

## LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN BOLIVIA

Las empresas públicas en Bolivia constituyen un sector, y un problema, de enorme importancia. En constante ampliación a partir de la década de 1930 no han logrado sin embargo, hasta el presente, decantar una experiencia orgánica en materia de legislación positiva. La Constitución Política no es una fuente de la que emerjan directamente normas reguladoras en esta materia no obstante haberse iniciado en 1961, bajo el régimen de la hoy derrocada Revolución Nacional, la profundización de capítulos constitucionales sobre regímenes económicos, sociales y laborales. Una recurrencia casi continua de gobiernos de *facto* militares hace prácticamente nula la ingerencia del Poder Legislativo en los problemas gestionarios de las empresas estatales. No existen antecedentes de comisiones parlamentarias especiales ni sesiones de alguna de las dos cámaras legislativas consagradas a escuchar a algún ejecutivo de una empresa pública. Cuando escasamente funciona el parlamento suele interpelar acerbamente a un ministro y puede ocurrir que el tema de la interpelación sea económico, pero siempre tiene el carácter de lo coyuntural y apasionado.

Esta ausencia de vías normales de legislación crea, no obstante, una legislación subsidiaria constituida por los decretos con el denominativo compuesto de Decretos-Leyes que emiten los sucesivos gobiernos de *facto*.

Actualmente, las normas que se supone vigentes en materia de regulación del sector público son las contenidas en el llamado Plan de Desarrollo Económico y Social aprobado por Decreto-Ley N° 13630 del 7 de junio de 1976.<sup>1</sup> El artículo 4° de dicho Decreto-Ley, después de aprobar el Plan y de hablar de los planes operativos anuales y de perspectiva en los tres primeros artículos, dice: "Para la evaluación de la gestión anual de todas las entidades del Sector Público, se tendrá como referencia básica el Plan de Desarrollo Económico y Social 1976/80 y los Planes Operativos Anuales".

Cabe tener presente, sin embargo, que el gobierno que emitió ese Decreto-Ley fue derrocado hace alrededor de un año y luego se sucedieron dos regímenes militares más, el último de los cuales tuvo la entereza de convocar y realizar elecciones normales y transferir el poder a los civiles. Remontándonos al período de algunos años, observaremos cómo, en la se-

<sup>1</sup> Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República: **Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1976-1980**, La Paz-Bolivia.

cuencia de seis gobiernos militares que se sucedieron desde 1964 cuando fue derrocado el último gobierno de la Revolución Nacional iniciada en 1952, era corriente que cada general presidente anule u olvide lo que decretó el anterior. Al presente, este flamante gobierno civil previsto para un período de un año mientras se organiza el cuadro político tanto tiempo en receso, no ha emitido nada notorio como regulación de las empresas públicas, ni se espera que lo haga puesto que tiene cuatro meses de ejercicio y le quedan ocho.

En consecuencia tenemos una legislación de la empresa pública profusa y carente de organicidad, acumulada sin mayor sistematización a través de los años, desde la década del 30.

El abogado Rodolfo Becerra de la Roca, al editar en 1974 un volumen con las disposiciones legales concernientes tan sólo a la Corporación Boliviana de Fomento, corporación que con todo, no abarca ni la quinta parte del inmenso sector empresarial público, declara en su presentación: "Cuando iniciamos esta obra, algunos años atrás, no habíamos previsto su magnitud y las dificultades con que se tropieza en este tipo de trabajo. . ." ". . . Nuestro propósito fue reunir las disposiciones legales referidas a la Corporación Boliviana de Fomento, sin sospechar la cantidad de Leyes, Decretos y Resoluciones Supremas dictadas sobre esta entidad desde su creación, cuya publicación íntegra habría demandado una edición de varios tomos. . ." ". . . Han servido de fuente los Anuarios Administrativos, Anales de Legislación Boliviana y la Gaceta Oficial de Bolivia. Pero, como todas las disposiciones figuran en dichas publicaciones oficiales —particularmente las Resoluciones Supremas— hemos completado nuestro trabajo consultando en los archivos de varias reparticiones del Estado. Ubicar, a veces descubrir una pieza, analizarla, concordarla y clasificarla es labor fatigosa. . ." <sup>2</sup>

Al citar textualmente los anteriores renglones deseamos evocar el tipo de trabajo que requiere describir, aunque sea de modo muy general, la legislación de las empresas públicas en Bolivia.

*Dimensiones de las empresas públicas.* Es útil dar una descripción somera, a la escala de esta síntesis, de las empresas públicas en Bolivia, para referirnos al final al aspecto de la legislación que las afecta.

Según la exposición del Ministro de Planeación y Coordinación de Bolivia, hecha ante la Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos, a fines de 1975, las empresas del sector público abarcaban en dicho año: <sup>3</sup>

<sup>2</sup> Becerra de la Roca, Rodolfo; Corporación Boliviana de Fomento, disposiciones legales 1942-1974, Editorial Los Amigos del Libro, La Paz, Cochabamba, Bolivia, 1975.

<sup>3</sup> CEPACIES (Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano Económico y Social) de la Organización de Estados Americanos, Informe Final del Grupo Ad-Hoc de la CEPACIES sobre Bolivia: exposición del Ministro de Planeamiento y Coordinación, General Juan Lechin Suárez, Washington, D. C., septiembre de 1975.

- El 70% de la industria minera.
- El 100% de la industria de hidrocarburos.
- El 70% de la industria de la energía eléctrica.
- El 70% de la industria del cemento.
- El 45% de la industria del azúcar.
- El 80% de los transportes aéreos internos.
- El 100% de los transportes ferroviarios.
- El 40% de los créditos bancarios.

Teniendo en cuenta que Bolivia se integra al comercio internacional mediante la exportación de minerales y ocupa el prominente lugar de segundo productor mundial de estaño, se explica que el sector estatal de las empresas genere el 90% de las divisas, correspondiente a un porcentaje igual de exportaciones.

En valor, la participación productiva de las empresas estatales abarca el 30% del Producto Interno Bruto (dicho P.I.B., se acerca a mil quinientos millones de dólares), un 11.5% aparece generado por la industria manufacturera privada y un 12.5% por el comercio. Considerando que el sector agropecuario conformado por cerca del 70% de la población total del país sólo interviene en el P.I.B., con alrededor del 15% (campesinado de economía natural más algunas agroindustrias como el azúcar), se deduce que alrededor de otro 30% del P.I.B., es generado por las empresas mineras medianas y chicas no estatizadas, por la construcción y los servicios del sector privado.

