

*La
capitalización
boliviana
(1994-2005)*

Carlos Quintana O.



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



ABYA
YALA



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

La capitalización boliviana
(1994-2005)

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 75

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

Toledo N22-80 • Teléfonos: (593-2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593-2) 322 8426

Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador

E-mail: uasb@uasb.edu.ec • <http://www.uasb.edu.ec>

EDICIONES ABYA-YALA

Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson • Teléfonos: (593-2) 256 2633, 250 6247

Fax: (593-2) 250 6255 • Apartado postal: 17-12-719 • Quito, Ecuador

E-mail: editorial@abyayala.org

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

Roca E9-59 y Tamayo • Teléfonos: (593-2) 255 4358, 255 4558

Fax: ext. 12 • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador

E-mail: cen@accessinter.net

Carlos Quintana Orsini

La capitalización boliviana (1994-2005)



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



ABYA
YALA



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

Quito, 2007

La capitalización boliviana (1994-2005)

Carlos Quintana Orsini

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 75

Primera edición:

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Ediciones Abya-Yala
Corporación Editora Nacional
Quito, enero 2007

Coordinación editorial:

Quinche Ortiz Crespo

Diseño gráfico y armado:

Jorge Ortega Jiménez

Impresión:

*Impresiones Digitales Abya-Yala,
Isabel La Católica 381, Quito*

ISBN: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
978-9978-19-145-3

ISBN: Ediciones Abya-Yala
978-9978-22-652-0

ISBN: Corporación Editora Nacional
978-9978-84-435-9

Derechos de autor:

Inscripción: 025891

Depósito legal: 003568

Título original: *Efectos de la capitalización en el Derecho y la Economía bolivianos*
Tesis para la obtención del título de Magíster en Derecho
Programa de Maestría en Derecho, mención en Derecho Económico, 2005
Autor: *Carlos Raymundo Quintana Orsini*. (Correo e.: carlosquintanao@hotmail.com)
Tutor: *Alberto Zelada*
Código bibliográfico del Centro de Información: T-0395

Contenido

Introducción / 7

Capítulo I

Antecedentes / 9

1. Crisis del modelo como antecedente para la aplicación de medidas de ajuste / 9
2. La estabilización económica / 15
3. La globalización como antecedente de la capitalización / 18
4. La privatización, medida necesaria para comprender la capitalización / 22

Capítulo II

La capitalización / 27

1. ¿Qué es la capitalización? / 27
2. Metodología de la capitalización / 29
3. ¿Capitalización una forma de privatización? / 33
4. ¿Por qué capitalizar y no privatizar? / 35
5. Posiciones en contra y a favor / 36

Capítulo III

Otras reformas relacionadas con la capitalización / 49

1. Sistema de regulación sectorial / 49
2. Reforma de pensiones / 52

Capítulo IV

Efectos de la capitalización en el Derecho y la Economía bolivianos / 57

1. En el Derecho / 57
2. En la Economía / 76
3. Informes del delegado presidencial / 90

*Capítulo V***Conclusiones / 95**

1. La crisis del capitalismo de Estado y de la deuda externa derivaron en la aplicación de medidas de ajuste / **95**
2. La Ley de Capitalización es el origen de un conjunto de normas relacionadas e interactuantes / **96**
3. La capitalización tuvo efectos importantes / **97**
4. Es factible revisar y modificar la capitalización / **98**

Bibliografía / 101

Universidad Andina Simón Bolívar / **105**

Últimos títulos de la Serie Magíster / **106**

Introducción

Más allá de considerar si la Capitalización fue positiva o negativa, este trabajo pretende mostrar como esta medida de reforma estructural del Estado ha tenido efectos en el derecho y la economía bolivianos, a través de la aplicación de instrumentos jurídicos sistemáticamente concertados en distintos ámbitos de complementariedad que, sin embargo, aún continúan siendo objeto de debate político y social.

El presente trabajo está centrado en la viabilidad que construyó el proceso capitalizador, a la luz de la conceptualización y la metodología superior de la maestría, y no en su oposición con los posibles escenarios que plantean los criterios citados, que en realidad serían ámbito de otro tipo de estudio.

Partiendo de la descripción del modelo de Capitalismo de Estado y su crisis a principios de la década de los ochenta, pretendemos mostrar los antecedentes que originaron la adopción de medidas de ajuste estructural en sus diferentes etapas, hasta llegar a las medidas de segunda generación como la capitalización.

Luego veremos lo que es la privatización y lo que fue su aplicación en Bolivia, puesto que consideramos a la capitalización como una forma de privatización, siendo por lo tanto necesario comprender esta última para estudiar aquella.

A partir del Capítulo II ingresamos de lleno en la capitalización, primero describimos lo que ha sido el proceso en Bolivia y la metodología de su aplicación, para luego analizar si la capitalización es o no una forma de privatización y por qué fue adoptada, para terminar haciendo una descripción de las posiciones en contra y a favor que generó dicha medida.

Al describir el sistema de regulación sectorial, observamos que no solamente es una reforma aplicada paralelamente al proceso de capitalización, sino que es una medida estrechamente relacionada, puesto que si bien un sistema de regulación –esté desarrollado a través de superintendencias o de otras entidades– es absolutamente necesario en una economía de mercado, éste sin la capitalización habría demorado mucho tiempo en ser desarrollado.

De forma similar observamos la vinculación evidente entre la reforma de pensiones y el proceso de capitalización, teniendo en cuenta que a conse-

cuencia del último las acciones que pasan a ser del pueblo boliviano fueron entregadas en fideicomiso a las AFP, integrando lo que se llama el Fondo de Capitalización Colectiva, cuyo rendimiento debe servir para el pago del BONOSOL y su excedente para la distribución en las cuentas del Fondo de Capitalización Individual.

En la última parte del trabajo analizaremos los efectos de la capitalización considerados más importantes para el derecho y la economía bolivianos, resaltando por una parte, la importancia de la introducción en el régimen jurídico boliviano del Derecho del Sistema de Regulación Sectorial, que en Bolivia se ha llamado Derecho Regulatorio, y por otra, el incremento de la inversión extranjera directa en los años posteriores a la capitalización.

Al finalizar concluimos que la capitalización tuvo efectos significativos tanto en el Derecho como en la Economía bolivianos, habiendo influido en la modificación y creación de varios instrumentos jurídicos, así como en la transformación de la economía boliviana; no obstante, concluimos en la necesidad de una revisión del proceso, en función de su propia lógica, sus instrumentos y la naturaleza de sus objetivos.

La aplicación del proceso de capitalización en las empresas estatales bolivianas, tuvo aspectos buenos y malos, debiendo estos últimos ser revisados y corregidos, siendo lo más importante a considerar que las normas, los hechos y las circunstancias, permiten efectuar dichos ajustes.

CAPÍTULO I

Antecedentes

1. CRISIS DEL MODELO COMO ANTECEDENTE PARA LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE AJUSTE

Crisis del Capitalismo de Estado

La concepción mundial de la década de los 50, 60 y hasta los años 70 con respecto al Estado empresario, ha sido superada. Su fracaso se ha evidenciado no sólo en los niveles académicos sino también en los ciudadanos que cotidianamente han palpado desde dentro y desde fuera la ineficiencia, la obsolescencia y la corrupción de las empresas manejadas por el Estado.¹

En la mayoría de los países sudamericanos, el Estado se había convertido –desde la aplicación del programa de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)– en el principal actor del sector productivo de las economías nacionales.²

La revolución boliviana de 1952, hizo que el país diera un cambio radical en su forma de entender y hacer la economía, por consiguiente también en su forma de reglamentarla, es decir, en la forma de intervenir en la economía a través del Derecho.

1. Valentín Abecia Baldivieso, *Capitalización crecimiento y desarrollo hacia el siglo XXI*, La Paz, Ministerio de Capitalización, 1997, p. 15.
2. Al señalar que el Estado de Bienestar, inspirado en el Keynesianismo surgió en América Latina como el «Estado de Compromiso» (Schamis, 1996), Larrazábal y De la Barra señalan: «El nuevo modelo económico adoptó la estrategia de desarrollo sustentada en la aceleración del proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones, que se tradujeron en medidas proteccionistas a la industria nacional tanto privada como pública y en la creación de instituciones públicas dedicadas a producir bienes y servicios en la economía. Por ejemplo, el caso de CORFO (Corporación de Fomento) en Chile; y CBF (Corporación Boliviana de Fomento) en Bolivia; tal modelo económico sustentado en la activa participación del Estado, alteró la relación de equilibrio entre las esferas pública y privada en beneficio de la primera». Erick Larrazábal Antezana y Víctor Hugo de la Barra Muñoz, *Capitalización y pensiones, análisis y reflexiones sobre los modelos de reforma*, La Paz, STAMPA, 1997, p. 2.

Los principales logros de la revolución, a decir de Requena,³ fueron la democratización del país mediante el voto universal, la reforma agraria mediante la transformación de la estructura de la tenencia de tierra en las áreas rurales y la nacionalización de los tres principales grupos mineros que controlaban la economía, mediante la estatización de la mayor parte de la producción y la comercialización mineras. Estas medidas trajeron como consecuencia la intervención del Estado en el aparato económico del país, la concentración de capitales alrededor de la minería y la subordinación de otras actividades a ese sector.

Bolivia fue y siguió siendo un país mono productor, que dependió durante la mayor parte de su historia de la exportación de una sola materia prima. Primero fue la plata, luego la goma, después el estaño, hasta que apareció en escena el petróleo.

Hasta 1952 la explotación y producción minera, principal fuente de ingresos del país, había estado en manos de empresarios privados, entre los que destacaron Patiño, Hoshild y Aramayo, quienes con la explotación del estaño edificaron verdaderos emporios mineros y ejercieron evidente poder político.

A partir de la revolución nacional de 1952, el país vivió un gran cambio económico y social, fue instaurada una nueva forma de organización económica y de intervención estatal en la economía a través de la nacionalización de la minería y de la transferencia de la propiedad de la tierra a los campesinos.⁴

Si bien en el aspecto social, la reforma agraria tuvo un gran impacto, puesto que transformó al campesino de casi siervo en propietario privado, terminando con una serie de abusos cometidos hasta entonces, dicha medida no fue acompañada de un enfoque técnico, financiero, de asistencia y organización productiva y de mercado, lo cual con el correr de los años degeneró en la parcelización y minifundización de la unidad de producción agrícola; además, debemos señalarlo, la reforma agraria también fue utilizada, sobre todo

3. Mario Requena, *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia*, Santiago, CEPAL, 1996, p. 10.
4. «El resultado del cambio social de 1952 fue una nueva relación Estado-trabajadores y una organización de la economía con fuerte preeminencia estatal. Lo primero derivó en una Constitución Política del Estado con sesgo social, que creaba obligaciones de éste para con la clase trabajadora. Expresiones de ello fueron el Código de Seguridad Social de 1956, el control obrero y la sindicalización obligatoria. Lo segundo, devino en la creación de la COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia) a partir de los grandes consorcios mineros privados y la creación de CBF entre las expresiones más sobresalientes de intervención estatal en la economía. Otro hecho trascendental fue el cambio de propiedad en la sociedad rural de manos latifundistas a manos minifundistas, mediante la reforma agraria» (E. Larrazábal y V. H. de la Barra, *Capitalización y pensiones...*, p. 3).

en el occidente del país, como instrumento de control y de venganza política, mediante el sometimiento de las organizaciones campesinas.

De acuerdo a Morales,⁵ con la revolución, el Estado enfrentó el doble desafío de diversificar y aumentar la producción y por otra parte, de generar un mercado interno para ella. Con esta finalidad, se transferiría parte de la responsabilidad al sector privado, apertura acompañada de una política de transferencia de ingresos del sector público al privado, a título de incentivos a la producción, adoptando el modelo *cepalino* de sustitución de importaciones, coincidente en sus bases ideológicas con lo propuesto por la revolución; dando inicio a una economía mixta, donde el Estado explotaba los sectores estratégicos, prometiendo respaldo al desarrollo manufacturero del sector privado, estableciendo reglas de protección arancelaria.

Sobre el particular, Grebe⁶ señala, que la economía boliviana no transitó propiamente por una etapa de industrialización sustitutiva de importaciones, como lo hicieron la mayoría de los países latinoamericanos en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, aclara, que la sustitución de importaciones que ocurrió en el país estuvo relacionada en realidad con productos de origen agrícola (arroz, algodón, y azúcar, principalmente), al tenor de la política puesta en práctica por el primer gobierno del MNR entre 1952 y 1964.

La revolución también trajo consigo la aplicación de políticas de seguridad social, convirtiéndose el Estado en benefactor. Si bien la revolución implicó un gran cambio de las estructuras sociales, también dio inicio a «[...]un período de más de 30 años de estatismo que impidió crear las bases para un crecimiento económico sostenido».⁷

Como sucedió en la mayoría de nuestros países, este sistema, debido a diferentes factores internos y externos, ingresó en una espiral de deterioro, que en Bolivia culminaría con la hiperinflación de los años ochenta.

Entre las causas de este fracaso podemos citar: la mala administración de los bienes del Estado, ya que se invirtieron recursos en proyectos inviables, los llamados «elefantes blancos»; la contratación excesiva de personal debido a factores políticos. El gran número de empleados públicos y de trabajadores supernumerarios en las empresas del Estado era innecesario e incrementaba el déficit fiscal.

5. Rolando Morales, *Bolivia: política económica, geografía y pobreza*, La Paz, Universidad Andina Simón Bolívar, 2000, p. 62.

6. Horst Grebe López, «La crisis del patrón de desarrollo y la reforma del Estado», en *Las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz, Fundación Milenio, 1998, p. 19.

7. M. Requena, *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia*, p. 10.

En Bolivia, a decir de Abecia,⁸ el modelo de desarrollo hacia adentro se identificó con la Corporación Boliviana de Fomento y el esfuerzo por industrializar que culminó con el desastre inflacionario, debido a que las empresas estaban a merced de un clientelismo anarquizante, en el que los directores no podían tomar decisiones ni contratar personal adecuado, puesto que los resortes políticos controlaban la empresa que era ineficiente, deficitaria y pervertida.

Así las empresas estatales terminaron casi todas en la bancarrota, debido a los factores anotados y muchas veces porque sus utilidades debían ser transferidas al gobierno, no quedando nada para la reinversión productiva (descapitalización).

En otros casos, como en la minería, la producción comenzó a declinar debido al agotamiento de las fuentes de minerales, sumándose la caída de los precios internacionales de exportación, ante lo cual el Estado seguía subsidiando el funcionamiento deficitario de muchos centros mineros.

El auge del capitalismo de Estado boliviano se sitúa en la década de los sesenta, explicado en gran parte por la amplia disponibilidad de financiamiento externo que permitió que se concretaran inversiones sin criterios racionales de eficiencia y alejadas de una programación que incorporara las tendencias de los mercados internos y externos.⁹

Con la crisis del petróleo de los años 70, los países productores y exportadores de hidrocarburos fueron beneficiados, por lo cual contrajeron préstamos internacionales, que fueron malgastados y malversados, con el transcurrir de los años esa deuda fue creciendo, los intereses incrementándose (por decisión unilateral de los financiadores) y los plazos de pago haciéndose más cortos, lo que devino en la crisis de la deuda externa de los años ochenta.

Como señala Abecia,¹⁰ el capitalismo de Estado que existió en Bolivia, estaba descartado, si bien entre 1972 y 1978 hubo un buen comportamiento del modelo, fue producto del financiamiento externo y del incremento de precios de las materias primas exportables, llegándose a crecer al 18,4% del PIB. Lamentablemente esos recursos, canalizados por entes públicos, no tuvieron un uso racional, puesto que se emprendieron proyectos de escasa o ninguna rentabilidad.

Siguiendo a Requena,¹¹ podemos decir que en Bolivia el capitalismo

8. V. Abecia, *Capitalización crecimiento y desarrollo hacia el siglo XXI*, p. 47.

9. M. Requena, *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia*, p. 11.

10. V. Abecia, *Capitalización crecimiento y desarrollo hacia el siglo XXI*, pp. 34-35.

11. M. Requena, *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia*, p. 11.

de Estado terminó en 1985, producto de la profunda crisis económica del período 1982 a 1985, crisis provocada por diversos desequilibrios macroeconómicos y sociales reflejados en los siguientes indicadores: el déficit del sector público no financiero llegó a un 26,7% del PIB; la tasa de cambio oficial era 30 o 40 veces inferior a la del mercado negro; los precios relativos estaban distorsionados por la política de control de precios; las regulaciones de la actividad económica habían paralizado al sector privado; existía insuficiente ahorro interno y una dependencia creciente del ahorro externo; la caída de los términos de intercambio fue de 30% entre 1980 y 1985.

Por otra parte, como indica Morales,¹² la disminución del valor de las exportaciones y de las importaciones y el incremento del servicio de intereses de la deuda externa generaron menor disponibilidad de ingresos para el sector público, fenómeno acentuado por la disminución de la base imponible emergente del decremento del Ingreso Nacional Disponible y de la evasión fiscal. Esta disminución del ingreso del sector público y la negativa de los organismos internacionales a proporcionar nuevos créditos provocaron la caída del gasto real.

