



*Instituto de Investigaciones Socio Económicas*

Documento de Trabajo No. 04/02  
Abril 2002

**Los Impactos Sociales de la Capitalización en Bolivia**

por  
*Fernando Cossio Muñoz*



## *Los Impactos Sociales de la Capitalización en Bolivia*

*por:*

*Fernando Cossio Muñoz*

*Diciembre del 2001*

---

**Documento preliminar para discusión:** Presentado al proyecto de acompañamiento científico a la Estrategia de Reducción de la Pobreza; Universidad de Kiel (IfW), Universidad Católica Boliviana (IISEC) e IIDEE; financiado por la Cooperación Alemana al Desarrollo (KfW).

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El estudio establece el marco de análisis para investigar los impactos sociales de la capitalización, haciendo énfasis en cuatro áreas de estudio: Impactos al Sistema Económico, Impactos sobre las Finanzas Públicas, Impactos en Eficiencia y Cobertura de Servicio Básicos, e Impacto sobre el Patrimonio Neto de la Sociedad.

Con base en datos observados, el estudio analiza los impactos más importantes de la capitalización, concluyendo que: se fortaleció el sistema económico a través del incremento de la inversión extranjera directa, la creación de un marco regulatorio, incentivos a prácticas de mercado, promoción de la competencia y la limitación de intervenciones gubernamentales. Las finanzas públicas mejoraron, ya que las cargas presupuestarias del Gobierno originadas en pérdidas de las empresas públicas y las necesidades de inversión de éstas desaparecieron y que el valor total del monto de transferencias netas e impuestos para el fisco es mayor después de la reforma.

Es difícil determinar un impacto neto positivo o negativo en el sector de transporte, existen impactos positivos en el sector de telecomunicaciones y de electricidad, y en el sector de hidrocarburos son altamente positivos. Finalmente se concluye que el patrimonio neto de cada boliviano ha incrementado como impacto de la capitalización.

## **1. Introducción**

Por la profundidad de la reforma y por sus efectos sobre la economía, desde el año 1994 la Capitalización de las empresas públicas ha formado parte integral de casi todas las discusiones en materia económica que se desarrollan en Bolivia. Esta reforma pasó de ser una idea de difícil entendimiento para la población en general, a una realidad concreta con importantes empresas internacionales al mando de las empresas públicas/capitalizadas, compromisos de inversión y fundamentales cambios en las políticas de dichas empresas. Motivos de índole económico, pero sobre todo político, ha propiciado que se discuta mucho sobre las desventajas y ventajas de la capitalización, sin embargo, en la mayoría de los casos los temas de ataque y defensa de este proceso han estado entremezclados y confundidos entre sí.

Para el país en su conjunto el tema primordial para evaluar la reforma a las empresas del Estado debe incluir un análisis de los costos y los beneficios (a valor presente) de la capitalización. Una valoración de los impactos sociales y económicos del proceso a corto y largo plazo. Es crucial plantearse la pregunta de fondo: ¿es posible medir los beneficios netos de la capitalización?, y, si es posible; ¿cuáles son estos beneficios ?.

El objetivo de este estudio consiste en primer lugar en establecer el marco de análisis que debe ser empleado para investigar los beneficios netos de la capitalización, haciendo énfasis en un análisis costo beneficio integral, en segundo lugar, analizar los resultados de la capitalización en cuatro áreas de estudio para evaluar los beneficios y costos para la sociedad.

Los parámetros bajo estudio son: los Impactos al Sistema Económico, Impactos sobre las Finanzas Públicas, Impactos en Eficiencia y Cobertura de Servicio Básicos, e Impacto sobre el Patrimonio Neto de la Sociedad.

El estudio consta de 7 capítulos incluida la presente introducción, el segundo capítulo consiste en una reseña histórica, el tercero explica los fundamentos de la capitalización, y el cuarto establece el marco de análisis. El quinto analiza los impactos de la capitalización en las cuatro áreas de estudio y el sexto complementa con una visión externa del proceso. Finalmente, el último capítulo contiene las conclusiones del estudio.

## **2. Antecedentes**

Después de la severa crisis de la primera mitad de los 80's, Bolivia ha logrado un crecimiento económico modesto. Desde 1986 la economía muestra un crecimiento real que fluctúa alrededor del 3%. Una de las principales razones de este lento crecimiento, son los bajos niveles de ahorro e inversión. A pesar del gran esfuerzo que implicó la adopción de la Nueva Política Económica, durante más de una década, la formación bruta de capital en Bolivia había estado prácticamente paralizada, en este periodo la inversión privada promedio representaba menos del 5% del Producto Interno Bruto.

Con la Nueva Política Económica se buscó mejor control sobre las empresas estatales imponiendo criterios de eficiencia y limitando el acceso al crédito fiscal para que éstas no sean una carga para el Estado, a su vez se buscó promover contratos de riesgo compartido con el sector privado que junto con el financiamiento internacional impulsarían la inversión en el país la cual había sido postergada durante el periodo de hiperinflación. Sin embargo, la reestructuración de las empresas públicas no tuvo resultados satisfactorios ya que el financiamiento internacional disminuía, las empresas públicas mostraban bajos niveles de eficiencia y alta injerencia política en su funcionamiento.

El reporte del Banco Mundial para 1994 sostenía que a menos que se incrementen los niveles de inversión en Bolivia, el crecimiento económico a largo-plazo no podría ser viable, acelerado y sostenible.<sup>1</sup> En este contexto surgían diferentes posibilidades que podrían ayudar al país a captar recursos privados para inversión, todos ellos apuntaban a una necesidad urgente de reestructurar sus economías y privatizar las empresas del Estado. Sin embargo, las experiencias de privatización en América Latina y el mundo entero mostraban resultados poco alentadores.

Las experiencias demostraban que las reformas en otros países no lograron consolidar sistemas de ahorro de transparentes y viables, además de canales eficientes y sostenibles de inversión pública y privada productiva. Los recursos generados por la venta de las empresas del Estado eran mal gastados en corto tiempo y, al cabo de pocos años, la población se había quedado sin los recursos aportados por estas privatizaciones y sin las empresas que les pertenecían. Dentro de este ámbito nace un innovador plan de reforma que consistía en captar un monto similar de inversiones a los que generaría una privatización, sin dejar de ser propietarios de la porción que pertenecía a los bolivianos, la “Capitalización”. La capitalización se basa en un principio de sociedad donde los bolivianos, a través del Estado, aportan sus empresas públicas y un inversionista estratégico aporta el mismo valor en capital, creando una nueva sociedad anónima, con dos veces el valor original de la empresa pública. De esta manera, el inversionista recibe 50% de las acciones de la empresa capitalizada y el 50% restante es distribuido entre los ciudadanos bolivianos.<sup>2</sup>

La capitalización se planteó como meta para generar mayores inversiones y la transferencia de tecnología del exterior, de esta reforma la inversión captada se convertiría en el indicador de su éxito y dinamismo. Las empresas capitalizadas comprenden principales empresas de servicios públicos: Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), y actividades de transporte, exploración y producción de hidrocarburos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

La reforma comienza con la creación del Ministerio de Capitalización en el año 1994. El proceso como tal comienza con la conformación de grupos de trabajo interdisciplinarios encargados de una empresa determinada para encarar la capitalización de ENDE, ENFE, ENTEL, LAB, YPFB y VINTO.

Las etapas siguieron una secuencia lógica que incluía: i) elaboración de los términos de referencia para la licitación, ii) difusión del proceso, iii) apertura y evaluación de las ofertas presentas, iv) adjudicación mediante Decreto Supremo, v) Firma de los Contratos y vi) entrega de la empresa. De las 6 empresas que se planeaban capitalizar 5 procesos fueron llevados a cabo (ENDE, ENTEL, ENFE, LAB y YPFB), VINTO no fue capitalizada.

El valor en libros de las empresas ascendía a 648 millones de dólares. La capitalización logro captar un monto de compromisos de inversión equivalente a 1,671 millones de dólares en menos de cinco años.

Otra importante meta del proceso era buscar empresas capitalizadoras líderes a nivel mundial, ya que incrementaba la solidez del proceso y la credibilidad de la comunidad internacional en las empresas del Estado boliviano. Hoy día, las empresas de sociedad anónima donde los bolivianos tienen 50% de acciones, tienen como socias a algunas de las más importantes firmas en el mundo (en sus respectivos ramos).

---

<sup>1</sup> The World Bank. Bolivia, Country Economic Memorandum. La Paz, 1994.

<sup>2</sup> Existen variaciones de estos porcentajes debido a participaciones accionarias de los empleados de cada empresa.

### **3. Fundamentos de la Capitalización**

La literatura académica en general indica que los países con desequilibrios macroeconómicos y bajos niveles de crecimiento deben efectuar ajustes económicos en etapas cronológicas. La primera etapa consiste en adecuar la economía para que el mercado determine los precios y éstos den las señales apropiadas para determinar qué bienes y servicios deben ser producidos, y establecer un equilibrio macroeconómico que dé estabilidad al sistema.

La segunda etapa consiste en dotar al sistema económico de condiciones para que pueda desarrollarse. Entre los requisitos más importantes se encuentra el ofrecer a las empresas y a los individuos, incentivos para la generación de riqueza. Estos incentivos consisten en un sistema legal eficiente, que dé seguridad sobre la propiedad y las reglas de juego, un sistema de regulación transparente donde los derechos de las empresas, consumidores, y Estado estén claramente establecidos y sean protegidos, y dé una política que mejore el mercado financiero y laboral.

La primera etapa fue comenzada en Bolivia en 1986 con la nueva política económica, desde entonces ha disminuido la tasa de inflación, se han templado y estabilizado las finanzas del Estado y se ha avanzado de forma remarcable hacia una economía de libre mercado.

Para lograr avanzar hacia la segunda etapa, se requería primero reducir el rol del Estado como proveedor de servicios básicos, productor y principal empleador, permitiendo una mayor participación del sector privado. Esta participación comprendía un flujo de capitales y tecnología a las empresas del Estado.

Hasta entonces, los procesos de privatización habían tenido mucha repercusión en países industrializados y en países en desarrollo, la privatización, en sus diversas formas era considerada como una solución a los problemas estructurales y una manera de lograr los ajustes necesarios al sistema económico.

