

“Estructura y Organización Económica del Estado” en la Propuesta de Constitución del Gobierno. Parte 1

La limitación es esencial a la autoridad, pues un gobierno sólo es legítimo si está efectivamente limitado. Lord Acton

1. Antecedentes

Luego de dieciséis meses de vigencia de la Asamblea Constituyente y en medio de un conjunto de hechos polémicos y de violencia, los asambleístas del partido oficialista, Movimiento al Socialismo (MAS), junto con sus aliados políticos aprobaron en grande y detalle su propuesta de Constitución Política del Estado (CPE) con una asistencia de 164 de los 255 asambleístas.

Al margen de estos hechos y las vulneraciones legales manifestadas por varios asambleístas de la oposición y otras organizaciones civiles, es necesario que el debate público también pueda concentrar sus esfuerzos en el análisis técnico e independiente de los riesgos y oportunidades que podría conllevar la aprobación de esta propuesta constitucional. Más aún, ahora que la población requiere estar lo suficientemente informada del contenido de dicha propuesta.

En ese contexto, el presente documento pretende aportar al debate público un breve estudio basado en el análisis de la cuarta parte de la propuesta de CPE del oficialismo, referida a la estructura y organización económica del Estado.

Las herramientas analíticas que sigue este documento se basan en los aportes recientes de la ciencia económica, con mayor énfasis, en los aportes de la teoría Económica Constitucional y la teoría de la Elección Pública, pero también se analiza la experiencia empírica nacional e internacional y los efectos

que han tenido los distintos modelos de constituciones sobre el desempeño económico de los países.

CUARTA PARTE: ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN ECONOMICA DEL ESTADO

La cuarta parte de la propuesta de la nueva CPE “Estructura y organización económica del Estado” contiene tres títulos: **Título I.** Organización económica del Estado. **Título II.** Medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio. **Título III.** Desarrollo rural integral sustentable.

Con la finalidad de realizar un análisis un poco más detallado, el presente estudio fue dividido en dos versiones, la primera versión trata de analizar el capítulo referido a la “organización económica del Estado”, tema que por si solo es extenso y complejo y, la segunda versión, que trata de analizar los dos últimos títulos referidos a derechos de propiedad, medio ambiente, recursos naturales y desarrollo rural.

2. Organización económica del Estado:

2.1. Función del Estado en la economía

La función del Estado en la economía bajo la propuesta oficialista puede ser estudiada en cuatro grandes puntos:

a) El resurgimiento del Estado empresario

La propuesta oficialista de CPE expone explícitamente la posibilidad de que el Estado conforme empresas estatales. Por ejemplo, en

Políticas Públicas para la Libertad

el artículo 310, párrafo 1, se establece que entre los objetivos de las empresas estatales se tiene el de administrar a nombre del pueblo boliviano los derechos propietarios de los recursos naturales y ejercer el control estratégico de las cadenas productivas y los procesos de industrialización de dichos recursos. Adicionalmente, en el artículo 316, párrafo 3, se sostiene que una de las funciones del Estado en la economía consiste en la participación activa mediante la producción directa de bienes y servicios económicos y sociales.

¿Es una buena decisión?

“Los políticos fácilmente pueden recurrir a los populares sentimientos nacionalistas para lograr alcanzar sus propias ambiciones políticas” sostenía el informe de Rainer Heufers representante de la Fundación Friedrich Naumann-Malasia en la Conferencia Internacional sobre Competencia¹, al referirse a la participación de los gobiernos en la formación de grandes empresas estatales.

El informe sostiene que los gobiernos generalmente tratan de impulsar la formación de grandes empresas estatales con el supuesto de que esto promovería la competitividad, el crecimiento y el empleo dentro de un país. ¡Suena bien! Pero en la realidad estas intenciones no son alcanzadas, ni siquiera en aquellas grandes economías que cuentan con la suficiente tecnología y capital humano. Por lo tanto, estas enormes empresas estatales creadas en aquellos sectores considerados estratégicos por los planificadores estatales, terminan convirtiéndose en enormes cargas fiscales que, como siempre, terminan siendo financiadas por los contribuyentes.