A más de la crisis de la deuda señalada, debemos destacar que la disminución de la producción de minerales e hidrocarburos, sumada a la enorme caída de los precios internacionales de estas materias primas, ocasionó el incremento de las importaciones frente a la disminución de los precios de exportación.

La situación descrita derivó, a mediados de 1985, en una hiperinflación anual de 24.000%¹³ provocada principalmente por la crisis de la deuda y el colapso del capitalismo de Estado, lo cual llevó a la aplicación de un plan de emergencia, mediante el cual se comenzaron a implementar las medidas tendentes a la estabilización económica en este país de la región andina.

A decir de Whitehead,¹⁴ el modelo estatista de desarrollo intentaba hacer extensivos los derechos económicos y los beneficios sociales al conjunto de la población; empero, a medida que la crisis fiscal del Estado empeoró, este modelo fue incapaz de brindar tales beneficios. La acelerada inflación echó a pique los frugales proyectos de generación de ahorro interno requeridos para financiar el desarrollo impulsado desde adentro.

12. R. Morales, *Bolivia: política económica, geografía y pobreza*, p. 64.

13. M. Requena, *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia*, p. 11.

14. Laurence Whitehead, «¿La capitalización boliviana como vía hacia la consecución de los derechos universales y ciudadanos fundamentales?», en Margaret H. Peirce, edit., *Capitalización el modelo boliviano de reforma social y económica*, La Paz, Editorial Jiménez, 1997, p. 79.

Al entrar el modelo en crisis —el llamado capitalismo de Estado o modelo estatista de acumulación de capital—¹⁵ cobraron vigencia los postulados de la economía neoliberal, aplicados en la mayoría de los países en vías de desarrollo; así, de la mano con la globalización, el libre mercado y las políticas de ajuste estructural, se iniciaron procesos de privatización en Argentina, Perú y Chile.

Reordenamiento de la Economía en América Latina

Siguiendo a Larrazábal y De la Barra, podemos decir que América Latina «desde la década de los 70, ha experimentado profundos procesos de cambio orientados a acelerar el crecimiento económico a través del modelo de acumulación de capital neoliberal, para alcanzar de esa manera su inserción en la economía mundial».¹⁶

Dicho proceso fue implementado en Bolivia a partir de 1985, en el marco del llamado *Consenso de Washington*,¹⁷ el cual presentaba una visión económica radicalmente distinta de la que se tenía hasta fines de los setenta.

Ahora bien, según Requena, la aplicación del *Consenso de Washington* en Bolivia no fue tarea fácil, en el país las políticas de liberalización de precios, apertura al comercio exterior y control del déficit fiscal se ejecutaron en un plazo corto, pero el cambio institucional con la aplicación de las reformas

15. «El modelo estatista de acumulación de capital se sustenta en gran parte en el manejo de los llamados monopolios naturales a cargo de las empresas públicas consideradas ‘estratégicas’ y, en adscribir al Estado el rol de subsanar los efectos no deseados del mercado y atenuar los extremos de riqueza y pobreza» (E. Larrazábal y V. H. de la Barra, *Capitalización y pensiones...*, p. 11).
16. Además, señalan: «El proceso de cambio significa abandonar estructuras económicas y, en consecuencia, modelos que no generan las condiciones necesarias para acelerar el crecimiento, absorber tecnología, y elevar la eficiencia económica» (E. Larrazábal y V. H. de la Barra, *ibidem*, p. 9).
17. «Se engloba con este nombre al congreso norteamericano, los miembros ejecutivos de la administración de turno, las instituciones de financiamiento internacional que son controladas por Estados Unidos, las agencias de ayuda económica norteamericanas y los ‘think tank’ que discuten la aplicación de la teoría económica. El modelo de desarrollo que propugna el Consenso está considerado dentro de la doctrina neoliberal y su principales características son el rol subsidiario del Estado, con el consiguiente retiro de éste de las actividades de producción de bienes y servicios. Se destaca al sector privado como el principal agente económico y el Estado sólo asume un rol regulador en el caso de mercados monopólicos. La asignación de recursos es dejada a las fuerzas del mercado y no se acepta ningún tipo de dirigismo económico que pueda afectar a los precios» (M. Requena, *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia*, p. 65).

de segunda generación,¹⁸ para crear reglas estables y transparentes, tomó mucho más tiempo, porque dichas reformas se aplican en la medida que los gobiernos están convencidos de ellas.

2. LA ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA

Como se ha señalado Bolivia, a principios de la década de los ochenta se vio inmersa en una profunda crisis económica, política y social, que la llevó a ser uno de los primeros países en aplicar medidas de ajuste estructural a partir de 1985.¹⁹

Bolivia salía de un período reciente de dictaduras y de un proceso de nacionalizaciones que tuvo su origen en la revolución nacional de 1952, la crisis que se arrastraba desde aquellos años se vio agravada con el alto nivel de deuda externa contratada en la década de los setenta.

El primer gobierno democrático de 1982 enfrentó una aguda situación, deteriorada por el alto costo de la deuda y la insostenible hiperinflación. A la catástrofe económica de este primer período democrático sobrevino el segundo, el cual se vio en la imperiosa necesidad de aplicar una serie de medidas de ajuste con el objetivo de poner coto a la crisis en la que se vivía.

Ante este panorama de cosas se hacía imprescindible iniciar la reforma y modernización del Estado, buscando a corto plazo estabilizar la economía, controlando la hiperinflación, y a largo plazo consolidar el crecimiento económico.²⁰

18. Citando a Killik y Morales, Requena señala que consisten en las privatizaciones, reforma del aparato estatal, eliminación de las regulaciones que dificultan el desarrollo del mercado y la competencia, indicando que el retraso en su aplicación explica, en parte, las tasas de crecimiento económico más bajas de lo esperado en aquellos países que han ejecutado la nueva política económica, ya que el nuevo rol del sector privado, que es el motor principal de tales economías, no es completamente asumido por éste por el temor que tiene a que las políticas cambien nuevamente (M. Requena, *ibídem*, p. 12).
19. Al respecto Larrazábal y De la Barra señalan que Bolivia a excepción de Chile y Colombia, fue uno de los primeros países «en aplicar medidas de reforma estructural, aunque ocurrió no sólo como respuesta a la crisis hiperinflacionaria, sino también, a la crisis de reproducción del modelo estatista de acumulación de capital». (E. Larrazábal y V. H. de la Barra, *Capitalización y pensiones...*, p. 9).
20. «La estrategia del programa de estabilización y ajuste estructural boliviano de 1985 estuvo guiada básicamente por dos objetivos principales a cumplir: la corrección de los desequilibrios macroeconómicos interno y externo como objetivos de corto plazo, y el ajuste estructural de la economía como un objetivo de largo plazo.» (E. Larrazábal y V. H. de la Barra, *ibídem*, p. 9).

Las medidas estructurales que se aplicarían a partir de 1985 tuvieron su punta de lanza en el Decreto Supremo No. 21060, el cual en líneas generales creó un nuevo orden para regir la vida económica nacional, disponiendo la libre contratación, la desregulación de precios, la relocalización, una nueva política comercial y dando el marco para las reformas monetaria y tributaria.

A esta primera medida le seguirían, en primera instancia la reforma tributaria, tendente a hacer efectiva y eficiente la recaudación de tributos, la promulgación de la Ley SAFCO, que se constituyó en la ley marco para todo lo que es administración y control del aparato estatal.

Si bien con la política de estabilización se logró controlar la situación caótica del país, entre 1985 y 1995 Bolivia experimentó un crecimiento económico con tasa promedio de 2,6%, lo cual indica que las medidas aplicadas hasta entonces eran políticas necesarias para crear una economía más abierta, pero aún no implicaban un cambio real del modelo de capitalismo de Estado.²¹

Esta situación también se vio reflejada en el desempeño de las empresas estatales que posteriormente se capitalizarían, las cuales pese a los contratos de rendimiento firmados con el FMI y el Banco Mundial, que consideraban criterios económico-financieros e índices de productividad, no dejaron de ser objeto de injerencia política y de la realización de actos de corrupción, manteniendo así persistentes y altos niveles de déficit.²²

Cuadro 1. SUPERÁVIT/(DÉFICIT) DE LAS EMPRESAS ESTATALES, 1990-1995
(millones de dólares)

<i>Empresa</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>
YPFB	(46,2)	(39,5)	(42,0)	(49,0)	(38,3)	(8,8)
ENTEL	(12,3)	(2,4)	9,0	(12,7)	1,8	6,6
ENDE	2,8	(7,8)	(29,4)	4,1	15,8	(16,3)
ENFE	(17,5)	(3,5)	(4,1)	(10,4)	(3,3)	(7,6)
LAB	ND	ND	(11,8)	(31,8)	(10,8)	(6,2)
Total	(70,3)	(53,2)	(78,3)	(99,8)	(34,8)	(14,7)

Fuente: Elaboración propia a partir de Napoleón Pacheco, *En defensa de la racionalidad*, La Paz, Fundación Milenio, 2004, p. 44.

21. E. Larrazábal y V. H. de la Barra, *ibídem*, p. 10.

22. Mario Napoleón Pacheco Torrico, *En defensa de la racionalidad*, La Paz, Fundación Milenio, 2004, p. 41.

A partir de 1993 se aplicarían una nueva serie de reformas, esta vez fundamentalmente dirigidas a cambiar la estructura del Estado y las empresas públicas.

Todas las medidas que a partir de 1985 se fueron adoptando en Bolivia, forman parte de un plan de modernización del Estado, que en concierto con las corrientes dominantes en el mundo y al amparo de los organismos internacionales, sus principales impulsores, buscaron hacer de Bolivia un Estado más eficiente y moderno.

El Decreto Supremo No. 21060

El Decreto Supremo No. 21060 de 29 de agosto de 1985,²³ se constituyó en la disposición jurídica a través del cual se instrumentó la Nueva Política Económica (NPE) en nuestro país.

En el citado Decreto se estableció un nuevo régimen de tipo de cambio (del peso boliviano con relación al dólar estadounidense) que sería único, real y flexible; este cambio oficial, se determinaría sobre la base de la oferta y la demanda, básicamente sería el promedio ponderado de las operaciones de venta de divisas que efectúe el Banco Central,²⁴ evitando así que en el mercado paralelo se especule con el precio del dólar; además, se creó un procedimiento para la venta pública de divisas y se autorizó la conversión del oro físico del Banco Central en reservas metálicas de libre disponibilidad.

Por otra parte, se autorizó a los bancos e instituciones financieras del sistema, así como a las personas naturales, a realizar todo tipo de actos jurídicos o de operaciones con cláusula de mantenimiento de valor, o en moneda extranjera, y se impuso el régimen de libre exportación e importación de bienes.

El D.S. No. 21060 dispuso el régimen de libre contratación, por el que las empresas y entidades del sector público y privado podían libremente convenir o rescindir contratos de trabajo, estableciendo transitoriamente «el beneficio de la relocalización»²⁵ que se otorgaría cuando por decisión del empleador se terminaba con la relación de trabajo, consistiendo en el pago de tres o seis meses de salario, dependiendo si era un solo pago o pagos mensuales a elección del empleado.

Fue esta la disposición utilizada por el gobierno para despedir a los trabajadores de las minas estatales, muchas de las cuales en 1985 trabajaban a

23. Gaceta Oficial de Bolivia, año XXV, No. 1430-1431-1432, La Paz, septiembre de 1985, p. 10.

24. Artículo 2, D.S. No. 21060.

25. Artículo 56, *ibídem*.

pérdida, siendo el déficit solventado por el Tesoro General de la Nación. Al decretar el cierre de los centros mineros que trabajaban a pérdida, por un lado se ponía coto a una situación insostenible para el Estado, pero por otro se generaba un gran problema social, más de 20.000 mineros quedaron en el desempleo.²⁶

Otras de las medidas importantes adoptadas en el citado Decreto fueron: la desregulación de precios, disponiendo que estos se fijarían libremente; el control a las empresas estatales, estableciendo que presenten sus estados financieros en un plazo de 60 días; la disolución de la Corporación Boliviana de Fomento, disponiendo que todos sus activos pasen a las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Además, se dispuso que el Poder Ejecutivo elabore los Proyectos de Ley de Reforma Monetaria y Reforma Tributaria.

Todas estas medidas sirvieron para reducir los niveles de hiperinflación en tiempo récord²⁷ y estabilizar la economía boliviana, si bien también derivaron en el alto índice de dependencia del dólar que tiene nuestra economía.

3. LA GLOBALIZACIÓN COMO ANTECEDENTE DE LA CAPITALIZACIÓN

Podemos señalar que la globalización es un proceso de mundialización, por el que se generalizan las prácticas, usos y costumbres de muchas de las actividades que realiza el hombre en ámbitos como el de las comunicaciones, la cultura, las diferentes ciencias del saber humano, pero principalmente en el campo de la economía, debido a la expansión y crecimiento del comercio y el intercambio de capitales.

Ahora bien, la capitalización es un proceso esencialmente económico, que fue implementado a través de normas jurídicas, desarrollado a partir del ajuste estructural propuesto por la teoría económica neoliberal, en boga en los países en desarrollo en las décadas de los ochenta y noventa, el cual implicó una respuesta, influenciada por los organismos internacionales,²⁸ del país al desarrollo de la economía mundial.

26. Requena señala que más que una política deliberada de reducción del sector productivo estatal, fue la abrupta pérdida de los términos de intercambio en el área de la minería estatal del estaño, lo que obligó a despedir a más de 20.000 personas. (M. Requena, *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia*, p. 11).

27. Requena, citando a Morales 1994 y Cariaga 1990, señala que en el primer año de implementación de medidas de ajuste, la inflación cayó de 24.000% (medida de 09/84 a 09/85) a 66% (medida de 12/85 a 12/86). (M. Requena, *ibídem*, p. 12).

28. Cabe resaltar que, en la promoción de este proceso ha influido de manera considerable la ac-

Explicando este hecho existen criterios como el de Abecia,²⁹ quien señala que las ideas universales, en este caso las teorías económicas, tienden a reflejarse o refractarse –diríamos mejor a expandirse– lo que llevó a Bolivia a entrar en el ciclo de la economía de mercado desde 1985.

Como decíamos, la globalización se expresa principalmente en la economía, o a partir de ella, a través de la nueva división internacional del trabajo, en la que los actores dejan de ser los estados para ceder paso a las empresas, hablemos de conglomerados, transnacionales o corporaciones. Estas multinacionales, en su calidad de entes que invierten capital, al decidir donde se invierte deciden también que producir. Pero aquello que les llevará a tomar la decisión, es simplemente el mercado, ese mercado cada vez más grande y sin fronteras que globaliza la economía trasformándola en mundial.

Pero ¿qué es la globalización? para tener una idea clara citaremos uno de los conceptos dados por Verónica Ruiz, en su artículo «El Discurso de la Globalización»:

Es un fenómeno que se gesta con la propia aparición del capital, por lo que su naturaleza es fundamentalmente económica, pero con repercusiones sociales, culturales, políticas, etc. y que se caracteriza por aprovechar los diferentes tipos y estados de los mercados mundiales para colocar su producción o capital (bancario, industrial o financiero) donde maximice su ganancia en las mejores condiciones y con la mayor libertad posible para su crecimiento y movilidad.³⁰

Podemos ver que la globalización puede ser descrita como un proceso mundializante o internacionalizante de las relaciones económicas, comerciales, culturales, etc., el que abarca poco a poco a otros ámbitos de la actividad humana.

Como también se desprende del concepto anotado, no cabe duda que el proceso globalizador comenzó y se expandió basándose en el quehacer económico. La actividad de las empresas transnacionales, que diversificaron geo-

tividad de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, los cuales influyen en la adopción, por parte de los países en desarrollo, de medidas políticas y económicas que facilitan la entrada de dichos países en los procesos mundializadores. Verónica Ruiz Arriaga, *El discurso de la globalización*, www.rcci.net/globalizacion/llega/fg109.htm

29. «Las ideas universales, las teorías económico sociales y políticas tienen un sabor a refractarismo. Bolivia comenzó otro ciclo en 1985, su epicentro capitalizador y de cambios profundos entró en 1993. De entonces proviene esta economía de mercado y de apertura al desarrollo liberalizante de las trabas del estatismo» (V. Abecia, *Capitalización crecimiento y desarrollo hacia el siglo XXI*, p. 8).

30. V. Ruiz, *El discurso de la globalización*, www.rcci.net/globalizacion/llega/fg109.htm

gráficamente la producción, puede ser considerada como el paso inicial de este proceso.