Empero, las experiencias en procesos de privatización en países industrializados como Inglaterra y en un elevado número de países en desarrollo como Argentina, Perú y Brasil, habían demostrado que si bien se había logrado captar capitales y tecnología extranjera, los recursos obtenidos eran gastados de forma rápida e ineficiente, en políticas gubernamentales asistencialistas y discriminatorias. Tomando en cuenta estas experiencias, se incluye en el plan de gobierno (Plan de Todos) una idea que pretendía el aumento de capital de cada una de las principales empresas estatales (YPFB, ENDE, ENTEL, LAB, ENFE y VINTO) con aporte de capitales internacionales, manteniendo intacta la propiedad estatal que luego es transferida en forma igualitaria a los ciudadanos bolivianos.

Los antecedentes de la capitalización, contenidos en el Plan sufren cambios en su transición de la teoría a la práctica. Sin embargo, sus objetivos centrales se mantuvieron: (i) relevamiento del Estado en su rol de productor de bienes y servicios, (ii) eliminación de cargas deficitarias provenientes de empresas mal controladas y administradas, (iii) atracción de capital fresco hacia estas empresas, con la implantación de un enfoque gerencial de administración y de tecnología de punta.

En este contexto, la capitalización fue planteada como un instrumento para promover la inversión, crecer en el mercado nacional e internacional y atender el bienestar del pueblo mejorando sus condiciones de vida, constituyéndose en el cimiento para edificar la transformación económica, brindando capitales extranjeros y nueva tecnología. Representaba una solución tangible a la carencia de infraestructura, reconociendo que para el establecimiento de una industria competitiva y altamente eficiente es primordial la inversión.

La capitalización también reconoce que la globalización económica obliga a las industrias a ser competitivas no sólo en sus mercados domésticos sino también a escala regional, apoyadas en una infraestructura competitiva de transporte, comunicaciones y abastecimiento energético.

#### **4. Marco de Análisis**

Si bien la capitalización ha formado parte de casi todas las discusiones en materia económica en el país, los temas de análisis, ataque y defensa de este proceso, han estado entremezclados y confundidos entre sí; se contrastan temas de pensamiento económico respecto a la función del Estado con resultados específicos de la reforma, se mezclan materias de impacto social/económico con detalles administrativos del proceso de capitalización. En este sentido, es crucial fijar un marco de análisis concreto que se centre en una perspectiva de evaluación del impacto social y económico de la capitalización.

Para fijar claramente el marco de la evaluación, el presente capítulo analiza brevemente y diferencia claramente entre: a) la discusión filosófica sobre las ventajas y desventajas de eliminar el rol estatal en la producción de bienes y servicios, b) el proceso de capitalización como tal, y c) los impactos económicos y sociales, beneficios y costos para el país en el corto y largo plazo, provenientes de la capitalización.

##### **4.1 Discusión Filosófica**

A menudo se centra el análisis de la capitalización en temas filosóficos referentes a la propiedad de los bienes de producción y los métodos de distribución de los recursos. Se compara y contrasta la economía después de la capitalización con sistemas teóricos que nunca existieron en el país. Este tipo de análisis no es realista y no puede conducir a una valoración de los beneficios netos de la capitalización.

Cuando se analizan alternativas de privatización, como salidas viables a la ausencia de ahorro interno en los países en desarrollo, como opciones para mejorar la cobertura de los servicios básicos y, como alternativas de atraer capitales y conocimientos tecnológicos de países desarrollados, se debe definir como marco de análisis y comparación al modelo económico vigente en la introducción de la reforma.

Discutir sobre la filosofía del libre mercado vs. la economía de Estado, sobre si es bueno o no reducir el aparato gubernamental y, sobre las ventajas y desventajas de eliminar el rol estatal en la producción de bienes y servicios, requiere que nos enfoquemos en analizar teorías del desarrollo, sistemas económicos, experiencias a nivel mundial y tendencias globales.

El presente documento se enfoca en el proyecto de capitalización en comparación con el sistema vigente en el periodo de la implementación del proyecto. Si bien se dedica un capítulo a explicar los fundamentos de la capitalización no efectúa un análisis comparativo de sistemas económicos, ni examina temas referentes a la propiedad de los bienes de producción y los métodos de distribución de los recursos. Más bien, se centra en plantear un marco de análisis de los impactos económicos/sociales de la capitalización con base a una comparación de indicadores con y sin reforma.

##### **4.2 El Proceso de Capitalización**

Otro enfoque de análisis de la capitalización se centra en el proceso de capitalización como tal: los procesos de licitación, las prioridades sectoriales preexistentes, los costos administrativos del proceso, la reglamentación, las obligaciones contractuales, y la ingeniería para la constitución de empresas capitalizadas. Se critican/apoyan detalles de los procesos de licitación y de los procesos de inversión fijados por la capitalización. Pero cuando se analiza el proceso, se observa que fue un proceso transparente y bien conducido. Ningún participante de los

procesos ha cuestionado la transparencia del mismo y quienes han revisado los documentos, tampoco han podido demostrar la existencia de irregularidades.

Este tipo de análisis podría ser muy interesante para algún otro país que quisiera embarcarse en un proceso similar para aprender de experiencias. Sin embargo, no es relevante en el análisis costo-beneficio económico/social de la reforma. Estos costos forman parte del flujo de caja del Proyecto con reforma, y deben ser incorporados en el flujo como gastos a su valor de ejecución. Los potenciales ahorros que se podrían haber dado con otras maneras de administración del proceso no son relevantes ya que son costos hundidos.

#### **4.3 Análisis Costo-Beneficio**

Algunas investigaciones recientes encuentran que la propiedad privada en empresas es más eficiente que la propiedad pública (Megginson, 1994 y La Porta-Lopez Silanes, 1998), pero, a menudo esto depende de la posibilidad de que las altas ganancias en las empresas privatizadas puedan ser a expensas del resto de la sociedad, específicamente a través de la explotación del mercado. En este sentido, la literatura económica actual considera dos argumentos relacionados al impacto de la privatización sobre el bienestar: a) El punto de vista social, y b) el punto de vista de la agencia.

El punto de vista social, típicamente discutido por Shapiro y Stiglitz (1990), ve a las empresas de propiedad pública como instrumentos que ayudan a reducir las fallas del mercado ya que los costos sociales marginales son tomados en cuenta. El punto de vista de la agencia, por otro lado, enfatiza los conflictos entre el principal y el agente como la fuente de la ineficiencia de las empresas de propiedad pública. Por ejemplo, puede ser discutible que los administradores de las empresas de propiedad pública carecen de incentivos, o que éstos no son controlados eficientemente, o, puede ser objeto de discusión que la interferencia política en las empresas resulta en un excesivo empleo, falta de inversión, y bajos incentivos definidos para los administradores.<sup>3</sup>

Así, un enfoque óptimo para responder la pregunta de fondo que se plantean los bolivianos: cuales son los beneficios netos de la capitalización ?, consiste en el análisis de los costos y beneficios en términos de un proyecto, donde los beneficios del proyecto son los resultados de la capitalización y los costos son todos los beneficios que se habrían percibido si no se efectuaba la reforma.

Es decir, evaluar el flujo de caja desde el punto de vista del país con reforma, donde se comparan todos los beneficios a ser percibidos debido a la capitalización, con los costos de oportunidad del proyecto (los potenciales flujos de caja económicos que se habrían percibido si no se implementaba el proyecto de capitalización).

La metodología consistiría en pronosticar los beneficios del proyecto suponiendo un parámetro de longitud razonable para fines de estimación (por ejemplo 20 años). Un análisis de un Proyecto Incremental, donde se elabora un flujo de caja consolidado para el Proyecto con reforma (capitalización) y se toman como costos los flujos del proyecto sin reformas (empresas en manos del Estado/Gobierno). Al incluir ambos se obtiene un flujo de caja incremental, cuyo Valor Actual Neto (VAN) a una la tasa de descuento económica (costo de oportunidad económico/social del capital) nos demuestra si el proyecto brinda beneficios netos para la sociedad.

---

<sup>3</sup> La Porta, Lopez-de-Silanes; "Corporate Ownership Around the World", Nro.6625, National Bureau of Economic Research, 1998.



Este ejercicio es sumamente complicado, ya que no existen los datos estadísticos necesarios para llevar a cabo una evaluación costo-beneficio: se requieren estimaciones del valor de los beneficios para la economía de la capitalización y series históricas de datos de las empresas antes de la capitalización para estimar los costos (beneficios que se podrían haber percibido sin la capitalización). Se requiere evaluar el valor de los beneficios económicos incrementales que perciben los consumidores, y los costos de oportunidad de los recursos empleados para la economía. Para esto es indispensable conocer la elasticidad precio de la demanda y de la oferta para cada mercado de los servicios públicos y los cambios en precios después de la reforma, para obtener los precios económicos (sombra) que conformarían el flujo de caja.

Al elaborar un flujo de caja económico que demuestre el valor que le asigna la sociedad a los incrementos la oferta de servicios públicos y el costo de oportunidad que representan estos incrementos de oferta sobre la economía, se toma en cuenta implícitamente el cambio en eficiencia de las empresas. Las variables de calidad y seguridad en dichos servicios, sin embargo, son variables que deben ser cuantificadas e incorporadas en el flujo de caja económico adicionalmente.

Además, teóricamente se deberían incluir algunas otras variables en el análisis que son prácticamente imposibles de cuantificar para el flujo de caja incremental. Por ejemplo, se debe analizar la eficiencia de los entes reguladores, el apoyo del gobierno a estos entes para su fortalecimiento, los impactos en la sociedad del pago de los beneficios de capitalización (Bonosol/Bolivida), el efecto distributivo de dicho pago, las posibilidades de expansión de los mercados financieros a partir de los fondos existentes, el desempeño de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) en el manejo del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), la expansión de la inversión extranjera por el efecto demostrativo de la capitalización, etc.

Dada la falta de información necesaria para elaborar un flujo de caja que estime costos y beneficios futuros en términos económicos, el presente estudio se centra en las variables de las cuales se tiene información cuantificable y se emplea un punto de vista de análisis financiero de los impactos observados. Los parámetros de comparación de costos y beneficios, son impactos observados del proceso de capitalización hasta el año 2000.

## **5. Impactos de la Capitalización**

El capítulo estudia los impactos de la capitalización a través de un análisis de los costos y beneficios observados, tomando como base del análisis indicadores antes y después de la capitalización. Estos indicadores son analizados dentro de cuatro áreas de estudio:

### **1) Impactos al Sistema Económico.-**

¿Se ha mejorado el sistema económico a través de prácticas de mercado, promoción de la competencia, limitación de distorsiones e incrementos en la inversión productiva ?

