio un mal administrador.

No tengo ningún conflicto con los ejecutivos ni con los trabajadores de Entel, ni ningún otro interés que mi preocupación acerca del futuro de las empresas estratégicas en el desarrollo del país.

Hace varios años también fui crítico de la administración de Entel capitalizada, por la falta de inversiones que había en ella. Igual que en esta oportunidad, entonces la respuesta de un ejecutivo fue evasiva y recurrió al ataque personal. La empresa italiana despidió al funcionario que me increpó, con lo que creyó cerrar el tema. Lastimosamente, el tiempo me dio la razón respecto a lo que pasaba en la capitalizada.

Como me han comentado varios ciudadanos, si Entel –empresa muy visible y sobre la que se cuenta con amplia información– está en esa situación, ¿qué puede esperarse de las otras empresas públicas?

Por ello, las ideas que se presentan aquí no son solamente para Entel, sino para hacer eficientes a todas las empresas públicas.

Es fundamental iniciar una nueva etapa de gestión, en la que los administradores de las empresas públicas rindan cuentas de sus actos; todos los administradores

públicos deben ver la rendición de cuentas como una obligación inherente a su cargo.

He podido encontrar que en otros países (España, Chile) hay una entidad que vela por el buen desempeño de las empresas públicas y genera alertas tempranas para corregir su rumbo.

Estoy absolutamente convencido de que el problema de las empresas públicas o las empresas capitalizadas o las nacionalizadas en Bolivia es el mismo: ya que el Estado Boliviano no tiene una contraparte técnica que pueda detectar los problemas y corregirlos a tiempo.

Es necesario crear una “autoridad de supervisión y control social de las empresas públicas” que haga un seguimiento permanente de las compañías estatales, verifique el cumplimiento de metas y presupuestos, y asegure que los anuncios de inversión se lleven efectivamente a la práctica.

Los cambios necesarios en las empresas públicas

A partir de la experiencia de Entel, queremos exponer lo que debe hacerse en las empresas para que sean *eficientes y públicas*, y para que no sigan arrojando malos resultados. Estas recomendaciones se pueden aplicar a todas las empresas públicas, ya sea en el rubro de las telecomunicaciones, los hidrocarburos o la minería. Los procesos recomendados a continuación se aplican en empresas de diversos sectores y funcionan igualmente bien.

La preocupación acerca de las empresas públicas consiste en lograr una gestión moderna y eficiente, considerando que aún hay tiempo para corregir los problemas que tienen.

A continuación se describe las recomendaciones que varios ciudadanos me han hecho llegar y que conozco que funcionan adecuadamente en las empresas mejor administradas de Bolivia y el mundo.

Plan estratégico

El plan estratégico define el norte y la ubicación que se busca para la empresa en el largo plazo, y traza el mapa necesario para llegar a ese lugar, estableciendo las principales acciones que se deben cumplir.

El mejor lapso para esta planificación estratégica es tres años. Es decir, hay que elaborar el presupuesto de los siguientes tres años, incluyendo las tasas de crecimiento y las inversiones necesarias para cumplir los objetivos.

La elaboración del plan estratégico es una tarea permanente, ya que cada año o cada hecho inesperado en la industria obliga a actualizar el plan. Esto se aplica especialmente a empresas como Entel, que están en negocios en los que cada tres años cambia la tecnología de los principales servicios (como la telefonía móvil) y donde la competencia es significativa.

Presupuestos que se cumplan

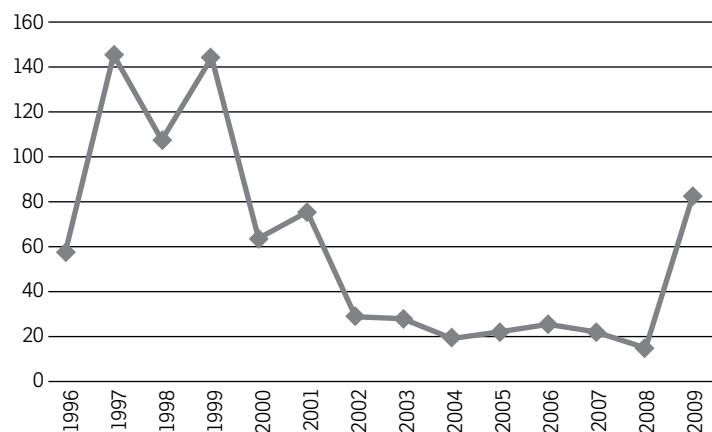
El presupuesto es el principal instrumento de la planificación empresarial. No vamos a descubrir la pólvora si hablamos de su importancia. Pese a ello, la administración pública tiene el problema de que en ella los presupuestos no se cumplen y nunca hay un responsable por este hecho.

En el año 2000 la ejecución presupuestaria de Entel cae en 57 por ciento con relación a la ejecución de

1997. Este descenso continúa hasta 2008, cuando la ejecución fue de 16 millones de dólares, 89 por ciento menos que el año de referencia: 1997.

Evolución de la ejecución presupuestaria de Entel, 1996-2009

(en millones de dólares)



Cuando terminó la gestión 2008, aparecieron críticas por la falta de inversiones en Entel y el Ministro de Obras Públicas anunció que en 2009 Entel invertiría 160 millones de dólares; esta declaración está registrada en la prensa nacional. Sin embargo, la verdad es que en 2009 el presupuesto de inversión de Entel fue de apenas el 61 por ciento de lo comprometido. Hoy nadie es responsable y, peor aún, se muestra esa baja ejecución como “un logro”. El ministro Walter Delgadillo anunció que en 2010 la inversión será de 217 millones; hay esperar que esta vez la ejecución de esta cifra sea más eficiente.