A decir de Ruiz, uno de los factores que influyó en el desarrollo de la globalización, es el impresionante incremento de las transacciones comerciales en las últimas décadas del siglo XX. Los volúmenes de bienes y servicios comercializados alrededor del mundo se triplicaron en la década de los noventa con relación a la década de los sesenta. Siendo su característica el comercio intrafirmas, es decir, el realizado entre las empresas transnacionales, el cual abarca cerca del cincuenta por ciento del comercio mundial. Esta situación le lleva a afirmar que la globalización, entendida como un proceso que incrementa y profundiza las relaciones internacionales en lo que hace a las relaciones económicas y comerciales, es un proceso que ha utilizado las políticas privatizadoras y capitalizadoras como medio para penetrar e internacionalizar las economías de los países sudamericanos.³¹

Por otra parte, esta internacionalización de las relaciones económicas se ha visto favorecida por la celebración de numerosos convenios y tratados de libre comercio entre los diferentes países del mundo, tales como el TLC. Los procesos de integración, como la Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones o el MERCOSUR, también han influido favorablemente en la promoción de los procesos económicos a escala internacional.

Pero de qué manera actúa la globalización en una economía local; actúa mediante la adopción de medidas que propugnan el libre comercio, la eliminación de subvenciones a las empresas nacionales, lo que permite la entrada de empresas y capitales extranjeros a competir en los mercados nacionales, y en general a través de medidas de ajuste estructural como la reforma de los sistemas tributarios, el cambio de los sistemas de seguridad social y las políticas de privatización de las empresas públicas, que se adoptaron en la mayoría de los países de América Latina a partir de la década de los ochenta.

En Bolivia a partir de 1985, como en el resto del contexto sudamericano, también se implementaron las medidas de ajuste o reforma, estas medidas incluyeron las ya citadas reforma tributaria, privatización y reforma del sistema de seguridad social, con el contraste de que la primera se efectuó de manera temprana y las otras dos de forma tardía respecto a los demás países de Sudamérica.

Sobre la base de lo anotado, podemos señalar que la capitalización es un proceso que emerge de la globalización económica; es un instrumento por el cual se abren las fronteras y barreras nacionales a las inversiones extranjeras, permitiendo que empresas transnacionales adquieran parte de las empresas estatales a ser capitalizadas.

31. V. Ruiz, *ibídem*.

Entendiendo a la globalización como un fenómeno que mundializa las corrientes imperantes o dominantes en todas las ramas y ámbitos del saber humano, se puede decir que la capitalización está vinculada estrechamente a la globalización de la economía, en el sentido que ésta, a través del Derecho,³² impulsó este programa como un método de inserción de la economía boliviana en la mundial y principalmente como un medio de inserción del capital internacional en la economía local.

Podemos concluir este apartado señalando, que la globalización sin duda alguna se vincula directamente con el capital, y con la libre circulación de capitales alrededor del mundo, en este sentido la capitalización como instrumento de la globalización promovió la entrada de capitales transnacionales en la economía boliviana, así como la privatización lo hizo en la economía latinoamericana.³³

32. El Derecho es una rama del saber humano, que si bien no tan aceleradamente como la economía, también se ha visto alcanzada por la corriente globalizadora, al respecto podemos citar los criterios de dos autores sobre el tema:

Siguiendo a Ernesto Grun podemos señalar que existen diversos fenómenos de globalización, que se presentan en diversas áreas como la económica, la cultural, la de las enfermedades, etc., que se encuentran interrelacionados; hecho que hace aparecer una gran complicación, porque las globalizaciones avanzan con velocidades diferentes. En el caso del derecho que siempre suele ir a la zaga de los fenómenos económicos y sociales, señala el autor, puede decirse que recién nos encontramos en los prolegómenos de este proceso, y cita a Benjamin R. Barber, quien sostiene que no hay tal globalización del Derecho pero que, sin embargo hay poderosas fuerzas de globalización actuando en el mundo moderno y ellas están arrasando consigo al Derecho. Ernesto Grun, *La globalización del Derecho*, <http://www.intermediacion.com/cibernetica.htm>

Para ver algo más de la influencia de la globalización en el Derecho, podemos citar lo dicho por Jorge Witker cuando señala: El proceso de globalización económica que ubica a la empresa como protagonista fundamental en la sociedad contemporánea, determina en el campo del derecho cambios y mutaciones significativas. En efecto, los impulsores generales de la globalización impactan la normatividad jurídica y el nuevo derecho económico —un verdadero derecho de la competencia— se expresa en cuatro grandes vertientes:

- a) Impulsores del mercado,
- b) Impulsores de costos,
- c) Impulsores gubernamentales,
- d) Impulsores competitivos.

Estos cuatro impulsores de la globalización contemporánea están cambiando los viejos paradigmas del derecho moderno, que lejos de soberanías estancas, se apresta a desterritorializar sus bases conceptuales y orientar la mirada a costumbres mercantiles menos formales y a buscarlas vía arbitraje y conciliaciones. Se habla incluso de una tendencia privatizadora de la justicia. Jorge Witker, *La globalización económica y el Derecho*, documento publicado en internet.

33. A decir de Federico García Morales, en América Latina la «globalización» tiene una expresión en la «privatización» que en pocos años ha transferido el control de la producción al sector privado de este continente. Este movimiento se ha transnacionalizado y ha implicado el traspaso de propiedad social, entre 1990 y 1996, por un precio calculado en 72 mil mdd. Fe-

4. LA PRIVATIZACIÓN, MEDIDA NECESARIA PARA COMPRENDER LA CAPITALIZACIÓN

¿Qué es la Privatización?

De manera general, al hablar de privatización, siempre lo haremos refiriéndonos a la política pública de reforma estructural por la cual se transfieren las Empresas Públicas al sector privado.

Entendiendo el sector privado, como el sector de la economía en el que actúan agentes económicos independientes del Estado y sus instituciones, sean personas individuales o colectivas, vale decir empresas, corporaciones, transnacionales, consorcios o grupos. Estos intervienen en la vida económica de un país, a través de denominaciones jurídicas como la de sociedad de responsabilidad limitada o sociedad anónima.

Ahora bien, qué es privatizar o privatización, podríamos decir que en sentido amplio es toda intervención de agentes económicos privados en sectores de la economía en los que antes operaba el Estado.

En el trabajo *La capitalización 5 años después*,³⁴ se sostiene que existen autores que definen la privatización como la transferencia total o parcial de las empresas públicas a agentes privados; otros que la definen como la transferencia de las tareas públicas al sector privado; y los terceros que la definen como cualquier iniciativa para reemplazar la gestión tradicional de los organismos públicos por una gestión basada en criterios de mercado.

Remitiéndonos al concepto que proporciona Barra, citado por Eduardo Rodríguez,³⁵ diremos que «privatizar es transmitir la titularidad de los medios de producción o de la competencia para ejercer determinada actividad del sector público al sector privado. Hay privatización cuando la actividad o la competencia para ejercerla dejan de ser públicas».

Existen diversos tipos de privatización o formas de hacer la privatización; sujetándonos a la división que hace Brada,³⁶ al describir los procesos de

derico García Morales, *Las privatizaciones en América Latina*, www.rcci.net/globalización/2001/fg037.htm

34. Luis Fernando Salinas Gamarra, Xavier Fernando Lema Pabón y Lourdes Marcela Espinoza Vásquez, *La capitalización 5 años después: realidades y desafíos*, La Paz, Fundación Milenio, 2002, 1a. ed., p. 15.

35. R.C. Barra, *La concesión de obras y de servicio público en el proceso de privatización*, s.l., 1991, p. 28, citado por Eduardo Rodríguez Chirillo, *Aspectos jurídicos de la privatización de la empresa pública española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1993, p. 20.

36. Josef C. Brada, «Capitalización en Bolivia y privatización en Europa del Este», en Margaret H. Peirce, edit., *Capitalización el modelo boliviano de reforma social y económica*, pp. 282-288.

privatización utilizados en Europa del Este, diremos que existe la privatización a través de restitución, la privatización a través de la venta de propiedad estatal y privatización masiva o privatización por vales.

La primera o Privatización a través de Restitución consiste en que, en aquellos países donde existían ex propietarios y les era posible demostrar su antigua propiedad, podían restituirse lo que el Estado les había expropiado. Fueron principalmente bienes raíces y terrenos los que se restituyeron.

En Bolivia este tipo de privatización no era posible, puesto que la mayor parte de las empresas que podían privatizarse nacieron como estatales, es decir, antes no existían; además, nunca se propuso una devolución de los bienes que alguna vez fueron expropiados o nacionalizados.

La segunda o Privatización a través de la Venta de Propiedad Estatal, consistente en la enajenación de los activos industriales, los cuales en los países de Europa del Este fueron creados como propiedad estatal, por lo tanto no había antiguos dueños a quienes restituírseles. Este tipo de enajenación también implicó ventas a trabajadores o administradores a tasas favorables.

En Bolivia este tipo de privatización si se aplicó, como que efectivamente muchos activos estatales se han transferido de esta manera, adjudicándose la propiedad de los mismos no solo a empresarios privados, sino también a trabajadores.

La tercera o Privatización Masiva o Privatización por Vales, consiste en que ciudadanos que califiquen podrán utilizar vales distribuidos gratuitamente o vendidos a un costo nominal, para competir por acciones de empresas estatales y por otros activos que estén siendo privatizados.

La calificación de los ciudadanos tiene que ver con la edad de las personas, por ejemplo en Bolivia al tratar la capitalización veremos, que son beneficiarios del proceso de capitalización las personas que al 31 de diciembre de 1995 hubieran cumplido 21 años.

Otra clasificación de las técnicas o modalidades jurídicas de la privatización, es la que hacen Gómez Acebo & Pombo, quienes diferencian cuatro modalidades: la primera, a través del mercado financiero; la segunda, venta fuera del mercado financiero o bursátil; la tercera, que es una combinación de las dos anteriores, llamada la técnica de los núcleos estables o núcleos duros; y la cuarta, la venta a los trabajadores.³⁷

Se puede señalar que las privatizaciones surgen como una respuesta o propuesta del Consenso de Washington, que propugnaba el modelo economi-

37. Gómez Acebo & Pombo Abogados, *Teoría y práctica de las privatizaciones*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, pp. 84-101.

co neoliberal, «a la declinación del capitalismo de Estado que colapsó con la crisis de la deuda de principios de los ochenta».³⁸

En general, en todos los países latinoamericanos que han llevado adelante procesos de transferencia de sus empresas estatales al sector privado, aparece como una constante, la crítica a la falta de transparencia de dichos procesos, anotando a la privatización como una causal de corrupción.³⁹

La Privatización en Bolivia

De acuerdo a lo que señala Requena,⁴⁰ el diseño de la estrategia de privatización fue realizado con el apoyo técnico y el financiamiento del PNUD, USAID y el Banco Mundial, pero la discusión sobre la decisión de privatizar y la forma de hacerlo no generó consenso, ya que existían criterios diferentes respecto al rol que debía tener el sector público en el modelo de desarrollo, imponiéndose al fin el punto de vista del gobierno y el sector privado, iniciándose recién en 1992 el proceso de transferencia de la propiedad de las empresas estatales.

El proceso de privatización tuvo su origen en una serie de decretos supremos que dispusieron la creación de la Comisión de Evaluación de la Empresa Pública, así como de su Comité Ejecutivo y de la Unidad Ejecutora del Reordenamiento de la empresa pública; sin embargo, formalmente se inicia a partir de la publicación de la *Ley No. 1330*⁴¹ que en su artículo 1 estableció:

Se autoriza a las instituciones, entidades y empresas del sector público enajenar los activos bienes, valores, acciones y derechos de su propiedad y transferirlos a personas naturales y colectivas nacionales o extranjeras, o aportar los mismos a la constitución de nuevas sociedades anónimas mixtas.

38. «El marco histórico de las privatizaciones se construye en América Latina en un período que se señala por la fuerte expansión de la deuda y de reforzamiento de formas de acumulación primitiva al servicio de la acumulación ampliada. Construcción que lleva a enfatizar las políticas monetarias y la independencia del capital con relación a otros factores.» Federico García Morales, *Las privatizaciones en América Latina*, s.l., s.e., s.f., documento publicado en internet.

39. «La ola privatizadora se vincula estrechamente al problema del endeudamiento y ha ido acorralando a las políticas fiscales en esta línea de 'soluciones' que ha dado su contribución a las corrupciones locales, y ocasión al apareamiento de un puñado de potentados latinoamericanos en las listas de billonarios de Forbes. Desde luego, el más rico de todos, Slim, que utilizando su amistad con el presidente Salinas de México se adjudicó Telmex. O los holdings de Chile (Enersis, Matte, Cruzat, Luksic) que se engendraron y crecieron a partir de su colaboración con la dictadura de Pinochet. Siempre, en Argentina, en Bolivia, en Perú, el sistema privatizador fue un escándalo. Pero un escándalo auspiciado.» (Federico García Morales, *ibídem*).

40. M. Requena, *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia*, p. 19.

41. Ley No. 1330 de 24 de abril de 1992, Ley de Privatización, La Paz, U.P.S. Editorial, 2002.

Así, la privatización boliviana consistió en una autorización a las entidades públicas para transferir sus activos, pero también para aportarlos a la constitución de sociedades de economía mixta, figura jurídica que constituyó, como veremos posteriormente, el paso inicial del proceso de capitalización. De ahí, podemos señalar que la Ley de Privatización, si bien no expresamente, ya contenía el concepto base de la capitalización.

La privatización de las empresas públicas bolivianas pretendía lograr que su administración por parte del sector privado, además de mejorar y promover la competencia en la economía, produzca y libere recursos que el Estado podría destinar a la inversión social e infraestructura, es por eso que el artículo 7 de la Ley señaló:

Los recursos netos obtenidos por la venta de los activos, bienes, valores y acciones de propiedad de las empresas públicas departamentales deberán ser destinadas a proyectos de inversión social del departamento donde se encuentren ubicadas.

Los recursos provenientes de la venta de las empresas públicas pertenecientes al Gobierno Central, serán programados en el presupuesto de inversión pública.

En ambos casos, se priorizará la inversión dirigida al área social en los grupos de extrema pobreza y en ningún caso los recursos provenientes de la venta de las entidades, instituciones y empresas del sector público podrán ser destinados ni utilizados como fuente de financiamiento del gasto corriente del sector público.

Por otra parte, el artículo 2 de la Ley de Privatización dispuso:

La privatización de las entidades públicas de servicios no sujetas a libre competencia, deberá someterse a un procedimiento especial cuya reglamentación expresa tomará en cuenta las disposiciones legales que sean necesarias.

Como observamos, la Ley estableció una especie de reserva en cuanto a las empresas no sujetas a libre competencia, es decir, respecto a las empresas que operaban monopolios naturales que, como veremos después, son en su mayoría las empresas que se capitalizaron.⁴²

A partir de lo dicho, podemos hablar de una relación entre las leyes de privatización y capitalización, o más bien de una complementariedad de la segunda respecto a la primera, ya que en los hechos, con la capitalización se dis-

42. A decir de Barrios, en esta primera fase, fueron privatizadas empresas que operaban en mercados competitivos, mientras que con la capitalización se transferirían las llamadas empresas monopólicas. Xavier Barrios Suvelza, *La privatización en Bolivia*, Sucre, Centro de Ingeniería en Proyectos Regionales, Económicos y Sociales (CIPRES), 1994, p. 72.

puso la privatización de las empresas que debían someterse a un procedimiento especial.

El artículo 4 de la Ley, al establecer los procedimientos, a través de los cuales se privatizarían las empresas estatales, indicó:

Las transferencias a que se refiere la presente Ley, se efectuarán necesariamente mediante licitaciones públicas, subasta o puja abierta, o a través de las bolsas de valores, proporcionando para ello la información adecuada que permita una amplia participación de los interesados y que se asegure la transferencia e idoneidad del proceso.

La Ley de Privatización fue complementada por el Decreto Supremo No. 23991, que dispuso el reordenamiento de todas las empresas y entidades del sector público, y por la Resolución Suprema No. 215521 que estableció los procedimientos para la ejecución de dicho reordenamiento.⁴³

La privatización fue la medida que más obstáculos enfrentó al ser aplicada,⁴⁴ ya que en ella se encuentra implícito un aspecto central del nuevo modelo de desarrollo: los roles del Estado y del sector privado.

En los hechos, las empresas privatizadas en el período 1992-1994 fueron algunas de las fábricas y los hoteles que el Estado poseía a través de las prefecturas y de las corporaciones regionales de desarrollo, habiendo transferido la totalidad de la propiedad de dichas empresas al sector privado, algunas a empresarios privados nacionales o extranjeros y otras a los mismos trabajadores.

En total, en el período de 1992 a 1997 se transfirieron 37 empresas por un monto de US \$ 76.481.025.⁴⁵

Cabe aclarar, que paralelamente al desarrollo del proceso de capitalización a partir de 1994, la privatización en su modelo inicial, continuó siendo aplicada por el gobierno para la transferencia de empresas estatales al sector privado, prueba de ello es que el Decreto Reglamentario a la Ley de Privatización data de 1995.