Resulta relevante hacer notar que el sector manufacturero, en el que no interviene el Estado, tan sólo llega al 11.5% en 1975. En países avanzados es el sector manufacturero el que adquiere paulatino predominio. Incluso este 11.5% del caso boliviano es en gran medida artificial puesto que al no generar ninguna cantidad de divisas depende para la provisión de sus materiales, grandemente importados, de la concesión de divisas del Estado, lo cual le ocurre también a la construcción privada. También puede notarse que gran parte de las industrias, lejos de vivir de la rentabilidad de sus empresas, lucran con la especulación en torno a las divisas y a los créditos, dada la persistente tendencia inflacionaria.

El Estado es, pues, el mayor empresario en Bolivia. Y no tiene ante sí a promotores de industrias privadas que le disputen el campo sino a explotadores, igualmente, de bienes primarios, otros mineros, algunos agroindustriales, ganaderos y constructores que también esperan del Estado divisas para importar sus insumos. Bolivia tiene una inmensa tendencia a importar. De tal manera, no hay oposición entre el sector estatal y el sector privado. Nadie está interesado en desestatizar la economía, más bien se busca que el Estado siga corriendo con los riesgos de la explotación y aporte al sector

privado las divisas para la importación. Es por ello que los regímenes militares de extrema derecha nunca han intentado privatizar la economía. Los que en Bolivia reclaman respeto a la empresa privada quieren decir con ello simplemente concederle generosamente divisas, liberación o rebajas de impuestos, créditos de operación, etc., pero de ninguna manera perfilar un serio aumento de la inversión privada. En un país sin infraestructura, con el 70% de su población de cinco millones de habitantes sumido en una economía de simple consumo, sólo el Estado puede ser el pionero; si no logra serlo se convierte en el botín de los falsos empresarios.

Tal situación arroja precisiones nuevas en el campo teórico a los que ideológicamente contraponen estatismo-privatismo como paralelo doctrinario de socialismo y capitalismo. En el debate de la revolución boliviana, muchos teóricos parecían creer en el advenimiento del socialismo como una suma aritmética de las nacionalizaciones. Si se produjera un nuevo impulso revolucionario después del largo dominio militarista, un supuesto gobierno revolucionario encontrará que ya no le queda nada por nacionalizar. Tendría que resolver la ecuación, digamos así, del problema económico y social explorando en los aspectos gestionarios, mucho más difíciles que los reivindicativos.

Fijémonos ahora, con la generalidad del caso, una por una en las grandes empresas estatales. No las veremos por orden cronológico de su creación, sino más bien según su importancia en la economía nacional, lo que nos lleva a hablar primero de la Corporación Minera de Bolivia.

Subsiste como usual en Bolivia la práctica de dividir la multitud de empresas mineras en las categorías de grande, mediana y pequeña minería. La grande, hoy nacionalizada, estaba constituida por tres poderosas empresas que aunque originarias de Bolivia se habían expandido por el mundo internacionalizándose, sacando capital acumulado en el país y fundando nuevas empresas en Europa y Estados Unidos.

Aquellas 3 grandes empresas fueron nacionalizadas después de la insurrección popular de 1952 y con todas las minas, ingenios ferrocarriles locales y equipos que cada una utilizaba, se constituyó la empresa estatal Corporación Minera de Bolivia, corrientemente llamada Comibol. La Comibol es al menos una de las empresas mineras más grandes en escala internacional. Cada una de las que le sirvieron de base era ya suficientemente grande como para manejar el Estado boliviano antes de 1952. Después de la nacionalización, la situación se invierte: es el Estado el que tiene que manejar esas empresas. Esto resulta más difícil que lo anterior. Durante prolongados períodos el Estado parecería ser, después de la nacionalización, un aporte muy pequeño para manejar tan complejas empresas. Se insume desmesuradamente en ese cometido, emite moneda para dar el capital de operaciones, el cual había sido retirado por los exdueños. Como consecuencia estalla la inflación

incontrolable en la década del 50. Una desmesurada parte del tiempo y la capacidad de trabajo del Poder Ejecutivo son absorbidos por los problemas cotidianos de la empresa minera estatal.

El presidente de la República y los ministros de su gabinete funcionan en gran medida como una supergerencia de la Comibol. La prensa y la actividad política se insumen en un elevado porcentaje de tiempo y energías en el decurso casi siempre tenso de las minas nacionalizadas.

El economista norteamericano Cornelius Zondag escribió en 1968: "Por supuesto uno no debe dejar de tener en cuenta el hecho de que en Bolivia, incluso desde 1952 el presupuesto representaba sólo una parte de los gastos del sector público. En muchos casos se creaba y usaba recursos sin referencia al presupuesto nacional, aunque eran utilizados conjuntamente con los fondos del presupuesto. En el pasado, organismos semi-autónomos dependientes del gobierno central daban numerosos ejemplos de esa práctica. Aunque las entidades de este tipo estaban obligadas anualmente a presentar al Ejecutivo un presupuesto, para su aprobación, el presupuesto nacional dejaba de reflejar estos ingresos y gastos anticipados. Por tal razón, el presupuesto nacional adquirió una importancia secundaria desde la nacionalización de las minas y la subsecuente formación, en 1952, de la Corporación Minera. En efecto los gastos de la Corporación Minera llegaron a ser tanto o más altos que los del gobierno central. . ." <sup>4</sup>

La Comibol tiene más de 100 propiedades mineras esparcidas en el Altiplano y las montañas bolivianas, 20 de ellas se consideran grandes en el sentido de que emplean más de 1000 obreros cada una pero esto es muy fluido y muy variable.

En todo caso, 3 de ellas son verdaderamente grandes: las propiedades denominadas Catavi, Colquiri y Huanuni. Las tres aportan el 75% de la producción de estaño.

Bolivia exporta alrededor de 30,000 toneladas métricas de estaño anualmente; cuando sube de esta cantidad se considera que está muy bien, a veces baja con mucho de las 30,000 toneladas. Exporta también otros minerales como wolfram, antimonio, zinc, cobre, plomo, plata, oro en pequeñas cantidades y otros. Pero Bolivia es sobre todo un gran productor mundial de estaño. La Comibol específicamente producía en 1952 27,000 toneladas de estaño, fue bajando paulatinamente a 25,000 22,000 a través de los años 54-56. En 1958 producía cerca de 18,000 toneladas, bajó el 62 hasta un poco más de 15,000 y luego fue aumentando paulatinamente.

En todo este período los problemas de orden social inherentes a todo proceso revolucionario fueron sumamente fuertes, condicionando como es

<sup>4</sup> Zondag, Cornelius-Henry: La Economía Boliviana, Ed. Los Amigos del Libro. La Paz, Bolivia, 1968, pág. 99.

natural, el nivel de la producción. El número de trabajadores, cerca de 25,000 inmediatamente antes de la nacionalización (1952), subió a cerca de 37,000 en 1956, luego tendió a bajar a medida que la problemática social iba siendo mejor canalizada.