Área de inversión	Presupuesto 2009	Ejecutado 2009	Presupuesto 2010
Larga distancia	24.579.526	4.633.346	21.842.398
Móvil	75.170.516	65.235.143	148.966.383
Internet y datos	23.537.217	4.746.773	27.740.465
Tecnología de la información	8.080.480	6.567.473	4.499.310
Inversiones menores	3.638.823	1.237.773	13.952.594
Total	135.006.562	82.420.511	217.001.150

Recordemos aquí cómo Stalin, el líder de la Unión Soviética, resolvió el problema de los presupuestos. Como éstos no se cumplían, Stalin ordenó que se fusile a los gerentes responsables. Llenos de pánico, los gerentes sobrevivientes empezaron a hacer presupuestos muy pesimistas, que se cumplían ampliamente, veinte o treinta puntos por encima de la meta.

Cuando Stalin se dio cuenta de la maniobra hizo saber que desde ese momento fusilaría al que ejecutaba menos del 90 por ciento de su presupuesto, pero también a aquellos que ejecutaran más del 110 por ciento del mismo. Desde ese momento, todos se esmeraron en hacer buenos presupuestos y cumplirlos rigurosamente.

Pues bien, eso aún no ha pasado en Bolivia. Obviamente, en democracia no se pretende que se fusile a los ineficientes, pero sería bueno que los funcionarios que no cumplen lo que ellos mismos han prometido renunciaran por su propia mano, antes de ser despedidos.

Todos los años las empresas públicas deben presentar un presupuesto y un informe sobre la ejecución presupuestaria. De este modo se evitará que los malos administradores pasen inadvertidos y destruyan la propiedad pública.

Autonomía de gestión

Otro problema que enfrentan las empresas públicas es la necesidad de reglas claras para operar. No se puede ser empresa pública en un momento y empresa privada en otro. Debe definirse cuáles son los objetivos de cada empresa y otorgarle autonomía para que los cumpla, sin exigirle que contrate a los del partido o a los parientes en lugar de los profesionales adecuados.

La administración que no cumpla las metas acordadas puede recibir, como máximo, una segunda oportunidad. Si la desperdicia y vuelve a incumplir, entonces debería presentar su renuncia.

En una empresa eficiente, una vez que los accionistas han definido el norte de una empresa a un año y a tres, lo siguiente es dar autonomía de gestión a los ejecutivos. Los accionistas se limitan a evaluar si éstos logran o no sus objetivos.

Las empresas públicas que cumplan políticas de recursos humanos adecuadas deben tener garantizado que no habrá despidos cada vez que cambia el gobierno, como sucede con cualquier democracia organizada.

Las empresas públicas exitosas, como Petrobras o Codelco, contratan a los mejores alumnos de las universidades públicas y privadas, sin necesidad de exigirles ningún aval político.

Transparencia

En Bolivia, las empresas que cotizan en el mercado de valores tienen la obligación de comunicar de forma veraz, suficiente y oportuna todo hecho o información

relevante que pudiere afectar positiva o negativamente su posición económica, jurídica o financiera.

Esta información tienen que hacerla conocer el primer día hábil siguiente a aquel en que el hecho fue conocido.

Curiosamente, las empresas públicas no tienen la obligación de informar de la misma manera y esto permite que se oculte la información o se dé una versión sesgada de la misma.

Para subsanar este problema, hay dos soluciones: Que las empresas públicas estén obligadas por ley a entrar en el mercado de valores y por tanto ajustarse a sus reglas, o que se emita una disposición que las obligue a dar la misma información que las privadas, y que las autoridades de fiscalización la publiquen y difundan ampliamente.

En la era de Internet, la información financiera y los hechos relevantes de las empresas públicas debieran ser de acceso libre e irrestricto, como ocurre con las principales empresas del mundo, públicas o privadas.

Por ejemplo, todos deberíamos saber cuántas personas trabajaban en las empresas “capitalizadas” y cuántas trabajan ahora en las nacionalizadas. Por desgracia, no ocurre así.

Para el caso de YPFB, el experto Hugo del Granado ha revelado que de cada cuatro funcionarios de esa empresa sólo uno es profesional. ¿Quien es el responsable de esta situación?

Buenas prácticas de gobierno corporativo

El nombramiento de los directores de las empresas públicas se ha convertido en un secreto muy bien guardado por el Estado, cuando debería haber normas que

definan el nombramiento de los mejores profesionales para esos directorios.

Este problema se arrastra desde la capitalización de las empresas, pero hasta ahora no se ha definido un camino adecuado para profesionalizar los directorios de las empresas. Por ejemplo, para elegir al principal ejecutivo de éstas se debería pedir que los mejores profesionales preseleccionados presenten una propuesta de “visión de la empresa” para los siguientes años, de modo que sea seleccionado el que tenga la mejor propuesta, además de las correspondientes credenciales académicas y la experiencia suficiente.

Dentro del directorio de las empresas deben implementarse prácticas de gobierno corporativo. Esto quiere decir que los directores deben repartirse tareas para asegurar el rumbo estratégico de la empresa y el buen funcionamiento de la empresa. En los directorios modernos esto se logra con la formación de un “comité de auditoría” y un “comité de asuntos estratégicos”.

La situación financiera de Entel nacionalizada

Dictamen

La lectura del dictamen de los auditores independientes de Entel fue lo que generó mi preocupación y posterior investigación sobre esta empresa. Les explico por qué ese dictamen gatilló mi preocupación.

El “dictamen del auditor externo” es la opinión de los auditores después de haber realizado su trabajo. Un

dictamen limpio debería decir: ‘En nuestra opinión, los estados financieros mencionados en el primer párrafo presentan razonablemente, en todo aspecto significativo, la situación patrimonial y financiera de Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. al 31 de diciembre de 2009 y 2008, los resultados de sus operaciones, la evolución de su patrimonio neto y sus flujos de efectivo por los ejercicios terminados en esas fechas de acuerdo con principios de contabilidad generalmente aceptados en Bolivia’.