43. José Baldívía Urdininea, «La capitalización, apuntes para una evaluación», en Fundación Milenio, comp., *Las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz, Fundación Milenio, 1998, p. 121.

44. «En los últimos 10 años, los ejecutores de la política económica han estado de acuerdo en las medidas para implementar el ajuste y estabilización, pero en lo referente al futuro de las empresas públicas, claramente no ha habido unanimidad» (M. Requena, *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia*, p. 13).

«Entre las medidas titulares y más controvertidas de reforma estatal y reestructuración económica contemporánea está, sin lugar a dudas, la privatización» (F. Barrios, *La privatización en Bolivia*, p. 72).

45. J. Baldívía, «La capitalización, apuntes para una evaluación», p. 122.

CAPÍTULO II

La Capitalización

1. ¿QUÉ ES LA CAPITALIZACIÓN?

Diremos que la Capitalización es una forma de privatización –que de cierta manera ya fue contemplada en la Ley de Privatización, como señalamos–, por supuesto una forma más compleja y con matices que la hacen diferenciable de la privatización tradicional, pero en el fondo constituye una transferencia de propiedad pública a manos privadas.¹

La capitalización fue un proyecto económico político aplicado por el gobierno de 1993 a 1997, como una medida alternativa a la privatización de las empresas estatales. Formaba parte de un programa de gobierno, conocido como el Plan de Todos.

El proyecto inicial contemplaba que el 51% de las acciones de las empresas estatales quedaría en manos del pueblo boliviano y que el restante 49% debía ser transferido a capitales privados nacionales o extranjeros, con el objetivo de atraer la inversión privada y reactivar la economía.²

Lo cierto es que transferir sólo el 49% de las acciones de las empresas resultaba poco atractivo para los inversionistas, dado el riesgo de no poder controlar la administración efectiva de las empresas.

Es así, que de acuerdo al artículo 4 de la Ley No. 1544 de 21 de marzo de 1994, Ley de Capitalización, este proceso supuso la transferencia del 50% de las acciones de las empresas antes públicas al sector privado.

1. «La capitalización al igual que las experiencias de privatización en las economías desarrolladas de Europa Occidental (Gran Bretaña, Francia y España, entre otros) y de las economías en desarrollo de América Latina (Chile, Argentina y Perú, entre otros) se refiere al cambio de propiedad de los medios de producción, entendidos éstos, como las empresas públicas. Este fenómeno social está relacionado a los ciclos económicos de las sociedades capitalistas y a los cambios en el equilibrio entre las esferas pública y privada, que a su vez, influyen en dimensiones socio-políticas tales como la conformación de coaliciones y el rediseño de instituciones públicas y privadas» (E. Larrazábal y V. H. de la Barra, *Capitalización y pensiones...*, p. 1).
2. Plan de Todos, 1992.

La capitalización de las sociedades de economía mixta se realizará por el incremento de su capital mediante nuevos aportes provenientes de inversionistas privados, nacionales y/o extranjeros.

Las acciones representativas de estos nuevos aportes, en ningún caso, podrán exceder del total de las acciones emitidas por las sociedades de economía mixta objeto de la capitalización.

Los inversionistas privados, nacionales y/o extranjeros a que se refiere este artículo serán seleccionados y los montos de sus aportes determinados a través de la licitación pública internacional.

Los inversionistas y/o administradores de las empresas capitalizadas bajo las disposiciones de la presente Ley, suscribirán un contrato de administración con la sociedad de economía mixta respectiva, en el que se especificará que éstos no podrán, directa o indirectamente, adquirir de terceros, acciones de esas sociedades que superen el cincuenta por ciento del total de las acciones en circulación, mientras dicho contrato de administración se encuentre vigente.

El restante 50% de las acciones fue transferido al pueblo boliviano, tal como lo estableció el artículo 6 de la Ley de Capitalización:

Autorízase al Poder Ejecutivo a transferir a título gratuito, en beneficio de los ciudadanos bolivianos residentes en el país y que al 31 de diciembre de 1995 hubiesen alcanzado la mayoría de edad, las acciones de propiedad del Estado en las sociedades de economía mixta que hubiesen sido capitalizadas del modo establecido en el artículo cuarto de esta Ley.

Este artículo tiene estrecha relación con lo señalado por el artículo 3 de la Ley No. 1732 (Ley de Pensiones) de 29 de noviembre de 1996, que al referirse al destino de los recursos de la capitalización decía:

Los recursos provenientes de las acciones de propiedad del Estado en las empresas capitalizadas, *transferidas* en beneficio de los ciudadanos bolivianos especificados en el artículo 6 de la Ley de Capitalización, serán destinados al pago de una anualidad vitalicia denominada Bono Solidario (BONOSOL), y al pago de gastos funerarios, de conformidad a la presente Ley.

Además del BONOSOL, la Ley de Pensiones creó otro beneficio que sería financiado con los recursos provenientes de la capitalización, «los gastos funerarios»³ consistentes en el pago por una sola vez, a favor de la persona que acredite haber efectuado los gastos funerarios del afiliado, de una suma de dinero con mantenimiento de valor respecto al dólar estadounidense.

3. Artículo 12 de la Ley No. 1732 de 29 de noviembre de 1996, modificado por el artículo 67 A.1.2 de la Ley de Propiedad y Crédito Público.

2. METODOLOGÍA DE LA CAPITALIZACIÓN

¿Cómo se aplicó la capitalización? Primero, *las empresas públicas fueron transformadas en Sociedades Anónimas Mixtas (SAM)*. Al efecto, se propuso a los trabajadores la suscripción de acciones de cada empresa hasta el monto equivalente a sus beneficios sociales, tal como lo dispuso el artículo 1 de la Ley.

Autorízase al Poder Ejecutivo a aportar los activos y/o derechos de las empresas públicas, para la integración del capital pagado en la constitución de nuevas sociedades de economía mixta.

A los trabajadores de cada una de estas empresas, se les propondrá suscribir acciones para la constitución de la respectiva sociedad de economía mixta, hasta el monto de sus beneficios sociales.

Al transformar las empresas estatales en sociedades de economía mixta, la Ley incluye a estas en el marco normativo establecido en el Código de Comercio, que en su artículo 424⁴ describe a la *Sociedad de Economía Mixta como la formada por el Estado y el capital privado*, para la explotación de empresas que tienen por finalidad el interés colectivo o el desarrollo de actividades industriales, comerciales o de servicios, disponiendo en su artículo 425⁵ que las SAM son personas de derecho privado, sujetas a las normas que rigen a las sociedades anónimas.⁶

En este punto cabe aclarar, que la suscripción de acciones por parte de los trabajadores, hasta el monto de sus beneficios sociales, no implicaba la pérdida de éstos, sino solamente constituía un monto referencial para la compra de acciones.

4. Artículo 424. Son sociedades de economía mixta las formadas entre el Estado, prefecturas, municipalidades, corporaciones, empresas públicas u otras entidades dependientes del Estado y el capital privado, para la explotación de empresas que tengan por finalidad el interés colectivo o la implantación, el fomento, o el desarrollo de actividades industriales, comerciales o de servicios.
5. Artículo 425. Las sociedades de economía mixta son personas de derecho privado y, salvo las disposiciones especiales establecidas en el presente capítulo, estarán sujetas a las normas que rigen la constitución y el desenvolvimiento de las sociedades anónimas.
6. Al respecto, Marcelo Vaca Guzmán señala: «No existen disposiciones legales en nuestro ordenamiento jurídico que permitan la emisión de acciones de una empresa pública, por lo que no fue posible obviar esta primera etapa de conversión de las empresas del Estado en sociedades de economía mixta, como un paso previo a su capitalización». Marcelo Vaca Guzmán, «Capitalización y sistema de regulación sectorial en Bolivia: marco regulatorio», en César Montaña, edit., *Temas especiales de derecho económico*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2003, p. 170.

El artículo 2 de la Ley de Capitalización dispuso cuales eran las empresas públicas que serían capitalizadas.

Autorízase y apruébense los acuerdos requeridos para la conversión en sociedades de economía mixta, de acuerdo a disposiciones en vigencia, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y Empresa Metalúrgica Vinto, que especifiquen como *aportes del Estado el valor en libros* del patrimonio de dichas empresas.

El domicilio de las sociedades de economía mixta se fijará en la República de Bolivia.

Este artículo, autoriza todos los emprendimientos que se realicen para el efecto –la transformación– y establece como aporte del Estado el valor en libros que tenían las empresas estatales. Esta última medida muy resistida, puesto que según varios críticos de la capitalización, el valor en libros es inferior al valor comercial.

El paso siguiente en la metodología del proceso de capitalización supuso, valga la redundancia, la capitalización de las sociedades de economía mixta, para lo cual se emitió una cantidad de acciones igual a la que tenía cada SAM, buscando venderlas a un socio estratégico que se adjudicaría el 50% del total de las acciones, tal como lo dispuso el ya transcrito artículo 4 de la Ley.

Recalquemos que el inversionista estratégico sólo podía adquirir, como máximo, el total de las acciones emitidas por las SAM, y que no podrían adquirir acciones de terceros durante la vigencia del contrato de administración.⁷

Para el efecto señalado, se licitó internacionalmente la venta de las acciones emitidas y la administración de las empresas. En los términos de referencia se establecieron requisitos mínimos que debían cumplir los potenciales proponentes.

La etapa de selección estaba compuesta de cuatro fases: pre-calificación, calificación, ofertas económicas y cierre. La pre-calificación consistía en presentación de credenciales y la evaluación que realizaba la comisión de calificación, la cual emitía una resolución de calificación y notificaba a los proponentes calificados. Estos debían cumplir requisitos de capacidad técnica, eficiencia, calidad, solvencia financiera, entre otros.⁸

7. Artículo 4, Ley No. 1544 de 21 de marzo de 1994.

8. Ministerio de Capitalización, *Capitalización, la reforma social y económica de Bolivia*, La Paz, s.e., 1997.

Superada la fase de calificación, se convocaba a los proponentes calificados a presentar las ofertas de inversión. Esta presentación, la apertura de sobres y la adjudicación, a quien realizara la mayor oferta, se la hizo en acto público televisado.

La adjudicación al proponente seleccionado se realizó una vez que culminó el acto de apertura de ofertas económicas, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Capitalización dicha adjudicación se efectuó mediante decreto supremo, instrumento legal que al ser emitido directamente por el Poder Ejecutivo no requiere de consenso parlamentario, agilizando de esa manera la transferencia de las SAM.

El Poder Ejecutivo dispondrá, mediante Decreto Supremo, la capitalización de cada una de las sociedades de economía mixta constituidas según lo prescrito por la presente Ley, *o de aquellas sociedades de economía mixta ya existentes*.⁹

De acuerdo al artículo 5 del a Ley, la transferencia de los pasivos de las SAM al Tesoro General de la Nación, con el argumento de optimizar la capitalización, también se hizo mediante decreto supremo.

Con la finalidad de optimizar el proceso de capitalización, los pasivos de las sociedades de economía mixta sujetas a dicho proceso, podrán ser transferidos, total o parcialmente, mediante Decreto Supremo, al Tesoro General de la Nación a tiempo de producirse la capitalización de las mismas.

El servicio de estas deudas será consignado en la respectiva ley de presupuestos.

Este artículo generó mucha oposición, puesto que el Estado asumía los pasivos de las empresas, cuando precisamente la capitalización era implementaba para que el Estado deje de perder recursos en el mantenimiento de empresas deficitarias.

A decir de José Baldivia Urdininea¹⁰ el proceso de capitalización tuvo ocho pasos fundamentales, a saber:

- Determinación del valor en libros de cada una de las empresas a ser capitalizadas.
- Conversión de cada una de las empresas en una o más SAM.
- Incremento del capital de las SAM, mediante la emisión de nuevas acciones.

9. Hay que recordar que el Lloyd Aéreo Boliviano ya era una SAM, por eso la parte final del artículo hace referencia a las sociedades de economía mixta ya existentes.

10. J. Baldivia, «La capitalización, apuntes para una evaluación», pp. 88-93.

- Licitación Pública Internacional del 50% de las acciones (Implicaba: pre-calificación, oferta económica y cierre).
- Pago al contado del monto de la oferta económica por parte de los inversionistas (en este punto cabe hacer la aclarar que el monto ofertado por los inversionistas, se los destinaba a la inversión en la empresa y no era desembolsado al gobierno).
- Transferencia de las acciones del Estado al banco fiduciario CITY-TRUST LIMITED.
- Administración de las empresas capitalizadas por parte del socio estratégico.
- *Regulación, control y supervisión por parte del SIRESE.*

Para la capitalización de cada una de las empresas, previamente al proceso de licitación y adjudicación, se conformaron grupos de trabajo compuestos en su generalidad de un banco de inversión, asesores legales y de asesores estratégicos, los cuales se encargaron de hacer los estudios de factibilidad, de elaborar los pliegos de especificaciones y los modelos de contratos de suscripción de acciones y de asociación.¹¹

Una vez conformadas las nuevas empresas, a partir de lo estipulado en el artículo 45 (Composición y Forma de Elección) del Capítulo II (Directorio) de los Estatutos contemplados en el Anexo 2 de los contratos de suscripción de acciones, y en el numeral 5.1 (Composición del Directorio) de la Cláusula Quinta (Administración de la Sociedad) de los contratos de administración, se estableció un directorio en cada una de ellas, constituido por 7 directores titulares y 7 suplentes, además por 3 síndicos titulares y 3 suplentes.¹²

Valga señalar, que el contrato de suscripción de acciones de cada empresa, respecto a la forma de elección de los directores, se remitió a lo establecido en el artículo 316 del Código de Comercio Boliviano, el cual señala que los accionistas minoritarios, que representen por lo menos el veinte por ciento del capital social con derecho a voto, tienen derecho a designar un tercio de los directores.

Por empresa capitalizada las AFP designan, en representación de los bolivianos, tres directores titulares, un síndico y sus respectivos suplentes,¹³ teniendo las capitalizadoras mayoría absoluta en todos los directorios.

11. Por ejemplo, en el caso de YPFB, se contrató como Banco de Inversiones al Salomon Brothers de N. Y., como estudio jurídico Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld, y la valorización técnica y financiera de los activos estuvo a cargo de Muse, Stancil Company Dallas (Ministerio de Capitalización, *Capitalización, la reforma social y económica de Bolivia*, p. 95).

12. Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, *Los documentos de la capitalización (CD)*, La Paz, 2004.

13. «Hasta ahora, los directores que representan a los bolivianos en las capitalizadas eran designados a dedo por las AFP's y no daban cuenta de sus actos a nadie.» Juan Gabriel Pérez Ro-

Posteriormente, el tema de los directores, uno de los más controvertidos y problemáticos, fue objeto de revisión. En efecto, con la Ley No. 2427 de 28 de noviembre de 2002, que se llamó Ley BONOSOL, se modificó la forma de designación de los directores y los requisitos que estos deberían cumplir.¹⁴

Así, la Ley BONOSOL establece que los directores y síndicos nombrados en las empresas deben mantener independencia del socio capitalizador, de quienes controlen la administración de las empresas o de las AFP.¹⁵

La nueva normativa dispone que los directores deben presentar informes mensuales a la AFP sobre la labor que desempeñan, a su vez estas últimas deben presentar informes a la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros y, al menos trimestralmente, al Congreso Nacional.¹⁶

Otro de los aspectos importantes introducidos por la Ley del BONOSOL, es la designación de un Comité de Auditoría conformado por tres miembros independientes, dos de los cuales serán obligatoriamente directores que representen a los socios bolivianos,¹⁷ que podrá examinar los estados financieros y proponer la designación de auditores externos.

Posteriormente, el Decreto Supremo No. 27293 de 20 de diciembre de 2003, reglamentó los requisitos para la elección y obligaciones de los directores y síndicos de las empresas capitalizadas y las mayorías relativas.

3. ¿CAPITALIZACIÓN UNA FORMA DE PRIVATIZACIÓN?

Podemos indicar que la capitalización es una forma de privatización pues por un lado, se transfiere 50% de las acciones a un inversor privado, el que pasa a ser dueño de ese paquete accionario teniendo para si la influencia

que, «Débil esquema frenó control a las capitalizadas», Sección Negocios *La Prensa*, La Paz, 1 de diciembre de 2002, pp. 4c-5c.

14. El artículo 16 de la Ley establece que las sociedades en las que los fondos de pensiones participen con al menos el 20% del capital social, los directores y síndicos propuestos por las AFP deben ser bolivianos de origen, tener reconocida capacidad e idoneidad, no tener auto final de instrucción en materia penal, o resolución que atribuya responsabilidad administrativa o civil.

15. Xavier Estensoro, superintendente de Pensiones Valores y Seguros, en *La Prensa* de 1 de diciembre de 2002, al respecto señaló: «Muchos de los directores de las AFP son empleados de estas empresas».

16. Artículo 17, Ley No. 2427 de 28 de noviembre de 2002.

17. Artículo 21, *ibídem*.

dominante en la administración,¹⁸ y por otro, el restante 50% de las acciones pasa a manos de los ciudadanos bolivianos, que en definitiva constituyen entes privados.