Por ejemplo, en Alemania, a pesar de que su gobierno había financiado por muchos años el monopolio estatal de las telecomunicaciones que fomentó la tecnología de protocolos de redes OSI, esta empresa nunca pudo prevenir el éxito de la tecnología de protocolos TCP/IP creada por compañías privadas, lo que se

tradujo en millonarias pérdidas que terminaron siendo financiadas por los contribuyentes. En Francia, su gobierno terminó gastando billones de francos durante los 60's y 70's para desarrollar los aviones ultrasónicos *Concorde*, que en la actualidad parece ser una política que terminó generando pérdidas, al igual que los billones gastados para establecer una industria de computadores francesa. Los ejemplos suman y siguen cuando se va revisando cada experiencia en los distintos países. En el caso de Bolivia, parece que nuestras empresas estatales no fueron la excepción, como se puede ver el cuadro N° 1, las empresas estatales tendían a mostrar déficit a lo largo de los años y, aquellas que mostraban superávit, eran utilizadas por los políticos para financiar aquellos proyectos políticamente rentables pero económicamente cuestionables.

¿Será ahora diferente?, al parecer, los cuestionados resultados económicos de las empresas estatales tienden a ser análogos y permanecen al margen de los cambios gubernamentales, esto por que generalmente las decisiones empresariales tienden a estar supeditadas a las voluntad y el cálculo político, lo cual muchas veces no es compatible con el éxito de las empresas. Adicionalmente, el continuo apoyo político a las empresas estatales promueve que las mismas no sientan la urgencia de incrementar su competitividad. Finalmente, los gobiernos en general tienden a estar menos preocupados por el desarrollo de las futuras industrias y se aferran a mantener las industrias del pasado. Esto, último, en un contexto altamente globalizado tiende a ser perjudicial.

Cuadro N° 1: Superávit empresas estatales

Empresas	1992	1993	1994	1995
YPFB	(42)	(49)	(38.3)	8.8
ENTEL	9	(12.7)	1.8	6.6
ENDE	(29.4)	4.1	15.8	(16.3)
ENFE	(4.1)	(10.4)	(3.3)	(7.6)
LAB	(11.8)	(31.8)	(10.8)	(6.2)
TOTAL	(78.3)	(99.8)	(34.8)	(14.7)

Fuente.- Los Impactos de la Capitalización: Evaluación a Medio Término. Fundación Milenio. www.fundacion-milenio.org

Políticas Públicas para la Libertad

b) ¡No a los Monopolios Privados!, pero ¿Si, a los estatales?

El artículo 315 de la propuesta de CPE del gobierno se prohíbe el monopolio y el oligopolio privado, así como cualquier otra forma de asociación o acuerdo de personas naturales o jurídicas privadas, bolivianas o extranjeras, que pretendan el control y la exclusividad en la producción y comercialización de bienes y servicios.

Sin lugar a duda, el anterior artículo podría ser beneficioso para la población por la supuesta prohibición de acciones anticompetitivas. Sin embargo, en el siguiente artículo 316, párrafo 7, también se establece que el Estado tiene la potestad para determinar el monopolio estatal de las actividades productivas y comerciales que se consideren imprescindibles en caso de necesidad pública.

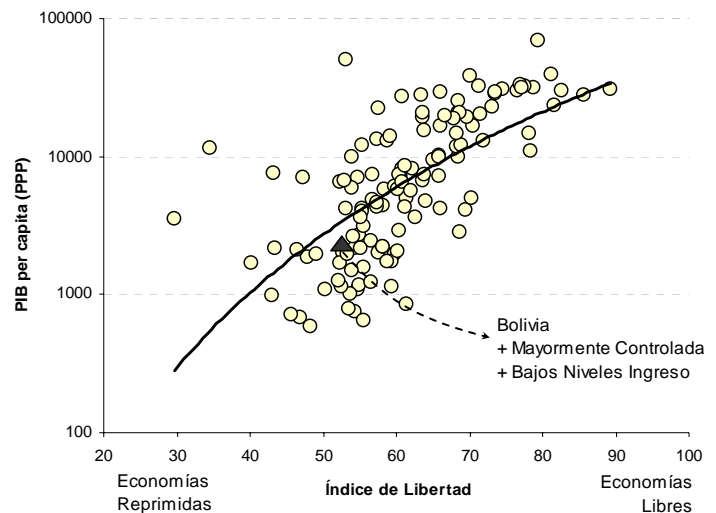
Se recuerda que los monopolios estatales tienen incentivos a malgastar los recursos y a producir siempre menos de lo que la población espera o quiere en términos de calidad y cantidad. Es decir, a pesar de que se reconoce que los monopolios impiden la correcta asignación de los recursos, se abre la posibilidad para que existan monopolios estatales, lo cual claramente restringe la competencia y limita la libertad de elegir de la población. En términos de eficiencia, este estímulo que termina provocando que la empresa no busque incrementar una mejora en los servicios, los modos y maneras de producción y por lo tanto el ser líder en la industria, sino que simplemente busque la permanente ayuda del Estado, que en el largo plazo se traduce en mayor carga para los hombros de los contribuyentes.