Sin embargo, el dictamen de Entel dice:

“En nuestra opinión: i) excepto por el efecto de los ajustes resultantes de los aspectos mencionados en los párrafos 3a), 3e) y 3f) para la gestión 2008 y ii) excepto por el efecto de los ajustes, si los hubiera, relacionados con los aspectos mencionados en los párrafos 3d) para la gestión 2008 y 3h) para las gestiones 2008 y 2009, los estados financieros mencionados en el primer párrafo presentan razonablemente, en todo aspecto significativo, la situación patrimonial y financiera de Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. al 31 de diciembre de 2009 y 2008, los resultados de sus operaciones, la evolución de su patrimonio neto y sus flujos de efectivo por los ejercicios terminados en esas fechas de acuerdo con principios de contabilidad generalmente aceptados en Bolivia.”

La diferencia entre un dictamen limpio y el dictamen de Entel es abismal. Normalmente un dictamen va en una página, el de Entel tiene 5 páginas con 12 observaciones y 11 incisos.

Un dictamen es una especie de diagnostico de la empresa y un diagnostico limpio dice: ‘En nuestra opi-

nión, la salud de esta firma está bien’. En cambio, usando los mismos términos médicos, el actual diagnóstico de Entel dice: ‘En nuestra opinión excepto por los problemas cerebrales, por los problemas cardiacos y por los problemas pulmonares, la salud de esta firma está bien’.

Por tanto, este dictamen es una primera llamada de atención –también es algo que nunca había visto en 25 años de trabajo leyendo estados financieros de innumerales empresas.

Estado de ganancias y pérdidas

El segundo dato que me confirmó que el problema es de fondo es la caída de los ingresos operacionales y el aumento de los gastos.

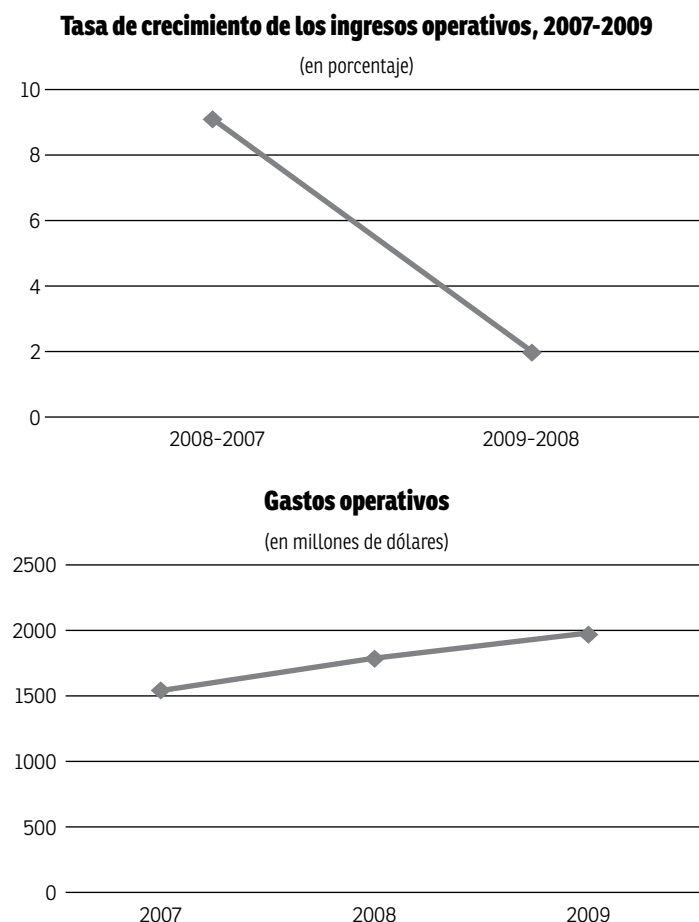
De acuerdo al estado de ganancias y pérdidas por los ejercicios terminados al 31 de diciembre de 2009 y 2008 que presenta la PriceWaterHouseCoopers, los ingresos operativos de 2009 alcanzaron a 2.474 millones de bolivianos, mientras que los de 2008 fueron de 2.528 millones de bolivianos, es decir, cayeron en 2,1 por ciento.

Los gastos operativos de 2009 fueron de 1.928 millones de bolivianos, mientras que en 2008 alcanzaban los 1.869 millones de bolivianos, es decir, fueron un tres por ciento más altos que el año anterior.

Por tanto, la utilidad operativa del ejercicio (2009) bajó de 658 millones de bolivianos a 545 millones de bolivianos, es decir, un 17 por ciento menos que el año 2008.

La utilidad operativa tiene que ver con el núcleo mismo del negocio y no con operaciones esporádicas o accidentales como las registradas en “otros ingresos y egresos”.

Otros documentos oficiales encontrados en la web me permitieron confirmar que la tendencia decreciente de los ingresos y creciente de los gastos ya tiene dos años.



A continuación se expone el estado de ganancias y pérdidas de Entel tal como lo presenta PriceWaterHouseCoopers.