Según Barrios, la capitalización es una forma de privatización y se destaca frente a las modalidades estándar de ella, por ser una privatización de alteración productiva y de venta triangular.¹⁹

Desde el punto de vista de sus impulsores, la capitalización «no supuso la enajenación de las empresas estatales», sino más bien el que inversionistas privados se comprometían a invertir un determinado monto de capital en la empresa, obteniendo para sí el 50% del paquete accionario y la potestad de administración, operación por la cual el gobierno no recibió un monto de dinero, por lo tanto no podría considerarse una venta.

Ahora bien, parece insulso considerar que la capitalización no es una enajenación, pues si bien el TGN no recibe nada a cambio de la transferencia, es porque el dinero comprometido se destina a otro fin, la inversión en la misma empresa, que si bien se constituye en un fin diferente al que tuvo el dinero en las privatizaciones, en ningún momento desvirtúa el carácter de enajenación de la operación, ya que el inversor recibe a cambio de lo que aporta el 50% de las acciones. Lo contrario, nos llevaría a pensar que se trata de una transferencia gratuita.

A decir de Carol Graham «El programa de capitalización boliviano es un enfoque excepcionalmente innovador, que combina tres objetivos: privatización, reforma de la seguridad social y la ampliación de la base de beneficiarios en el proceso de transición hacia el mercado».²⁰

Como observamos el primer y principal objetivo que reconoce la autora, es el vinculado con la privatización, es decir, con el proceso de transferencia de la propiedad estatal.

18. Siguiendo a Rodríguez que se refiere a la teoría de la influencia dominante relacionada con las posiciones que se tienen sobre el tema en el derecho anglosajón, tendremos que la privatización de una empresa pública consiste «...en la transferencia de la influencia dominante de los poderes públicos sobre una empresa a la titularidad privada». Eduardo Rodríguez Chirillo, *Aspectos jurídicos de la privatización de la empresa pública española*, pp. 19-24.

19. F. Barrios, *La privatización en Bolivia*, p. 3.

20. Carol Graham, «Apoyo a las reformas de mercado en Bolivia: los programas de capitalización y participación popular», en Margaret H. Peirce, edit., *Capitalización el modelo boliviano de reforma social y económica*, p. 32.

4. ¿POR QUÉ CAPITALIZAR Y NO PRIVATIZAR?

¿Por qué en Bolivia optamos por la capitalización de las empresas que se constituían en agentes monopólicos, cuando que ya existía la norma que disponía la ejecución del programa de privatización?

Primero, debemos recordar que la Ley de Privatización dispuso que las empresas no sujetas a libre competencia serían sometidas a un procedimiento especial; además, se debe tener en cuenta que las empresas e industrias que fueron privatizadas, si bien numéricamente eran más que las capitalizables, no tenían la importancia de estas en la economía.

Partiendo de lo dicho, tenemos que la disyuntiva planteada entre privatización y capitalización, se restringe a las seis empresas estatales más grandes que existían en Bolivia, las que desarrollaban su actividad económica en los sectores que antes se denominaban estratégicos.²¹

Consideramos que el retraso o las dificultades para aplicar el proceso en Bolivia, permitieron apreciar y evaluar el comportamiento que habían seguido las privatizaciones en otros países.

Al tener conciencia de los problemas que se presentaron en América Latina al privatizar empresas públicas, se optó por un modelo alternativo para restringir la participación del Estado en el sector productivo de bienes y servicios, de manera que el proceso no sea mal visto por la población.²²

Ejemplos de dichos problemas existen muchos, podemos recurrir al señalado por Abecia que cita a Guillermo Klein,²³ cuando relata que en Argentina al privatizar las telecomunicaciones, el período de transición fue nefasto—desde la licitación hasta la entrega—, pues nadie sabía cual sería su futuro laboral, la empresa se fue destruyendo, 230.000 teléfonos quedaron fuera de

21. El término sectores estratégicos tiene que ver con un visión geopolítica de la economía, desarrollada en América Latina a mediados del siglo XX, la cual sostiene que ciertos sectores de la economía deben estar bajo control estatal o nacional, jamás en manos extranjeras.

22. Graham al hablar de los objetivos de la capitalización señala: «el primero es hacer que la capitalización sea más digerible políticamente, manteniendo el cincuenta por ciento de la participación de las empresas en manos bolivianas, y distribuyendo los dividendos entre todos los bolivianos. El segundo es incrementar el ahorro y la inversión en la economía boliviana, haciendo que los compradores de las empresas paguen por sus acciones con nuevas inversiones en las empresas, y mediante la creación de un nuevo plan privado de pensiones». Carol Graham, «Apoyo a las reformas de mercado en Bolivia: los programas de capitalización y participación popular», p. 26.

23. Guillermo Klein, citado por V. Abecia, *Capitalización crecimiento y desarrollo hacia el siglo XXI*, pp. 48-49.

servicio, las tarifas con la inflación llegaron a nada sin indexación. Por otra parte, cuando llegó la nueva empresa sus tarifas causaron pánico.

Si bien la capitalización es una forma de privatización, la primera no deja de tener marcadas diferencias con la privatización, llamémosla clásica o tradicional, como veremos.

Así tenemos que en la transferencia de las acciones al pueblo boliviano y su administración por las AFP, radica la gran diferencia con la privatización, diferencia que tiene que ver con los resultados, con el componente distributivo de la capitalización.

Con la capitalización, según señala Whitehead, el Estado transfirió la mayor parte de su patrimonio a la ciudadanía, «que obtiene participaciones de manera igualitaria, las cuales serán controladas por dos entidades de administración de pensiones».²⁴

De lo dicho, deriva otra diferencia con la privatización, porque en la capitalización, no se transfiere la totalidad de la propiedad pública estatal al sector privado empresarial mediante el proceso de licitación y adjudicación.

El destino de los recursos marca otra diferencia, en la privatización los recursos obtenidos se dirigen al gasto público (obras públicas o salud y educación), mientras en la capitalización el socio estratégico se compromete a invertir dichos recursos en la misma empresa.²⁵

En la privatización los recursos aportados pasan al Estado y sirven para cubrir el déficit fiscal o para seguir manteniendo subsidios en algunas áreas (el ejemplo es México y lo que sucedió en parte en la Argentina).²⁶

5. POSICIONES EN CONTRA Y A FAVOR

Como toda medida trascendental en la vida económica de un país, la capitalización de las empresas públicas en Bolivia generó un sin fin de posiciones encontradas, defendiendo y criticando la medida.

24. Laurence Whitehead, «Más allá del neoliberalismo: ¿la capitalización boliviana como vía hacia la consecución de los derechos universales y ciudadanos fundamentales?», p. 73.

25. «Una diferencia de la capitalización respecto a la privatización clásica, es que los recursos aportados por el inversionista estratégico se invierten directamente –de acuerdo a un programa de inversión contractual– en la empresa y no van a manos del propietario original (Estado)» (E. Larrazábal y V. H. de la Barra, *Capitalización y pensiones...*, p. 15).

26. V. Abecia, *Capitalización crecimiento y desarrollo hacia el siglo XXI*, p. 45.

(Pablo Ramos)

Entre las posiciones críticas de la capitalización, encontramos la de Pablo Ramos Sánchez, quien en un número de la *Revista Dinámica Económica, Nueva Época*,²⁷ señala como, en su concepto, lo ocurrido con la capitalización es un caso típico de manipulación de expectativas para lograr la aceptación y el respaldo a la medida, mediante el uso de información incompleta y parcializada.

Ramos, crítica la falta de transparencia del proceso, en sentido de que no se informó al público la forma de determinación del precio referencial que sirvió de base para la transferencia de las empresas públicas, calculándose los precios más bajos con el propósito de asegurar la operación y mostrar que se obtenía un precio mayor al calculado. Para esto, señala, se desmembró el patrimonio, enajenando los aspectos y sectores más rentables, dejando para el Estado un patrimonio residual que fue sobrevaluado,²⁸ tomando como precio base el valor en libros, sin tener en cuenta que en las empresas públicas no hay una revalorización permanente y adecuada de los activos fijos, debido a que por lo común no tienen fines de lucro. Además, indica, se dejó de lado el activo intangible de las empresas²⁹ que no siempre aparece cuantificado en el balance de las empresas públicas.

He aquí, indica Ramos, donde se presentan las facetas más oscuras de la capitalización, hay evidencias, continua, de que se usaron procedimientos irregulares a fin de manipular las cifras con el propósito de minimizar el valor en libros, consistiendo dichos procedimientos en desagregar el patrimonio en distintos componentes, diferenciando los rubros o actividades más rentables, dejando como residuales los rubros menos rentables; sin embargo, agrega, la paradoja consistió en que a lo más rentable se imputó valores mínimos y al residuo valores máximos.³⁰

27. Pablo Ramos Sánchez, «Manipulación de las expectativas en el proceso de capitalización», en *Dinámica Económica Nueva Época: revista especializada del Instituto de Investigaciones Económicas*, No. 5, La Paz, 1998, p. 7.

28. *Ibidem*, p. 31.

29. «[...] toda empresa acumula con el correr del tiempo y la experiencia, un activo intangible derivado del prestigio, la calificación de los recursos utilizados y otros factores relacionados con su presencia y participación en el proceso productivo y en el mercado» *Ibidem*, p. 32.

30. Para ejemplificar su posición el autor señala, que en la capitalización de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), se dividió el patrimonio de la empresa, asignando a las centrales generadoras de energía CORANI, HUARACACHI y VALLE HERMOSO, que constituyen lo fundamental del patrimonio de la empresa, un valor de US \$ 96,06 millones, mientras ENDE residual fue valuada en US \$ 302,58 millones, siendo paradójico que el residuo tenga un valor tres veces superior que lo principal. *Ibidem*, p. 32.

Por otra parte señala, que los ejecutores de la capitalización sostuvieron que la disminución de los aportes de YPF y ENTEL al TGN, sería compensada a través de impuestos especiales cuyas recaudaciones representarían un monto igual al de los aportes dejados de percibir, siendo que la realidad mostró que los ingresos del TGN se redujeron significativamente sin esos aportes, que las recaudaciones por impuestos no cubrieron la brecha de ingresos, sumándose además la carga de los pasivos de las empresas, de los cuales el Estado se hizo cargo por disposición del artículo 5 de la Ley de Capitalización. Critica también, el que los contratos con las empresas capitalizadoras fueran elaborados de tal manera, que sólo les aseguraban ventajas, dejando bajo responsabilidad del TGN cualquier deuda que apareciese.³¹

De esa forma explica, que la manipulación de las expectativas resultó eficiente, pues se logró el apoyo de la población con un discurso, el Plan de Todos, y que una vez alcanzado el objetivo electoral el discurso fue cambiado.

(Central Obrera Boliviana)

Los sindicatos de trabajadores representados por la Central Obrera Boliviana (COB), utilizaron una serie de argumentos que en la práctica reflejaban una preocupación ante la posibilidad de perder sus fuentes de trabajo.

Los trabajadores señalaban que la capitalización al igual que la privatización no podía ser un relanzamiento de la empresa privada ya que en realidad el sector privado, por su incapacidad y debilidad, estaba atando nuevamente su desarrollo al sector público, a través de la apropiación de las empresas estatales.³²

Otro de los razonamientos de la COB, era el referido a la desnacionalización del patrimonio estatal, se afirmaba que la apropiación de empresas públicas por parte de las transnacionales afectaría la autonomía de la nación y se retornaría a la superposición del poder económico a la voluntad soberana del Estado.³³

31. Señala como caso paradigmático, el contrato con la empresa que capitalizó el LAB, en el que se estableció que las deudas por beneficios sociales a los trabajadores serían responsabilidad del TGN. «Los trabajadores ganaron un trámite judicial en el que se les reconoce a favor un monto de Bs. 56.568.024 (con indexación y costos representa US \$ 19 millones) que en virtud del contrato tiene que ser pagado por el Tesoro Nacional». *Ibidem*, p. 32.

32. «Este sector privado, que no era capaz de asumir riesgos nuevos, difícilmente podría lograr que las empresas privatizadas sean eficientes y que compitan sin que paralelamente les sea otorgado algún tipo de ventaja» (M. Requena, *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia*, p. 19).

33. M. Requena, *ibidem*, p. 19.

(Juan Cariaga)

Una de las posiciones de mayor apoyo a la capitalización, fue la del economista Juan Cariaga, uno de los gestores del Decreto Supremo No. 21060 y del plan de estabilización aplicado a partir de 1985.

El citado economista, sostenía que la capitalización era un cambio estructural que implicaba la reforma del Estado, puesto que si antes cumplía las funciones de normador, regulador y principal productor, con la medida dejaba de lado el sector productivo para abocarse a las funciones de normador y regulador de la economía solamente.³⁴

Cariaga indicaba que la capitalización no era privatización, pues en la última el Estado vende las empresas y recibe los recursos para gastarlos, mientras en la primera no se vende las empresas, sino se las convierte en Sociedades Anónimas Mixtas con el objeto de incrementar el capital accionario y vender la mitad a los inversores privados, debiendo invertirse los recursos obtenidos cumpliendo un plan de inversión.³⁵

Justificando la capitalización señala, que pese al éxito de las medidas de estabilización aplicadas a partir de 1985, las tasas de crecimiento en las gestiones posteriores, si bien fueron positivas y sostenidas, no fueron lo suficientemente elevadas para solucionar el problema de desempleo y pobreza, siendo necesario lograr mayores tasas de crecimiento en la economía, lo cual sólo se conseguiría incrementando significativamente los niveles de inversión,³⁶ objetivo que con los niveles de ahorro interno que se tenían no era posible, quedando como única alternativa el recurrir a fuentes privadas de financiamiento, presentándose la capitalización como el instrumento adecuado.³⁷

En otra parte de su análisis, anota que no se puede negar que la capitalización tiene un costo fiscal, pues por un lado el Estado no recibirá el producto de la venta y por otro, corresponde que se subrogue la deuda de las empresas, lo cual justifica señalando: «...es lógico, pues cuando se vende un bien hipotecado, con el producto se paga la deuda».³⁸

Por otra parte, señala que la regulación con jurisdicción nacional es imprescindible para que el proceso pueda ejecutarse, se refiere a la creación

34. Juan Cariaga, «La capitalización bajo dos fuegos», en *La Razón*, La Paz, 12 de junio de 1994, pp. 10-11.

35. *Ibidem*, pp. 10-11.

36. «Es posible que en un principio no haya los empleos esperados. Sin embargo, más tarde la masiva inversión tendrá un efecto multiplicador sobre la economía.» *Ibidem*, pp. 10-11.

37. «Por lo tanto, el único vehículo que permitirá el cumplimiento de estas ambiciosas metas es el Programa de Capitalización.» *Ibidem*, pp. 10-11.

38. *Ibidem*, pp. 10-11.

de superintendencias sectoriales y a la regulación sobre todo de las empresas que prestan servicios básicos, por eso la regulación debe estar a cargo de un ente con jurisdicción nacional, de lo contrario, añade, el inversionista tendría que enfrentarse a 300 entidades municipales, que de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades, vigente en ese entonces, ejercían funciones de regulación y fiscalización.

(Carlos Villegas)

El también economista Carlos Villegas en el documento *Capitalización de las Empresas Públicas y Uso de los Recursos de los Bolivianos*, citado por Fernando Kieffer,³⁹ dice que la capitalización tiene el mismo objetivo que la privatización, es decir, transferir a empresas extranjeras la propiedad, administración y control de las empresas estatales; además, indica, *exige un volumen de capital menor que la privatización*, puesto que en ésta la empresa extranjera debe desembolsar, por ejemplo, US \$ 100 millones para adquirir la propiedad, pero como también debe mejorar su eficiencia y productividad debe invertir sumas adicionales, destinando el Estado lo percibido para gastos sociales; en cambio, señala, en la capitalización la empresa extranjera aporta la misma suma, para ser invertida en la misma empresa, sin necesidad de gastos adicionales, en consecuencia el Estado, con tal modalidad, no recibe nada. Lo que demuestra, asevera, que la capitalización es un medio atractivo que exige montos menores de inversión.

Villegas indica, que con la capitalización se entregaron las empresas estratégicas con el añadido de proyectos de expansión estudiados y comprometidos, tal el caso de YPFB, en el que se entregó el principal mercado para la exportación de gas, asegurando a los inversionistas proyectos y mercados para que obtengan elevadas tasas de rentabilidad; lo que no ocurriría con la privatización, añade, en la que se venden los activos y corre a cargo de la iniciativa empresarial la expansión y futuro de la empresa. Además, sigue, *a las capitalizadoras se les concedió años de exclusividad, en lo que hace a la provisión de servicios en el mercado local*, eliminándoles virtuales competidores y permitiendo que con los años de monopolio recuperen sus inversiones.