### **2) Impactos sobre las Finanzas Públicas.-**

¿Se han mejorado las finanzas públicas: cargas presupuestarias del Gobierno originadas en pérdidas de las empresas públicas y necesidades de inversión de éstas, y se registran impactos positivos para el fisco respecto a transferencias e impuestos ?

### **3) Impactos en Eficiencia y Cobertura de Servicio Básicos.-**

¿Se ha incrementado el acceso de la población a servicios básicos, se ha reforzado la eficiencia de las operaciones de las empresas y de las inversiones efectuadas en servicios básicos?

#### 4) **Impacto sobre el Patrimonio Neto de la Sociedad.-**

¿Se ha incrementado el patrimonio neto de cada boliviano a través del traspaso de la propiedad de las empresas del Estado ?

### 5.1 **Impactos al Sistema Económico**

El proceso de capitalización conllevó una profunda reforma legal para establecer el marco normativo necesario para garantizar seguridad jurídica a la inversión privada y salvaguardar los derechos y obligaciones de los distintos participantes de nuestro sistema económico (usuarios o consumidores, operadores privados y Estado). Una parte fundamental de las reformas institucionales del país es el establecido por la ley SIRESE (Ley 1600), que establece el marco regulatorio para cada uno de los sectores capitalizados, introduciendo un árbitro en nuestra economía, bajo la noción de que el Estado boliviano, debe jugar únicamente un rol regulador y abandonar cualquier función previa de productor.

Al reducir el rol del Estado como proveedor de servicios básicos, productor y principal empleador, y permitir una mayor participación del sector privado, el proceso de capitalización captó un flujo de capitales muy significativo para el país. De un valor en libros que se calculaba en 648 millones de dólares para el conjunto de empresas capitalizadas, el proceso logró un valor de capitalización que alcanzó los 1,671 millones de dólares.

La capitalización captó un monto de inversión superior al doble del valor contable de las empresas, equivalente al 257% de su valor en libros. Por otro lado, la inversión captada por la capitalización en estos últimos cinco años es equivalente a tres veces lo captado por inversión extranjera entre 1983 y 1994, además, esta cifra es aproximadamente 33 por ciento superior al total de formación bruta de capital fijo privado durante 1990-1995.

El cuadro a continuación muestra el valor en libros de las empresas capitalizadas y sus respectivos valores de capitalización:

**Cuadro 1. Valor en libros Vs. Valor de Capitalización, en Millones \$US.**

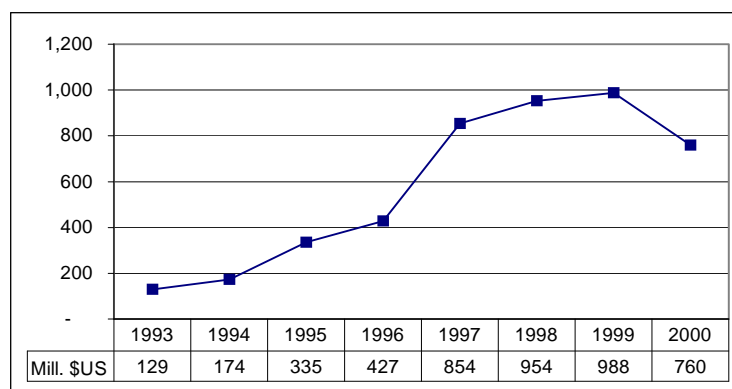
Empresa	Capitalizador	Valor en Libros	Valor de Capitalización
Corani	Dominion Energy	33	59
Guaracachi	Energy Initiatives	35	47
Valle Hermoso	Constellation Energy	31	34
ENTEL	Stet	130	610
LAB	VASP	24	47
FF.CC. Andina	Cruz Blanca	29	13
FF.CC. Oriente	Cruz Blanca	24	26
Petrolera Andina	YP F. Pérez Companc.	102	265
Petrolera Chaco	Amoco	105	307
Transredes	Nerón - Shell	135	264
Total		648	1671

Fuente: Ministerio de Capitalización, 1997.

En forma agregada, el proceso de capitalización y privatización de empresas públicas, permitió atraer Inversión Extranjera Directa (IED), que se incrementó de 2.1% del PIB en 1992, a 10.2% del PIB en 1998, nivel que creció en 1999. La IED incremento de 128 millones \$US en 1993, a 987 millones en 1999. El cuadro a continuación muestra la evolución de la IED en el periodo 1993-2000.

En el proceso de capitalización se establecieron en algunos sectores, como en el de la energía eléctrica, condiciones para favorecer la competencia al modificar la estructura del mercado en forma previa a la transferencia, separando los segmentos de generación, transmisión y distribución.

**Cuadro 2. Evolución de la Inversión Extranjera Directa**  
En Millones de Dólares Americanos



Fuente: Elaboración Propia en basa a datos del ministerio de Comercio Exterior e Inversión.

En resumen, a través del importante incremento de la inversión extranjera directa, de la creación de un marco regulatorio que garantiza seguridad jurídica a la inversión privada y permite salvaguardar los derechos y obligaciones de los distintos participantes del sistema económico, los incentivos a prácticas de mercado, la promoción de la competencia y la limitación de intervenciones gubernamentales se fortaleció el sistema económico.

Debe notarse que si bien el proceso de capitalización ha fortalecido el sistema económico, todavía se puede mejorar significativamente. Las Superintendencias Sectoriales como órganos responsables del cumplimiento de las normas de regulación para actividades económicas deben promover la eficiencia y la competencia, impedir prácticas anticompetitivas, supervisar los servicios prestados por parte de los operadores y, regular los precios y tarifas. En este sentido, el aumento de las inversiones y el incremento de la eficiencia productiva, dependen de una aplicación eficaz de la regulación y del fortalecimiento de las superintendencias.

## 5.2 Impactos Sobre las Finanzas Públicas

La capacidad de gestión de empresas antes deficitarias ha mejorado notablemente, como ser el caso de ENFE, que antes del proceso absorbía del Estado boliviano importantes subsidios y que actualmente, provee al Estado ingresos netos de alrededor de \$US. 66 millones/año.<sup>4</sup>

Asimismo, la capitalización ha ahorrado importantes recursos al Estado, permitiendo la conclusión de grandes proyectos, como es el caso del gasoducto al Brasil, que sitúa al país como el principal proveedor de gas natural del cono sur y uno de los más importantes del mundo. La capitalización de YPFB, ha significado un ahorro para el Estado boliviano de más de \$US. 400 millones de dólares, destinados a cubrir su cuota en la construcción del gasoducto y de más de 600 millones de dólares necesarios para la exploración y desarrollo de campos,

<sup>4</sup> Boletín Informativo de la Superintendencia de Transportes, Octubre de 1999.

para probar la existencia de reservas suficientes y de esta manera garantizar la factibilidad de este proyecto y otros. Actualmente, las reservas de gas natural en Bolivia son alrededor de cinco ó seis veces más que las reservas probadas en 1995 (de 5.7 TCF 1997 a 46.8 TCF en el 2001), como resultado de las inversiones en exploración petrolera durante los periodos 1996-1999.

La concesión de nuestros tres principales aeropuertos, si bien no entra dentro del modelo de capitalización, es otra muestra de dinamismo en la obtención de inversión extranjera. Los recursos netos que recibe el Estado boliviano por concepto de Contraprestación a AASANA, tasa de regulación e impuestos, que anualmente alcanzan la suma de aproximadamente \$US 4.5 millones, contrastan con los \$US 4.7 millones anuales que erogaba el TGN, para mantener la administración de los tres aeropuertos antes de la concesión. Además, en esta área, también se debe contabilizar como un ahorro al Estado, la subrogación por parte de SABSA, de un crédito italiano de \$US 10 millones, destinado a la construcción de la nueva terminal aeroportuaria de Cochabamba.<sup>5</sup>

Un reciente estudio (Salinas 2001) demuestra, con base en datos de la Unidad de Programación Fiscal (UPF) y del Servicio Nacional de Impuestos Internos (SNII), los impactos de la capitalización sobre las finanzas públicas, ingresos y gastos, por transferencias directas e impuestos. El estudio estima que en el caso de ENTEL la capitalización tuvo un impacto negativo en los ingresos del Estado, ya que redujo en aproximadamente 30 millones de \$US sus ingresos, en el caso del LAB fueron casi idénticos los ingresos del fisco con y sin capitalización. En los casos de ENFE, ENDE y especialmente YPFB, la capitalización incremento los ingresos del fisco significativamente, en 33, 35 y 230 millones de \$US, respectivamente.<sup>6</sup>

Con base a datos del mismo estudio y estimando una inflación promedio del dólar de 2.5% se calculan los flujos en dólares reales del 2000, y se concluye que el fisco habría percibido aproximadamente 254 millones de dólares más en el quinquenio con capitalización. El cuadro a continuación muestra los impactos de la capitalización sobre las finanzas públicas, comparando los ingresos/gastos del Estado con y sin capitalización:

**Cuadro 3. Ingresos Netos del Fisco**  
En Millones de Dólares Americanos Reales (2000)

	Sin Capitiz.	Con Capitiz.	Diferencia
<b>ELECTRICIDAD</b>			
ENDE	30.2	63.1	32.9
<b>TRANSPORTE</b>			
ENFE	-20	17.8	37.8
LAB	25.5	21.3	-4.1
<b>HIDROCARBUROS</b>			
YPFB	1,634.90	1,875.40	240.4
<b>TELECOMUNICACIONES</b>			
ENTEL	197.9	145	-52.9
<b>TOTAL</b>	<b>1,868.50</b>	<b>2,122.70</b>	<b>254.1</b>

Fuente: Elaboración Propia con base a datos de Salinas 2001.

El incremento porcentual real entre los dos quinquenios es del 14%, lo cual es bajo tomando en cuenta la importante transformación de las obligaciones tributarias efectivas. Si

<sup>5</sup> Ossio, J.C., Estudio de la Capitalización en Bolivia, La Paz, Sept. 2000.

<sup>6</sup> Salinas, Luis F., "Capitalización: Su Impacto en el Flujo de Ingresos del Estado y la Evolución de los Sectores", Universidad Católica Boliviana – Maestrías para el Desarrollo, Sept. 2001.

bien se puede explicar que los impuestos no hayan incrementado en mayor proporción debido a las importantes inversiones de las empresas capitalizadas, la administración tributaria debe estar preparada para afrontar nuevos desafíos respecto a la fiscalización de grandes empresas multinacionales.