Indigna al criterio empresarial este aumento tan grande de obreros mineros que está en el origen de muchos problemas de la empresa como tal. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que si bien en el mundo microeconómico le es dado a una empresa despedir obreros, como lo hacían tan frecuentemente las grandes minas antes de la nacionalización, en cambio a un Estado que está manejado gran parte de las explotaciones mineras del país, no le es posible hacer estos despidos, porque mientras que para la empresa privada el obrero que ha logrado despedir desaparece de su horizonte, para el país el obrero desocupado existe con mayor severidad de realidad que el obrero empleado. Para absorber la desocupación las empresas públicas se ven a veces, independientemente de toda escogencia técnica y racional, obligadas a contratar obreros sin acordar la necesaria prioridad a la productividad de cada uno de ellos, por la razón de que en términos globales es más grave la desocupación que la insuficiente productividad de cada hombre empleado. Es lógico que en otros aspectos se generan problemas serios como consecuencia de lo anterior, pero la vida real no proporciona una amplitud de elección como alternativa.

En suma, la Comibol en los años siguientes a su creación tuvo exceso de obreros con relación a sus necesidades técnicas. En consecuencia, el costo promedio de producción de estaño se incrementó de tal manera que en 1962 era, hablando en dólares norteamericanos, de un dólar 47 centavos por libra fina, comparado dramáticamente con el precio de mercado de tan sólo un dólar 49 centavos. En 1964 el costo por libra era de un dólar 57 centavos y el precio de dicha libra en el mercado mundial era de un dólar 53 centavos.

En consecuencia, la Comibol era una empresa sistemáticamente perdedora. No había más remedio que soportar el peso de esta pérdida subvencionando en moneda nacional a la empresa estatal a cambio de poder conseguir en dólares norteamericanos las cantidades irrenunciables para mantener, aunque sea en un nivel mínimo, las importaciones corrientes del país.

Por otra parte y a modo de digresión, digamos que el precio de la libra de estaño nunca fue justo, como le ocurrió más o menos al precio del barril de petróleo. El estaño ha estado siempre subvaluado. Durante la 2ª Guerra Mundial Bolivia experimentó presión diplomática para declarar la guerra al Eje lo que en el plano moral de todas maneras lo hubiere hecho con convicción; pero presión como ésta se debió al propósito de aprovechar el estaño boliviano a precios sumamente bajos con el pretexto de que Bolivia estaba en guerra contra el Eje en momentos en que las otras fuentes de este metal estratégico estaban bajo control japonés, es decir, un aporte a la defensa de

las democracias. Le salió tal aporte sumamente caro a Bolivia puesto que tuvo que ceder su estaño a precios ridículos. Lo mismo ocurrió en aquel entonces con su caucho. Ocurre ahora que después de mantener artificialmente deprimidos los precios del estaño, Estados Unidos anuncia muy frecuentemente la venta de cantidades enormes de estaño acumulado en sus reservas y no utilizado en el esfuerzo de guerra. Ese estaño que compró a Bolivia a poco más de un dólar, anuncia venderlo ahora que su precio es de 7 dólares, sin reparar en el daño tremendo que inferiría a Bolivia al deprimir de nuevo el precio del estaño a causa de la oferta masiva proveniente de sus reservas. Tan sólo el anuncio es suficiente para hacer bajar los precios, aunque la venta misma no llegue a hacerse realidad.

Antes de pasar a hablar de la política estatal de fundición del estaño a propósito de la cual también describiremos grandes factores limitantes de la acción de Comibol, dejemos enfatizadas y en cierto modo sistematizadas cuatro medidas o prácticas constitutivas de un encuadramiento político y social más que de regulación del funcionamiento de la empresa.

La primera es que al ser nacionalizada la gran minería, la asesoría jurídica de la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), base social de primera importancia para la revolución, planteó el criterio de que en virtud "del cambio de razón social" de la empresa, se imponía una indemnización por despido de los trabajadores. Se adoptaba así la ficción jurídica consistente en que las empresas privadas, al terminar su existencia legal en virtud de la nacionalización, habían interrumpido el contrato de los trabajadores y que debían indemnización por este hecho. El Estado al tomar los activos tomó también este pasivo y pagó de inmediato una masa enorme de dinero a todos los trabajadores y empleados, antes de volver a recontratarlos masivamente. Al parecer no hubo una figura jurídica, ni posibilidades prácticas, que permitan cargar esta deuda a los exdueños. Por su parte los obreros, protagonistas, como clase, de la Revolución Nacional, marcaban sin embargo una clara diferencia entre su sindicato y la empresa, aunque desde ese día ésta fuera estatal.

La segunda situación, que se agrava con la anterior, fue que las empresas, expropiadas de sus activos físicos, no tuvieron ninguna dificultad para retirar sus capitales de operación manejados por los bancos privados. Para mantener la continuidad de las operaciones, el Estado tuvo que lanzar otra masa inmensa de dinero. Dadas las dimensiones del problema en el cuadro nacional, esta medida y la señalada en el anterior párrafo bastan para explicar en gran medida la inflación incontrolable que comenzó. Algún periodista, al hablar de los golpes militares, tuvo la ocurrencia de afirmar que las revoluciones latinoamericanas son derrocadas por el "General Inflación". Habría que explorar dónde nace tan temible General.

La tercera práctica limitativa de la Comibol consistió en la retención fiscal de las divisas que generaba. El Fisco retenía más del 50% de las divisas ganadas por Comibol y le pagaba en moneda nacional un precio muy por debajo del valor real del dólar en el mercado libre de cambios; por debajo también del tipo de cambio que ofrecía a otros pequeños exportadores. Regía entonces el tipo de cambio múltiple. El propósito era estimular otras exportaciones en lo referente a los exportadores pequeños y, en lo que concierne a Comibol, hacer que ésta sirva de fuente de financiamiento para crear otros rubros de la economía. Se financió en esta forma la entidad estatal denominada "Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos" de la que hablaremos luego y también los costosos planes de colonización de las regiones tropicales bolivianas. No pudo por esta razón la Comibol dirigir sus excedentes financieros a los trabajos de renovación de equipos o prospección de nuevos yacimientos, aspectos sumamente descuidados en los años anteriores por las empresas privadas.