**Estado de ganancias y pérdidas por los ejercicios
terminados al 31 de diciembre de 2009 y 2008**

(Cifras expresadas en bolivianos)

	2009	2008 (Reexpresado)
Servicio telefónico	1,622,237,062	1,696,340,836
Servicio de no telefonía	366,678,569	331,998,303
Venta de teléfonos y accesorios	23,572,994	25,694,733
Otros servicios	39,890,227	58,876,162
Servicios de interconexión	<u>421,573,880</u>	<u>415,241,699</u>
Total Ingresos operativos	<u>2.474.091.732</u>	<u>2.528.151.733</u>
Participación por interconexión y comisiones	(865.257.331)	(813.995.374)
Costo de ventas de teléfonos y accesorios	(27.935.281)	(27.806.180)
Servicios personales	(180.980.684)	(176.170.105)
Servicios no personales	(476.756.890)	(428.811.370)
Depreciación y amortización	(328.675.234)	(371.806.371)
Deudas incobrables	(18.089.059)	(21.175.238)
Otros gastos	<u>(30.786.857)</u>	<u>(30.361.149)</u>
Total gastos operativos	<u>(1.928.481.836)</u>	<u>(1.869.625.787)</u>
Utilidad operativa del ejercicio	545,610,396	658,525,946
Otros ingresos y egresos		
Ingresos y egresos financieros, netos	35,148,083	20,542,975
Impuesto a las transacciones financieras	(584.093)	(664,275)
Otros ingresos y (egresos), netos	47.376.055	(20.145.687)
Diferencia de cambio neto	383.790	(69.870.194)
Ajuste por inflación neto	(52.286.002)	(77.512.948)
Utilidad antes del impuesto a las utilidades	575.650.200	510.875.817
Impuestos a las utilidades	(97.615.515)	(91.780.063)
Utilidad neta del ejercicio	478.034.694	419.095.754

Leyendo el dictamen y las notas del auditor independiente se puede encontrar varias observaciones o anotaciones que llaman la atención y que las detallamos a continuación.

Entel tiene algo más de 1.500 millones de bolivianos en bancos; sorprende que más de mil millones estén depositados en bancos del exterior, especialmente cuando está en curso un arbitraje internacional y la empresa podría sufrir un congelamiento de cuentas u otra medida similar, como ya le sucedió en algún momento.

Entel tiene una cuenta de 6,8 millones de dólares congelada en el Banco de la Unión por instrucciones de la Autoridad de Supervisión del Sector; este problema viene de la anterior administración, pero los nuevos ejecutivos ya tuvieron tiempo suficiente para resolverlo, en especial si tomamos en cuenta que el mencionado banco también pertenece al Estado.

Existe una contingencia tributaria de cerca de 800 millones de bolivianos que se origina en una disputa de la oficina de impuestos con los anteriores accionistas y que según los entendidos será de muy difícil recuperación.

EBITDA de Entel

El comportamiento del EBITDA (abreviación del inglés: Earnings Before Interest, Tax, Depreciation and Amortization) es el mejor reflejo de la rentabilidad de una empresa y es un indicador que muestra el resultado operacional del negocio, sin el efecto de los ajustes contables, los intereses e impuestos.

La empresa FitchRatings, en su publicación de abril del 2010, que la obtuvo, por información del Presidente de Entel, en www.fitchratings.com, presenta (página 9)

un resumen financiero en el que se puede observar la evolución del EBITDA y también el “margen del EBITDA”, que es muy revelador de la situación de la empresa en los últimos dos años.

Resultado operacional de Entel

(cifra en miles de bolivianos ajustados por la UFV a partir de 2007)

	Dic-09	Dic-08	Dic-07
EBITDA	874.286	1.051.008	1.263.002
Margen EBITDA	35,3%	41,6%	47,6%
Retorno sobre patrimonio promedio	12,9%	11,4%	20,5%

Fuente: Fitch Ratings

Como se puede observar en el cuadro, desde la nacionalización, el EBITDA de Entel está descendiendo a un ritmo cercano a los 200 millones de bolivianos por año y el margen del EBITDA cayó más de 12 puntos en el mismo periodo. En ese mismo cuadro resalta el hecho de que el retorno sobre patrimonio promedio cayó de 20,5 por ciento a sólo 12,9 por ciento.

La rentabilidad de la empresa ha disminuido sustancialmente con la administración nacionalizada, respecto a la etapa de la capitalización. Este problema se produjo en ambos “lados”: ahora hay menos ingresos y más gastos.

El mercado de las telecomunicaciones en Bolivia

Entel es una empresa multiservicio en el sector de telecomunicaciones; sin embargo, el 66 por ciento de sus operaciones provienen de la telefonía móvil. Las opera-

ciones con otros proveedores nacionales e internacionales alcanzan a 19 por ciento de las operaciones medidas por el EBITDA. Es decir, un 85 por ciento de las operaciones de Entel descansa en estas dos líneas de negocio; el resto son negocios menores: servicios de Internet (5%), datos y servicios especiales (4%), telefonía pública (3%), líneas fijas (3%), televisión satelital (0%).

El mercado de la telefonía móvil

El mercado de la telefonía móvil cuenta con tres empresas Telecel, Nuevatel y Entel.

De acuerdo a Fitchratings, Entel tiene el 38,6 por ciento del mercado y muestra una tendencia decreciente que le hará llegar al segundo lugar, detrás de Telecel. Nuevatel está en el tercer lugar, con un 24 por ciento del mercado.

También de acuerdo al informe de FitchRatings, Bolivia tiene poca densidad del servicio telefónico y es el tercer país con menor penetración de telefonía fija de Sudamérica, luego de Paraguay y Perú; la densidad móvil se encontraría en una mejor posición, pero no hay datos concretos.

Lo preocupante es la evolución de la participación del mercado de Entel en los últimos años.

Participación de mercado de Entel en telefonía móvil

Enero del 2007	53,9%
Diciembre del 2007	47,8%
Mayo del 2008	46,3%
Diciembre del 2009	38,5%

Fuente: La Razón, 27 de mayo de 2010.