Además de que las finanzas públicas se vieron beneficiadas directamente por la capitalización, existen transferencias adicionales de las empresas capitalizadas a la población a través de los dividendos que estas pagan. El monto de dividendos por utilidades de las capitalizadas ha sido mayor a los 70 millones de dólares anuales desde 1997 (1997, 79.5 millones \$US, 1998, 94.33 y 1999, 70.8 millones).

En resumen, han mejorado las finanzas públicas con la capitalización; las cargas presupuestarias del Gobierno originadas en pérdidas de las empresas públicas y las necesidades de inversión de éstas han desaparecido y, el valor total del monto de transferencias netas e impuestos es mayor con la reforma.

### 5.3 Impactos en Eficiencia y Cobertura de Servicio Básicos.

Las inversiones efectuadas por las empresas capitalizadas representan hasta Junio del 2001 un total de 2,125 millones de dólares. Un monto mayor en 500 millones de \$US al comprometido en el proceso de capitalización.

El cuadro a continuación muestra la inversión comprometida y la efectivamente realizada por cada empresa capitalizada:

**Cuadro 4.-**

#### **Inversiones de la Empresas Capitalizadas. (\$US)**

Empresas Capitalizadas	Inversiones							Total
	1995	1996	1997/1	1998	1999	2000	2001/2	
<b>Electricidad/3</b>	2.165.171	23.816.155	31.085.448	51.941.935	45.730.446	561.381	223.507	155.524.043
EE. Guaracachi	618.366	708.000	4.874.000	30.125.358	39.844.869			76.170.593
EE. Valle Hermoso	310.375	21.447.251	12.984.612	3.960.966	589.731	231.513	140.522	39.664.970
EE. Corani	1.236.430	1.660.904	13.226.836	17.855.611	15.295.846	329.868	82.985	49.688.480
<b>Transporte</b>	5.000.000	40.641.743	20.567.960	22.757.964	11.996.705	2.304.000	1.728.000	104.996.372
FC. Andina		2.873.000	5.775.000	4.477.000	541.000			13.666.000
FC Oriental		3.898.743	12.488.960	15.976.964	9.151.705			41.516.372
LAB/4	5.000.000	33.870.000	2.304.000	2.304.000	2.304.000	2.304.000	1.728.000	49.814.000
<b>Hidrocarburos</b>			345.608.625	450.184.078	325.084.382	164.377.193	30.538.934	1.315.793.212
Petrolera Andina			62.226.141	175.071.038	60.843.077	1.092.146		299.232.402
Petrolera Chaco			100.000.000	106.100.000	72.363.239	63.725.703	17.167.972	359.356.914
Transredes/5			183.382.484	169.013.040	191.878.066	99.559.344	13.370.962	657.203.896
<b>Telecomunicaciones</b>		136.459.000	148.122.000	109.652.058	64.312.487	49.687.225	40.505.707	548.738.477
ENTEL		136.459.000	148.122.000	109.652.058	64.312.487	49.687.225	40.505.707	548.738.477
Total	7.165.171	200.916.898	545.384.033	634.536.035	447.124.020	216.929.799	72.996.148	2.125.052.104

FUENTE: Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, en base a datos de la encuesta de IED; MCEI / BCB / INE / CEPB.

- Notas: 1: Los montos de inversión efectiva se procesan a partir de la Encuesta Trimestral a Empresas de Inversión Extranjera Directa.  
2: Información preliminar al tercer trimestre de 2001.  
3: La empresa LAB no contestó el formulario de encuesta y parte de la información fue proporcionada por la Superintendencia de Transportes.  
4: La información de IED contempla los flujos ingresados al país independientemente de su ejecución por lo que los datos presentados difieren ligeramente de los contemplados en la Superintendencia de Electricidad.  
5: Incluye inversión efectuada en el Gasoducto Bolivia - Brasil y en el Gasoducto San Miguel - San Matías (Cuiabá).

Los planes de inversión establecidos en los contratos de capitalización tenían como objetivo posibilitar una inyección de capital que contribuya a la renovación tecnológica de las empresas capitalizadas y mejorar la capacidad de brindar mejores servicios y más cobertura. El

siguiente análisis evalúa los cambios en cobertura y precios, para cada sector económico de las empresas, después de la capitalización.

### **5.3.1. Sector de Telecomunicaciones**

Características de ENTEL antes de la capitalización (1993): Densidad telefónica 4 líneas por c/100 hab., Líneas en servicio 265.000, Porcentaje de digitalización 65% (datos de todo el sector incluyendo ENTEL y otros operadores).<sup>7</sup>

La estructura del sector de las telecomunicaciones antes del proceso de capitalización estaba conformada de la siguiente forma:

- (1) Una empresa estatal, ENTEL, que poseía monopolio en los servicios de larga distancia nacional e internacional, telex, telegrafía, satélite, telefonía rural y teléfonos públicos para el servicio de larga distancia. ENTEL prestaba sus servicios en todas las capitales de departamento y algunas ciudades secundarias.
- (2) 15 cooperativas telefónicas con zonas en las cuales mantenían monopolios naturales en la provisión de telefonía local dadas las características tecnológicas que existían en el mercado nacional en ese momento.
- (3) Una empresa privada, TELECEL, que poseía monopolio en los servicios de telefonía local móvil en tres ciudades capitales bolivianas.
- (4) Un mercado altamente competitivo en el servicio de radiodifusión sonora, con un elevado número de empresas privadas y cooperativas prestando servicios en todas las ciudades capitales bolivianas, teniendo varias de ellas alcance nacional e internacional.
- (5) Un mercado altamente competitivo en el servicio de señales de televisión con empresas privadas distribuidas en todas las ciudades capitales, muchas de ellas con alcance nacional, y una empresa estatal con alcance nacional. No se generó competencia por el mercado nacional. Existían solamente competencias regionales.
- (6) Otras empresas privadas y particulares en mercados de TV por cable, Internet, radioaficionados y otros.

Dada la separación vertical entre telefonía de larga distancia y telefonía local, ENTEL fue siempre favorecida con el monopolio en larga distancia, aunque no ejercitaba su poder monopólico al tratarse de una empresa estatal con la misión de desarrollar el sector y llegar con sus servicios a la mayor cantidad de consumidores.

Las tres cooperativas telefónicas más importantes de Bolivia son COTEL, COTAS y COMTECO. La Cooperativa de Teléfonos Automáticos, COTEL, fue creada inicialmente como sociedad anónima mixta en 1941, condición que mantuvo hasta 1989 cuando se transformó en cooperativa propiamente. La Cooperativa Mixta de Teléfonos de Cochabamba, COMTECO, fue originalmente creada como sociedad anónima en 1941, bajo el título de Servicio Municipal de Teléfonos Automáticos de Cochabamba, luego en 1944 se transforma en sociedad anónima mixta con la participación de la Municipalidad. En 1985 se transforma nuevamente en la Cooperativa Mixta de Teléfonos de Cochabamba. La Cooperativa de Teléfonos Automáticos de Santa Cruz de la Sierra, COTAS, fue creada en 1960 bajo la Ley de Cooperativas de 1958. Esta condición la mantiene hasta el presente, habiendo incorporado en 1993, a la Cooperativa de Teléfonos de Camiri COTECA.

---

<sup>7</sup> Monitor de la Capitalización, Ministerio de Capitalización, La Paz, 30 de Octubre 1994.

El indicador de penetración telefónica en el área urbana muestra que 6,53% de la población urbana, 55% de la población total, gozaba de línea telefónica y en el área rural se llegó apenas aproximadamente a 0.13% o de las personas, estando allí el restante 45% de la población. En forma global, la penetración telefónica habría alcanzado 3,62% o de la población. Este indicador no solo muestra el bajo acceso de la población a los servicios de telefonía, sino también sugiere su bajo acceso a otros servicios asociados como fax, celular, internet, etc. Se podría decir que faltando poco para el final del siglo XX, Bolivia mostraba ser una nación esencialmente incomunicada entre sí y con el resto del mundo. Revertir este proceso mediante la disminución de los costos de acceso, se constituyó en la política pública central detrás del proceso de capitalización.<sup>8</sup>

La estrategia de capitalización de ENTEL fue basada principalmente en objetivos de política pública que pretendían universalizar el acceso a la red de telecomunicaciones a través de la instalación de cabinas telefónicas en comunidades con población superior a los 350 habitantes, otorgar el servicio local a las ciudades medianas con población superior a los 10.000 habitantes, ofrecer un servicio de alta calidad y otorgar un sistema de regulación claro que proteja a consumidores y oferentes.<sup>9</sup>

Los impactos más importantes son los siguientes: Más de 1.500 nuevas comunidades tienen acceso a las telecomunicaciones a través de ENTEL S.A. y un crecimiento de 171% en la cobertura de líneas fijas locales, de 186 mil en 1992 a 504 mil en el año 2000.

La telefonía móvil a crecido en más del 200% desde el ingreso de ENTEL en el mercado, y los precios en términos reales se han reducido en más del 50%. Con el ingreso de ENTEL MOVIL, el mercado registró tasas de crecimiento espectaculares de 5,331 líneas instaladas en 1994 a 242,923 en 1997.<sup>10</sup> Este crecimiento permitió una reorientación del nicho de mercado tradicional, inicialmente concentrado en una elite de la población con altos ingresos. Hoy en día, gracias a la combinación de costos decrecientes de acceso y del servicio, el mercado potencial está representado por usuarios de bajos ingresos, que ven en la telefonía celular como un sustituto de la telefonía tradicional.

Por otra parte, la competencia entre ENTEL, TELECEL, VIVA obliga a estas empresas ha desarrollar estrategias comerciales agresivas para mantener e incrementar su cuota de mercado, observándose precios sustancialmente inferiores al tope, fijado en los contratos y regulaciones sectoriales, lo que indica que el precio inicial fijado en referencia a las tarifas históricas era muy alto y, como se dijo anteriormente, representaba el costo de mantener monopolios públicos deficientes.

Los índices de cantidad y precio del INE nos demuestran que el mercado de las telecomunicaciones creció en un 140% entre 1995 y el año 2000, los indicadores desagregados para nos muestran un crecimiento del 52% en el ámbito internacional y 172% en el nacional. La evolución de precios fue la siguiente: en telefonía internacional una rebaja del 19% en el periodo 1995-2000 y en telefonía nacional un incremento del 20% para el mismo periodo.<sup>11</sup>

Los incrementos en la densidad de penetración telefónica, de 3.43% en 1995 a 11.34% en el año 1999,<sup>12</sup> son efectos directos del proceso de capitalización, dado que a

<sup>8</sup> Cossio M., F. Industry Sector Analysis, Telecommunications Sector in Bolivia, Embajada Americana en Bolivia, Junio 1999, La Paz Bolivia.

