



INFORME EMPRESAS PROPIEDAD DEL ESTADO VENEZOLANO

CEMENTO

La maraña de las empresas públicas de cemento. Opacidad y desorden.
Resumen para la nota. Industria de Cemento.

Dr. Soc. Alberto Lovera	2
Introducción	3
La industria del cemento: un poco de historia industrial	4
Cambio de señas: el intento de un nuevo modelo económico	6
Organismos de adscripción de la industria cementera estatal	7
Empresas de cemento consorciadas en el MPPHV en 2016:	8
• Fábrica Nacional de Cementos, C.A. (FNC)	9
• Venezolana de Cementos, S.A.C.A. (Vencemos)	10
• Industria Venezolana de Cemento, C.A. (INVECEM)	11
• Cemento Andino, S.A	12
• Cemento Cerro Azul, C.A	14
• Corporación Socialista del Cemento, S.A	16
La producción de cemento antes y después de la expropiación	17
Información y transparencia	19
Conclusión:	20
La trama de opacidad y mal desempeño de las empresas constructoras estatales	
Referencias bibliográficas	22

La maraña de las empresas públicas de cemento. Opacidad y desorden

Dr. Soc. Alberto Lovera

Hasta el año 2007 las empresas de cemento estaban en manos de empresas nacionales y trasnacionales, sólo una de ellas tenía una composición accionarial mixta con participación minoritaria del sector público, mientras que otra empresa también de composición mixta estaba en proceso de ser creada. En 2008, con la justificación de limitar el poder de los empresarios, aumentar la producción y garantizar la oferta de cemento en todo el territorio, el presidente Chávez llevó adelante la estatización de todas las empresas existentes.

- Luego de la estatización se realizaron inversiones para aumentar la capacidad instalada de producción, no obstante, en 2015 la producción disminuyó 41% en relación al año 2007. El desempeño de cuatro empresas entre 2011 y 2015 refleja que ninguna está aprovechando su capacidad instalada y tres de ellas reflejaron caídas en la producción importantes: Fábrica Nacional de Cemento, 67%; Cemento Andino, 39% y Vencemos 15%.
- El descenso de la producción sumado a los controles de precios y de la distribución ha provocado escasez, la creación de mercados paralelos y actos de corrupción.
- Las empresas cementeras han estado bajo la supervisión de seis ministerios diferentes y han sido sometidas a cambios frecuentes en los lineamientos de gestión, tal inestabilidad institucional probablemente ha afectado su desempeño.
- No hay en el sector de construcción y mantenimiento de obras públicas una información sistemática y constatable que permita evaluar su desempeño de manera consistente. Fuera de la presentada en las Memoria y Cuenta de los ministerios de adscripción, que es muy escueta y dejaron de entregarlas, es poco lo que se sabe. Las estadísticas que recoge el BCV ya no están dispo-

Introducción

nibles para el público, mientras diferentes voceros oficiales ofrecen cifras que parecen más a propaganda que a un registro sistemático.

La estructura de la administración pública desde que se inició el ciclo político venezolano a partir de 1999, como resultado de la llegada de un nuevo elenco en el poder, ha estado marcada por modificaciones muy intensas.

El área de construcción y mantenimiento de obras públicas (CMOP) no es una excepción, todo lo contrario, muestra cómo la intención de mayor protagonismo del Estado en la producción de bienes y servicios se ha manifestado de manera evidente, tanto por las orientaciones de las políticas públicas muy cambiantes, de escasa continuidad, como en la proliferación de instancias organizativas que las han acompañado.



LA INDUSTRIA DEL CEMENTO: UN POCO DE HISTORIA INDUSTRIAL



La creación, funcionamiento y arreglos institucionales de las empresas públicas de construcción, y dentro de ellas las de cemento, deben analizarse a la luz del cambiante entramado institucional que se ha venido generando (y modificando) a lo largo de los años de casi dos décadas de gobierno.



La industria del cemento es de larga data en nuestro país. **Se inicia bien temprano en el siglo XX, en 1907**, cuando empresarios privados venezolanos crean la C.A. Fábrica Nacional de Cementos para suplir de este insumo que hasta entonces sólo provenía de la importación de factorías extranjeras. Esta empresa pasará a otras manos, también de empresarios venezolanos, tres décadas después. De esta empresa surgirá en 1944 una filial, Cementos Táchira.



En 1943 surgirá otra industria rival, también de empresarios privados venezolanos, la compañía Venezolana de Cementos (Vencemos).



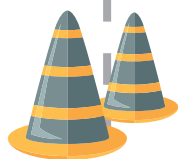
Ambas empresas se constituirán en un duopolio que dominará el mercado del cemento durante décadas, aunque se crearon y operaron otras empresas del ramo de menor tamaño. No es nuestro objetivo reconstruir esta historia, sino mostrar la fuerza del emprendimiento privado en ella, reconocida por un analista tan crítico como lo fue Domingo Alberto Rangel (Cf. Rangel, 1970,1972).



Otras **empresas de menor escala surgieron a lo largo de la historia industrial del país, entre las décadas del 40 y 60 del siglo XX**, algunas de ellas fueron absorbidas por empresas de mayor talla o no sobrevivieron (Cf. Grases et. al.).



Entre las empresas más significativas que nacerían posteriormente, tenemos a **Cementos Caribe creada por un grupo empresarial privado venezolano en 1970**, **Cementos Catatumbo creada por un grupo empresarial zuliano** como socio mayoritario y 20% de las acciones pertenecientes a la cementera francesa Lafarge. También de esa época es la creación de **Cemento Andino, que tiene su origen en 1976**, con una composición accionaria de 61% de empresarios privados y 39% del Estado; la construcción de su planta se inicia en 1980 y se pone en operación en 1982. Estas nuevas empresas son asociadas a lo que en su momento se llamó la “burguesía emergente”, surgida durante el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez (1974-1979), aunque siguieron presentes los sectores empresariales tradicionales, en un período marcado por el capitalismo de Estado (Cf. Purroy, 1982).