El mercado de larga distancia

La Ley 1632 de Telecomunicaciones, promulgada el 5 de julio de 1995, otorgó la exclusividad en la prestación de servicios de larga distancia a Entel hasta el año 2001. Por tanto, al principio Entel contaba con el cien por ciento del negocio. Con la apertura a la competencia, hoy existen ocho empresas adicionales que prestan el servicio y tienen la mayor parte del mercado (51,5%), mientras que a diciembre de 2009 Entel sólo cuenta con el 49,5 por ciento de éste.

Las ocho empresas que, en conjunto, controlar la mayor parte de la telefonía de larga distancia son: AES, Cotas, Boliviatel, Nuevatel, Telecel, Cotel, Unete e ITS.

Otros servicios

El crecimiento de los servicios de Internet tiene futuro en Bolivia, aunque la competencia en este rubro requiere de alta calidad en el servicio.

El nuevo negocio de televisión satelital no ha dado aun resultados, de modo que no es posible evaluar si entrar en él fue una decisión acertada o no.

Sin lugar a dudas, uno de los problemas de Entel es que se dedica a un conjunto muy amplio de líneas de negocio, mientras que sus principales fuentes de ingreso están en franco descenso.

La falta de inversiones en Entel

Los italianos que compraron Entel pagaron un precio muy por encima de los otros oferentes y siempre estuvieron buscando la oportunidad para trasvasar los recursos de Entel a su casa matriz. Por un lado cobraban las tarifas más altas del continente para aumentar sus ganancias en los mercados exclusivos y, por el otro, hicieron inversiones que no eran necesarias.

Hace varios años cuestioné de manera pública que estos empresario realizaran una serie de gastos que beneficiaban a la casa matriz, como un millonario pago anual por transferencia tecnológica, y además cursos de formación para sus técnicos a un altísimo costo para la empresa boliviana, en aéreas donde después de los cursos el resultado era negativo.

De la misma manera, los italianos ejecutaron una disminución de capital de cientos de millones de dólares, lo que les sirvió para recuperar aceleradamente sus inversiones y, al gobierno de turno, para pagar el bono a los jubilados.

El problema central del proceso de la capitalización en Bolivia, en este sector en particular, fue que los inversionistas extranjeros no tenían una contraparte nacional que hiciera respetar los acuerdos y defendiera los intereses de los bolivianos en los órganos reguladores, los directorios y las asambleas de accionistas. Lastimosamente, en Entel nacionalizada, con otra ideología, seguimos en lo mismo: tampoco hay quien defienda los intereses nacionales.

Entel nacionalizada, al igual que otras empresas públicas, no tiene claro el rumbo estratégico de la

empresa. Es decir, cómo será su mercado en los próximos cinco años y por tanto a qué rubros dirigirá sus inversiones. Por eso vemos el entusiasmo del gobierno en proyectos como la compra de un satélite o la televisión satelital, que si se originaron en Entel no tienen el sustento en sus actividades, y que, si no se originaron en Entel, demuestran que el gobierno planifica las inversiones en telecomunicaciones en otro ámbito distinto al de la empresa nacionalizada.

FitchRatings asegura que en los años previos a la nacionalización la empresa perdió competitividad por la falta de inversiones y que, ya nacionalizada, la compañía tuvo sus fondos restringidos y tampoco invirtió lo suficiente.

De la vieja Ley de Telecomunicaciones viene un impuesto de 15 bolivianos por cada teléfono celular, los cuales deben ser invertidos en la cobertura rural: varios gobiernos no invirtieron esos recursos. En los últimos años se ha empezado a hacerlo, aunque sin la transparencia necesaria. No sabemos si los recursos de esta inversión son de Entel o de la recaudación del mencionado impuesto en los últimos veinte años.

ANEXO. Dictamen de Pricewaterhousecoopers

Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A.

Estados financieros al 31 de diciembre de 2009 y 2008

Dictamen del 6 de abril de 2010

A los señores

Presidente y Directores de

Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. (Entel S.A.)

La Paz.-

1. Hemos examinado los balances generales de Empresa Nacional de Telecomunicaciones Sociedad Anónima (Entel S.A.) al 31 de diciembre de 2009 y 2008. Y los correspondientes estados de ganancias y pérdidas, de evolución del patrimonio neto y de flujo de efectivo por los ejercicios terminados en esas fechas, así como las notas 1 a 30 que se acompañan. Estos estados financieros son responsabilidad de la gerencia de la Sociedad. Nuestra responsabilidad es expresar una opinión sobre estos estados financieros basados en nuestra auditoria.
2. Excepto por lo que se describe en los párrafos 3d y 3h, efectuamos nuestros exámenes de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas en Bolivia. Esas normas requieren que planifiquemos y ejecutemos la auditoria para obtener razonable seguridad respecto a si los estados financieros están libres de presentaciones incorrectas significativas. Una auditoria incluye examinar sobre una base de pruebas, evidencias que sustenten los importes y revelaciones en los estados financieros. Una auditoria también incluye evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones significativas hechas por la gerencia, así como también evaluar la presentación de los estados financieros en su conjunto. Consideramos que nuestros exámenes proporcionan una base razonable para emitir nuestra opinión.

3. En nuestro dictamen de fecha 14 de mayo de 2009 sobre los estados financieros al 31 de diciembre de 2008 nos abstuvimos de opinar, debido a salvedades y limitaciones al alcance de nuestro trabajo relacionados con los aspectos detallados en los párrafos siguientes, a continuación de los cuales incluimos en forma individual las tareas y ajustes que la empresa ha desarrollado durante la gestión 2009.