<sup>9</sup> Hurtado G., Ensayos sobre la Capitalización de Telecomunicaciones, La Paz, Agosto 2000.

<sup>10</sup> Serie "Reformas Económicas" – Inversión y Productividad en la Industria Boliviana de Telecomunicaciones – Gover Barja Daza (Naciones Unidas – Santiago de Chile, 1999)

<sup>11</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE), La Paz – Bolivia, 2001.

<sup>12</sup> Federación de Empresarios Privados de Cochabamba, Seminario "Efectos y Perspectivas de la Capitalización Concesionamiento y Privatización", Cochabamba, diciembre de 2000.

través del sistema regulatorio y al otorgar exclusividades a las cooperativas, las empresas firmaron contratos de concesión donde se comprometían a incrementar coberturas.

Respecto al comportamiento financiero de la empresa, ENTEL se constituye en una de las capitalizadas más eficientes, aportando un 28% de las ventas y 27% de las utilidades del total de las 10 empresas capitalizadas. En 1998 llegó a tener ventas por aproximadamente 1,315 millones de Bs. y utilidades de 400 millones de Bs. Posiblemente por la recesión en la que se encuentra la economía boliviana partir de ese año tanto ventas como utilidades disminuyeron hasta llegar a 1,306 millones Bs. y 196 millones Bs. en el año 2000, respectivamente.<sup>13</sup>

En resumen, se han observado impactos positivos de la capitalización en el sector de telecomunicaciones; los precios de las tarifas de larga distancia, tanto nacional como internacional han reducido en términos reales, la penetración en telefonía local fija y telefonía pública han incrementado, y en el mercado de telefonía móvil se ha incrementado el número de usuarios de forma considerable mientras los precios demuestran importantes rebajas.

### ***5.3.2 Sector de Transportes***

La estructura del sector de servicios de transporte de pasajeros y carga de larga distancia se da en cuatro sectores, automotor, ferroviario, fluvial/lacustre y aéreo. El transporte automotor es el más importante, con salidas de pasajeros (interprovincial, interdepartamental e internacional) de aproximadamente 12 millones para el año 2000, que equivalen a un 85% del total de la demanda y un movimiento de carga internacional (exportaciones e importaciones) de 1,765 millones de \$US, equivalente al 59% del total de la demanda.<sup>14</sup>

El segundo lugar en importancia para el transporte de pasajeros y carga lo ocupa el transporte aéreo que demuestra salidas de pasajeros a destinos interdepartamentales e internacionales equivalentes a 1,467,553 y llegadas de pasajeros internacionales equivalentes a 255,132 para el año 2000, asimismo un movimiento de carga de comercio internacional de 583 millones de \$US, equivalente al 19% del total para el mismo año.

El tercer lugar para el transporte de pasajeros y carga lo ocupa el transporte ferroviario que presenta salidas de pasajeros de 667,370, y representa un 15% del total del transporte de carga (importaciones y exportaciones), ambos para el año 2000. Finalmente el transporte fluvial y lacustre, que ocupa el último lugar en cuanto al transporte de pasajeros y carga, con un estimado de alrededor de 3,000 pasajeros y 7% del total del transporte internacional de carga, para el mismo periodo.<sup>15</sup>

A continuación el estudio se enfoca en los dos mercados que cubren las empresas capitalizadas, el transporte de pasajeros y carga de larga distancia, ferroviario y aéreo:

#### **Transporte Ferroviario**

Características de ENFE antes de la capitalización (1993): Sistema ferroviario nacional 3.697 Kms. Red Andina 2.274 Kms, Red Oriental 1.423 Kms. Capacidad potencial de la vía 5

---

<sup>13</sup> Semanario Nueva Economía, Nro. 32, La Paz, Junio 2001.

<sup>14</sup> Cossio M., Fernando, "El Transporte Automotor de Pasajeros de Larga Distancia en Bolivia", Superintendencia de Transportes, La Paz - Bolivia, 2001

<sup>15</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE), La Paz - Bolivia, 2001.



millones Tn por año Capacidad actual del material rodante 2 millones Tn por año. Volumen de transporte 1.6 millones Tn por año.<sup>16</sup>

Actualmente, la estructura de transporte de pasajeros y carga por vía férrea puede ser desagregada a través de la clasificación entre las dos “redes ferroviarias”, la Red Andina y la Red Oriental. La Empresa Ferroviaria Oriental (FCO) y la Empresa Ferroviaria Andina (FCA) quienes cubren la Red Oriental y la Red Andina, respectivamente.

La longitud de la Red Oriental es de 1.369 Km. y abarca las rutas de Santa Cruz - Montero, Santa Cruz-Yacuiba y Santa Cruz-Puerto Quijarro. La Red Andina se extiende a través de La Paz-Oruro-Uyuni-Tupiza-Villazón, El Alto-Guaqui, Viacha-Charaña, Uyuni-Avaroa, Oruro-Cochabamba -Aiquile (en proceso de devolución de bienes del Estado conforme al contrato de licencia), Machacamarca-Uncía, y Río Mulato-Potosí-Sucre-Tarabuco, y tiene una longitud de 2.261 Km. La capacidad instalada de las empresas ferroviarias asciende a 53 locomotoras, donde la empresa FCO cuenta con un total de 23 locomotoras y la empresa FCA con 30 locomotoras.

En el ámbito de transporte de pasajeros la Red Andina, operada por FCA, que engloba la demanda en los departamentos de Oruro y Potosí representó 31% de la demanda de este servicio para el año 2000 transportando 204,986 pasajeros y en este mismo periodo la Red Oriental, operada por FCO, que sirve a pasajeros que se transportan en los tramos Santa Cruz - Puerto Quijarro y Santa cruz - Yacuiba, transportó 462,384 pasajeros. Con respecto al transporte de carga la Red Andina, representó 35% de la demanda de este servicio para el año 2000 transportando 557 mil toneladas y la Red Oriental 65% transportando 1033 mil toneladas.<sup>17</sup>

Existen ganancias en eficiencia que se pueden observar a través de repercusiones directas en beneficio de los usuarios, por ejemplo, el nuevo régimen tarifario para el transporte de productos de exportación en la red oriental (Empresa Ferroviaria Oriental S.A),<sup>18</sup> en particular para la soya, que se exporta a través del tramo Santa Cruz - Puerto Quijarro, donde el precio actual por tonelada transportada ha sido fijado en \$US. 23.9 lo que significa una reducción del 54%, con relación a la tarifa vigente en la fecha de inicio del contrato de concesión de \$US. 51.7 por tonelada cobrada por ENFE antes de la capitalización. Por otro lado los precios de FCA también han sufrido rebajas, la tarifa promedio reportada por la Red Andina fue de 39 \$US en 1992 mientras que para 1999 esta misma tarifa estaba en 17 \$US.<sup>19</sup>

Al comparar los quinquenios 1991-95 con el 1996-2000 se puede observar que el número de pasajeros transportados en la Red Andina bajo de 1.99 millones, a 1.13 millones, y la de Red Oriental muestra un leve incremento, de 1.89 a 2.04 millones en los cinco años con capitalización. Sin embargo los volúmenes de carga transportados sufren importantes incrementos. Si se suma el valor del transporte internacional de carga, se puede observar que en periodo 1991-1995 entre exportaciones e importaciones se transportaron por vía férrea 1,425 millones de \$US, mientras que en el periodo 1996-2000 se transportaron 1,907 millones de \$US.<sup>20</sup> Un incremento del 34% en el periodo con capitalización.

<sup>16</sup> Monitor de la Capitalización, Ministerio de Capitalización, 30 de Octubre 1994.

<sup>17</sup> Superintendencia de Transportes, Boletín Trans x T, Nro. 6 Oct.-Dic. 2000.

<sup>18</sup> Resolución Administrativa 019/99 de la Superintendencia de Transportes.

<sup>19</sup> Federación de Empresarios Privados de Cochabamba, Seminario “Efectos y Perspectivas de la Capitalización Concesionamiento y Privatización”, Cochabamba, diciembre de 2000.

<sup>20</sup> Incluye las definiciones del INE: Ferrea y Ferrea-marítima.

Los índices de cantidad y precio del INE nos demuestran que el mercado del transporte ferroviario creció en un 24% entre 1995 y el año 1998. La evolución de precios fue la siguiente muestra un leve incremento del 6% para el mismo periodo (1995-1998).<sup>21</sup>

El comportamiento financiero de las empresas del sub-sector es el siguiente: La Ferroviaria Oriental en 1996 registró utilidades por 84 millones y en el 2000 llegó a 50 millones de Bs., su nivel de ventas permaneció alrededor de los 200 millones por año, logrando su pico en 1998 con 212 millones de Bs.. La Ferroviaria Andina entre 1996 y 2000 presentó utilidades entre 14 y 22 millones Bs. Su tendencia fue sin embargo a la baja desde 1996. Sus ventas están entre 72 y 82 millones Bs.<sup>22</sup>

### Transporte Aéreo

Características del LAB antes de la capitalización (1993): Pasajeros transportados; Vuelos locales 712.000, Vuelos internacionales 500.000. Aeropuertos donde opera; Extranjeros 17 Nacionales 19. Tamaño de flota 10 aeronaves.<sup>23</sup>

La demanda de servicios de transporte aéreo puede ser desagregada en tres grandes categorías: transporte de pasajeros, traslado de carga y otros servicios aéreos. La primera y segunda categoría consisten principalmente en el transporte interdepartamental e internacional, habiendo poca demanda en el ámbito de transporte aéreo interprovincial. La tercera categoría consta de demanda de servicios aéreos relacionados con otros rubros, como ser la agricultura, fotografía, cine, instrucción, remolque y publicidad.

La mayor parte de la demanda se concentra en servicios de transporte regulares en cuanto a itinerario y prestación, estos servicios representan aproximadamente un 97% y un 94% del total de transporte aéreo.

La demanda nacional de transporte de pasajeros por vía aérea de las empresas regulares se da en tres rutas; la Troncal, la Principal y la Secundaria. La Ruta Troncal (La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) representa un 58% de la demanda total de este servicio, con 855,790 pasajeros transportados para el año 2000. La Ruta Principal que cubre los principales destinos de cada departamento exceptuando los del eje troncal, alcanzó 304,032 pasajeros transportados para el año 2000, y la Ruta Secundaria que cubre otros destinos dentro del territorio nacional 30,686 pasajeros transportados para el mismo periodo, así, ambas rutas representaron aproximadamente 23% del total. La demanda de transporte aéreo internacional representó un 19% del total, con una salida de pasajeros de 277,045 para este año, por otro lado, las llegadas de pasajeros en rutas internacionales ascienden a 255,132 pasajeros para este mismo período.