En la industria cementera convivirían durante años las empresas de viejo y nuevo cuño, todas ellas dirigidas por empresarios privados venezolanos y con un desempeño muy desatacado, que atendían tanto el mercado nacional como la exportación. Esto cambiaría **en los años 90 cuando la industria del cemento venezolana pasó a manos de grandes transnacionales.**



Entre 1993 y 1994 la empresa suiza HOLCIN compra Cementos Caribe; LAFARGE, empresa francesa compra C.A. Cementos Táchira y una porción de la C.A. Fábrica Nacional de Cementos, por su parte Vencemos se convierte en filial de la mexicana CEMEX. En contraste, Cemento Andino pasa en su totalidad a manos del Estado en 1994, pero vivirá otras transformaciones accionarias.



Cemento Andino será privatizada en 1998, mediante un proceso convocado por el Fondo de Inversiones de Venezuela (FIV) y adquirida por el Grupo Cementero Andino C.A. (filial de la empresa colombiana ARGOS). **En 2006 pasa a manos de sus fundadores originales (61% de acciones) y parcialmente al Estado (39%)**, por un litigio de propiedad. Cuando el TSJ dictamine que la propietaria era de ARGOS ya se había operado su expropiación, que fue la primera que inició un nuevo tratamiento de la industria cementera en nuestro país.

CAMBIO DE SEÑAS: EL INTENTO DE UN NUEVO MODELO ECONÓMICO



Tras un período de convivencia con el sector privado, el gobierno nacional ya no lo quiso más como protagonista, a pesar del inmenso poder el Estado venezolano para regularlo y tutelararlo. En su plan de vuelo estaba construir una estructura de producción estatal y para-estatal controlada centralmente.

La ofensiva de apoderarse de la producción de bienes y servicios ha sido progresiva, mediante diversos instrumentos, donde le ha sido posible y viable desde el punto de vista político-social y económico. La expropiación de la industria cementera y la generación de otras empresas del sector es parte de esta operación.

Los resultados son poco alentadores, como lo han sido en otros sectores sometidos al mismo procedimiento (Cf. Obuchi, Coord., 2011), como analizaremos seguidamente. No sólo porque se estatizó (ha habido empresas estatales exitosas en muchas latitudes, incluso en Venezuela y otras de enorme fracaso), sino porque las empresas, públicas o privadas, deben responder a variables de desempeño que no se pueden evadir, a riesgo de fracasar.

Lo que ha sucedido con la industria cementera no es muy diferente a lo que ha operado en otras ramas que han sido conducidas de espaldas a la dinámica de la producción.

En otras ramas se operó anteriormente, pero en la industria cementera el cambio de señas fue en el 2007, prolegómeno del cambio de rumbo más profundo a partir del 2008.

ORGANISMOS DE ADSCRIPCIÓN DE LA INDUSTRIA CEMENTERA ESTATAL

Como en el resto de la administración pública, en particular en el ámbito de la construcción y mantenimiento de obras públicas, una vez expropiadas las empresas cementeras pasan por distintos entes rectores.

Cuando se expropiaban las empresas



- Son adscritas al Ministerio de Obras Públicas y Vivienda (2008)



- Más tarde pasan al Ministerio de Industrias Básicas y Minería (2009)



- Poco tiempo después se transfieren al Ministerio para la Ciencia, la Tecnología y las Industrias Intermedias (2010)



- Del cual pasarán al Ministerio de Industrias (2011)



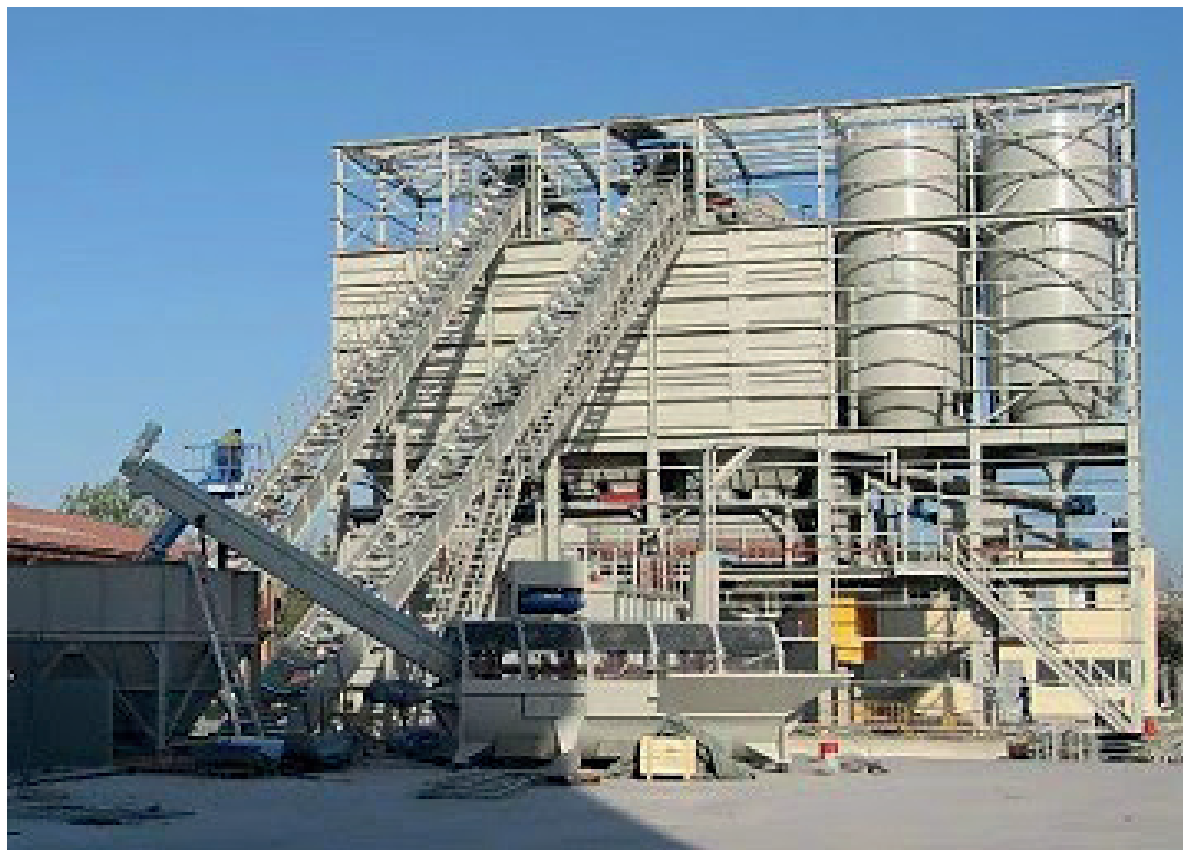
- En donde quedarán hasta que se crea el Ministerio de Industrias Básicas, Socialistas y Estratégicas (junio, 2016)



- Unos meses después pasarán a estar adscritas al Ministerio de Hábitat y Vivienda (noviembre, 2016)

En sólo ocho años las industrias cementeras han pasado por seis organismos de adscripción diferentes. Esto somete a las empresas a una incertidumbre porque cada despacho las entiende de diferente manera. Su pobre desempeño algo debe tener que ver con esta reubicación de adscripción.