- a) Al 31 de diciembre de 2008, las conciliaciones bancarias de la Empresa presentaban partidas independientes de conciliación correspondientes a depósitos no identificados ni registrados contablemente como disponible por un importe aproximado de BS 24.000.000. Durante la gestión 2009, la Empresa efectuó la regulación de las partidas conciliatorias registradas en las conciliaciones bancarias al 31 de diciembre de 2008 a través del registro de interfaces pendientes de cierre, identificando los importes correspondientes a depósitos efectuados por clientes y operadores de interconexión y procediendo posteriormente al registro contable de estos depósitos con efecto en la disminución de la cuenta por cobrar relacionada y aumento del saldo de disponibilidades por el mismo importe. Esta reclasificación que no representa ningún efecto en el total del activo ni del patrimonio al 31 de diciembre de 2008 confirma que los saldos de las cuentas de disponibilidades y cuentas por cobrar se encontraban a esa fecha subvaluadas y sobrevaluadas respectivamente por aproximadamente BS 24.000.000 y consecuentemente nuestra opinión actual sobre los estados financieros de 2008, tal como está presentada aquí, es diferente de aquella expresada en nuestro dictamen anterior.
- b) Al 31 de diciembre de 2008, se presentaba una diferencia de aproximadamente Bs 86.400.000 entre los saldos por cobrar comerciales reportados por la gerencia de marketing y comercial con respecto a los saldos por cobrar registrados en el

balance general. Al 31 de diciembre de 2009, la empresa ha efectuado la conciliación entre los saldos por cobrar comerciales reportados por la gerencia de marketing y Comercial obtenidos del sistema de facturación y cobranzas con los saldos por cobrar registrados en el balance general, identificando y regularizando contablemente aquellas partidas que se encontraban en defecto y/o exceso, Esta conciliación no tuvo efecto significativo en el total activo ni del patrimonio al 31 de diciembre de 2008, y consecuentemente nuestra opinión actual sobre los estados financieros de 2008, tal como está presentada aquí, es diferente de aquella expresada en nuestro dictamen anterior.

- c) Los saldos contables de las cuentas por cobrar correspondientes a los servicios de interconexión local presentaban una diferencia de aproximadamente Bs4.800.000 respecto a los saldos reportados por la gerencia de Wholesale por este mismo concepto. Adicionalmente, las conciliaciones preliminares por servicios de interconexión con tres operadores locales al 31 de diciembre de 2008, mostraban diferencias en: i) Cuentas por cobrar pendientes de conciliación por un importe aproximado de Bs 1.000.000 y, ii) Cuentas por pagar pendientes de conciliación por Bs 4.800.000 aproximadamente. Durante la gestión 2009, se han conciliado los saldos al 31 de diciembre de 2008 reportados por la gerencia de Wholesale que se obtienen del sistema de facturación y cobranza y que respalda el tráfico devengado a fecha de cierre con el saldo registrado contablemente, identificando el origen de las diferencias y procediendo, en los casos que correspondía, a la regulación contable: Esta reclasificación no tuvo efecto significativo en el total de activo ni del patrimonio de dicha fecha.

Adicionalmente, se han realizado conciliaciones por servicios de interconexión con los operadores locales en fecha cercana al cierre de 2009, procediendo a la compensación de importes

o a la facturación de montos en exceso, el efecto de esta conciliación no es significativo sobre los estados financieros al 31 de diciembre 2008. Consecuentemente, nuestra opinión actual sobre los estados financieros de 2008, tal como está presentada aquí, es diferente de aquella expresada en nuestro dictamen anterior.

- d) Debido a que fuimos contratados con posterioridad a la fecha de cierre del ejercicio 2008 y a que la Empresa no había efectuado el recuento físico de sus inventarios, no nos fue posible satisfacernos sobre la existencia física de los mismos. Por otra parte, la Empresa no actualizó al 31 de diciembre de 2008 sus inventarios por efecto de la inflación como lo establece la Norma Contable No 3 ni cuantificó el importe del ajuste que resultaría de la actualización. La empresa actualizó por inflación el saldo de la cuenta de inventarios al 31 de diciembre de 2009 considerando el índice de la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV) tal como lo establece la Norma Contable No 3 (Revisada) emitida por el Consejo Técnico Nacional de Auditoría y Contabilidad y cuantificó el efecto de dicho ajuste sobre los valores al 31 de diciembre de 2008 determinando que el efecto de este ajuste no es significativo a esa fecha. Consecuentemente, nuestra opinión actual sobre los estados financieros de 2008, tal como está presentada aquí, es diferente de aquella expresada en nuestro dictamen anterior.
- e) Al 31 de diciembre de 2008, la empresa no ha contabilizado pasivos por contingencias fiscales, laborales, civiles ni regulatorias por aproximadamente Bs 864.000.000, Bs 16.700.000, Bs 385.000 y Bs 10.800.000 respectivamente, que a criterio de la Gerencia de Asuntos Legales y la Gerencia de Asuntos Regulatorios y Competencia tienen posibilidad de finalización poco probable a favor de la Empresa. Al 31 diciembre de 2009, la Sociedad ha registrado pasivos por contingencias fiscales

por aproximadamente Bs 1.087.800.000 más actualizaciones sobre la base de nueva evidencia obtenida durante la gestión y no ha registrado pasivos por contingencias laborales, civiles ni regulatorias por Bs 16.700.000, Bs 385.000 y Bs 10.800.000 respectivamente, sobre la base de la opinión actualizada de sus asesores legales. Consecuentemente, nuestra opinión actual sobre los estados financieros de 2008, tal como está presentada aquí, es diferente de aquella expresada en nuestro dictamen anterior.