La cuarta medida, que independientemente de su impugnación o justificación jurídica pesó mucho sobre la Comibol, fue el pago de indemnizaciones por la nacionalización a los exdueños de las empresas. Una discusión larga sobre el monto a indemnizar llegó a situaciones indefinidas entre Estado y exdueños, pues el primero exigía pagos pendientes por impuestos y otros conceptos. Fue decisivo el hecho de que Bolivia no funde sus minerales. La única fundición adecuada para el mineral estañífero boliviano de bajo contenido metálico, es decir, de baja ley, se encuentra en Liverpool, Inglaterra, y el dueño de esa fundición es el propio Simón I. Patiño, exdueño de la mayor parte de las minas nacionalizadas en Bolivia. Fue, pues, fácil imponer el acuerdo de que la Williams Harvey, así se llama la fundición de Inglaterra, compradora y fundidora, retendría un porcentaje del precio del estaño en calidad de pago de indemnización de todas las nacionalizaciones, incluidas las de Aramayo y Hoschild, cuyo monto global indemnizable no había sido aún determinado. De esta manera la Comibol sólo recibía una parte del precio del estaño. Era irónico el caso del país nacionalizador, obligado a venderle los concentrados al que fue dueño de las minas nacionalizadas y, como accionista principal de la fundición de Inglaterra, se veía en aptitud de embargar los minerales de las minas que le fueron apropiadas.

El anterior punto nos conduce al tema de la fundición en Bolivia, el cual constituye un máximo objetivo patriótico y, a la vez, un verdadero misterio. El patetismo de un pequeño país que cifra en el establecimiento de una empresa pública su realización como país independiente se observa claramente en el caso de Bolivia al recordar que un Presidente y todos sus Ministros, en momentos de recibirse la noticia de la aceptación de Alemania para un contrato con el que creyeron asegurar el establecimiento de una fundición

de estaño, se pusieron de pie y entonaron el himno nacional. En realidad, Bolivia tiene dos objetivos máximos: recobrar su salida soberana al Océano Pacífico e instalar su propia empresa fundidora de estaño. El por qué no puede aún lograr a plenitud este último punto es el misterio tecnológico-político más intrigante.

¿Por qué Patiño decidió comprar la mayoría de las acciones de un inmenso consorcio británico que le permitía controlar la fundación Williams Harvey de Liverpool, una de tantas empresas de dicho consorcio? Es cierto que los capitales que generaron para él las minas en Bolivia, las cuales nunca recibieron ni un centavo de inversión extranjera, le permitieron comprar muchas otras empresas importantes en el mundo, incluso las minas del país asiático competidor, Malasia, que también llegaron a pertenecerle, dándose así el caso de tan pequeño y pobre país exportando, mediante Patiño, grandes capitales al mundo.

¿Pero por qué no encontró conveniente Patiño, en su largo dominio de las principales minas de estaño bolivianas, instalar una fundición en su propio país, fundición que en la época se evaluaba en 15 millones de dólares y ahora quizás llegaría a 50 millones? Su hijo, Antenor Patiño, declaraba hace veinte años, mesuradamente y pensando probablemente en el Fisco, que su fortuna alcanzaba a los tres mil millones de dólares de aquel tiempo, el cuádruple del P.I.B., boliviano de ese año. El misterio se hace más insondable cuando se conoce que otros pequeños empresarios, como Mariano Però, instalaron reducidas fundiciones para no más de cinco mil toneladas anuales.

Muchas misiones de asesoramiento técnico, por rara coincidencia provenientes de Inglaterra, informaron que no era posible fundir estaño en Bolivia debido a la carencia de combustible barato, falta de gases naturales y de ácido clorhídrico. Además porque era necesario, para fundir, mezclar el estaño boliviano con el de Nigeria. En Bolivia existe muy afirmada la convicción de que un proyecto nacional de fundición de estado choca contra intereses de monopolios extranjeros.<sup>5</sup>

Un análisis ponderado orienta, de todas maneras, a encontrar una explicación en el hecho de que aquellos pequeños empresarios, como Mariano Però, encontraron posible fundir el concentrado estañífero de esa época, de alta ley, de más de 50% de contenido metálico. Fue el rico concentrado que también explotó Patiño al consolidarse como potencia financiera mundial. Después vino la decadencia de la ley de los minerales bolivianos y los tres grandes empresarios, en vez de invertir en nuevas prospecciones geológicas, internacionalizaron sus capitales. Al producirse la nacionalización de

<sup>5</sup> Cf. Almaraz Paz, Sergio: *El Poder y la Caída*, Editorial Los Amigos del Libro, La Paz Cochabamba Oruro, Bolivia, 1976.

las minas, se explotaban minerales de poco más de uno por ciento de ley y actualmente Comibol explota inmensos desechos acumulados a través de los años en los alrededores de las minas, que fueron arrojados como residuos inservibles y estorbosos. Contienen menos de uno por ciento de ley, pero dadas las circunstancias generales de los yacimientos conocidos, han llegado a interesarle a la Comibol. No tiene capitales para hacer otras prospecciones.

En consecuencia, la Comibol añade a sus desventuras financieras la necesidad de pagar flete marítimo por el transporte a Inglaterra de concentrados que en abrumadora proporción contienen tierra. Los fletes los paga el vendedor. En Liverpool son mezclados con concentrados aluvionales limpios, procedentes de los países competidores, lo que hace rentable la fundición.

A la luz de estos datos, resulta que la nacionalización recogió los despojos de lo que fueron yacimientos ricos y la indemnización pagada por Bolivia fue una nueva ganancia neta y sin riesgo para los grandes empresarios expropiados tan tardíamente.

Existe al presente una batalla tecnológica para demostrar que es posible la fundición de estaño de baja ley en Bolivia. Fue creada la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF), acerca de la cual el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social arriba citado da los siguientes esquemáticos datos: falta de algunas materias primas auxiliares para fundir, como carbón vegetal, problemas técnicos y falta de coordinación con la investigación, carencia de tecnología para utilización del gas en nuevos usos (se entiende de fundición), insuficientes capitales internos y dificultad en conseguir créditos externos en condiciones aceptables para esta fase y, como corolario de estas carencias se informa que, a diez años de creación de la ENAF, sigue fundiéndose fuera del país el 75% de la producción minera.<sup>6</sup>

Actualmente el porvenir de la minería estatizada boliviana parece depender de la batalla en torno a la posibilidad de fundir minerales de baja ley. Las diferencias entre la alta ley y la baja ley llegan a hacerse obsesionantes para los bolivianos. Durante la segunda guerra mundial, los alemanes, privados de toda fuente de estaño, material estratégico, se vieron obligados a investigar tecnología para fundir escorias estañíferas de menos de uno por ciento de ley. Cayó este hecho en conocimiento de la Comibol y mandó una comisión de ingenieros bolivianos a visitar algunas instalaciones de la ya histórica casa Krupp, autora de la hazaña. Sergio Almaraz<sup>7</sup> relata las precauciones que tomaban los alemanes para no poner en evidencia algunos secretos técnicos. Se firmó un contrato Comibol-Krupp para investigación

<sup>6</sup> Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República, op. cit.