EMPRESAS DE CEMENTO CONSORCIADAS EN EL MPPHV EN 2016:



En esta sección se presenta una visión sintética de cada una de las empresas de cemento consorciadas en el MPPHV. Hasta el momento de la redacción de este informe no hay información sobre en qué consiste el organismo que agrupa diferentes empresas de producción y comercialización de materiales y componentes constructivos adscritas en 2016 a dicho ministerio, ni las razones por las cuales otras empresas de la cadena productiva de la construcción permanecen asociadas a otras instituciones ministeriales.



001

Denominación actual: FÁBRICA NACIONAL DE CEMENTOS, C.A. (FNC)

Fecha de inicio de su status actual: 2008

Denominación original: C.A. Fábrica Nacional de Cementos

Fecha de creación: 1907. Inicio de operaciones: 1909. En 1993 es adquirida y convertida en filial de Lafarge (Francia)

Status actual: Empresa expropiada. Empresa del Estado

Ubicación actual: Av. Principal de La castellana, Centro Letonia, Torre ING Bank, Piso 6, Caracas (sede administrativa)

Adscripción institucional:

- Ministerio de Obras Públicas y Vivienda (2008),
- Ministerio de Industrias Básicas y Minería (2009),
- Ministerio para la Ciencia, la Tecnología y las Industrias Intermedias (2010),
- Ministerio de Industrias (2011),
- Ministerio de Industrias Básicas, Socialistas y Estratégicas (junio, 2016)
- Ministerio de Hábitat y Vivienda (noviembre, 2016).

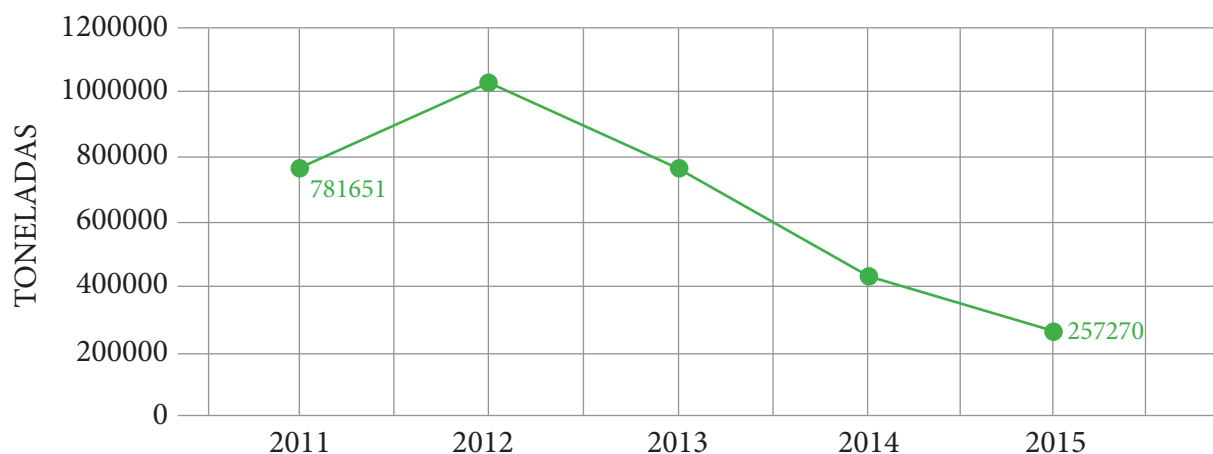
Resumen histórico:

- Fue la primera empresa productora de cemento fundada en 1907 por empresarios venezolanos. Nueve años después es adquirida por otros empresarios venezolanos, rebautizada como Cementos La Vega. En 1993 es comprada por la empresa Lafarge. En 2008 es expropiada y estatizada y denominada: Fábrica Nacional de Cementos, C.A. (FNC), desde el 2009 forma parte de la Corporación Socialista de Cemento.
- Tiene dos plantas de producción.

Denuncias de irregularidades y de corrupción:

- Denuncias de problemas en la comercialización y distribución del cemento y de corrupción.
- Denuncia de violación de normas de seguridad y salud en el trabajo
- Denuncia de problemas de impacto ambiental por falta de mantenimiento
- Denuncia de violación de derechos laborales

FNC PRODUCCIÓN EN TONELADAS ANUALES (2011-2015)



Fuente: Ministerio del Poder Popular de la Industria, Memoria y Cuenta 2015; Escala/Fernández, 2016



Denominación actual: VENEZOLANA DE CEMENTOS, S.A.C.A. (VENCEMOS)

Fecha de inicio de su status actual: 2008

Denominación original: Compañía Venezolana de Cementos (Vencemos)

Fecha de creación: 1943. En 1993 fue comprada y convertida en filial de CEMEX (México).