- f) La Empresa mantenía en sus registros contables una cuenta por cobrar de antigua data por servicios de interconexión a un operador local por aproximadamente Bs 14.000.000, la cual de acuerdo con el informe de la Gerencia de asuntos legales y Societarios tenía remota probabilidad de recuperación. Durante la gestión 2009, la Sociedad reclasificó dicha cuenta por cobrar dentro del monto contabilizado en otras cuentas por cobrar sobre la base de la interpretación del Art. 4° del D.S. 29544. Consecuentemente, nuestra opinión actual sobre los estados financieros de 2008, tal como está presentada aquí, es diferente de aquella expresada en nuestro dictamen anterior.
- g) La empresa identificó al 31 de diciembre de 2008, deficiencias significativas sobre el sistema de control interno de los activos fijos, las cuales estaban relacionadas con: a) la integridad de la información procesada en el sistema contable. b) incumplimiento al contrato de administración de los activos fijos y debilidades en el control físico de los activos fijos. c) Debilidades en el proceso de contratación y supervisión de la empresa contratada para la administración de los activos fijos. Adicionalmente, al 31 de diciembre de 2008 hemos identificado las siguientes debilidades en el sistema de control interno .i) No se ha efectuado el recuento físico del activo fijo. ii) La Empresa no ha podido proporcionarnos información ni docu-

mentación legal que respalde adecuadamente el derecho propietario ni el valor de inmuebles registrados por un importe de Bs 10.5000.000. iii) existen 68 inmuebles que cuentan con testimonios de propiedad a nombre de Empresa Nacional de Telecomunicaciones Sociedad Anónima (Entel S.A.) cuyo valor no ha sido determinado y por lo tanto no están contabilizados en los estados financieros a dicha fecha. IV) la empresa no nos pudo proporcionar un listado físico valorado debidamente conciliado con los estados financieros al cierre del ejercicio. Las debilidades en el sistema de control interno de los activos fijos detalladas anteriormente, reflejan la falta de un adecuado sistema de control que garantice la correcta e integra contabilización de los activos fijos así como de la razonabilidad de los saldos expuestos en los estados financieros de 2008. Durante la gestión 2009, la Sociedad: i) nos proporcionó un listado físico valorado del activo fijo conciliado con el saldo contable. ii) creo la gerencia de activos fijos, unidad encargada del seguimiento y control de los activos fijos y iii) contrato a un perito independiente quién, a la fecha de este informe realizó el recuento físico de aproximadamente el 90% de valor de los activos fijos al 31 de diciembre de 2009 e identificó la existencia de altas, bajas y reclasificaciones de activos cuyo efecto neto sobre el resultado de la gestión fue de aproximadamente Bs 4.800.000, que fueron contabilizados en los estados financieros de 2009 con cargo a resultados acumulados y no representan ajustes significativos para la gestión 2008, resolviendo asimismo los aspectos relativos a la contabilización de los 68 inmuebles no contabilizados y de los inmuebles sin respaldo de derecho propietario cuyo saldo al 31 de diciembre de 2008 ascendía a Bs 10.5000.000. A la fecha, se encuentra pendiente a) la conclusión del recuento físico del 10% restante del valor de los activos fijos y b) el análisis de los conceptos registrados en el valor de

cada categoría de activo fijo y de la correspondiente documentación de respaldo, y por lo tanto no es posible determinar el efecto de los ajustes, si los hubiere, que será necesario contabilizar cuando estas actividades pendientes concluyan. Consecuentemente nuestra opinión actual sobre los estados financieros de 2008, tal como está presentada aquí, es diferente de aquella expresada en nuestro dictamen anterior.

- h) No se ha podido determinar el efecto que los aspectos descriptos en los párrafos anteriores pudieran tener sobre la determinación del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE) de las gestiones 2009 y 2008, principalmente aquellos aspectos relacionados con. a) los activos fijos, sus altas, bajas, reclasificaciones y depreciaciones a efectos fiscales y b) la diferencia de los valores originales de los Activos Fijos contables con relación a los valores originales considerados para el cálculo de la depreciación fiscal, diferencia que se encuentra en proceso de conciliación y análisis. Consecuentemente, no nos fue posible satisfacerlos en cuanto a la razonabilidad de la provisión del IUE a esas fechas, a través de otros procedimientos de auditoría.
4. En nuestra opinión: i) excepto por el efecto de los ajustes resultantes de los aspectos mencionados en los párrafos 3a), 3e) y 3f) para la gestión 2008 y ii) excepto por el efecto de los ajustes, si los hubiera, relacionados con los aspectos mencionados en los párrafos 3d) para la gestión 2008 y 3h) para las gestiones 2008 y 2009, los estados financieros mencionados en el primer párrafo, presentan razonablemente, en todo aspecto significativo, la situación patrimonial y financiera de Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. al 31 de diciembre de 2009 y 2008, los resultados de sus operaciones, la evolución de su patrimonio neto y sus flujos de efectivo por los ejercicios terminados en esas fechas de acuerdo con principios de contabilidad generalmente aceptados en Bolivia.