<sup>7</sup> Almaraz Paz, Sergio: op. cit., págs. 142-143.

y experimentación en Bolivia y tiempo después la altiva casa alemana comunicó, sin embargo, su fracaso al gobierno de Bolivia.

Las reservas conocidas de minerales estañíferos en Bolivia son muy grandes, pero todas ellas de baja ley. Esto hace que la apasionada búsqueda continúe incesante.

Guillermo Bedregal, que fue Presidente por muchos años de la Comibol y el que trató con la casa Krupp de Alemania, declaró: "Después de una rigurosa evaluación efectuada en diversos niveles, se ha podido definir que la fundición de estaño en Bolivia es técnica y económicamente factible. . .".<sup>8</sup>

De la esperanza a la confusión y de ésta nuevamente a la esperanza transitan las expectativas bolivianas. Para complicar aún más este cuadro, Cornelius Zodag dice: "Finalmente, desde el punto de vista de la economía nacional, debe tomarse en cuenta que el establecimiento de una fundición en Bolivia podría constituir un golpe mortal para algunos de los ferrocarriles occidentales del país. Después de haber perdido gran parte de su carga interior debido al aumento de la producción de artículos agrícolas como arroz y azúcar, los ferrocarriles perderían también su actual volumen de carga de minerales de exportación. En vista de la cantidad de ocupación provista por los ferrocarriles, su supresión sería otro serio problema social para el gobierno".<sup>9</sup>

En efecto, Bolivia antes del crecimiento desmesurado de las grandes empresas mineras, se autoabastecía en artículos agrícolas especialmente para la alimentación. Pero cuando fueron tendidas largas vías férreas desde el Altiplano y las montañas para alcanzar puertos en el Océano Pacífico con el mineral boliviano, no sólo de estaño sino también de zinc, wolfram, antimonio, etc., se vio que era económicamente irracional que el recorrido de regreso a la altiplanicie boliviana lo hicieran con vagones vacíos. Se ahogó entonces poco a poco la producción nacional de cereales, harina, azúcar, aceites comestibles y productos lácteos a fin de proporcionar carga importada de retorno a los ferrocarriles, iniciando así los desequilibrios del balance exterior boliviano. Ahora se llega al absurdo de que un aumento de la producción agrícola y la propia fundición de estaño serían mortales para los ferrocarriles y aumentarían la desocupación. Rudo impacto sobre ciertas teorías clásicas o neo-clásicas acerca de los problemas económicos del Tercer Mundo.

Un experto economista norteamericano llamado Jackson Eder, enviado por el Departamento de Estado de Washington en misión oficial de estudios previos a la concesión de ayuda financiera para equilibrar la mo-

<sup>8</sup> Citado por Guzmán, Augusto: *Breve Historia Económica de Bolivia*, Ed. Los Amigos del Libro, La Paz Cochabamba, Bolivia, 1969, pág. 356.

<sup>9</sup> Zondag, Cornelius: *op. cit.*, pág. 128.

neda boliviana, escribió en 1968 un innoble libro<sup>10</sup> acerca de Bolivia donde expone arrogantemente que todos los problemas económicos de ese país provienen de la impresión, la inconciencia y la resistencia a la sana influencia extranjera, especialmente empresarial. Casos como los que sintetizamos muestran cuán superficial y tendenciosa es su información acerca de hechos económicos que ocurren fuera de su país. Sólo la superficialidad puede dar tan soberbia seguridad.

Antes de abandonar el primordial terreno de la minería mencionaremos los famosos yacimientos de hierro del Mutún. El Mutún es una serranía cercana a los límites con el Brasil. Todo ese levantamiento orográfico que se destaca en la llanura tropical constituye un enorme yacimiento de hierro. Su lejanía relativa a los centros poblados bolivianos lo ha tenido inexplorado. El Brasil tiene abundante hierro. Argentina podría recibirlo para sus fundiciones de San Nicolás descendéndolo en barcasas por los afluentes del río de La Plata. Así Bolivia puede vender mineral de hierro a la Argentina, que carece de él. Pero un objetivo nacional de la más grande importancia es trasladar ese mineral ferroso mediante el ferrocarril que ya llega a frontera brasilera, hacia el interior de Bolivia y elaborar acero. Una cosa está firmemente decidida: esos yacimientos no serán concedidos a la empresa privada. El Estado ha creado en 1973 la Empresa Siderúrgica Boliviana, S. A. (SIDERSA).

Mencionaremos en seguida, otra empresa importante del Sector Público: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). Sin embargo, YPFB es más antigua que la Comibol pues se origina en 1937 cuando la Standard Oil Co. of New Jersey, actualmente parte del consorcio Exxon, fue expulsada del país como consecuencia directa de su conducta durante la guerra del Chaco 1932-35 que ensangrentó a Bolivia y el Paraguay, y aún antes de dicho conflicto.

Mariano Baptista Gumucio en su Historia Contemporánea de Bolivia, dice: "En octubre de 1935, dos diputados argentinos denunciaron en el hemicycleo parlamentario, la existencia de un oleoducto de la Standard Oil, construido clandestinamente por debajo del río Bermejo, para conectar el pozo Bermejo 2, que estaba en territorio boliviano, con el de Agua Blanca, también de la misma compañía, sito en el Norte argentino. La repercusión de la noticia produjo un escándalo en Bolivia, por lo que el gobierno de Tejada Sorzano inició las investigaciones del caso. El gerente de la Standard Oil en Bolivia no tuvo más remedio que confesar que en 1925-26 se había

<sup>10</sup> Eder, Jackson: *Inflation and Development in Latin America. Bolivia.* University of Michigan, 1968.

bombeado por el oleoducto misterioso una partida de petróleo, lo que quería decir que desde aquellos años se burlaba el control del Estado boliviano".<sup>11</sup>

El gobierno de Toro declaró en 1937 la caducidad de todas las propiedades de The Standard Oil Co. of Bolivia "por defraudación comprobada de los intereses fiscales"<sup>12</sup> y pasaron todas sus pertenencias a la entidad estatal creada con el nombre de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

Todo el tiempo anterior a la Revolución Nacional de 1952, YPFB estuvo vegetando sin capitales, sin equipo, con una pequeña producción de mil barriles por día y dos refinerías para las escasas necesidades nacionales. El régimen revolucionario, como se indicó antes, a costa es cierto de desequilibrar financieramente a la Comibol, tomó los excedentes de divisas de la minería para invertirlos en el petróleo, se exploró más, se perforaron nuevos pozos y la producción subió rápidamente. Para 1961 se habían perforado 229 pozos. El norteamericano Cornelius Zondag ya citado, miembro también de una misión oficial del gobierno estadounidense, dice: "... es interesante señalar que gran parte de este éxito se logró sin la asistencia de técnicos extranjeros. Incluso el programa de perforación direccional de YPFB introducido en 1955... ..fue casi exclusivamente realizado por personal boliviano. El resultado inmediato de estas actividades fue que para 1956, YPFB cubría toda la demanda de productos de petróleo de Bolivia, excepto lubricantes y gasolina de aviación. Además, era capaz de exportar cantidades relativamente pequeñas a Argentina, Brasil, Chile y Paraguay".<sup>13</sup>

La orientación adversa notable ya en los últimos tiempos del tercer gobierno revolucionario, y más aún al ser derrocada la Revolución Nacional, abrió las puertas y dio influencia a otra gran compañía petrolera, la Gulf Oil Co.

