

RIESGO E INCERTIDUMBRE DE LAS EMPRESAS PRODUCTIVAS ESTATALES

Karl Hoffmann Barrientos
Docente-Investigador IESE-UMSS

En Bolivia, el Gobierno de Morales ha reactivado una etapa de estatización recuperando empresas estatales estratégicas y creando nuevas empresas en el ámbito productivo, en la pretensión de generar excedentes. Sin embargo, no todas las empresas estratégicas y mucho menos las empresas industriales, han generado ganancias para el Estado, mostrando más bien un marcado riesgo e incertidumbre.

La creación de empresas estatales surgió en los países socialistas, como una respuesta a la necesidad de abastecer a la población de bienes y servicios, considerando que el Estado monopolizaba la propiedad de los medios de producción.

En Bolivia, en la aplicación del denominado “modelo de crecimiento hacia adentro”, el Estado participó directamente en la conformación de empresas públicas -que se suponía eran estratégicas para el desarrollo nacional- para lo que recurrió como fuente de financiamiento al endeudamiento externo.

Posteriormente, en el marco de la estrategia “hacia fuera”, desde 1985 se minimizó el rol del Estado en cuanto al desarrollo productivo, privatizando bajo distintas modalidades las empresas públicas bajo el enfoque de las “políticas horizontales o neutras”.

El Modelo Económico Plural del Gobierno del MAS, planteó la creación y nacionalización de empresas estatales, en la perspectiva de que sus utilidades sean transferidas hacia sectores sociales mediante la industrialización de recursos naturales, y la incursión en procesos del ámbito de la producción. En este marco, se crearon más de 60 empresas, algunas de ellas en franca competencia con la empresa privada, incursionando en diferentes rubros, como la producción de papel, cartón, cemento, derivados de lácteos, almendras y azúcar.

Por lo general, los informes oficiales -cuando existen- muestran que las empresas productivas manufactureras aún se encuentran sin generar ganancias para el Estado Boliviano, constituyéndose en una carga económica difícil de sostener. Muchos analistas -políticos, antes que económicos- creen que la solución para que las empresas públicas no quiebren o fracasen, pasa por cambiar la administración y a sus trabajadores. De la misma forma, muchas autoridades de gobierno, piensan que el mal momento que están pasando

algunas de las Empresas del Estado, se debe a falencias en la organización en la etapa de operación.

Ahora bien, realizando un análisis muy general las falencias más visibles en la concepción de algunos proyectos estatales, se puede observar que uno de los aspectos que no es debidamente profundizado, es el Estudio de Mercado. El ejemplo más patético al respecto surge del Proyecto de industrialización de la hoja de coca (EBOCOCA), que ha sido instalado en el Trópico de Cochabamba hace más de 12 años, dando respuesta a la aspiración de los productores de coca que demandaban la industrialización de la hoja. El Gobierno de Venezuela acogió la solicitud y realizó una importante donación de recursos para instalar la planta industrializadora de coca en el Chapare. La construcción y el equipamiento de la planta se realizó sin ningún proyecto de factibilidad; aunque después de un prolongado tiempo se vieron obligados a elaborar cuando menos un perfil para definir el proceso de producción, tratar de recuperar y darle “usos” al casi obsoleto equipamiento y ver la forma de ponerlo en funcionamiento. Este proyecto que obvió un estudio de pre inversión, se fundó sobre las diversas posibilidades de industrialización de la hoja, basados en sus “cualidades”, antes que en la demanda efectiva del producto final. Siendo realistas, el único derivado de la hoja de coca que tiene aceptación en el mercado nacional es el mate de coca; pero la demanda actual y potencial de este producto se satisface con unas pocas hectáreas de materia prima. Entonces los sueños de industrialización de la hoja de coca, solo serán posibles hasta cuando el veto internacional de la Convención de Viena sea levantado y por lo tanto el mercado de los derivados de coca rebase las fronteras del país.

Otro de los aspectos que no se analiza a profundidad en la pre-inversión es el referido a la localización de un proyecto. Los factores de la ubicación geográfica están determinados por el mercado y la disponibilidad de materia prima básicamente. Un claro ejemplo de esta falencia se manifiesta en el Proyecto de la “Empresa Pública Nacional Estratégica Papeles de Bolivia” (PAPELBOL), que fue creada en septiembre de 2007. Según el Vicepresidente Álvaro García Linera, cuando en 2014 puso en marcha la planta, el costo del emprendimiento industrial fue de unos 25 millones de dólares y el capital de operaciones alcanzó a 130 millones de bolivianos. Se presume que se eligió la ubicación en el Chapare, debido a la proximidad al factor determinante que es la materia prima, al considerar que la celulosa podía extraerse de la extensa forestación de las selvas

del Trópico de Cochabamba, aunque se cuestionaba un poco la excesiva distancia a los principales mercados del eje: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. La falta de servicios básicos y electricidad, incrementaron el costo de las inversiones. Finalmente cuando la planta fue inaugurada en siete años y algunos millones después, se develó que la materia prima del Chapare no era apropiada para producir celulosa, bajo el diseño tecnológico de la planta, por lo que se sugirió importar celulosa de Eucalipto del Brasil. En consecuencia, se instaló una planta en el lugar más remoto, alejado ostensiblemente de la fuente de materia prima, con condiciones de humedad extremas que imposibilitan el almacenamiento y alejado de los mercados de consumo masivo.