Status actual: Empresa expropiada. Empresa del Estado

Ubicación actual: Calle Londres, Las Mercedes, Municipio Baruta, Caracas (Sede Administrativa)

Adscripción institucional:

- Ministerio de Obras Públicas y Vivienda (2008),
- Ministerio de Industrias Básicas y Minería (2009),
- Ministerio para la Ciencia, la Tecnología y las Industrias Intermedias (2010),
- Ministerio de Industrias (2011),
- Ministerio de Industrias Básicas, socialistas y estratégicas (junio, 2016),
- Ministerio de Hábitat y Vivienda (noviembre, 2016)

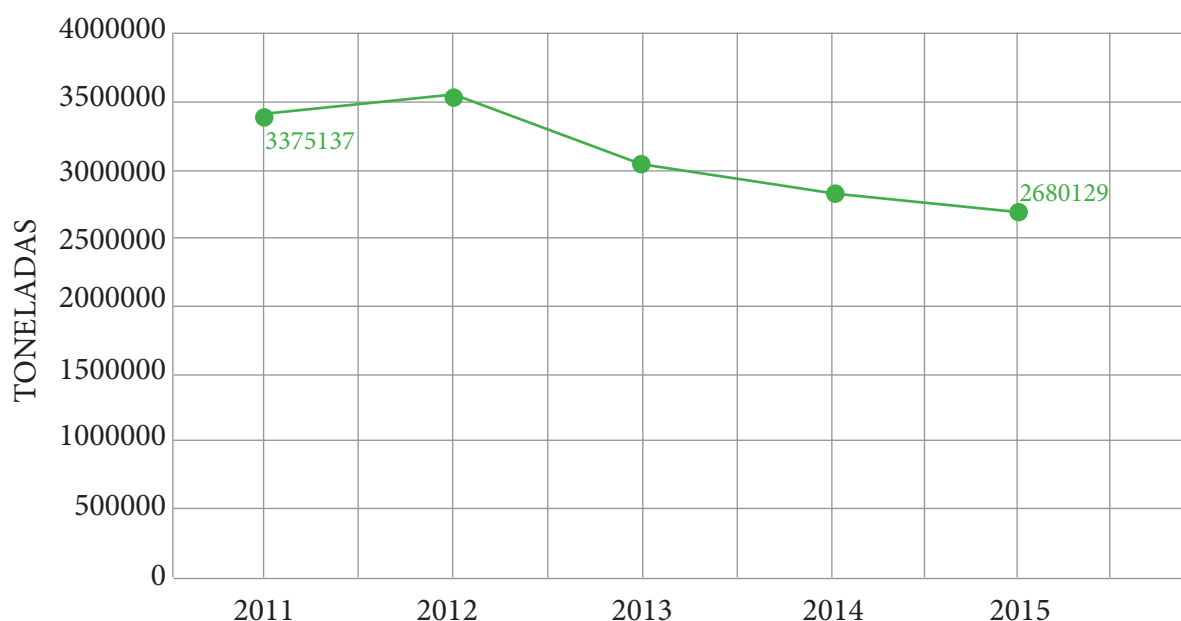
Resumen histórico:

- La empresa privada original se funda en 1943
- En 1994 se convierte en filial de la empresa mexicana CEMEX
- En 2008 es expropiada con el resto de la industria cementera
- En 2012 retoma su nombre original Venezolana de Cementos S.A.C.A. (Vencemos), como empresa del Estado.
- Cuenta con cuatro plantas

Denuncias de irregularidades y de corrupción:

- Hay una investigación penal por supuesta sobreventa de cemento de esta empresa.

VENCEMOS PRODUCCIÓN EN TONELADAS ANUALES (2011-2015)



Fuente: Ministerio del Poder Popular de la Industria, Memoria y Cuenta 2015; Escala/Fernández, 2016



003

Denominación actual: INDUSTRIA VENEZOLANA DE CEMENTO, C.A. (INVECEM)

Fecha de inicio de su status actual: 2008

Denominación original: Cemento Caribe (1970). En 1993 es comprada por Holcim

Fecha de creación: 1970

Status actual: Empresa expropiada. Empresa del estado.

Ubicación actual:

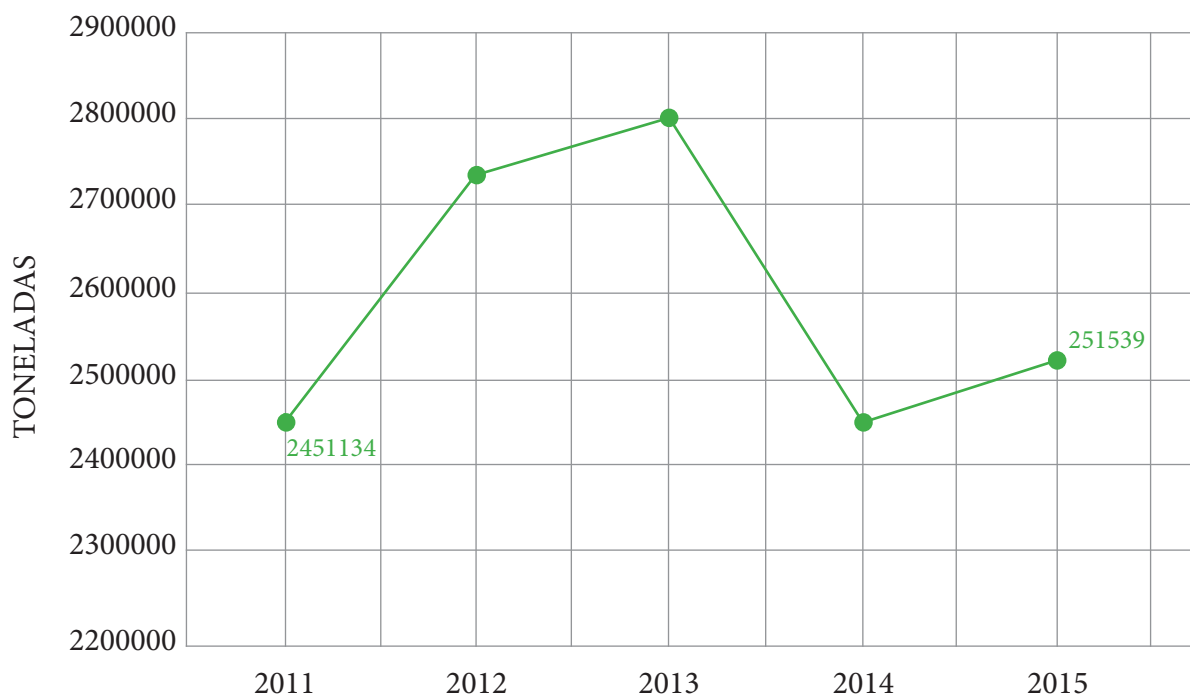
Adscripción institucional:

- Ministerio del PP de Obras Públicas y Vivienda (2008),
- Ministerio del PP de Industrias Básicas y Minería (2009),
- Ministerio del PP para la Ciencia, la Tecnología y las Industrias Intermedias (2010),
- Ministerio del PP de Industrias (2011),
- Ministerio del PP Industrias Básicas, socialistas y estratégicas (junio, 2016),
- Ministerio del PP de Hábitat y Vivienda (noviembre, 2016)

Resumen histórico:

- Creada originalmente por empresarios privados venezolanos (1970). En 1993 es comprada por la empresa internacional HOLCIM. En 2008 es expropiada y convertida en empresa del Estado. Desde entonces se llama Industria Venezolana de Cemento, C.A. (INVECEM). Cuenta con dos plantas.