El segundo golpe de Estado militar después de la Revolución Nacional, el del General Ovando en 1969, de manera inesperada y seguramente para justificar el derrocamiento de su antecesor inmediato el General Barrientos, nacionalizó todos los bienes de la Gulf Oil Co., lo cual reundó en un nuevo fortalecimiento de la empresa estatal YPFB. Beneficiada por el alza del petróleo a partir de 1973, YPFB ha dado grandes ingresos al país, casi iguales que los de la Comibol. La exportación de petróleo llegó a los 40 mil barriles diarios. Al parecer, por errores en la inversión, irá declinando. Ultimamente se afirma que existe más gas que petróleo. YPFB exporta también ese gas natural a la Argentina.

<sup>11</sup> Baptista Gumucio, Mariano: *Historia Contemporánea de Bolivia 1930-1976*, Editorial Gisbert, La Paz Bolivia, 1976 pág. 75.

<sup>12</sup> Cita de Guzmán, Augusto: *op. cit.*, pág. 274.

<sup>13</sup> Zondag, Cornelius: *op. cit.*, pág. 146.

Descritas hasta aquí las grandes empresas públicas que vinculan a Bolivia con el mercado mundial, enumeraremos en los párrafos siguientes<sup>14</sup> otras empresas públicas que no rebasan el cuadro doméstico, comenzando por las que conciernen a la generación de energía eléctrica.

Siendo el promedio latinoamericano de capacidad eléctrica instalada en Latinoamérica para el año 1973 de 180 vatios por persona, la capacidad instalada en Bolivia alcanzó sólo a 64 vatios por persona, Dos tercios de la población boliviana carecen de electricidad.

La generación, en miles de kilovatio-hora, durante el periodo 1967-74, alcanzó a 993.190. Existe una sola empresa privada, de origen canadiense, que parece producir más del 30% de energía. El resto la producen las entidades públicas Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), 25%, los llamados autoprodutores como Comibol, YPFB, Corporación Boliviana de Fomento (CBF) que participan con un 30% y, finalmente, pequeñas unidades regionales públicas, como municipios y departamentos.

El 83% de la generación de energía eléctrica es de origen hidroeléctrico y el 17% térmico.

En materia de transportes, la Empresa Nacional de Ferrocarriles, entidad estatal, tiene en la red occidental, la más poblada y montañosa de Bolivia, un total de 2.150 kilómetros, la Comibol 105 Kms. y, en la red oriental dicha empresa dispone de 1.182 kms., lo que hace un total de 3.437 kms. de propiedad del Estado. El problema fundamental es el de la conexión de las redes occidental y oriental. La primera está dirigida hacia la necesidad de exportar minerales; la segunda, más reciente, hacia la penetración en la llanura tropical poco poblada.

Además de los ferrocarriles, las entidades públicas Servicio Nacional de Caminos, con 37.313 kilómetros de los cuales sólo 7.706 permanentes, es decir, asegurados aún en tiempo de lluvias y únicamente 1.163 asfaltados, y el Lloyd Aéreo Boliviano, otra entidad estatal, complementan un servicio que deja aún a la mayoría de las regiones rurales sin comunicación. El transporte fluvial es importante no por su volumen, sino como único modo estatal de comunicación con las regiones selváticas.

La Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), estatiza y centraliza todas las comunicaciones y en esta área labora también la Televisión Boliviana, igualmente pública.

Fuera de la producción estatal de bienes y servicios, entre las empresas públicas se encuentra el sector de la seguridad social que tiene como centro normativo al Ministerio de Previsión Social y Salud Pública y, como supervisor, el Instituto Boliviano de Seguridad Social. Existen, como delegadas,

<sup>14</sup> Ministerio de Planeamiento y Coordinación de la Presidencia de la República: op. cit.

instituciones de seguridad social propias de diversos sectores. Básicamente los aportes son del 15% patronal sobre el salario del beneficiario, el 3.5% laboral y el 1.5% estatal. Su infraestructura está compuesta por hospitales, clínicas policlínicas, puestos médicos que en número de camas están lejos de abastecer a los asegurados. Sólo el 18% de la población se encuentra protegida. La legislación existente no conforma un sistema integrado de seguridad social; las distintas entidades que conforman el sistema muestran una acción independiente. En su conjunto, el sistema no genera suficientes recursos financieros para una mejor atención. En esta área se encuentra también la Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI), muy por detrás de la construcción privada.

Hemos dejado para el final de este subtítulo la mención del organismo más complejo del sector público, la muy importante Corporación Boliviana de Fomento. La hemos pospuesto hasta este lugar porque controla una miscelánea de empresas de los más diversos sectores productivos. Su origen es completamente distinto, ajeno y anterior a las reivindicaciones conflictivas nacionales. Fue creada muchos años antes de la Revolución Nacional por recomendación de una de las primeras misiones norteamericanas de asesoramiento. Después adquirió el espíritu de la época y se sumó a los problemas del desarrollo.

La Corporación Boliviana de Fomento es la única nacida como sociedad anónima, protocolizada ante notario privado. Las demás entidades estatales ahora existentes fueron creadas por Ley. Su acta de fundación está fechada en la capital de Bolivia, La Paz, el 11 de septiembre de 1942 y firmada por un ingeniero norteamericano residente en Bolivia y por dos hombres de empresa, bolivianos y también ingenieros. El pacto social y los estatutos, necesarios por ley para obtener personería, dicen que la corporación Boliviana de Fomento “tendrá como objetivo el desarrollo y la explotación de los recursos naturales de Bolivia. . .” Entre sus atribuciones dice: “Obtener concesión, comprar o adquirir en otra forma o tomar en arrendamiento cualesquiera concesiones. . .” “. . . Crear, formar, organizar, comprar o adquirir en otra forma sociedades subsidiarias. . .” “. . . Tomar dinero de cualesquiera especie en préstamo; y por los dineros tomados en préstamo o para el pago de bienes adquiridos y para cualesquier otros objetos o fines de la sociedad o en relación con la gestión de cualesquier parte de sus negocios, emitir cuando lo crea conveniente, notas u otros documentos comerciales, bonos, pagarés u otras obligaciones de la Sociedad, garantizadas o no garantizadas, en moneda nacional o extranjera;” En su estatuto, el inciso segundo del artículo 1º dice: “La Sociedad puede además de la Oficina principal mencionada, (cuyo lugar no señala) tener oficinas en otros lugares, ya sea dentro o fuera de la República de Bolivia, según lo señale la Junta Directiva o según lo requieran los negocios de la Sociedad”. En cuanto