La crítica más puntual que hace Carlos Villegas, se refiere a que se haya utilizado la capitalización como única alternativa, cuando la globalización permitía emerger nuevas formas de reestructuración de empresas, como las

39. Carlos Villegas Quiroga, *Capitalización de las empresas públicas y uso de los recursos de los bolivianos*, citado por Fernando Kieffer Guzmán, *La capitalización: pese a quien pese, cueste lo que cueste*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados, 2001, p. 153.

alianzas estratégicas, la red de cooperación, las fusiones parciales y el riesgo compartido, entre otras.⁴⁰

(Armando Méndez)

Diferente al anterior, era el análisis que efectuó sobre el proceso, cuando recién se dictó la Ley de Capitalización, el ex presidente del Banco Central de Bolivia Armando Méndez,⁴¹ quien en primera instancia destacaba que la adopción de políticas de ajuste estructural fue la primera tarea que cumplió Bolivia para alcanzar la globalización y modernización, porque ello implicaba que el Estado administre con un mínimo de racionalidad los asuntos públicos.

A partir de lo anotado, señala, viene la privatización de las empresas públicas, ya que no puede haber una economía de mercado moderna si las unidades económicas son públicas,⁴² y describe las etapas de lo que sería la capitalización, indicando que la transformación de las empresas en sociedades anónimas mixtas, era una etapa jurídica técnica necesaria, porque así las empresas mixtas pueden acceder a todo cuanto hace una empresa privada.

Luego, complementa, una vez realizada la licitación pública por la cual se transfiere el 50% al socio inversionista, el Estado se deshace de su propiedad entregándola a los bolivianos a título gratuito, de modo que al transferir su propiedad las empresas se convierten en totalmente privadas.⁴³

Finalmente critica, que la Ley no es clara cuando autoriza al Poder Ejecutivo la transferencia a título gratuito, en beneficio de los ciudadanos bolivianos, de las acciones de propiedad del Estado, pues si se hace una lectura entre líneas, anota, existe un problema de interpretación; «o se está transfiriendo la propiedad de las acciones, o se está transfiriendo sólo el beneficio de la acción».⁴⁴

El primer caso, añade, supone la entrega de la acción a cada uno de los bolivianos, para hacer lo que mejor veamos conveniente, el segundo implica que sólo podemos beneficiarnos con los rendimientos de la acción en *las libretas de capitalización*, que en algún momento se aplicarán.

40. F. Kieffer, *ibidem*, p. 154.

41. Armando Méndez Morales, en el Taller Seminario CIDES-UMSA, citado por Fernando Kieffer Guzmán, *ibidem*, p. 157.

42. F. Kieffer, *ibidem*, p. 158.

43. «...una privatización es simplemente la transferencia de actividades económicas que están en el sector público al sector privado, que sea oneroso o no es un detalle; no es correcto decir que no hay privatización cuando no hay venta...». F. Kieffer, *ibidem*, p. 159.

44. *Ibidem*, p. 160.

Como puede apreciarse, esta crítica se la realizó antes de saber el destino cierto de las acciones de los bolivianos, al final las libretas de capitalización nunca existieron y *los rendimientos de las acciones fueron destinados al pago del BONOSOL*.

Lo que cabe destacar del análisis de Méndez, es la claridad con la que define que la capitalización en el fondo no es más que una privatización, independientemente de los matices particulares que pueda tener.

(Alejandro F. Mercado)

Con el transcurso de los años y la evidencia de los hechos, otro tipo de posiciones son las vertidas respecto a los resultados de la capitalización, así tenemos la posición de Alejandro F. Mercado, quien en la sección 5a. columna del periódico *La Prensa*,⁴⁵ sostiene que las distintas evaluaciones académicas que se han realizado del proceso de capitalización, dan cuenta de que el proceso ha sido positivo desde un punto de vista económico,⁴⁶ añadiendo que cualquier economista serio concluirá que el proceso de capitalización no solamente era necesario, sino que fue una respuesta creativa frente a la inviabilidad de un modelo de economía estatal a punto de naufragar.

Por otra parte, asevera que tanto defensores como críticos del proceso están de acuerdo en que el futuro del país está en el gas natural, preguntándose si habría sido posible que Bolivia se constituya en el segundo país con mayores reservas en Sudamérica si no hubiese realizado la capitalización, indica que en 1997 las reservas de gas alcanzaban solamente a 5,7 TCF, mientras que desde la capitalización hasta principios de 2001 las reservas se incrementaron a 46,83 TCF.⁴⁷

Culmina señalando: «Considerando estos hechos, así como los resultados positivos de la capitalización, uno se pregunta: ¿cuál es la explicación para que una importante proporción de la población califique de manera negativa la capitalización? La respuesta evidentemente no es económica, debe ser buscada en otro ámbito, en este caso, en el ámbito de los sentimientos».⁴⁸

45. Alejandro F. Mercado, «Capitalización y sentimientos», en *La Prensa*, La Paz, 24 de febrero de 2002, p. 3c.

46. Señala como ejemplo el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, tomando un período de tiempo similar antes y después del proceso, para que los datos sean comparables, indica que dicha empresa entre 1993 y 1996 transfirió en términos netos US \$ 1.480 millones al Estado, siendo que entre 1997 y 2000 las empresas capitalizadas transfirieron al Estado US \$ 1.710 millones, es decir, US \$ 230 millones más que si los hidrocarburos quedaban en manos estatales. (A. Mercado, *ibídem*, 3c).

47. Trillones de pies cúbicos.

48. «Es evidente que esta percepción colectiva de rechazo a la capitalización ha sido aprovecha-

(Eduardo Scott-Moreno)

Otra es la visión que tiene Eduardo Scott-Moreno, quién en un artículo dividido en dos partes, publicadas por el periódico *La Prensa*,⁴⁹ critica la baja rentabilidad de las empresas capitalizadas, ya que los indicadores de rentabilidad promedio son inferiores a la rentabilidad mínima, señalando que es un tema que inspiraba muchas sospechas y requiere ajustes importantes.

Continuando, hace un análisis de los dividendos distribuidos al Fondo de Capitalización Colectiva (FCC),⁵⁰ que es el fondo administrado por las AFP para el pago del BONOSOL, indicando que en 1997, el primer y único año (hasta ese momento) en que se pagó el beneficio, las AFP tuvieron que prestarse más de US \$ 40 millones de la banca privada para poder efectivizar el pago; añadiendo, que el FCC a través de cinco años demostró ser incapaz de alcanzar los niveles de rentabilidad necesarios para hacer efectivo el pago ofrecido.

Scott-Moreno asevera: es necesario precisar que el rendimiento de las capitalizadas es demasiado dispar, así resulta del análisis detallado de la gestión 2000 en la que por ejemplo, la rentabilidad de la Ferroviaria Andina es de 10%, siendo que la del LAB es de -8,29%; además, otros aspectos son escandalosos, tal el caso del LAB que nunca aportó nada al FCC, mientras el 60% de esos aportes corresponden a ENTEL.

En la parte final del artículo, se refiere a la falta de transparencia en el proceso, criticando que los directores de las empresas sean nombrados por las AFP entre gallos y medianoche, y que algunos de ellos detenten esa función hasta en cuatro directorios, esto debido a vínculos políticos que perjudican la labor fiscalizadora; además, critica que Bolivia no ha constituido una bolsa de valores real, razón por la cual la calidad de información deja mucho que desear, dependiendo la mayoría de las superintendencias de la información que las capitalizadas tengan a bien proporcionarles, mientras su capacidad para ir más lejos es muy pobre o nula.

da por sus críticos que no han cejado en su empeño de mostrar sus defectos y errores, acrecentando el sentimiento contrario a la capitalización» (A. Mercado, «Capitalización y sentimientos», p. 3c).

49. Eduardo Scott-Moreno, «Capitalización y rentabilidad. Hora de hacer ajustes», en *La Prensa*, La Paz, 20 y 21 de noviembre de 2002, p. A-12.

50. «El año con mayores dividendos fue 1998 con 52 millones de dólares, mientras que el de mayor rentabilidad fue el año 1999 con 4,23% sobre la capitalización.» *Ibidem*, p. A-12).

(Juan Gabriel Pérez Roque)

En la sección de negocios del periódico *La Prensa*, publicación de 1 de diciembre de 2002, bajo el título de «Débil esquema frenó control a las capitalizadas», el columnista Juan Gabriel Pérez Roque, señala que la baja rentabilidad obtenida por la capitalizadas, las irregularidades en su administración y los escándalos surgidos en el LAB, en la petrolera ANDINA y en ENTEL demuestran, la casi nula labor de los directores designados por las AFP para representar a los bolivianos y la debilidad del esquema diseñado por el presidente Sánchez de Lozada en su primer gobierno.

Sostiene, que la Ley de Pensiones y sus reglamentos carecen de claridad y tienen muchos vacíos, además que los contratos adolecen de falencias, pues restan poder a las minorías bolivianas en los directorios de las sociedades anónimas mixtas.⁵¹

Como ejemplo de las irregularidades cometidas en el LAB, señala que en su directorio sólo existen dos directores nombrados por las AFP y cinco de la capitalizadora, con lo que esta última tiene una aplastante mayoría, y añadiríamos, con ello se viola expresamente la norma.

Otra de las falencias a entender de Pérez Roque, es la cláusula de confidencialidad de los contratos suscritos por los directores bolivianos, por la cual ninguno de los directores puede dar a conocer lo que pasa en la empresa, contando las AFP solamente con la información detallada en las actas de directorio.

Concluye afirmando, que la Ley de Propiedad y Crédito Público también limita la labor fiscalizadora de los directores, pues en su artículo 48 dispone que las AFP deben presentar información relativa al cumplimiento de sus atribuciones –como administradoras y representantes del respectivo Fondo de Capitalización Colectiva– que no tenga carácter reservado, de acuerdo a disposiciones legales y contractuales, con lo que se impide incluso a las AFP el derecho de recibir información confidencial.

51. «[...] los contratos de capitalización suscritos con los inversionistas violan el Código de Comercio porque establecen que el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) es minoría en todos los directorios, pese a que tiene casi el mismo número de acciones que los capitalizados». Juan Gabriel Pérez Roque, «Débil esquema frenó control a las capitalizadas», en *La Prensa*, La Paz, 1 de diciembre de 2002, pp. 4c-5c.

(José Luis Roca)

Una crítica al andamiaje jurídico del proceso de capitalización, es la que realiza el historiador y abogado José Luis Roca,⁵² quien sostiene como argumento central que las empresas capitalizadas no son totalmente privadas ni sociedades anónimas, como las tipifican las leyes y decretos, sino que son una clonación jurídica, realizada con el objetivo de disponer de lo más valioso del patrimonio nacional.

Señala, que el problema de la capitalización es fundamentalmente legal, pero que el debate se ha reducido a los técnicos y analistas que discuten si las empresas han cumplido con sus compromisos de inversión, si han pagado los impuestos a que están sujetas o si sus operaciones son transparentes o no, sin analizar los problemas de fondo, que según Roca, *son el fraude en las licitaciones y el carácter antijurídico de los contratos*.

Indica que el presunto derecho propietario de los bolivianos, se refiere a la propiedad de las acciones que se les transfirieron, es desvirtuado por la misma Ley, ya que ésta los reduce a meros beneficiarios, colocando en un limbo jurídico dichas acciones, puesto que no tienen propietario definido, contraviniendo el ordenamiento legal boliviano donde no cabe un patrimonio sin titular.

Según Roca, una gran distorsión se produjo al disponerse que las AFP intervinieran en el proceso, refiriéndose a la potestad de estas instituciones de administrar las acciones de los bolivianos, dejando la capitalización indebida e innecesariamente ligada al nuevo sistema de jubilaciones, cuando de acuerdo a la escritura de constitución de las AFP, el objeto social único de ellas es administrar fondos de pensiones, que nada tiene que ver con la administración de unas sociedades supuestamente anónimas.⁵³

Continuando, señala que de acuerdo a lo establecido en la Ley de Pensiones, las AFP son administradoras fiduciarias de las acciones de los bolivianos, sin embargo, los certificados de acciones están emitidos a nombre de las AFP como si fueran las propietarias, cuando en el ordenamiento jurídico boliviano, para que un fiduciario se comporte como propietario, necesita la autorización de éste expresada en un contrato y en el endoso del título, por lo

52. José Luis Roca, «Propuesta jurídica para revisar la capitalización», en *El juguete rabioso*, La Paz, marzo de 2003, pp. 7-8.

53. «[...] no reúnen las condiciones ni de constitución ni de funcionamiento que el Código de Comercio exige para las sociedades anónimas y, por tanto, son una categoría sui géneris y atípica que, para desenvolverse con normalidad, deberían estar sujetas a un régimen de 'Sociedades Capitalizadas'». *Ibidem*, pp. 7-8.

tanto, al no existir ni transferencia ni autorización, las AFP aparecen ilegalmente como propietarias.

Otro de los aspectos que critica, tiene que ver con los directores de las sociedades capitalizadas nombrados por las AFP, señala que estos no defienden los intereses del Estado ni de los ciudadanos porque la fuente de donde emana su nombramiento es ilegítima y porque sus atribuciones de fiscalización están fuertemente restringidas o anuladas por los propios contratos suscritos con las empresas extranjeras.⁵⁴

Concluye su análisis indicando, que *el supuesto de que las superintendencias sectoriales están facultadas para controlar a las sociedades capitalizadas es falso*, puesto que por definición y por ley, estas entidades se ocupan de aspectos llamados regulatorios como la fijación de tarifas, las salvaguardas para evitar monopolios y la defensa de los consumidores, pero no tienen facultades de investigación o coerción en temas relacionados con impuestos o remesas de utilidades.

(Andrés Solíz Rada)

Una crítica similar a la anotada es la que plantea Solíz,⁵⁵ quien comienza su análisis señalando que la falla en el proceso de capitalización es la transparencia y que por esa razón, los directores que representan a los accionistas bolivianos, las autoridades del Poder Ejecutivo y la superintendencias sectoriales desconocen la administración de las capitalizadas.

Indica que todos los actos deben ser públicos, principalmente en los que participa el Estado a nombre de los bolivianos, y que por esa razón el gobierno debería respaldar una Ley de Transparencia Informativa y no vetarla.⁵⁶

Anota que otra de las fallas de la capitalización está en la elección y función de los directores, los que según el analista, fueron nombrados por las AFP y nunca rindieron informes a nadie de su trabajo, añadiendo que no participaban en la toma de decisiones de las empresas, razón por la que plantea que sea el Congreso quien designe a los directores, con la finalidad de que rin-

54. «Estos contratos contienen una cláusula por medio de la cual los directores de la minoría se comprometen a respaldar permanentemente con su voto en el directorio todas las decisiones que adopte la mayoría. Es más, en algunos casos (por ejemplo TRANSREDES) los directores nombrados por las AFP, otorgaron poder a los directores de las empresas extranjeras para que éstos los representaran en todas las reuniones del directorio». *Ibidem*, pp. 7-8.

55. Andrés Solíz Rada, «Transparencia informativa», en *La Época*, La Paz, 23 de marzo de 2003, pp. 6-7.

56. Se refiere al veto presidencial efectuado por el presidente Sánchez de Lozada a la Ley de Transparencia Informativa aprobada por el Congreso de la gestión 1997-2002. (A. Solíz, *ibidem*, pp. 6-7).

dan informes al Parlamento sobre la administración y decisiones de las empresas capitalizadas.

Al finalizar su análisis, Solíz Rada propone la aprobación de una Ley específica para las Capitalizadas, puesto que son sociedades atípicas y no pueden funcionar bajo los principios del Código de Comercio, indicando que no son S.A. porque nunca convocan a asambleas de socios.⁵⁷

(Napoleón Pacheco)

A decir de Napoleón Pacheco,⁵⁸ la Capitalización debe ser entendida dentro del conjunto de reformas de segunda generación que se aplicaron en el país entre 1993 y 1997, reformas que ampliaron y profundizaron el proceso iniciado en 1985.

Señala que la capitalización intentó convertir algunos sectores claves de la economía boliviana en sectores que motoricen el crecimiento económico, teniendo en cuenta que con las medidas aplicadas en 1985, si bien se logró estabilizar la economía no se consiguieron niveles de crecimiento significativos, el país no alcanzó una base económica que le pueda dar viabilidad económica.⁵⁹

De acuerdo a su análisis, la capitalización al ser un instrumento de realización de inversión extranjera directa y de incentivo a esta inversión, permitió captar un flujo grande de inversión que nunca antes se había registrado en la historia económica de Bolivia, que además de generar las bases para el crecimiento económico, le permitió al país tener una especie de colchón financiero para enfrentar la crisis.⁶⁰

57. «[...] el Estado, a nombre de los bolivianos, participa en las capitalizadas y toda S.A. es privada, por tanto, se debe aprobar una norma que regule el accionar de estas empresas y sean administradas velando el interés de los accionistas bolivianos». *Ibidem*, pp. 6-7.

58. Entrevista al economista Napoleón Pacheco, secretario ejecutivo de la Fundación Milenio, La Paz, 27 de julio de 2004.