El crecimiento promedio anual de la demanda de transporte aéreo de pasajeros y carga para el periodo 1990-2000 fue de 2.9%. En estos diez años de análisis los índices de crecimiento no muestran un comportamiento estable; los años 1993, 1994 y 1997 presentan tasas de crecimiento mayores al 20% anual, mientras que el año 1995 tiene tasas negativas de crecimiento. Por otra parte, las tasas anuales de crecimiento a partir del período 1998 son todas negativas, denotando que la demanda de servicios de transporte aéreo de pasajeros y carga se a contraído en promedio 11.3% durante los últimos tres años.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE), La Paz – Bolivia, 2001.

<sup>22</sup> Semanario Nueva Economía, Nro. 32, La Paz, Junio 2001.

<sup>23</sup> Monitor de la Capitalización, Ministerio de Capitalización, 30 de Octubre 1994.

<sup>24</sup> Cossio M., Fernando, “El Transporte Aéreo No Regulado en Bolivia”, Superintendencia De Transportes, La Paz - Bolivia, Sept., 2001.

Pese la inestabilidad de la demanda, el número de pasajeros transportados en el quinquenio 1991-1995 fue de 6.81 millones, mientras que en el 1996-2000 fue de 9.88 millones, demostrando un importante incremento. De la misma manera, se ven incrementos en los volúmenes de carga transportados de 117,339 toneladas en el quinquenio 1991-1995 a 152,365 toneladas durante 1996-2000.<sup>25</sup>

El número de vuelos realizados por el LAB en el período 1991-1995 llegó a 123 mil, mientras que en el período 1996 – 2000 llegó aproximadamente a 178 mil, representando un incremento entre periodos del 44.7%. Esto ha ocurrido debido a que incrementaron las frecuencias: Buenos Aires de tres frecuencias a diez semanales, Iquique de 2 a 6 semanales, Arica de 4 a 6 semanales, Caracas y México de 3 a 5 semanales, Sao Paulo de 5 a 10 semanales y Panamá de 3 a 7 frecuencias semanales, así como nuevos destinos: Cuiabá y Campo Grande (Brasil), Jujuy, Tucumán, Córdoba (Argentina), Bogotá (Colombia), Quito (Ecuador), Cuzco (Perú) y Cancún (México) . Al presente año se ha incorporado como destino La Habana (Cuba).<sup>26</sup>

El LAB es la empresa capitalizada a la que peor le ha ido financieramente en el quinquenio, ya que en 1997 registró ventas por 946 millones de bolivianos y utilidades por 4.8 millones y el 2000 tuvo ventas por 925 millones y pérdidas por 50 millones; en los últimos cinco años perdió más dinero del que ganó.<sup>27</sup>

A pesar de no ser parte de las empresas capitalizadas debe notarse que la concesión de nuestros tres principales aeropuertos, constituye un importante paso hacia la modernización y expansión de la infraestructura aeronáutica del país, a través del Plan Maestro desarrollado por SABSA, que compromete una inversión de \$US 74.2 millones de inversión en infraestructura hasta el año 2015.

En resumen, es difícil determinar un impacto neto positivo o negativo en el sector de transporte con capitalización; en el sub-sector ferroviario se ven leves disminuciones en el transporte de pasajeros, y mejoras en las tarifas y en volúmenes transportados carga. En el aéreo las tasas de crecimiento de la demanda del sector han sido inestables, con importantes crecimientos en algunos años e importantes bajas en otros, y si bien, por razones de demanda o de ineficiencias administrativas, la empresa no ha sido rentable, ha incrementado sus destinos y frecuencias.

Debe notarse que la falta de una Ley de Transportes crea un vacío legal que afecta gravemente, tanto a la oferta y la demanda, como a las autoridades a cargo del sector. Es vital que se apruebe un marco normativo y sus respectivos reglamentos, que permita a través de contratos regulatorios; ordenar el sector, crear un ambiente propicio para la inversión y fijar políticas a corto y largo plazo.

### **5.3.3 Sector de Electricidad**

Características de ENDE antes de la capitalización (1993): Capacidad eléctrica de generación 469.5MW, Hidroeléctrica 134.2 MW, Termoeléctrica 335.3 MW, Participación en la capacidad instalada en el servicio público del país 72%, Producción de energía 1,514.1 GWh, Población atendida 1.740.000.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> En base a datos de: Instituto Nacional de Estadística (INE), La Paz – Bolivia, 2000.

<sup>26</sup> Salinas, Luis F., “Capitalización: Su Impacto en el Flujo de Ingresos del Estado y la Evolución de los Sectores”, Universidad Católica Boliviana – Maestrías para el Desarrollo, Sept. 2001.

<sup>27</sup> Semanario Nueva Economía, Nro. 32, La Paz, Junio 2001.

<sup>28</sup> Monitor de la Capitalización, Ministerio de Capitalización, 30 de Octubre 1994.

La estructura del sector de energía eléctrica antes del proceso de capitalización estaba conformada de la siguiente forma:

- (1) Una empresa integrada por generación y transmisión para la provisión de energía eléctrica a cada principal ciudad del país.
- (2) Distribución a cargo de COBEE en La Paz y Oruro. CRE en Santa Cruz, ELFEC en Cochabamba, CESSA en Sucre, SEPSA en Potosí.
- (3) La red conformaba el Sistema Interconectado Nacional (SIN).
- (4) La generación estaba concentrada en dos empresas (ENDE y COBEE), y la transmisión con ENDE, siendo cuatro empresas distribuidoras del país.
- (5) COBEE también distribuía en La Paz-El Alto en forma directa y a través de su subsidiario ELFEO en Oruro.

En el proceso de capitalización se estableció que para el sector de electricidad, se generarían condiciones para favorecer la competencia al buscar modificar la estructura de mercado en forma previa a la transferencia, separando los segmentos de generación, transmisión y distribución.

La ley de electricidad, establece la segregación vertical entre las actividades de generación, transmisión y distribución, así se limita en esta actividad la participación por una sola empresa por mas del 35% de la capacidad instalada del SIN.

Las empresas por actividades del SIN son:

#### Mercado Eléctrico Mayorista

- (1) Seis empresas generadoras: Guaracachi, Corani, Valle Hermoso, COBEE, Bullo-Bullo y Synergia.
- (2) Una sola empresa de Transmisión (Transportadora de Electricidad – TDE)

#### Mercado Eléctrico Minorista

- (3) Seis distribuidoras: Santa Cruz – CRE, Cochabamba – ELFEC, Sucre – CESSA, Potosí – SEPSA, La Paz y El Alto – ELECTROPAZ, Oruro – ELFEO.<sup>29</sup>

La inversión captada en generación eléctrica ha permitido la expansión y crecimiento del SIN. El total de generación bruta en la gestión 1990, fue de 1,861,508 MWh, mientras que el año 2000 esta producción fue de 3,502,591 MWh, esto representa un crecimiento del 88%. Gracias a esta expansión, como resultado de las empresas capitalizadas no sólo se ha posibilitado la existencia de reservas de capacidad de generación por más del 15%, sino también la concreción de proyectos de exportación de energía eléctrica.

Además de demostrar tarifas inferiores de generación en promedio (la del año 2000 es menor a la del 1993). Los niveles de cobertura a nivel nacional han incrementado el ultimo quinquenio, de aproximadamente 30.7% en la gestión 1992 a un 42,6%. en la gestión 2000.<sup>30</sup>

El comportamiento financiero de las empresas del sector es el siguiente: Guaracachi tuvo un incremento de ventas en los últimos cuatro años de 149 millones de Bs. en 1997, a 237 millones el 2000, a pesar que sus utilidades bajaron en 1999 (de 27 millones en 1998, a 22 millones en 1999) éstas alcanzaron 29 millones Bs. en el 2000. Valle Hermoso muestra un comportamiento estable, pero con tendencia a la baja en su nivel de ventas y utilidades. En 1996 llegó a registrar utilidades por 16.2 millones de bolivianos, en 1997 por 9.8 millones y el

<sup>29</sup> La Regulación Sectorial en Bolivia 1998, Superintendencia General (SIRESE), La Paz, Dic. 2000.

<sup>30</sup> Salinas, Luis F., Capitalización: Su Impacto en el Flujo de Ingresos del Estado y la Evolución de los Sectores, Universidad Católica Boliviana – Maestrías para el Desarrollo, Sept. 2001.

2000 por 16.6 millones. Corani, presenta un incrementos anuales de sus ventas, de 111 millones en 1997 a 145 millones Bs. en el 2000, sin embargo sus utilidades bajan de 78 millones en 1999 a 75 millones en el 2000.<sup>31</sup>

En resumen, se observan impactos positivos en el sector de electricidad con capitalización; los precios de las tarifas en términos reales promedio ha reducido, se observa un importante crecimiento en la generación eléctrica y los niveles de cobertura han incrementado.

#### **5.3.4 Sector de Hidrocarburos**

Características de YPFB antes de la capitalización (1993): Gas Natural; Producción total 554 millones de pies cúbicos por día. Volumen de exportación 210.7 millones de pies cúbicos por día. Reservas certificadas 4.97 billones de pies cúbicos. Reservas no certificadas 2 billones de pies cúbicos. Líquidos; Producción total 30.000 barriles por día. Reservas 187.4 millones de barriles. Oleoducto de exportación a Chile. Gasoducto de exportación a Argentina. Refinerías (Cochabamba, Santa Cruz y Sucre). Capacidad total de refinación 60.000 barriles por día.<sup>32</sup>

La estructura del sector de hidrocarburos antes del proceso de capitalización estaba conformada de la siguiente forma: YPFB producía 71% de los hidrocarburos, operaba y administraba la red nacional de transporte por ductos, refinaba y comercializaba los derivados del petróleo y exportaba gas.<sup>33</sup>

En el proceso de capitalización se modificó la estructura dividiendo YPFB cuatro partes; dos empresas para la exploración y producción, una para el transporte hidrocarburos por ductos y una cuarta que no fue capitalizada, YPFB residual.

En periodo 1993- 1996 se invirtieron en exploración y explotación un total de US\$. 316 millones, mientras que entre 1997 y 2000 se invirtió un total de US\$. 1.898 millones en estas actividades, es decir, seis veces más que cuando el sector estaba a cargo de YPFB. Como resultado de estas inversiones las reservas en petróleo y en gas natural han incrementado considerablemente.