a esta Junta Directiva, el inciso I del artículo IV dice: "La Junta, consistirá de seis miembros, tres de los cuales serán necesariamente ciudadanos bolivianos, pudiendo los otros tres ser ciudadanos de otros países" Más adelante, en el inciso I del artículo V, dice: El Presidente y el Gerente General serán elegidos por los accionistas entre los miembros de la Junta Directiva" sin especificar si tuviese que ser necesariamente ciudadano Boliviano. El capital y acciones los establece el artículo III, inciso 1º, en un mil doscientos cincuenta millones de pesos bolivianos, dividido en un millón doscientos cincuenta mil acciones de mil pesos bolivianos cada una. Como capital pagado en efectivo señala que existen ciento veinte mil pesos bolivianos. Los demás artículos hablan de las asambleas de accionistas y de la elección de los demás funcionarios de segundo orden.

La resolución Suprema de 14 de septiembre del mismo año de la creación de esta Corporación, dice en el segundo párrafo de su artículo primero: "La Corporación se obliga a vender al gobierno boliviano un mínimo del 95% de sus acciones de capital y vender las restantes acciones sólo a entidades bolivianas de beneficio social en general como: Cámara de Comercio, Cámaras de Fomento Industrial, Sociedades o Asociaciones profesionales, industriales, rurales, etc.". Una ley de 3 de diciembre del mismo año dice en su artículo 1º: "Autorízase al Poder Ejecutivo para comprometer la garantía del Estado en la contratación de préstamos que otorgue el Banco de Exportaciones e Importaciones de Washington u otra institución de crédito dentro o fuera de la República a la Corporación Boliviana de Fomento u otra entidad autorizada del país, hasta la suma de quince billones quinientos mil dólares, ampliables a otros quince millones más con destino a la ejecución de las obras previstas en los artículos siguientes".

Así comienza la historia del financiamiento de la Corporación Boliviana de Fomento y de la ejecución por ella de obras sumamente importantes. Al estallar la Revolución Nacional el financiamiento proviene, en gran medida, como en el caso de YPF, de los dólares generados por Comibol. El año 1959, en pleno período de Revolución Nacional, el gobierno mediante Resolución Suprema, modifica los estatutos disponiendo que en vez de la Junta Directiva funcionará un Consejo Técnico cuyo Presidente será elegido por el Presidente de la República.

Al presente existe confusión sobre la verdadera naturaleza de la Corporación Boliviana de Fomento. ¿Sigue siendo una sociedad anónima o bien ha pasado a ser una entidad pública autárquica? Los demás miembros del Consejo Técnico se supone serían nombrados por los accionistas, pero no se sabe si alguna vez funcionó una asamblea de accionistas. El abogado Becerra de la Roca dice "A pesar de esta situación, las modificaciones de sus Estatutos, han seguido insistiendo en mantener la figura de Sociedad Anónima. También los estudios y proyectos de reorganización han sostenido para CBF la

misma estructura jurídica. La Sociedad Anónima es, fundamentalmente, una sociedad de capitales que son aportados por varios accionistas; persigue fines de lucro, como toda sociedad mercantil, sea cual fuera su giro; siendo su administración reglada por normas que les son propias. Esto no se ha dado ni puede darse en la Corporación Boliviana de Fomento que, en los hechos ha devenido en una autarquía". Más allá exclama: "¿En qué tiempo un particular ha llamado a las puertas de CBF en demanda de acciones? Nunca".<sup>15</sup>

Como la modificación de los estatutos de 1959 dice que los demás miembros del Consejo Técnico serán los jefes de las más importantes divisiones, como unidades directivas, por esta vía todo el Consejo es nombrado por el gobierno.

Esta CBF controla empresas grandes y chicas, ejecuta obras públicas grandes y chicas, directamente o por contratación, e incluso es intermediaria en la concesión de líneas de crédito de origen externo a las empresas medianas y pequeñas, actuando en este caso mediante las oficinas de los bancos estatales. Entre las empresas y obras más importantes de la CBF podemos citar la carretera Cochabamba-Santa Cruz y sus ramales, hasta hace poco única vía asfaltada en el país, importantes programas de colonización de la amazonía y trópicos del sudeste boliviano, secadoras y peladoras de arroz, Fábrica de Cemento de Sucre, Compañía Boliviana de Cemento S. A., (estas dos fábricas de cemento proveen el 70% de la producción; Bolivia se autoabastece en cemento), Ingenio Azucarero de Guabirá, Ingenio Azucarero de Bermejo (los ingenios azucareros de CBF proveen el 45% de la producción nacional en la que Bolivia también se autoabastece y exporta algo), Planta Industrializadora de Leche Cochabamba, otra igual en La Paz, Industria Boliviana de Asbesto-Cemento, Planta Laminadora de Goma, Fábrica de Aceite Comestible de Villamontes, Fábrica Nacional de Bicicletas "FANBICBF", Industrias Metálicas "INMETAL-CBF", Frigorífico Matadero Todos Santos, y otras obras de irrigación algodonera, proyectos y promociones diversas que sería largo enumerar.

Es digno de observar que para la operación de todo el inmenso aparato productivo estatal, la banca pública sólo incide con el 40% del manejo de los créditos. Hay bancos públicos sectoriales como el Banco Minero que compra y exporta la producción de la minería chica, el Banco Agrícola, coronados por el Banco del Estado y el Banco Central. En 1969 eran en total 17 instituciones bancarias de las cuales nueve son públicas. De las ocho privadas, cinco son agencias de grandes bancos extranjeros admitidas después de 1964 y que muestran un considerable crecimiento en la captación de depósitos. El gobierno del general Ovando, el que nacionalizó la Gulf Oil Co., en 1969, propuso, en materia de bancos, "un control más estricto sobre

<sup>15</sup> Becerra de la Roca, Rodolfo: op. cit., pág. XIV y XV.

la relación depósito-capital, para detener el proceso de extranjerización del sistema bancario".<sup>16</sup> Ni él ni su sucesor tuvieron tiempo de aplicar semejante medida.