INVECEM PRODUCCIÓN EN TONELADAS ANUALES (2011-2015)



Fuente: Ministerio del Poder Popular de la Industria, Memoria y Cuenta 2015; Escala/Fernández, 2016



004

Denominación actual: CEMENTO ANDINO, S.A

Fecha de inicio de su status actual: 2007

Denominación original: Corporación de Cemento Andino C.A.

Fecha de creación: 1976. En 1980 se inicia construcción de la planta. En 1982 inicia actividades de producción.

Status actual: Empresa expropiada. Empresa del Estado

Ubicación actual:

Adscripción institucional:

- Ministerio de Obras Públicas y Vivienda (2008),
- Ministerio de Industrias Básicas y Minería (2009),
- Ministerio para la Ciencia, la Tecnología y las Industrias Intermedias (2010),
- Ministerio de Industrias (2011),
- Ministerio de Industrias Básicas, socialistas y estratégicas (junio, 2016),
- Ministerio de Hábitat y Vivienda (noviembre, 2016)

Resumen histórico:

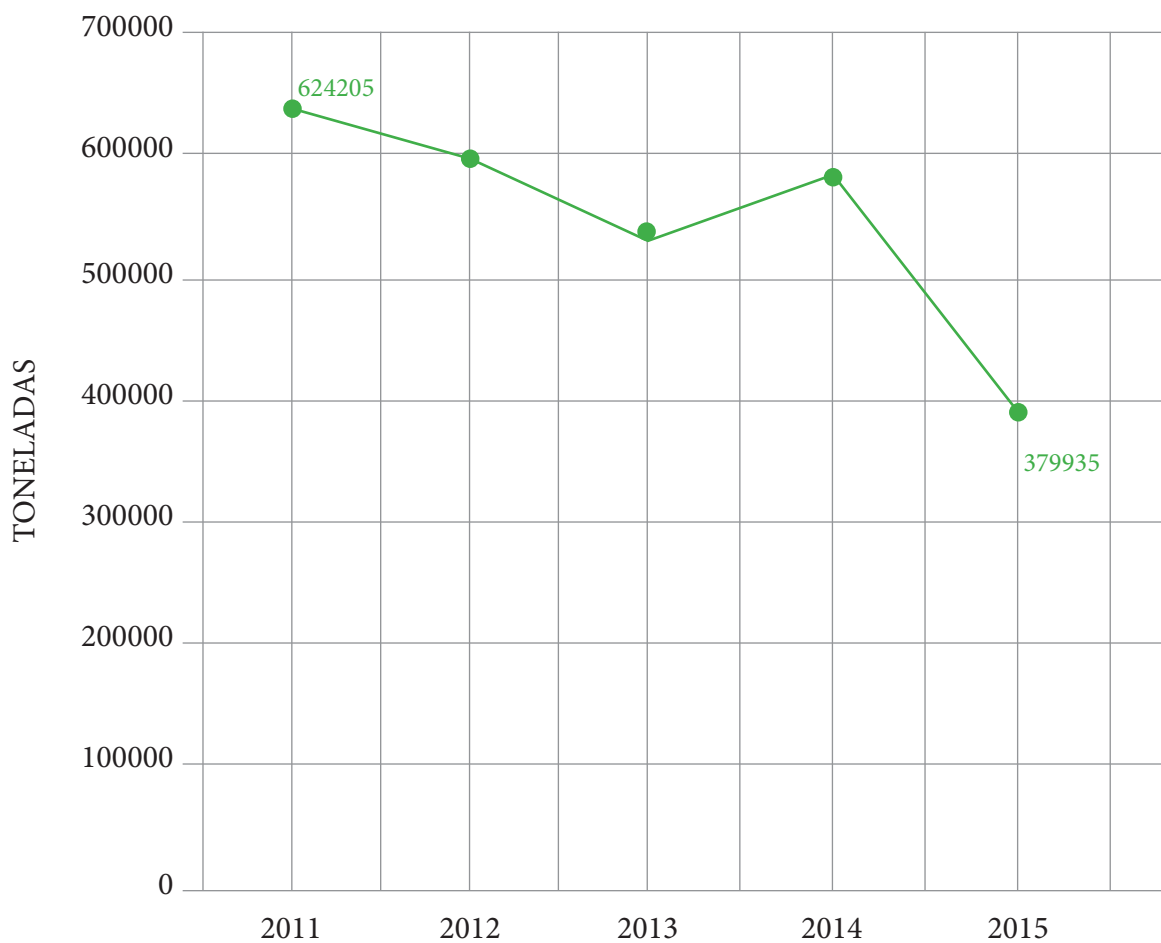
- Se crea en 1976 para atender el déficit de cemento de la región andina (que consumía el 20% de la producción nacional de cemento), a partir de 45% de capital aportado por la Corporación Venezolana de Fomento (CVF).
- Su planta fue construida por la empresa suiza Cementia Engineering and Consulting Ltd. La construcción de la planta se inició en 1980. Inició actividades de producción en 1982.
- Originalmente fue de capital mixto: 39% del Estado y 61% del sector privado.
- En 1994 pasa su propiedad en su totalidad al Estado venezolano.
- En 1998, mediante un proceso de privatización convocado por el Estado (Fondo de Inversiones de Venezuela, FIV), es adquirida por el grupo Argos, Cementos del Caribe (colombiano), denominándose Corporación de Cemento Andino C.A.
- En 2006 pasa provisionalmente a manos de sus fundadores (61%) y al Estado (39%) por un litigio judicial.
- En 2007 es expropiada y pasa en su totalidad al Estado venezolano.
- A partir del año 2009 forma parte de la Corporación Socialista de Cemento.