5. Tal como se menciona en la Nota 9 a los estados financieros, la Sociedad contabilizó al 31 de diciembre de 2009 "otras cuentas por cobrar" por Bs 1.118.723.403, que en su opinión, al amparo del Decreto Supremo 29544 de fecha 1º de mayo de 2008, correspondería al derecho que la Sociedad tendría de recuperar del estado boliviano (principal accionista de la Sociedad) los pasivos financieros, tributarios, laborales, comerciales y regulatorios tanto exigibles como contingentes que eventualmente serían deducidos a tiempo de efectuar la liquidación final con el anterior accionista principal de la Sociedad. La resolución final del proceso antes mencionado no puede ser determinada al presente. Consecuentemente, no se contabilizó ningún ajuste en los estados financieros que se acompañan por cualquier efecto que pudiera resultar de la resolución final de esta incertidumbre.
6. Tal como se menciona en la Nota 11, a los estados financieros, durante la gestión 2009 la Empresa ha contratado a peritos independientes para que efectúen el recuento físico e identificación de sus activos fijos. A la fecha del presente informe, los peritos han concluido el recuento físico de aproximadamente el 90% del valor de los activos fijos al 31 de diciembre de 2009, quedando pendiente el recuento del 10% restante. Adicionalmente, se encuentra pendiente el análisis de los conceptos registrados en el valor de cada categoría de activo fijo y de la documentación de respaldo correspondiente. Consecuentemente, no es posible determinar si como consecuencia de la finalización de los procesos antes mencionados existirán ajustes a los estados financieros de la Sociedad.
7. Como se menciona en la Nota 1 a los estados financieros, la Empresa ha sufrido diversos cambios relacionados con su estructura societaria durante la gestión 2008, principalmente debido a: i) el Decreto Supremo No 29544 de fecha 1º de mayo, que nacionaliza el paquete accionario que tenía la empresa ETI EuroTelecom International NV. ii) el Decreto Supremo No 28771 de fecha 31 de

octubre de 2008, que establece que Empresa nacional de Telecomunicaciones Sociedad Anónima (Entel S.A.) será transformada en su naturaleza jurídica al tipo societario que corresponda en el nuevo marco normativo que registrará las empresas públicas que participan en actividades de industria y comercio.

8. La Superintendencia de Telecomunicaciones (actual Autoridad de Fiscalización y Control Social de Telecomunicaciones y Transporte) mediante resolución Administrativa No 2008/1056 estableció la intervención preventiva de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones Sociedad Anónima (Entel S.A.) con la finalidad de que se efectúen las acciones pertinentes para garantizar la prestación de todos los servicios de telecomunicaciones que provee la empresa. Se designó un interventor para que ejerza las atribuciones del ART. 106 del Reglamento a la Ley de Telecomunicaciones así como el Decreto Supremo No 29544 y demás normativa vigente, por el plazo de 90 días hábiles. El periodo de intervención concluyó en fecha 3 de diciembre de 2008.
9. Tal como se menciona en la Nota 1 a los estados financieros, de acuerdo con información de la prensa escrita, debido al decreto supremo de nacionalización, el accionista ETI EuroTelecom International NV. Demandó a Bolivia ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones (CIADI) el pago de 350 millones de dólares como compensación por la nacionalización de sus acciones en Empresa Nacional de Telecomunicaciones Sociedad Anónima (Entel S.A.) En fecha 1º de mayo de 2008. El Estado Boliviano considera que el CIADI, órgano del Banco Mundial (BM), no es competente en el conflicto con Telecom, porque Bolivia se desafectó de dicha institución en mayo de 2007. Asimismo, el gobierno de Bolivia consiguió que se suspenda el arbitraje hasta el año 2010, mientras se decide si es competente o no para resolver el caso expuesto por Telecom. Asimismo, EuroTelecom International (ETI) recurrió a un nuevo arbitraje ante

un comité ad hoc de Naciones Unidas (ONU).

Mediante el Decreto Supremo No 29544 de fecha 1º de mayo de 2008 de nacionalización de la empresa se establece que todas las empresas subsidiarias de Empresa Nacional de Telecomunicaciones Sociedad Anónima (Entel S.A.) en Bolivia o en el extranjero, quedan también nacionalizadas en la cuota parte respectiva. El mencionado decreto, también establece que los pasivos financieros, tributarios, laborales, comerciales y regulatorios de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones Sociedad Anónima (Entel S.A.), tanto exigibles como contingentes, serán deducidos a tiempo de efectuar la liquidación final para el pago a la empresa ETI EuroTelecom International NV.

10. Como se menciona en la Nota 3 a los estados financieros, al 31 de diciembre de 2009, la Empresa mantenía recursos retenidos por aproximadamente Bs48.000.000 correspondientes a una cuenta bancaria congelada en el Banco Unión S.A. por orden judicial interpuesta por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Telecomunicaciones y Transportes por el supuesto incumplimiento de logro de metas de expansión y calidad de servicios de telecomunicaciones.
11. Como se menciona en la Nota 29 a los estados financieros, la Empresa mantiene procesos, laborales, civiles y regulatorios que a la fecha del presente informe no han sido concluidos de acuerdo con el siguiente detalle:
 - a) Procesos Laborales por aproximadamente Bs 121.000.000
 - b) Otros procesos civiles por aproximadamente Bs 465.000
 - c) Procesos regulatorios por aproximadamente Bs 72.000.000

La Empresa no ha contabilizado ninguna previsión al 31 de diciembre de 2009 para cubrir posibles pérdidas, si las hubiera, originadas como consecuencia de la resolución de los procesos judiciales antes mencionados. Si bien, en opinión de los asesores legales

internos, se tienen los suficientes argumentos jurídicos y técnicos para obtener un resultado favorable a la Empresa, a la fecha no es posible determinar los efectos, si los hubiere, que la resolución de estos procesos laborales, civiles y regulatorios, podrían tener sobre los estados financieros de la Empresa.

12. Tal como se menciona en Nota 25 as los estados financieros, la Empresa contabiliza la inversión en su compañía subsidiaria Datacom S.A., utilizando el método del valor patrimonial proporcional en lugar de consolidar línea a línea los estados financieros de dicha compañía subsidiaria tal como lo establece la Norma Contable No 8 del Colegio de Auditores y Contadores Públicos de Bolivia. Debido a que los saldos de las cuentas incluidas en los estados financieros de la compañía subsidiaria no son significativos con relación a los estados financieros de la empresa tomados en su conjunto, el efecto de no consolidar línea a línea dichos estados financieros no es significativo.

PricewaterhouseCoopers S.R.L