Acabaremos esta síntesis formulando compactamente el estado en que se encuentra la administración y regulación globalmente y de cada sector de las empresas públicas.

*Problemas gestionarios y de regulación de las empresas públicas.* La última ley en materia de funciones de los organismos públicos es la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo, del 12 de septiembre de 1972. Está dispuesta en 6 Títulos, 17 Capítulos y 112 Artículos. El Título primero señala la organización de la Presidencia de la República, de los Ministerios y otros órganos del Ejecutivo; el Título segundo está consagrado a la Contraloría General de la República cuya creación se remonta a la década del 20; el Título tercero se refiere a la descentralización y desconcentración; el cuarto a los recursos financieros; el quinto a la función pública y el sexto trata de disposiciones especiales.

Es el Título tercero, en su capítulo igualmente tercero, el que trata de las empresas públicas y mixtas. Dicho capítulo tiene cuatro artículos, del 78 al 81, y dicen:

Artículo 78. Las Empresas Públicas y Mixtas son organismos constituidos para desarrollar actividades económicamente rentables en los ramos industriales, comerciales o de servicios.

Artículo 79. Las Empresas Públicas y Mixtas gozan de personería jurídica y autonomía administrativa —de acuerdo a sus estatutos— y capital y patrimonio propios, constituidos por fondos públicos, bienes y otras contribuciones especiales. Se sujetan a la fiscalización y supervisión determinadas en el Título II (Contraloría) de la presente Ley.

Artículo 80 El Directorio de las Empresas Públicas, el Banco Minero, el Agrícola y otras empresas financieras y de fomento que se crearán en el futuro será presidido por el Ministro del ramo o su representante y la autoridad ejecutiva es el Gerente General designado por el Ministro del ramo con la aprobación del Presidente de la República.

Artículo 81. La Ley de Empresas Públicas y Mixtas establecerá la composición y funciones de sus directorios, así como las atribuciones y funciones de sus demás autoridades.

Esa Ley de Empresas Públicas y Mixtas que el artículo 81 anuncia y a la que acaba remitiéndose para mayor detalle, no ha sido aún elaborada o,

<sup>16</sup> República de Bolivia, Ministerio de Planificación y Coordinación: *Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional 1971-1991*, Bolivia 1970, Tomo I, pág. 176.

al menos, publicada. En cuanto a los estatutos de las empresas, la Comibol estudió un estatuto tipo para las diversas minas. Los demás estatutos carecen de normas homogéneas.

Aunque según este Título, cada empresa está ligada al Ministerio del ramo, el artículo 15 del Título primero dice:

Artículo 15. La Secretaría del Consejo Nacional de economía y Planificación es el órgano central de los siguientes sistemas administrativos del Gobierno Central: Planificación, Estadística, Personal y Análisis Administrativo.

Este artículo está en conexión con el artículo 57 que dice:

Artículo 57. En cada ministerio, Institución Pública, Empresa Pública o Mixta, según sus necesidades, funcionarán las siguientes unidades sectoriales de sistemas administrativo

Planificación

Personal

Administración Presupuestaria

Análisis Administrativo

Administración Contable

Control Fiscal

Compras y Suministros

Estadística

Jurídica

Información

Documentación y Archivo

Dichas funciones sectoriales cumplirán sus funciones de acuerdo con las normas que dicten las respectivas oficinas centrales de cada Sistema.

Según este artículo, las principales funciones están ligadas a la Secretaría del Consejo Nacional de Economía y Planificación que un posterior Decreto transforma en Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

En síntesis, cada empresa pública autónoma o autárquica aparece en conexión con el Ministerio del ramo, con el Ministerio de Planeamiento y Coordinación que establece los sistemas administrativos centrales arriba indicados y, finalmente, con la Contraloría General de la República. No hay ingerencia del Poder Legislativo, cuando éste funciona. Es cierto que el Congreso nombra al Contralor, a propuesta de la Presidencia de la República, pero como casi siempre se vive suspensión parlamentaria, es el Presidente quien nombra al Contralor General de la República.

Por otra parte, como las empresas públicas están generalmente atrasadas de modo crónico y a veces por años en la presentación de sus balances, el

control se limita a la firma del agente de la Contraloría en cada orden de pago, verificando simplemente que exista la correspondiente partida presupuestaria.

En un plano más concreto que el de los sistemas generales, se echa de menos sobre todo el establecimiento de normas homogéneas que guíen a cada empresa pública en la elaboración de sus estatutos y reglamentos, sobre todo los reglamentos de adquisiciones, de contratación y otros.

El Ministro Boliviano de Planeamiento y Coordinación, en su exposición ante la CEPCIES, formuló adecuadamente el problema al describir el Sector Público en los siguientes párrafos que transcribimos:

“Sin embargo es interesante observar que estas instituciones han nacido y luego echadas a andar al calor de las necesidades económicas y sociales del momento, circunstancialmente, independientemente”: “No hubo la consecuente y natural tendencia de los gobiernos sucesivos a amalgamarlas e integrarlas en un conjunto coherente; en un equipo. . . puesto que si todas ellas están hechas para servir a la nación a través del Estado parecería lógico que realizaran ese servicio en concordancia con un criterio directriz único”.

Continúa el Ministro mencionado señalando tres fases del problema, de la siguiente manera:

“Una fase administrativa, una fase de organización y una fase de funcionamiento”.

“La fase administrativa consistiría simplemente en aspectos tan elementales como crear o establecer normas y procedimientos comunes de contabilidad, de auditoría, de manejo de personal, de sistemas salariales, de seguridad social, de presupuestación, de control de inventarios de adquisiciones, etc., es decir, la creación de una legislación uniforme y única a la cual deberían atenerse todos los componentes de este conjunto estatal puesto que, al final, todos constituyen una sola empresa grande”.

“La segunda sería la concerniente a la Organización”.

“Parecería natural que todas las entidades que tenemos debieran regirse por los mismos principios y por los mismos sistemas de organización; que todas ellas tuvieran escalas de jerarquía y de autoridad análogas, con cometidos y funciones equivalentes, que en todas ellas existiera la misma diferenciación y distinción de responsabilidades y de valores”.

“La tercera, se relacionaría con el aspecto del funcionamiento de las empresas estatales”.

“Ello significa que todas deberían estar sujetas en su desenvolvimiento a un plan maestro general; a un programa que les señale sus metas industriales y económicas, sus realizaciones, sus proyectos con indicaciones fundamentales de tiempos, medios y recursos a emplearse”.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> CEPCIES: op. cit.

Lástima que ahora, tras quince años de gobiernos militares, estemos en el mismo punto, con solamente la toma de conciencia clara, pero sin efecto sobre la realidad.

Hugo TORRES-GOITIA \*

\* Especialista sobre empresa pública en Bolivia