c) Planificación de la economía ¿Recomendable? ¿Hasta qué punto?

Según la propuesta constitucional del oficialismo, en el artículo 316, párrafo 2, se tiene que, una de las funciones esenciales del Estado es la “conducción y regulación de los procesos de producción, distribución, comercialización y consumo de bienes y servicios, y ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía”.

¿Cuáles son los sectores estratégicos? ¿Bajo qué criterios son elegidos estratégicos? ¿Son dinámicos o estáticos? ¿Los gobiernos pueden percibir ese dinamismo? La economía moderna se encuentra en una permanente innovación. Durante la historia de la humanidad nunca antes se habían creado y desaparecido tantas industrias con la rapidez de estos últimos años. El interés desenfrenado por planificar cada uno de los eventos, en cada uno de los sectores puede ser una ambición que postergaría aún más el retraso económico de nuestro país. Las restricciones estructurales que tienen los gobiernos para prever estos cambios y a la vez proponer políticas adecuadas para adaptarse a ellos son fuertes e impiden que exista una lectura adecuada de la realidad económica nacional e internacional. ¿Le parece exagerado? Miré en el siguiente gráfico. La realidad empírica muestra que las economías más planificadas y controladas por el Estado tienden a ser las economías más pobres del planeta, en cambio, aquellas economías más libres tienden a ser las más prósperas.

Gráfico N° 1: Economías mayormente planificadas vs. PIB per capita (\$US - PPP).



Fuente.- Heritage Foundation²

d) ¿Discrecionalidad de la normativa?

El artículo 312, párrafo 1, de la propuesta de CPE del gobierno sostiene que todas las formas de organización económica deberían gozar de igualdad jurídica ante la ley. Este punto puede ser interesante en el sentido de

Políticas Públicas para la Libertad

que uno de los principales fundamentos que manifiesta la ciencia económica para la correcta asignación de los recursos, es que la normativa tiene que evitar la manipulación política de los gobiernos de turno en beneficio de sectores particulares, ya que esto trae consigo conflictos políticos y sociales, además de una inadecuada asignación de los recursos.

Sin embargo, este principio de igualdad ante la ley, al parecer, también podría entrar en contradicción con otros artículos de la misma propuesta. Por ejemplo, el artículo 318, párrafo 5, establece que el Estado promovería y apoyaría la exportación de bienes con valor agregado y, el artículo 320, párrafo 5, establece que las políticas públicas promocionarían el consumo interno de productos hechos en Bolivia. Estos dos artículos fácilmente podrían ser interpretados como una regla constitucional que promovería la creación de privilegios particulares a los sectores identificados como prioritarios por los gobiernos de turno y objetarían el principio de igualdad ante la ley.

Por ejemplo, la idea de apoyar la exportación de bienes con valor agregado podría tener interpretaciones adversas que afectarían a la igualdad ante la ley: Podría interpretarse como la obligación del Estado para crear un sistema de subsidios que promueva artificialmente este tipo de empresas, convirtiéndolas en empresas dependientes de la ayuda estatal para su emprendimiento y supervivencia. El ejemplo de la explotación del Mutún podría ser uno de ellos, con la idea de producir acero (Que supuestamente genera alto valor agregado) se demanda millonarios subsidios a través de la diferenciación de precios del gas natural.

Por otro lado, la idea de promocionar el consumo de productos nacionales, puede interpretarse como la necesidad de crear privilegios a las empresas nacionales. Un ejemplo claro es la política del “compro boliviano” donde las compras estatales brindan privilegios a los productos nacionales. Los problemas de este tipo de políticas son que: 1. Las empresas al encontrarse respaldadas por el gobierno

tienen menores incentivos para mejorar su competitividad ya que no compiten en igualdad de condiciones con sus similares. 2. Tiende a incrementarse la corrupción y el favoritismo hacia los grupos de interés cercanos a los gobiernos de turno, lo cuál tiende a violar el principio de igualdad ante la ley.