En petróleo condensado se tenía como reservas, el año 1997, un total de 201 MMbl (probadas y probables), mientras que la gestión 2000 se tiene un total de 692 MMbl de reservas de petróleo condensado.

En Gas Natural el año 1997 el país tenía reservas equivalentes a 5,7 TCF (probadas y probables), mientras que en la gestión 2001 se tiene reservas equivalentes a 46,8 (TCF). Asimismo, los precios de venta de gas al Brasil se comportaron favorablemente, en julio de 1999 el precio era de 0.9075 US\$/MMBTU (puesto Río Grande), a diciembre del año 2000 el precio subió a 1.6932 US\$/MMBTU.<sup>34</sup>

El comportamiento financiero de las empresas del sector es el siguiente: La empresa Chaco, tuvo una evolución interesante, ya que en 1997 y 1998 tuvo pérdidas por 141 millones y 149 millones Bs. respectivamente, pero a partir de 1999 y 2000 las utilidades aumentaron a 168 millones y 307 millones respectivamente. La petrolera Andina en 1997 vendió 601 millones de Bs y ganó 55 millones y el 2000 vendió 1,182 millones de Bs. y ganó 172 millones. Transredes, después de aumentar tanto ventas como utilidades hasta el año 1999, el

<sup>31</sup> Semanario Nueva Economía, Nro. 32, La Paz, Junio 2001.

<sup>32</sup> Monitor de la Capitalización, Ministerio de Capitalización, 30 de Octubre 1994.

<sup>33</sup> La Regulación Sectorial en Bolivia 1998, Superintendencia General (SIRESE), La Paz, Dic. 2000.

<sup>34</sup> Salinas, Luis F., "Capitalización: Su Impacto en el Flujo de Ingresos del Estado y la Evolución de los Sectores", Universidad Católica Boliviana – Maestrías para el Desarrollo, Sept. 2001.

2000 baja su nivel de ventas y utilidades de 471 millones y 223 millones, respectivamente, a un nivel de ventas de 408 millones y pérdidas por 111 millones.<sup>35</sup>

El cuadro a continuación muestra la evolución de las reservas de gas natural en los últimos cinco años:

**Cuadro 5. Reservas de Gas Natural** (al 1 de Enero del 2001)  
En Trillones de Pies Cúbicos (TCF)

	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
PROBADAS (P1)	3.75	4.16	5.28	18.31	23.84
PROBABLES (P2)	1.94	2.46	3.3	13.9	22.99
<b>P1+P2</b>	<b>5.69</b>	<b>6.62</b>	<b>8.58</b>	<b>32.21</b>	<b>46.83</b>
POSIBLES (P3)	4.13	3.17	5.47	17.61	23.18
<b>P1+P2+P3</b>	<b>9.82</b>	<b>9.79</b>	<b>14.05</b>	<b>49.82</b>	<b>70.01</b>

Fuente: Ministerio de Información Gubernamental

El importante incremento en el nivel de reservas de gas, sitúa a Bolivia como el segundo en Sudamérica y entre los países del mundo con más reservas de gas y, abre un abanico de oportunidades económicas que no se sospechaban antes de la capitalización. En el último año se han planteado estrategias de desarrollo a largo plazo en base a las reservas de gas; se están analizando estrategias de titularización de los ingresos provenientes de gas, se evalúan grandes proyectos para la transformación y comercialización del gas en forma líquida o comprimida (Liquefied Natural Gas – LNG y Gas to Liquid – GTL) y se estiman exportaciones de gas a muchos países entre los que se incluyen a Estados Unidos y países del Asia.

Algunos califican los descubrimientos de gas como el motor de Bolivia hacia el desarrollo; el actual gobierno quiere financiar inversiones con ingresos futuros del gas, los líderes políticos y de opinión creen que los ingresos por reservas pueden reducir los niveles de pobreza, e inclusive algunos líderes de opinión económica a nivel mundial, como el premio Nobel de economía, J. Stiglitz y Stanley Fisher, que en sus recientes visitas a Bolivia centraron muchas de sus recomendaciones para el crecimiento en torno a las reservas de gas.

En resumen, se observan impactos altamente positivos en el sector de hidrocarburos con capitalización; se han incrementado significativamente las inversiones en exploración y explotación, las reservas de petróleo condensado son tres veces mayores, y las reservas de gas son ocho veces mayores. Los potenciales ingresos por la venta del gas boliviano; mayores impuestos y regalías, y mayores utilidades en empresas pertenecientes a los bolivianos, otorgan la posibilidad de crecer en forma acelerada y de disminuir los niveles de pobreza.

#### **5.4 Impacto sobre el Patrimonio Neto de la Sociedad.**

La mayor diferencia entre un modelo de privatización y el de capitalización, es el hecho de que en el segundo caso la población sigue como propietaria de aproximadamente la mitad de las empresas públicas/capitalizadas. En el caso boliviano este patrimonio fue utilizado como cimiento para encarar una urgente reforma al sistema de pensiones.

La reforma de Pensiones consistió en un importante cambio, de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual.

El sistema de reparto se caracterizó por un sistema de beneficios definidos; se garantizaba a los jubilados una renta mínima con un 70% del sueldo ganado el último año,

<sup>35</sup> Semanario Nueva Economía, Nro. 32, La Paz, Junio 2001.

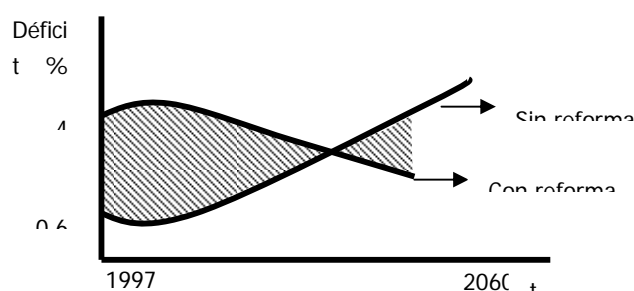
esta renta mínima era independiente de las contribuciones que se realizaban. Una persona para jubilarse tenía que cumplir con 180 contribuciones y llegar a los 50 años para las mujeres y 55 años para los varones. A menudo una persona a punto de jubilarse que aportó 100 Bs. toda su vida llegaba a un acuerdo con el empleador para que el último año gane 200 Bs. y sobre éste monto se pagaba el 70% para su jubilación. Esta práctica, sin duda, hacía que el sistema pierda y aumente el déficit.

Para que hubiera funcionado el sistema de reparto, la proporción de activos sobre pasivos tendría que haber sido de 10 a 1; pero en realidad esa proporción fue de 3 a 1 lo que coadyuvó al déficit y a la baja cobertura del sistema. Al momento de la Reforma existían 120,000 jubilados y 330,000 aportantes, éstos hacían el 23% de la población ocupada urbana y de los cuales el 65% pertenecían al sector público.

La implementación al nuevo Sistema de Pensiones se basó en que en el año 1997 el déficit, del FOPEBA (Fondo de Pensiones Básicas - administrado por el Estado) y de los Fondos Complementarios, hacía un 0.6% del PIB; y que en términos de valor presente el déficit fue estimado en \$US 3,175 millones, considerando un horizonte de tiempo entre 1997 y el año 2060, debido entre otras cosas al cambio demográfico de la población boliviana con el aumento de la población jubilada a lo largo del tiempo, que empeoraría aún más la relación 3 a 1 que se presentaba en 1996.

Las estimaciones del valor presente de la reforma total de pensiones (FOPEBA y Fondos Complementarios) tendría un costo neto, en valor presente de \$US 2,030 millones, nivel bastante inferior de las estimaciones de la trayectoria sin reformas; pero con un déficit que aumentaba sustancialmente al 4% del PIB en 1997 por la necesidad de pagar las pensiones de los jubilados y las compensaciones de las contribuciones pasadas de los trabajadores activos.<sup>36</sup> Como se observa en la gráfica a continuación, la decisión de hacer la reforma fue de carácter financiero ya que las estimaciones demostraban que el antiguo sistema no era sostenible:

**Cuadro 6**  
**Déficit del Sistema de Pensiones**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos de Antelo-Jemio, 2000.

Además de facilitar la reforma de pensiones, la capitalización permitiría distribuir, a cada ciudadano boliviano, los beneficios del proceso: Los recursos provenientes de la capitalización de las empresas públicas.

De acuerdo al Reglamento de la Ley de Pensiones, de enero de 1997, los recursos provenientes de la capitalización son administrados por las Administradoras de Fondos de

<sup>36</sup> Antelo, E.; Jemio, L.C., "Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad", Edit. SOIPA, La Paz – Bolivia, 2000.

Pensiones (AFPs) a través del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC). Este fondo tiene varias características especiales que vale la pena mencionar:

- El FCC es un fondo compuesto en su integridad por acciones y por los dividendos que provienen de las empresas capitalizadas.
- El objeto del FCC es el pago de los denominados beneficios de la capitalización, es decir, el Bono Solidario (Bonosol, hoy Bolivida) y los Gastos Funerarios a la población beneficiaria, compuesta por los ciudadanos bolivianos residentes en el país que, al 31 de diciembre de 1995, hubiesen alcanzado la mayoría de edad.
- Con el propósito de alcanzar la viabilidad del pago de los beneficios de la capitalización, pero también con la intención de asegurar que los recursos dispuestos para tal fin fuesen suficientes, se decidió confiar la administración de los recursos del FCC a una entidad con demostrada experiencia y capacidad en el tema.

Estas entidades (AFPs), cumplen un rol que va más allá del papel de una simple entidad pagadora de rentas. Las AFPs además tienen la responsabilidad de desarrollar un esquema de conformación de portafolio que, en forma consistente a las obligaciones que debe afrontar el FCC, equilibre rentabilidad y riesgo.

Desde el 5 de mayo hasta el 31 de diciembre de 1997, las dos AFP's del mercado realizaron el pago de 364.261 Bonosoles por un monto de aproximadamente \$us. 88 millones. A esta cifra se deben agregar casi \$us. 2 millones adicionales en concepto de pago de Gastos Funerarios, totalizando aproximadamente \$us. 90 millones que fueron desembolsados por las AFPs por concepto de pago de los beneficios de la capitalización. Asimismo, el actual gobierno después de efectuar cambios menores (entre ellos el cambio del nombre del beneficio de Bonosol a Bolivida) y de rebajar el monto estipulado originalmente, procedió al pago de los beneficios de la capitalización.