Denuncias de irregularidades y de corrupción:

- La historia de esta empresa está plagada de hechos oscuros, no ha sido muy diferente después de su estatización en el 2007. Algunas de estas situaciones están documentadas (Cf. Escala/Fernández, 2016).
- En el año 2012 el Presidente de la Cámara Bolivariana de la Construcción pidió que se abriera una investigación por presuntas irregularidades y hechos de corrupción ocurridos en Cemento Andino.
- En 2014, destituyen al presidente y demás directivos de Cemento Andino y los detienen por presuntos hechos de corrupción.
- Se ha publicado en medios el estado de deterioro de la planta y el peligro de cierre de la misma.
- En 2016 se denunció un retraso importante en la construcción de una segunda línea de producción, que debía haber estado lista en 2015.

- Igualmente se han hecho denuncias de presuntas irregularidades y corrupción en Cemento Andino ante la Asamblea Nacional.
- A lo largo de los últimos años, los trabajadores han denunciado numerosas violaciones a los derechos laborales.

CEMENTO ANDINO PRODUCCIÓN EN TONELADAS ANUALES (2011-2015)



Fuente: Ministerio del Poder Popular de la Industria, Memoria y Cuenta 2015; Escala/Fernández, 2016



Denominación actual: CEMENTO CERRO AZUL, C.A

Fecha de inicio de su status actual: 2005

Denominación original: Empresa de Producción Social Cemento Cerro Azul, C.A.

Fecha de creación: 2005

Status actual: Empresa creada por el Estado como parte del convenio con Irán

Ubicación actual: Municipio Piar, Estado Monagas

Adscripción institucional:

- Ministerio de Obras Públicas y Vivienda (2008),
- Ministerio de Industrias Básicas y Minería (2009),
- Ministerio para la Ciencia, la Tecnología y las Industrias Intermedias (2010),
- Ministerio de Industrias (2011),
- Ministerio de Industrias Básicas, socialistas y estratégicas (junio, 2016)
- Ministerio de Hábitat y Vivienda (noviembre, 2016)

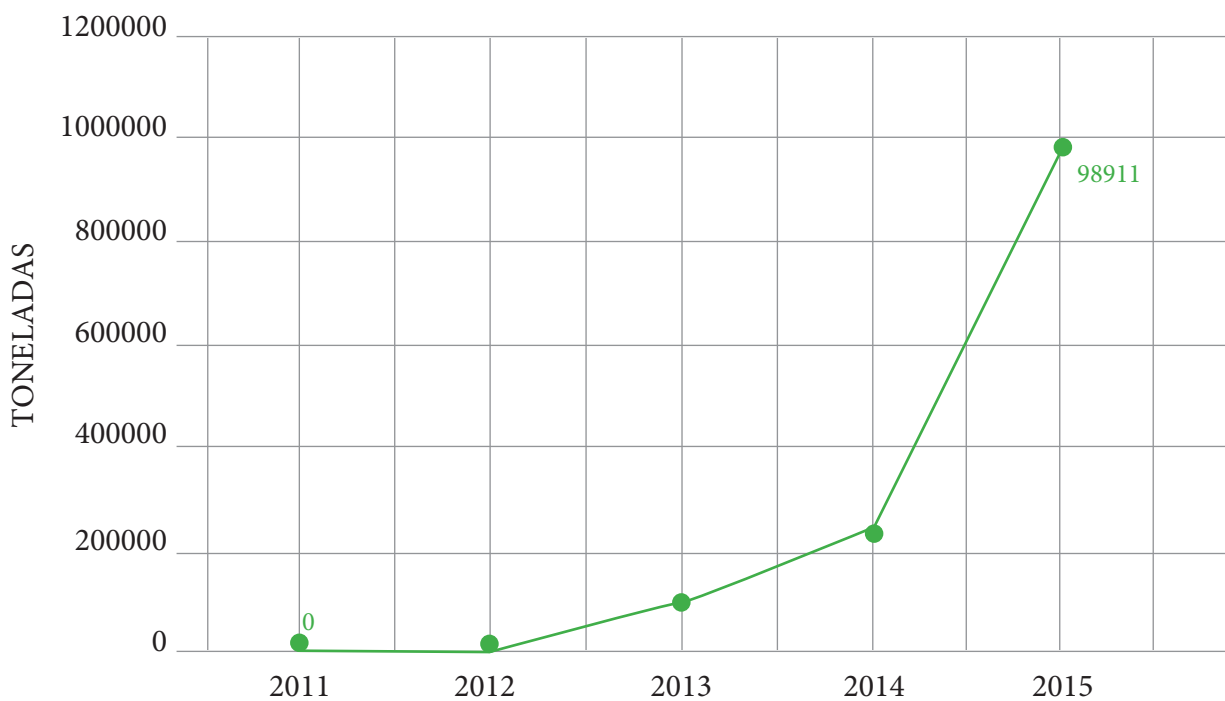
Resumen histórico:

- El mejor resumen de la trayectoria de esta empresa se encuentra en el texto ya citado sobre empresas cementeras estatales (Cf. Escala/Fernández, 2016), de donde tomamos los hechos más resaltantes.
- Empresa creada en diciembre del 2005 en el marco del convenio Venezuela-Irán.
- El contrato inicial de la construcción de la planta en 2005 por 193,8 millones de dólares se otorgó a una empresa estatal iraní, que se apoyó a su vez en dos subcontratistas privadas iraníes.
- Se detectaron errores en los estudios geológicos realizados por los iraníes para la ubicación de la planta y de las minas de caliza y arcilla (fuentes de materia prima). Hubo que hacer una nueva investigación que supuso millones de dólares adicionales a los estimados originalmente.
- El proyecto original se proponía construir y poner en funcionamiento una planta con una capacidad de producción de un millón de toneladas de cemento anuales, lo que en su momento representaría el 12% de la producción nacional. La meta trazada era de entregar la planta en tres años (2008), lo cual no se cumplió. Se inauguró en 2015, seis años más de lo previsto, y sin haber sido terminada en su totalidad.
- Aunque ha crecido su producción, su significación en el conjunto sigue siendo poca. Su producción actual no alcanza sino al 10% de su meta de producción esperada originalmente.