2.2. Políticas Económicas

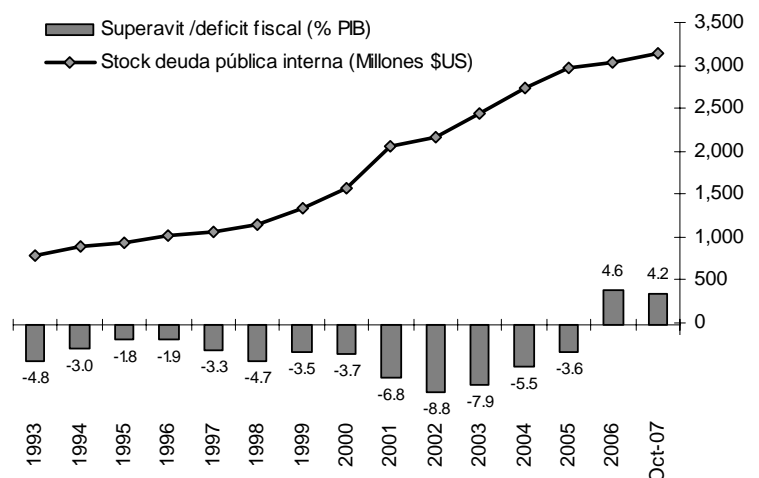
a) Política Fiscal:

La simple prudencia familiar exige ahorrar parte del ingreso para invertir en el futuro de los miembros o para incrementar el stock de capital del hogar o simplemente para estar prevenidos de crisis eventuales. Estos preceptos aplicables a la familia no deberían diferir en lo esencial para el caso de toda una nación, así lo advertía el profesor James Buchanan, premio Nobel de economía 1986³.

Sin embargo, en la realidad, esto que parece ser tan intuitivo y prudente, difícilmente tiende a ser promovido por los gobiernos, sostenía el prestigioso economista. La razón es que los gobiernos tienen una tasa de descuento intertemporal muy alta que hace que se valore menos los flujos futuros y por lo tanto, se valore más el presente. Es decir, los gobiernos en democracia tienen los incentivos a gastar en lugar de ahorrar.

Pero, ¿eso es cierto en la realidad? En el caso de Bolivia, el comportamiento fiscal de los gobiernos a lo largo de nuestra historia ha

Gráfico N°2: Stock de deuda pública interna



Fuente. Viceministerio de Tesoro y Crédito Interno

los gobiernos de turno, lo que a su vez reduciría las posibilidades de que se produzca inflación. Como se puede observar en el gráfico N° 3, los países que tienen mayor grado de independencia en su Banco Central, la inflación promedio tiende a ser menor; en cambio, los países donde su BC tiende a tener menor independencia, coincidentemente, la inflación es mayor.

Lo expuesto por la literatura económica y la evidencia empírica pueden ser dos argumentos sólidos que ayuden a reflexionar sobre el artículo 326, párrafo 1, de la propuesta constitucional del gobierno, donde se sostiene que el Estado, a través del Órgano Ejecutivo, determinaría los objetivos de la política monetaria y cambiaria del país, en coordinación con el BCB. Es decir, este artículo abre la puerta para romper la independencia del BCB, que dicho sea de paso es un fruto de muchos años y bastante esfuerzo, ya que, solamente esta entidad es quién debería determinar los objetivos de la política monetaria y cambiaria.

3. Conclusiones preliminares

Con referencia a la organización económica del Estado, la propuesta constitucional del gobierno debería analizar desde un punto de vista técnico el rol que ejerce el Estado en la economía. Por otro lado, se debería velar por la independencia del Banco Central para contribuir a la lucha contra la inflación y, fomentar las reglas fiscales flexibles que promuevan la disciplina fiscal.

¹ Rainer Heufers. *The European Union and its large corporate champions*.

² www.heritage.org

³ www.eumed.net

⁴ La Razón – Jueves 10 de Enero de 2008. *Amarrarse las manos*. Sección Columnistas