Es discutible si el monto de recursos recibido por el país habría sido similar si se privatizaban las empresas en vez de capitalizarlas. Por un lado, se podría argumentar que en términos financieros las empresas interesadas habrían ofertado el doble a cambio del 100% de participación accionaria en las empresas, por otro lado, se puede argumentar que el esquema planteado fue el que atrajo los compromisos de inversión, que ingresaron en forma líquida, e incrementaron el valor de las empresas. Sin embargo, siendo el parámetro de comparación la economía sin capitalización, es notoriamente mayor el patrimonio neto de los bolivianos después de la reforma.

Otro importante tema en la evaluación del cambio del patrimonio neto de los bolivianos con capitalización, consiste en evaluar si el destino de los fondos de capitalización (FCC) debía ser dirigido a ser distribuido a la población, o debía ser utilizado para financiar la inversión pública.

Si se supone que el costo de oportunidad económico del capital en Bolivia (compuesto por la tasa social de preferencia del capital en el tiempo y por la productividad marginal del capital) es mayor para el Estado, y además, se supone que los fondos destinados a la inversión pública son utilizados en los proyectos con mejores retornos económicos, sin injerencias políticas y corrupción, entonces se podría concluir que los fondos de la capitalización serían mejor utilizados por el Gobierno en inversión pública.

Sin embargo, ambos supuestos son débiles: La tasa social de preferencia del capital en el tiempo y la productividad marginal del capital, son muy similares para el Gobierno o agentes privados, es más, tienden a ser mayores para la población (privados) en economías con altos niveles de pobreza. Por otro lado, las ineficiencias (por injerencias políticas y corrupción) en los procesos de inversión pública son similares en valor a las ineficiencias (por falta de información) que presentan las inversiones privadas.



Lo más razonable es concluir que el monto percibido por el país en el proceso de capitalización tiene el mismo valor en términos presentes, siendo distribuido a todos los bolivianos o siendo destinado a la inversión pública. Entonces, los dividendos anuales provenientes de las empresas capitalizadas representan un incremento neto del patrimonio de los bolivianos.

En resumen, el patrimonio neto de cada boliviano ha incrementado como impacto de la capitalización. El hecho que el valor de las empresas públicas haya incrementado substancialmente desde la capitalización, sumado al hecho que casi todas las empresas son rentables y producen utilidades, y que estas utilidades son distribuidas anualmente, demuestran que la riqueza neta de cada boliviano ha incrementado con la capitalización.

## **6. Impacto Internacional**

La capitalización, además de haber dotado de credibilidad a la factibilidad de inversiones internacionales en Bolivia, ha despertado un importante interés como idea, proceso y experiencia. Algunas de las universidades más importantes del mundo han señalado a este proceso como el único proceso de privatización que presenta un alto contenido social y distributivo dentro de un marco democrático y equitativo.

Algunos analistas reconocen el proceso como brillante desde un punto de vista social y económico. Por ejemplo; Donald Lessard del MIT Sloan School of Management comenta que; “La capitalización de fondos de pensiones es un gran aporte. Si pudiésemos vivir nuevamente toda la historia de las privatizaciones, creo que podríamos evitar los grandes errores que se cometieron, errores que costaron miles de millones de dólares” y Laurence Whitehead de Oxford University que; “El Plan de Capitalización no es simplemente un programa redistributivo. También contiene una estrategia de creación de recursos adicionales para su distribución”.<sup>37</sup>

El modelo de capitalización boliviano ha logrado traspasar nuestras fronteras, no solamente por el impacto social y económico que representa, sino porque desde una perspectiva filosófica y política ha conseguido introducir beneficios universales igualitarios, cuyo principio y mecanismo de asignación tienen un enfoque particular hacia lo social, en contraposición a los beneficios que se derivan de los procesos tradicionales de privatización experimentados hasta el momento.

En los últimos años, varios países han empezado a adoptar el modelo de la capitalización en lugar de modelos tradicionales de incorporación privada. Diferentes versiones de la capitalización boliviana han sido aplicadas con éxito en algunos países Latinoamericanos y están siendo analizadas seriamente por varios otros países de Latinoamérica, Africa y Asia para su adopción.

## **7. Conclusiones**

Para evaluar la capitalización es fundamental basar el análisis en los costos y beneficios sociales de la reforma. En el flujo de caja para el análisis costo-beneficio, los ingresos deben ser representados por la estimación cuantitativa del valor económico de los beneficios para la sociedad, y los egresos como los costos económicos para la sociedad, que son equivalentes a todos los beneficios que habría recibido la sociedad si no se hubiera hecho la reforma.

---

<sup>37</sup> Peirce, M. “Capitalización, el Modelo Boliviano de Reforma Social y Económica”, Woodrow Wilson Center, La Paz, Bolivia 1997.

La falta de información estadística no permite evaluar todos los costos y beneficios en un flujo de caja económico para un periodo de estimación razonable, sin embargo, con base en los datos observados hasta la fecha, se pueden determinar algunos importantes impactos de la capitalización. Impactos respecto al fortalecimiento del sistema económico, la mejora de finanzas públicas, mayor eficiencia y cobertura de los servicios básicos y un incremento del patrimonio neto de la sociedad.

A través del importante incremento de la inversión extranjera directa, de la creación de un marco regulatorio que garantiza seguridad jurídica a la inversión privada y permite salvaguardar los derechos y obligaciones de los distintos participantes del sistema económico, los incentivos a prácticas de mercado, la promoción de la competencia y la limitación de intervenciones gubernamentales la capitalización fortaleció el sistema económico.

Las finanzas públicas han mejorado con la capitalización; las cargas presupuestarias del Gobierno originadas en pérdidas de las empresas públicas y las necesidades de inversión de éstas han desaparecido y el valor total del monto de transferencias netas e impuestos para el fisco es mayor después de la reforma.

Se han observado impactos positivos de la capitalización en el sector de telecomunicaciones; los precios de las tarifas de larga distancia han reducido en términos reales, la penetración en telefonía local fija y telefonía pública ha incrementado, y en el mercado de telefonía móvil se ha incrementado el número de usuarios de forma considerable mientras los precios demuestran importantes rebajas.

Es difícil determinar un impacto neto positivo o negativo en el sector de transporte con capitalización; en el sub-sector ferroviario se ven leves disminuciones en el transporte de pasajeros, y mejoras en las tarifas y en volúmenes transportados carga. En el aéreo las tasas de crecimiento de la demanda del sector han sido inestables, y si bien, por razones de demanda o de ineficiencias administrativas la empresa no ha sido rentable, esta ha incrementado sus destinos y frecuencias.

Existen impactos positivos en el sector de electricidad con capitalización; los precios de las tarifas en términos reales promedio ha reducido, se observa un importante crecimiento en la generación eléctrica y los niveles de cobertura han incrementado.

Los impactos de la capitalización en el sector de hidrocarburos son altamente positivos; se han incrementado significativamente las inversiones en exploración y explotación, las reservas de petróleo condensado son tres veces mayores, y las reservas de gas son ocho veces mayores. Los potenciales ingresos por la venta del gas boliviano; mayores impuestos y regalías, y mayores utilidades en empresas pertenecientes a los bolivianos, otorgan la posibilidad de crecer en forma acelerada y de disminuir los niveles de pobreza.

El patrimonio neto de cada boliviano ha incrementado como impacto de la capitalización; Además de haber posibilitado una urgente reforma del sistema de pensiones, el hecho que el valor de las empresas públicas haya incrementado substancialmente desde la capitalización, sumado al hecho que en conjunto las empresas son rentables y producen utilidades, y que estas utilidades son distribuidas anualmente, demuestran que la riqueza neta de cada boliviano ha incrementado.

La capitalización ha despertado gran interés a nivel internacional como idea, proceso y experiencia. Analistas y catedráticos de reconocidas instituciones y universidades del mundo reconocen el proceso como brillante desde un punto de vista social y económico, dentro de un marco democrático y equitativo. Varios países han empezado a considerar y adoptar el modelo de la capitalización en lugar de modelos tradicionales de incorporación privada.

## **Bibliografía**

- ANTELO, E.; JEMIO, L.C., “Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus Impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad”, Edit. SOIPA, La Paz – Bolivia, 2000
- BARJA D., G.; Inversión y Productividad en la Industria Boliviana de Telecomunicaciones Serie “Reformas Económicas” – Naciones Unidas – Santiago de Chile, 1999
- COSSIO M., F.; “El Transporte Aéreo No Regulado en Bolivia”, Superintendencia De Transportes, La Paz - Bolivia, Sept., 2001
- COSSIO M., F.; “El Transporte Automotor de Pasajeros de Larga Distancia en Bolivia”, Superintendencia de Transportes, La Paz - Bolivia, 2001
- COSSIO M., F.; Industry Sector Analysis, Telecommunications Sector in Bolivia, Embajada Americana en Bolivia, Junio 1999, La Paz Bolivia.
- FEDERACIÓN DE EMPRESARIOS PRIVADOS DE COCHABAMBA, Seminario “Efectos y Perspectivas de la Capitalización Concesionamiento y Privatización”, Cochabamba, diciembre de 2000.
- HURTADO G., Ensayos sobre la Capitalización de Telecomunicaciones, La Paz, Agosto 2000.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE), Boletines Estadísticos, La Paz – Bolivia, 2001.
- LA PORTA, LOPEZ-DE-SILANES; “Corporate Ownership Around the World”, Nro.6625, National Bureau of Economic Research, 1998
- MINISTERIO DE CAPITALIZACIÓN, Monitor de la Capitalización, 30 de Octubre 1994
- OSSIO, J.C., Estudio de la Capitalización en Bolivia, La Paz, Sept. 2000.
- PEIRCE, M. “Capitalización, el Modelo Boliviano de Reforma Social y Económica”, Woodrow Wilson Center, La Paz, Bolivia 1997.
- SALINAS, LUIS F., “Capitalización: Su Impacto en el Flujo de Ingresos del Estado y la Evolución de los Sectores”, Universidad Católica Boliviana – Maestrías para el Desarrollo, Sept. 2001.
- SEMANARIO NUEVA ECONOMÍA, No. 32, La Paz, Junio 2001.
- SUPERINTENDENCIA GENERAL (SIRESE) La Regulación Sectorial en Bolivia 1998, La Paz, Dic. 2000.
- SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTES, Boletín Trans x T, No. 6 Oct.-Dic. 2000.
- STIGLITZ, JOSEPH E. “Economics of the Public Sector” Second Edition W.W. & Company, Inc. 1988
- THE WORLD BANK. Bolivia, Country Economic Memorandum. La Paz, 1994.