Denuncias de irregularidades y de corrupción:

- Las denuncias de irregularidades y de corrupción son innumerables desde que el Estado venezolano incluyó su construcción como parte de un convenio con Irán.
- La secuencia de estos eventos están reseñados en la investigación ya citada (Cf. Escala/Fernández, 2016), que compila sus propias indagaciones con otras previamente realizadas: incompetencia de las empresas iraníes para ejecutar las obras; amplios retrasos en la construcción de la planta; las empresas involucradas sólo aparecieron en el Registro Nacional de Contratistas años después de iniciar las obras; denuncias de funcionarios venezolanos de la incompetencia de las empresas iraníes para ejecutar el proyecto, ante retrasos en la construcción de la planta; entrega inconclusa de la obra.

CERRO AZUL PRODUCCIÓN EN TONELADAS ANUALES (2011-2015)



Fuente: Ministerio del Poder Popular de la Industria, Memoria y Cuenta 2015; Escala/Fernández, 2016



006

Denominación actual: CORPORACIÓN SOCIALISTA DEL CEMENTO, S.A

Fecha de inicio de su status actual: 2009

Denominación original: Corporación Socialista del Cemento, S.A

Fecha de creación: 2009

Status actual: Consorcio de todas las empresas estatales del ramo, responsable de la producción venta y comercialización del cemento y otros materiales de construcción.

Ubicación actual:

Adscripción institucional:

- Ministerio del PP de Obras Públicas y Vivienda: 2009
- Ministerio del PP para la Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias: 2010
- Ministerio del PP de Industria (2011)
- Ministerio del PP de Industrias Básicas, Socialistas y Estratégicas (junio, 2016)
- Ministerio del PP del Hábitat y Vivienda (noviembre, 2016)

Resumen histórico:

- Fue creada tras la expropiación y estatización de las principales empresas privadas cementeras.
- Coordina la actuación de las empresas adscritas como cabeza de un holding.
- Ha tenido bajo su conducción las empresas Vencemos, INVECEM, Cerro Azul, Cemento Andino, FNC, ENTIPIISA.
- Cuenta con cinco empresas cementeras y diez plantas. Vencemos: cuatro plantas; INVECEM: dos plantas; FNC: dos plantas; Cemento Andino: una planta; Cemento Cerro Azul: una planta. Además de la empresa ENTIPIISA, empresa nacional de insumos y productos industriales, también adscrita a la Corporación Socialista de Cemento.

Denuncias de irregularidades y de corrupción:

- Ha habido un conjunto de denuncias e irregularidades sobre el manejo y operatividad de las plantas adscritas a la Corporación Socialista de Cemento. Se indican en cada empresa en específico.

LA PRODUCCIÓN DE CEMENTO ANTES Y DESPUÉS DE LA EXPROPIACIÓN

Aunque una de las motivaciones de la expropiación de las empresas cementeras fue garantizar el suministro de cemento al mercado nacional y elevar la producción, los resultados no han sido los esperados.

Las cifras son elocuentes. La producción en 2007, antes de la estatización de las empresas era de 10,2 millones de toneladas anuales. Para el 2015 se había reducido en un 41%, para colocarse en 6 millones de toneladas anuales.

PRODUCCIÓN DE CEMENTO MM DE TONELADAS



2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
------	------	------	------	------	------	------	------

Fuente: Ministerio del Poder Popular de la Industria, Memoria y Cuenta 2015; CONAPRI, 2016; Escala/Fernández, 2016

Lo que muestran las cifras es que a partir de la estatización de las empresas (2007-2008) hubo una caída de la producción, unos años más tarde se logró una recuperación de la misma, pero a partir del año 2012 ha venido cayendo de manera sistemática. Un conjunto de elementos la explican: problemas de gestión, carencia de materias primas y repuestos; limitaciones de acceso a divisas; conflictos laborales e impactos ambientales (Cf. Escala/Fernández, 2016).

	PRODUC. 2011 TON	PRODUC. 2015 TON	VARIACIÓN %	CAPACIDAD INSTALADA EN 2015	USO DE LA CAPACIDAD INSTALADA %
Fábrica Nacional de Cemento	781.651	257.270	-67,1	1.354.053	19
Vencemos	3.375.137	2.880.129	-14,7	4.500.202	64
Invecem	2.451.134	2.515.396	2,6	3.930.306	64
Cemento Andino	624.205	379.935	-39,1	744.971	51
Cerro azul	-	98.911	-	1.000.000	10
TOTAL	7.232.127	6.032.730	-16,6	11.529.531	52

Fuente: cálculos propios con datos del Ministerio del Poder Popular de la Industria, Memoria y Cuenta 2015; Escala/Fernández, 2016.

Un asunto muy significativo que muestra los importantes problemas de gestión es que aunque entre 2011 y 2015 ha habido un incremento de la capacidad instalada, por inversiones realizadas en su ampliación, la producción ha caído y cada vez más. En el año 2011 había una capacidad instalada de 9.491.780 de toneladas anuales, pero la producción sólo utilizó el 76% de ella, mejoró el año siguiente cuando se elevó al 83%, pero desde entonces se ha venido derrumbando hasta llegar a sólo la utilización del 52% de la capacidad instalada. El desempeño de cuatro empresas entre 2011 y 2015 refleja que ninguna está aprovechando su capacidad instalada y tres de ellas reflejaron caídas en la producción importantes: Fábrica Nacional de Cemento, 67%; Cemento Andino, 39% y Vencemos 15%. A pesar del aumento en la capacidad instalada a 11,5 millones de toneladas, la producción de 2015 llegó apenas a 6 millones de toneladas (Cf. Escala/Fernández, 2016). Una verdadera paradoja, más capacidad de producción, pero menos producción.

INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

No hay en el sector de construcción y mantenimiento de obras públicas una información sistemática y constatable que permita evaluar su desempeño de manera consistente. Fuera de la presentada en las Memoria y Cuenta de los ministerios de adscripción, que es muy escueta, es poco lo que se sabe. Las estadísticas que recoge el BCV ya no están disponibles para el público, mientras diferentes voceros oficiales ofrecen cifras que parecen más a propaganda que a un registro sistemático. Se pueden encontrar declaraciones tan contrastantes como

La de un funcionario
(ministro) que dice que
se están produciendo
8 millones de toneladas
de cemento al año en
2016

y otro vocero
oficialista (sindicalista),
que dice que se aspira a
producir 6 millones de
toneladas de cemento
en 2017.

¿A quién creerle?

No hay un registro consistente que permita contar con información sólida del desempeño de las actividades de los entes públicos de construcción y mantenimiento de obras públicas, requisito indispensable para ejercer la contraloría social que establece de la Constitución de la República.

CONCLUSIONES

La trama de opacidad y mal desempeño de las empresas constructoras estatales.

Aunque esta descripción es parcial e incompleta, muestra varias aristas del mal desempeño de las empresas cementeras estatales. Las propias dificultades de acceso a la información de la mayoría de las empresas hace elocuente la opacidad de la misma.

La frecuencia de denuncias de presuntas irregularidades y de hechos de corrupción muestra que existen indicios en unos casos, y constatación en otros, de una mala administración, que supone un dispendio de recursos públicos y una distorsión de los objetivos que se declararon como justificativos de los procesos de expropiación de empresas privadas, así como de empresas del Estado creadas a lo largo de las últimas décadas.

Antes que lograr fortalecer la producción nacional de materiales y componentes constructivos, lo que ha sucedido es que se presentan enormes déficit en el abastecimiento, que han obligado a apelar a la importación de los insumos faltantes, lo que se agrava con la actual situación económica recesiva e inflacionaria.

Un hecho escandaloso es que aunque el Estado ha hecho importantes inversiones para ampliar la capacidad instalada de insumos de la construcción, sobre todo en los años en que contó con inmensos ingresos petroleros, la capacidad utilizada es sólo del 52% y, por tanto, la producción se ha reducido.

A esta situación han contribuido muy serios problemas de gestión de las empresas, que han dado la espalda a principios básicos de economía y la administración. Se ha permitido que las deficiencias administrativas y el pobre desempeño económico de las empresas, queden encubiertos con el auxilio financiero del gobierno central, cuando había los ingresos para hacerlo. En la situación actual se ha puesto en evidencia la inviabilidad económico-financiera de la mayoría de estos emprendimientos empresariales del Estado.

La frecuencia de los retrasos en la ejecución de las obras, muchas de ellas producto de convenios con una variedad de países, pone al descubierto que no se ha sido riguroso en su formulación, vigilancia y seguimiento, por lo que no extraña la frecuencia con que se denuncian la opacidad de estos convenios y la afectación que ha sufrido nuestro país por ello.

Junto a los problemas gerenciales que se han venido operando en las empresas constructoras estatales y en las corporaciones que las agrupan, hay que agregar el cambio incesante de los organismos de adscripción, que las someten a un estado de inestabilidad institucional permanente, con cambios de parámetros que seguramente han incidido en su pobre desempeño.

Muchos de lo que aquí se ha descrito tiene enormes impactos sobre el desempeño no sólo de las propias empresas sino de sus destinatarios, en los últimos años las obras de la GMVV, que desde un inicio arrancó con serios problemas de opacidad en su administración, como lo pudo comprobar el estudio que al respecto realizó Transparencia Venezuela (2016).

Aunque lo que en este informe se ha explorado no es sino un primer acercamiento a la maraña en que se han convertido las empresas cementeras estatales y sus organismos de adscripción, pone en evidencia la necesidad y la responsabilidad que tienen los organismos del Estado y sus ejecutivos de presentar cuentas transparentes de su actividad, lo que permitiría identificar errores, irregularidades y orientar los correctivos que se imponen.

También en este amplio campo de la actividad de la construcción se hace patente las limitaciones de un modelo económico híper-centralista y estatista para manejar la producción de los bienes y servicios de un país. Sin abandonar su papel de supervisión y garante del bien común, el gobierno debería entender que por alguna razón en la inmensa mayoría de los países impera la economía mixta, donde el Estado, los empresarios privados y los ciudadanos se asocian para hacer lo que cada quien hace mejor, vigilándose mutuamente, para que no haya dudas de la transparencia de la actuación de cada quien y para que haya, igualmente la posibilidad de un rendición de cuentas y una contraloría social permanente.

REFERENCIAS

Escala, Zouleya y Rafael Fernández (2016), El monopolio estatal del cemento. Relato de una crisis, Observatorio de Derechos de Propiedad, CEDICE/ Liderazgo y Visión, Caracas

Fundación CEMA (2006), Estudio de situación y percepción del sector cementero español en materia de prevención de riesgos laborales, Fundación Laboral del Cemento y el Medio Ambiente, Madrid.

Grases, José et.al., Incorporación a la ingeniería venezolana del concreto reforzado y sus incertidumbres, ACADING, Caracas

Lovera, Alberto (2014), Radiografía de la industria de la construcción. El ciclo del capital, EBUC, UCV, Caracas

Ministerio del Poder Popular para el Hábitat y Vivienda, Memoria y Cuenta 2016, Caracas

Ministerio del Poder Popular para la Industria, Memoria y Cuenta 2016, Caracas

Obuchi, Richard (Coord.) (2011), Gestión en rojo. Evaluación de desempeño de 16 empresas estatales y resultados generales del modelo productivo socialista, Ediciones IESA, Caracas

Purroy, M. Ignacio (1982), Estado e industrialización en Venezuela, Vadell Hermanos Editores, Caracas

Rangel, Domingo Alberto (1970), Capital y Desarrollo. El Rey Petróleo, Ediciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, UCV, Caracas, Tomo II

Rangel, Domingo Alberto (1972), La Oligarquía del Dinero (Tomo III de Capital y Desarrollo), Editorial Fuentes, 2ª. Edición, Caracas

Transparencia Venezuela (2016), Análisis de riesgo de corrupción e integridad en Gran Misión Vivienda Venezuela, Caracas