59. «La capitalización intentó construir un núcleo económico, que le de a Bolivia viabilidad económica a largo plazo.»

60. «Cuando este flujo de inversión comenzó a llegar a Bolivia el mundo entró en crisis, en 1997-1998 transcurrió la crisis asiática que generó un efecto contagio en América Latina, Brasil, Chile y Uruguay devaluaron por la salida de capitales, el único país que no devaluó en ese momento fue Argentina por el sistema de convertibilidad, esta guerra de devaluaciones deterioró nuestras exportaciones y redujo el precio de las importaciones de los países vecinos, lo que causó un efecto negativo en la industria nacional; sin embargo, Bolivia no atravesó una crisis de las proporciones que atravesó Brasil o la Argentina posteriormente, ya que todos esos países debido al impacto de la crisis asiática terminaron experimentando crisis de balanza de pagos y un abandono del sistema cambiario, en Bolivia no ocurrió eso porque los capitales que llegaron en el contexto de la capitalización le permitieron al Banco Central constituir importantes niveles de reservas internacionales.»

Destaca que a partir de la capitalización, las empresas públicas dejaron de ser una carga para el Tesoro General de la Nación, «al revisar el comportamiento de las empresas públicas en términos de sus resultados financieros se comprueba que operaban con déficit recurrentes, y se convirtieron en empresas que al tributar comenzaron a aportar al TGN».

Resalta que en un contexto de crisis como en el que estamos viviendo, si las empresas importantes no se hubieran capitalizado el peso para el TGN hubiera sido mayor y probablemente el impacto de la crisis mucho más fuerte.

Refiriéndose a lo negativo de la capitalización, indica que se cometieron algunos errores en cuanto al diseño del proceso, en algunos casos se hizo una capitalización apresurada como en el caso del LAB; añadiendo, que el país antes de capitalizar debió haber creado el sistema de regulación sectorial, aspecto que le generó a Bolivia una desventaja relativa importante porque el país no tenía experiencia previa en regulación.

Otro error que encuentra, es que nunca se diseñó un marco legal específico para normar los derechos de los directores que representan nuestros intereses dentro de los directorios de las empresas capitalizadas, surgiendo actuaciones probablemente ambiguas que pueden calificarse de distinta manera.⁶¹

Sostiene que se deben mejorar los mecanismos de regulación y supervisión, diseñar una Ley de Gobiernos Corporativos que obligue a un mejor desempeño de los directores en las empresas capitalizadas y, en el sector hidrocarburos, buscar mercados para el gas, porque de nada sirve tener reservas si no se comercializan.

61. «Hasta el día de hoy no existe una norma que establezca los derechos y obligaciones de nuestros directores en las empresas capitalizadas, encontrándose en una minoría relativa importante para la toma de decisiones.»

CAPÍTULO III

Otras reformas relacionadas con la Capitalización

1. SISTEMA DE REGULACIÓN SECTORIAL

Las reformas implementadas en Bolivia a partir de 1985, principalmente de 1993 a 1997, exigieron una modificación del papel del Estado a partir de una delimitación de las funciones que cumplía, separando claramente al Estado normador, regulador, inversionista y productor.¹

Con la antigua visión de la economía estatista, el Estado boliviano cumplía todas esas funciones, luego de las reformas de la década del noventa, el Estado se dedicó sólo a normar, creándose entidades autónomas que se encargaron de la regulación (superintendencias).

Si bien las leyes y decretos supremos que forman el conjunto de normas del sistema de regulación emanan del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, ninguna de esas instancias ejecutan u operativizan esas normas, los representantes del Estado que actúan como operadores dentro del marco regulador son las superintendencias.²

Así, por Ley No. 1600 de 28 de octubre de 1994 fue creado el Sistema de Regulación Sectorial, con el objetivo de regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas y las de otros sectores que sean incorporados al sistema.

El nuevo sistema regulatorio fue creado para la capitalización, o a partir de la concepción de ella, introduciendo según anotan Salinas, Lema y Espinoza,³ nuevos esquemas competitivos de simulación de mercados que promueven una mejor asignación y mayor eficiencia en el uso de los recursos.

Según Marcelo Vaca Guzmán, la creación por parte del Estado de entes reguladores fuertes e independientes, constituyó la columna vertebral de la

1. Luis Fernando Salinas Gamarra, Xavier Fernando Lema Pabón y Lourdes Marcela Espinoza Vásquez, *La capitalización cinco años después: realidades y desafíos*, p. 20.
2. Alberto Bonadona Cossio, *Marco regulador; privatización y reforma de pensiones*, La Paz, Ediciones ABC, 1998, pp. 38-39.
3. Luis Fernando Salinas Gamarra, Xavier Fernando Lema Pabón y Lourdes Marcela Espinoza Vásquez, *La capitalización cinco años después: realidades y desafíos*, p. 20.

capitalización, ya que la transformación de las empresas del Estado en sociedades anónimas a ser administradas por inversionistas privados, requirió reforzar la capacidad reguladora del Estado.⁴

Los entes reguladores, organizados en un sistema de superintendencias ligadas a una Superintendencia General, tienen por objetivo asegurar que las actividades bajo su jurisdicción operen eficientemente, contribuyan al desarrollo de la economía nacional y tiendan a que todos los habitantes de la República puedan acceder a los servicios, de manera que, tanto los intereses de los usuarios, de las empresas y demás entidades reguladas, cualesquiera fueran su forma y lugar de organización o constitución, como los del Estado, gocen de la protección prevista por Ley en forma efectiva y que la potestad de regulación estatal se ejerza estrictamente de acuerdo a la Ley.⁵

El desarrollo del sistema de regulación contempló la creación de la Superintendencia General del SIRESE y de las Superintendencias Sectoriales, que al constituirse como órganos autárquicos, son personas jurídicas de derecho público con jurisdicción nacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y económica.⁶

La Superintendencia General del SIRESE tiene entre sus principales funciones: conocer y resolver los recursos jerárquicos contra resoluciones de los Superintendentes Sectoriales; fiscalizar y emitir opinión sobre la eficiencia y eficacia de la gestión de los Superintendentes Sectoriales; resolver aquellos asuntos que sean puestos en su conocimiento por los Superintendentes Sectoriales; y dirimir los conflictos de competencia entre los Superintendentes Sectoriales.⁷

Las Superintendencias Sectoriales tienen entre sus principales atribuciones, además de las establecidas en las normas sectoriales, las siguientes: promover en el marco de la Ley, la competencia y la eficiencia en las actividades de los sectores regulados; investigar posibles conductas monopólicas, anticompetitivas y discriminatorias en las empresas y entidades que operen en dichos sectores; otorgar, modificar, renovar y revocar las concesiones, licencias, autorizaciones y registros; vigilar la correcta prestación de los servicios por parte de las empresas y entidades bajo su jurisdicción reguladora; aprobar

4. M. Vaca Guzmán, «Capitalización y sistema de regulación sectorial en Bolivia: marco regulatorio», pp. 171-172.

5. Artículo 1, Ley No. 1600 de 28 de octubre de 1994.

6. Artículo 2, *ibídem*.

7. El resto de funciones de la Superintendencia General del SIRESE, están detallados en el artículo 7 de la Ley No. 1600.

y publicar precios y tarifas de acuerdo a las norma sectoriales; y conocer y resolver en primera instancia los recursos de revocatoria.⁸

De lo dicho podemos inferir que el SIRESE cumple las funciones de arbitro independiente, teniendo como objetivo garantizar un trato justo a los productores y consumidores dentro de las reglas de una economía de mercado, haciendo cumplir las normas legales y asegurando que las empresas que operen bajo su jurisdicción operen eficientemente, aplicando correctamente los precios y tarifas y prestando adecuadamente servicios, con base en criterios de calidad, costos, cobertura de servicio y atención al consumidor.⁹

Por otra parte, de acuerdo a Requena,¹⁰ las Superintendencias Sectoriales deberían promover la eficiencia en la producción de bienes y servicios en los sectores que regulan, velando por el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los socios estratégicos, para lo cual tendrían la potestad de fijar tarifas y procesar las denuncias y reclamos de los usuarios.

Con el paso de los años, muchas críticas se han vertido sobre el papel que las superintendencias han desarrollado en el control de las empresas capitalizadas, llegando a afirmarse que el sistema regulatorio constituyó la parte débil del proceso.¹¹

El economista Alberto Bonadona,¹² critica que después de la capitali-

8. El resto de atribuciones generales de las Superintendencias Sectoriales, están detallados en el artículo 10 de la Ley No. 1600.
9. Larrazábal y De la Barra, citando a Robert Pindyck y Daniel Rubinfeld, señalan: «La regulación de mercados no competitivos (monopólicos) tiene el propósito de evitar un nivel menor de producto a precios altos, posición que va en contra del beneficio social. La información imperfecta de los mercados y la creencia que el mercado proveerá escasa información, motiva al gobierno a intervenir emitiendo regulaciones que defiendan los intereses de los consumidores. Finalmente, las externalidades negativas provocadas por algunas empresas que imponen costos no compensados a otros agentes económicos, también justifican la actividad reguladora del gobierno. En la medida que los agentes de regulación del gobierno cumplan eficientemente su labor, mayores son las posibilidades de obtener precios que en algún sentido son ‘competitivos’ o ‘justos’ llamados, tasas de retorno de regulación» (E. Larrazábal y V. H. de la Barra, *Capitalización y pensiones...*, p. 101).
10. M. Requena, *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia*, p. 42. Corroborando esta posición, Salinas, Lema y Espinoza señalan: «... ahora el regulador desempeña un papel importante en la economía. Controla y fiscaliza a las empresas para que cumplan con una correcta aplicación de precios y tarifas, la prestación del servicio a una calidad conveniente y un costo mínimo, la ampliación de su cobertura y la atención adecuada al consumidor».
11. «Es imposible que las empresas capitalizadas tengan solamente un tres por ciento de rentabilidad. Ese es un nivel demasiado bajo, que solamente se explica por las deficientes labores de control y de supervisión que ejercen la superintendencias sobre las empresas.» Editorial del semanario *La Época*, La Paz, 17 de noviembre de 2002, p. A-4.
12. Alberto Bonadona Cossio, «Hay que fortalecer el marco regulador», en *La Época*, La Paz, 23 de marzo de 2003, p. 6.

zación ningún gobierno le haya dado la debida importancia al marco regulador, señalando que es necesario fortalecer el mismo y a las superintendencias.

Señala, que en otros países donde se llevaron adelante procesos de privatización, primero trabajaron sus marcos reguladores y que en Bolivia ambos aspectos se desarrollaron paralelamente, siendo por eso necesario revisar y fortalecer dicha normativa.

Critica además, que en el segundo gobierno de Sánchez de Lozada se haya designado un Delegado Presidencial para Revisar la Capitalización, puesto que los entes reguladores deberían ser los encargados de revisar el cumplimiento de los contratos y los estados financieros, sugiriendo que dicho trabajo esté normado por una Ley específica.¹³

Como se observa, la implementación del Sistema de Regulación Sectorial, no solamente es una reforma que se aplicó paralelamente al proceso de capitalización, sino que es una medida estrechamente relacionada, puesto que si bien un sistema regulatorio, sea que se desarrolle a través de superintendencias o de otras entidades, es absolutamente necesario en una economía moderna, éste sin la capitalización habría demorado mucho tiempo en ser implementado.

2. REFORMA DE PENSIONES

En el tratamiento de esta reforma haremos especial énfasis, no solo porque mantiene una estrecha relación con el proceso de capitalización, sino también porque esta reforma se hizo a través de la privatización de la administración del sistema de pensiones.

Siguiendo a Stiglitz, podemos señalar que la seguridad social a largo plazo es un instrumento para brindar protección económica en la vejez, y enfrentar las contingencias de invalidez y sobrevivencia a través de las funciones de ahorro, redistribución y seguridad.¹⁴

De acuerdo al documento *Envejecimiento sin Crisis*,¹⁵ el cumplimiento de las funciones señaladas puede darse por sistemas de pensiones de pilar único o de pilares múltiples. Siendo el primero, aquel en el que el Estado asume las tres funciones y el segundo, en el que el Estado se hace cargo sólo de la función de redistribución, quedando las funciones de ahorro y seguridad a cargo de la administración privada.

13. *Ibidem*, p. 6.

14. Joseph E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, s.l., WW Norton, 1988, pp. 330-334.

15. Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis*, Washington D.C., s.e., 1994.

La seguridad social en Bolivia tenía su base en el sistema de la solidaridad intergeneracional, un sistema de pilar único, en el que los trabajadores activos colaboraban con sus aportes al mantenimiento de los jubilados, como estos colaboraron antes para los jubilados de su tiempo.

Lamentablemente este sistema, tan noble como principio, sirvió para que los administradores de turno manejen inescrupulosamente los recursos de la seguridad social. Malversaciones de fondos, desvíos de recursos, enriquecimientos ilegítimos, fueron la tónica del sistema de pensiones boliviano.

A más de lo dicho, lo que propició el cambio de sistema de seguridad social fue el cada vez mayor número de beneficiarios acumulado y el menor número de aportantes,¹⁶ hecho que, según las proyecciones, en 25 años generaría un déficit de alrededor de US \$ 220 millones,¹⁷ difícil de cubrir por el tamaño de la economía boliviana.

Este estado de cosas, condujo a reformar el sistema de seguridad social. Basándose en el sistema chileno, las autoridades introdujeron un sistema en el que la administración de los regímenes de la seguridad social a corto y largo plazo fueron privatizados, a través de un proceso de licitación pública internacional.

Esta reforma se implementó a partir de la publicación de la Ley No. 1732 de 29 de noviembre de 1996, Ley de Seguridad Social, la que en su artículo 1 dispone que tiene por objetivo asegurar la continuidad de los medios de subsistencia del capital humano, mediante el seguro social obligatorio de largo plazo y disponer el destino y administración de los recursos que benefician a los ciudadanos bolivianos de conformidad a la Ley de Capitalización.¹⁸

El antiguo sistema de la solidaridad intergeneracional, fue sustituido por el de aportes personales o sistema individual, consistente en que cada

16. «En todo el mundo los sistemas que se emplean para dar seguridad social de largo plazo bajo la modalidad del sistema de reparto y de pilar único, se encuentran en una situación cada vez más crítica. Esta situación se explica por la rápida transición demográfica hacia una estructura en la que la proporción de los ciudadanos mayores a 60 años respecto a la población total está aumentando aceleradamente, debido al aumento de la esperanza de vida y la disminución de las tasas de mortalidad y natalidad» (E. Larrazábal y V. H. de la Barra, *Capitalización y pensiones...*, p. 103).
17. «El sistema de pensiones boliviano vigente se caracteriza por ser un sistema de reparto. Actualmente se encuentra en crisis y para poder cubrir sus obligaciones, el sistema recibe cada año aproximadamente US \$ 22 millones del TGN. Adicionalmente, se estima que en 25 años su déficit anual llegará a US \$ 220 millones si es que no se realiza una reforma radical» (M. Requena, *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia*, p. 39).
18. De acuerdo a Alberto Bonadona, con la promulgación de la Ley de Pensiones se integraron dos procesos que se iniciaron de manera independiente: i) la Transformación del régimen de largo plazo de la seguridad social y ii) la capitalización de las empresas públicas. (A. Bonadona, *Marco regulador, privatización y reforma de pensiones*, p. 71).

aportante tiene un Fondo de Capitalización Individual donde se depositan tanto los aportes individuales como los patronales, como si se tratara de una cuenta bancaria, pudiendo el aportante llevar un registro de lo que tiene en su cuenta.

La administración de estos fondos fue transferida a dos Administradoras de Fondos de Pensiones privadas.¹⁹ Uno de los requisitos exigidos a estas empresas fue el tener como patrimonio mínimo un millón de DEG (Derechos Especiales de Giro).

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley de Pensiones, las AFP están a cargo de administrar y otorgar las prestaciones de jubilación, invalidez, muerte, gastos funerarios y riesgos profesionales del seguro social obligatorio de largo plazo, además de administrar los beneficios de la capitalización.

Las prestaciones de invalidez y muerte, causadas por riesgo común o riesgo profesional, son cubiertas por entidades aseguradoras seleccionadas en un proceso de licitación pública realizado por la AFP, bajo la supervisión de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, para la prestación de estos servicios.

Lo destacable del nuevo sistema, es la democratización de la seguridad social, antes sólo tenían acceso a ésta los empleados públicos o privados dependientes de una empresa o institución, ahora el sistema de jubilaciones incluye a los trabajadores independientes, es decir, los que ejercen una profesión u oficio libremente.

Como ya señalamos, la vinculación de esta reforma con el proceso de capitalización es evidente si se tiene en cuenta que a consecuencia del último, las acciones que pasan a ser del pueblo boliviano son entregadas en fideicomiso a las AFP, integrando lo que se llama el Fondo de Capitalización Colectiva, cuyo rendimiento debe servir para el pago del BONOSOL y su excedente para la distribución en las cuentas del Fondo de Capitalización Individual.