Por su parte, la planta de urea es el proyecto industrial más grande en la historia de Bolivia, y también el más caro, con una inversión de \$us 953 millones. Ha sido proyectada para producir 700 mil toneladas anuales de urea, estimándose que solo el 15% de esa producción pueda ser absorbida por el mercado nacional y el 85% restante destinado a la venta en mercados vecinos. En este mega proyecto se observa nítidamente que la capacidad instalada de la planta supera en mucho a la demanda nacional, y el mercado internacional oferta precios muy bajos que exigen una mayor eficiencia en la producción. Es decir, que si se quiere exportar y copar los mercados transnacionales, se deben bajar los costos de producción para tornarse más competitivo de manera que pueda desplazar a los proveedores internacionales de urea que actualmente abastecen la demanda de los países vecinos.

Por otro lado, considerando que un gran porcentaje de la producción será vendida en el Brasil, lo más lógico para bajar los costos de producción hubiera sido ubicar la planta en algún lugar próximo a la frontera, desde donde existan vías de comunicación que faciliten su transporte. Si bien es cierto que la localización de una industria debería estar en función del mercado y de la proximidad a la fuente de materia prima, no era necesario ubicarla junto a un pozo gasífero ya que actualmente los gasoductos de exportación llegan hasta las fronteras con Brasil y Argentina y que, por tanto, resultaría más barato transportar gas que un sólido como la urea. Adicionalmente, en el proceso de construcción se ha verificado que la localización elegida tiene problemas climáticos y de calidad de los suelos, factores que han elevado el monto de la inversión inicial. La mala ubicación de la planta, donde no ha sido posible siquiera construir un ferrocarril, sube ostensiblemente los costos de producción, hasta en 31 dólares la tonelada métrica, que es el costo del transporte de la ciudad de Montero a la frontera, sin contar que de Bulo Bulo a Montero¹ se tendrá que trasladar la carga en camiones, implicando costos aún mayores.

No obstante y como se sabe, las inversiones sin pre-inversión o con estudios incompletos tienden al fracaso, por lo que representan un alto riesgo para la economía del país. Por lo

tanto, antes de desembolsar recursos para la inversión y por ende, mucho antes de poner en marcha proyecto, se debe realizar un largo proceso de investigación que contemple una serie de estudios: de mercado, técnico, administrativo-legal, económico-financiero y la evaluación socioeconómica del proyecto.

Cabe recordar que el principio de toda inversión es generar beneficios que permitan multiplicar el capital inicial; por lo tanto, las inversiones en empresas productivas están (o deberían estar) motivadas por un único objetivo: “generar excedentes”, es decir que todo proyecto en el que se invierten recursos está destinado a ser rentable. Pero para saber ex-ante si un proyecto generará ganancias, o más bien para reducir el riesgo y la incertidumbre de la inversión, se deben realizar los estudios que garanticen la viabilidad del proyecto, y no como sucede en el presente, que primero se hace la inversión y después se realizan los estudios para organizar el proceso productivo y ver si puede tornarse rentable.

Entonces el error del Estado nace de la materialización financiera de simples “ideas de proyecto”; en unos casos, surgidas del presentimiento de alguna autoridad, que supone que esa actividad –a la par de lo que sucede en la empresa privada- generara ingentes ganancias; en otros casos, motivados por la oferta generosa de recursos de la cooperación bilateral direccionada a determinados proyectos, y en algunos otros casos, proyectos que emanan del sentimiento de reivindicación regional. En todos los casos, no obstante, se ha realizado la inversión de estos proyectos sin contar con el diseño final, simplemente han sido materializados por la intuición “económica” de los gobernantes. Sin embargo, muchos otros proyectos estatales que se dice, fueron ejecutados con estudios de factibilidad, los cuales adolecieron de muchas fallas técnicas, al no haber considerado aspectos fundamentales de la formulación de proyectos, mostrando serias deficiencias metodológicas y técnicas en el proceso de pre-inversión.

Ahora bien, considerando más fracasos que aciertos en la fase de operación de los proyectos productivos encarados por el Estado, es recomendable que solo se priorice la inversión (de los escasos recursos) en proyectos productivos con una alta rentabilidad, considerando sobre todo a las empresas estratégicas que sí aportan interesantes recursos al país y que reproducen el modelo económico vigente, a los que deben sumarse los proyectos que aprovechan los recursos naturales, de manera que su explotación beneficie a los habitantes del pueblo de Bolivia. Dejando de lado el desgaste de esfuerzos y recursos invirtiendo en proyectos que requieren de un alto grado tecnológico y competitivo, y que en las actuales condiciones implica alto riesgo e incertidumbre para la economía del país.

¹ Considerando el fallido proyecto de CAMCE.