La función de redistribución, a la que se hacía referencia al hablar de los sistemas de seguridad social de pilar múltiple, que queda a cargo del Estado, en el nuevo sistema de seguridad social depende del rendimiento que obtengan las AFP's administrando las acciones del pueblo boliviano en las empresas capitalizadas.

En cuanto al nuevo sistema de pensiones, la crítica más severa que se le realiza es acerca del impacto que tuvo, y sigue teniendo, en las finanzas públicas, siendo una de las causales significativas de la actual crisis.²⁰

19. AFP Previsión del Banco Bilbao Vizcaya y AFP Futuro de Bolivia.

20. «En el año 2002, el déficit fiscal imputable a esta medida bordeó los 500 millones de dólares. Para ilustrar la importancia de esta cifra, vale la pena recordar que la inversión pública alcan-

Siguiendo a Rolando Morales, tenemos que el problema de la reforma de pensiones es que el déficit que provoca será recurrente hasta que el último de los jubilados en el anterior sistema fallezca. Según Morales, de aquí a 10 años, el déficit aún será mayor a 200 millones de dólares.²¹

za unos 600 millones de dólares y la privada 300 millones de dólares.» Rolando Morales, «La herencia de la reforma de pensiones», en *La Razón*, La Paz, 22 de julio de 2003, p. 4.

Esta posición también es sostenida por el economista Pablo Ramos, quien señala que «Las reformas de mayor costo fiscal fueron la capitalización y la reforma de pensiones. Según datos oficiales, entre 1997 y 2000, estas dos reformas representaron un costo fiscal de US \$ 1.145 millones, elevándose de 2% sobre el PIB en 1997 a 3,8 en 2000. En el año 2002 dicho costo llegó al 4,9%». Pablo Ramos Sánchez, «Es imperativo revisar la privatización-capitalización», en *La Razón*, La Paz, 23 de febrero de 2003, p. A-15.

21. R. Morales, «La herencia de la reforma de pensiones», p. 4.

CAPÍTULO IV

Efectos de la Capitalización en el Derecho y la Economía bolivianos

1. EN EL DERECHO

Se puede señalar que el derecho boliviano sirvió de instrumento para operativizar uno de los más grandes cambios que vivió la economía boliviana en la segunda mitad del siglo XX.

Sin embargo el Derecho, como el conjunto de normas que regulan las relaciones que operan en una sociedad, tuvo que transformarse o adecuarse al cambio que operaba en las relaciones económicas de la sociedad boliviana, que tuvieron siempre como actor principal al Estado y que a partir de la Ley de Capitalización, tendrían como el nuevo sujeto principal de la relación al sector privado.

Estas nuevas formas de relación, o de relacionarse, precisaban ser normadas y reguladas, he ahí el nacimiento del Derecho del Sistema de Regulación Sectorial que, como ya dijimos en la introducción a este trabajo, en Bolivia se ha denominado Derecho Regulatorio, vinculado estrechamente a la normativa de competencia y de defensa del consumidor.

Así, consideramos que la Capitalización tuvo los siguientes efectos en el Derecho Boliviano: primero, generación de conflictos a partir de la interpretación de la Ley de Capitalización; segundo, influencia en el marco normativo de cada uno de los sectores a capitalizarse; tercero, introducción del Derecho Regulatorio en el régimen jurídico boliviano; y cuarto, su vinculación con el cambio en el sistema de seguridad social boliviano, fundamentalmente a través del BONOSOL.

Estos efectos tienen que ver: el primero, con la determinación de la constitucionalidad o no de las disposiciones de la Ley de Capitalización; el segundo, con la modificación y actualización de varias leyes que normaban diferentes sectores de la economía nacional; el tercero, con la creación de un sistema normativo para la regulación del mercado y las relaciones que en él operan; y el cuarto, con la potestad de las AFP para administrar las acciones del pueblo boliviano en las empresas capitalizadas y nombrar directores en cada una de ellas, como ya se vio en los capítulos II y III del presente trabajo.

jo, y con el componente distributivo del proceso de capitalización que analizaremos ahora.

Antes de ingresar al tratamiento de los efectos detallados, habremos de referirnos brevemente a la naturaleza jurídica de la capitalización, remitiéndonos por analogía a la naturaleza jurídica de la privatización, puesto que es un instituto mucho más estudiado y porque en el fondo la capitalización no es sino una forma de privatización.

Así, vemos que la privatización puede presentarse de muchas formas, entre ellas: transfiriendo total o parcialmente los activos, transfiriendo total o parcialmente el capital accionario, o transfiriendo el ejercicio de la administración, que puede darse con una participación mayoritaria o minoritaria en el capital accionario, o sin ella.

De ahí que las formas jurídicas con las que opera la transferencia, también puedan ser varias –venta, cesión, asociación, etc.–, pero siempre a través de un contrato, de lo cual en principio inferimos que la privatización o capitalización tienen una *naturaleza jurídica contractual*.

A partir de lo dicho, deberíamos determinar si existen diferencias entre los contratos con los que se realiza una privatización y los contratos con los que se operó la capitalización boliviana.

Según señala Rodríguez Chirillo,¹ el contrato de privatización parece un típico contrato privado de la administración, siendo las formas en que se materializa –venta, asociación, cesión, etc.– contratos a los que tradicionalmente se les aplica el régimen jurídico privado. Pero por otro lado, continúa, existen ciertos casos en los que el contrato de privatización se trata de un contrato administrativo, por ejemplo: cuando el interés público se incorpora a la causa del contrato,² alcanzando la finalidad pública no solamente al intercambio de prestaciones, sino fines de orden colectivo, como justicia distributiva, saneamiento del déficit público; o cuando el objeto del contrato,³ está vinculado a la prestación de un servicio público, teniendo además este supuesto una doble vía contractual, la transferencia de la empresa y la concesión administrativa para la prestación del servicio público. En estos dos casos, de acuerdo

1. Eduardo Rodríguez Chirillo, *Aspectos jurídicos de la privatización de la empresa pública española*, pp. 17-41.
2. De acuerdo a la *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, la causa tiene tres acepciones diferentes: causa eficiente, en el sentido de fuente de la cual nace o se origina la obligación, es decir, el contrato; causa motivo, el móvil determinante de la voluntad del individuo que lo lleva a contratar; causa fin, el propósito que se persigue al contratar o realizar un acto jurídico. «Causa de las obligaciones», en *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, vol. II, 1975, p. 880.
3. El objeto de las obligaciones es la prestación. Ésta tiene, a su vez, un objeto o contenido que es una cosa, un hecho, o un derecho. La prestación puede consistir en un dar, un hacer o un no hacer. «Objeto de las obligaciones», en *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, vol. XX, 1975, p. 660.

a lo expuesto, estaríamos frente a contratos administrativos, uno en el que existen fines superiores que requieren de especial protección y otro en el que la vinculación con la concesión, que es un contrato administrativo, es evidentemente determinante.

En la capitalización de las empresas estatales bolivianas, se suscribieron dos tipos de contratos para cada empresa, uno de suscripción de acciones y otro de administración.

El primero tiene por objeto la emisión de acciones (Acciones Serie «B») por la sociedad de economía mixta, constituida previamente, la suscripción de las acciones (Acciones Serie «B») por el inversionista, el pago del monto de suscripción y su inversión de acuerdo al compromiso de inversión. Las partes en estos contratos son la sociedad de economía mixta, el suscriptor (y los otros titulares de la participación comprometida), el Estado y el fiduciario, que recibirá las acciones (Acciones Serie «A») de propiedad del Estado.

El segundo tiene por objeto la administración de la sociedad de economía mixta, luego transformada en sociedad anónima. Las partes son, la sociedad de economía mixta, el suscriptor que actúa como administrador, el Estado y el fiduciario.

A partir de lo señalado, si bien la capitalización es una forma de privatización, observamos que los instrumentos jurídicos (contratos) a través de los cuales se aplican, uno y otro proceso, son distintos. Por ejemplo, el contrato de suscripción de acciones incorpora ciertas particularidades, como son la emisión de acciones y su suscripción en un mismo acto o la transferencia de acciones del Estado al fiduciario, que lo diferencian de un mero contrato de venta, cesión o asociación; o por otro lado, tenemos que en la capitalización se suscribe un contrato de administración de la empresa el cual no es suscrito en la privatización tradicional, pues en ésta se transfiere la totalidad de la empresa.

Por lo expuesto, podemos señalar que la capitalización, si bien tiene una naturaleza jurídica contractual, ésta es distinta a la de la privatización.

Conflictos Emergentes de la Interpretación de la Ley

(Respecto a la enajenación de empresas)

En general, la contradicción constitucional imputada a la Ley de Capitalización, radica en la autorización que da al Poder Ejecutivo para proceder a la capitalización de las empresas vía decreto supremo. La capitalización suponía proceder a la transferencia del 50% de las acciones de las empresas, lo cual implicaba la enajenación de bienes públicos, hecho que requería de au-

torización expresa del Poder Legislativo, es decir, según los críticos de la medida, hubiera sido necesario dictar una Ley autorizando la capitalización de cada una de las empresas.

El artículo 57 de la Constitución Política del Estado, al describir las atribuciones del Poder Legislativo, señala como Atribución 7a.: «Autorizar la enajenación de bienes nacionales, departamentales, municipales, universitarios y de todos los que sean de dominio público».

Como se puede apreciar, es una atribución general que si bien no detalla específicamente a las empresas del Estado, sí las contempla puesto que se supone eran bienes nacionales.

Ahora bien, qué es lo que dispone la Ley de Capitalización, en su artículo 1 autoriza al Poder Ejecutivo aportar los activos y/o derechos de las empresas públicas, para la constitución de sociedades de economía mixta y, en su artículo 3, expresa que el Poder Ejecutivo dispondrá mediante decreto supremo la capitalización de cada una de dichas sociedades de economía mixta.

El hecho de realizar la adjudicación mediante decreto supremo, generó muchas críticas en el entendido que tratándose de enajenar bienes del Estado, es necesario contar con autorización congresal. El gobierno sostenía que esa autorización ya estaba contenida en la Ley de Capitalización, mientras por otra parte se indicaba que ése sólo fue un paso inicial, precisándose dicha autorización expresa para cada una de las adjudicaciones así como para la transferencia a los ciudadanos.⁴

Las sociedades de economía mixta (SAM), como ya se dijo, en el Derecho Boliviano son consideradas personas jurídicas de derecho privado, que rigen su accionar bajo la misma normativa que regula a las sociedades anónimas, de ahí que la emisión y transferencia de sus acciones ya no hubiera requerido de autorización expresa del Congreso.

Independientemente de lo dicho, consideramos que el artículo 3 de la Ley de Capitalización otorga implícitamente la autorización al Poder Ejecutivo, para proceder a la capitalización de las empresas ya transformadas en sociedades de economía mixta.

Por otra parte, tenemos que el proceder de la manera en que se lo hizo fue la única forma de llevar adelante la capitalización, puesto que lograr consenso en el Parlamento para la aprobación de leyes específicas para la capita-

4. «Como para enajenar bienes de dominio público se exige autorización del legislativo, uno puede interpretar que la Ley de Capitalización lo que ha hecho es lograr la autorización del parlamento nacional conforme a la Constitución pero para legalizar sólo el primer paso enajenador: ese que transforma las empresas estatales en 'nuevas sociedades de economía mixta'. Pero el procedimiento es a nuestro juicio inviable si el paso de las 'nuevas sociedades de economía mixta' a las nuevas sociedades ya capitalizadas, se pretende hacer sin una autorización también por ley.» (F. Barrios, *La privatización en Bolivia*, p. 20).

lización de cada una de las empresas, hubiera sido políticamente difícil y hasta quizá inviable.

(Respecto a la actividad monopólica)

Otra contradicción, respecto al texto constitucional, que se endilgó a la Ley de Capitalización, es la referida a la promoción de la actividad monopólica, la acumulación de poder económico en manos privadas y la concesión de servicios públicos.

En principio veamos que dispone el artículo 134 de la Constitución Política del Estado: «No se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la independencia económica del Estado. No se reconoce ninguna forma de monopolio privado. Las concesiones de servicios públicos, cuando excepcionalmente se hagan, no podrán ser otorgadas por un período mayor de cuarenta años».

El primer aspecto al que se refiere la disposición constitucional es algo, a nuestro parecer, muy subjetivo y por lo tanto difícil de determinar, puesto que para unos la capitalización fue beneficiosa para la economía boliviana, en tanto que para otros fue negativa, es así que determinar jurídicamente si se puso en peligro la independencia económica del país es muy difícil.

En cuanto al segundo aspecto, «[...] no se reconoce ninguna forma de monopolio privado», debemos analizar que empresas capitalizadas se constituyeron en monopólicas, así tenemos que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, que operaba un monopolio, fue dividida en tres empresas, dos que participarían en el área de exploración y explotación y una en el área de transporte; además, a partir de lo establecido en la Ley de Hidrocarburos, no eran las únicas empresas que podían participar en el mercado.

En el sector de electricidad, sucedió algo parecido, la empresa que operaba un monopolio en la generación eléctrica, fue dividida en tres unidades, las tres empresas capitalizadas, promoviendo así que surja un mercado competitivo.

El caso de ENTEL fue distinto, puesto que solamente en lo que hace al servicio de larga distancia nacional e internacional, se estableció un privilegio de exclusividad durante seis años, al cabo de los cuales se abrió el mercado; los servicios de telefonía móvil y telefonía local, así como otros servicios, pueden ser prestados en un régimen de libre competencia a partir de la publicación de la Ley de Telecomunicaciones No. 1632.

En el sector de transporte, la Empresa Nacional de Ferrocarriles que también se constituía en un agente monopólico, fue dividida en dos empresas capitalizadas, una para operar el ramal ferroviario oriental y la otra el occidental; en este mercado, debido a sus características, necesariamente se constitu-

yen monopolios naturales. El caso del Lloyd Aéreo Boliviano, no es objeto de análisis, pues antes y después de la capitalización operaban en el mercado otras líneas aéreas.

En lo que hace al tercer aspecto, el de las concesiones de servicios públicos, en primer lugar debemos aclarar que la capitalización no implica necesariamente un contrato de concesión, es decir, no contempla una concesión para la prestación de determinado servicio durante cierto tiempo, sino más bien, la capitalización hace a la transformación de la estructura de las empresas públicas que son transferidas al sector privado.

Partiendo de lo dicho, observamos que las únicas empresas capitalizadas que operan en sectores en los que se prestan servicios públicos, son GUARACACHI, VALLE HERMOSO, CORANI y ENTEL; las tres primeras al ser empresas de generación eléctrica, de acuerdo a lo establecido en los artículos 22 y 23 de la Ley de Electricidad, no prestan un servicio público, por ende no obtienen una concesión sino una licencia;⁵ la cuarta por su parte se encuentra regulada por la Ley de Telecomunicaciones, que en su artículo 13 dispone que las concesiones tendrán el plazo máximo de 40 años,⁶ en plena concordancia con el texto constitucional.

(Respecto a los servicios públicos)

Lo establecido por el artículo 10 de la Ley de Capitalización, en sentido que los servicios públicos corresponden a la jurisdicción nacional y serán normados por disposiciones sectoriales, excluyéndolos del alcance de la Ley Orgánica de Municipalidades vigente en ese tiempo, generó otra controversia respecto a la constitucionalidad de la norma.

Veamos que dispuso el artículo 10 de la Ley No. 1544:

Los servicios públicos de comunicaciones, energía eléctrica, hidrocarburos y transporte, corresponden a la jurisdicción nacional y serán normados por leyes sectoriales específicas.

Los servicios públicos mencionados en el párrafo anterior quedan excluidos del alcance de los artículos 9, numeral 4), 72 y 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de enero de 1985 y serán regulados por un ente cuya creación, funcionamiento y atribuciones, se establecerán por Ley.

La prestación de estos servicios públicos en jurisdicciones municipales será compatibilizada y coordinada con las normas de desarrollo urbano emitidas por los gobiernos municipales respectivos.

5. Ley No. 1604 de 21 de diciembre de 1994.

6. Ley No. 1632 de 5 de julio de 1995.

Lo que establecía la Ley Orgánica de Municipalidades, era que la competencia municipal comprendía los servicios públicos y su reglamentación, añadiendo que la prestación de servicios públicos de competencia municipal, que no se realice de forma directa, se efectuaría mediante concesión;⁷ sin embargo, en ninguno de sus artículos señalaba cuales eran los servicios públicos de competencia municipal.

Como vemos, la Ley de Capitalización excluye los servicios públicos de comunicaciones, energía eléctrica, hidrocarburos y transporte del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley que por lo demás no establecía claramente cuales de esos servicios públicos eran de competencia municipal. Entendemos que esta medida obedeció a la necesidad de regular a nivel nacional la prestación de ciertos servicios públicos, los cuales no podían quedar sujetos a diferentes regímenes regulatorios en cada municipio del mismo país.

Fernando Kieffer, respecto a este artículo de la Ley de Capitalización, señala que llega a ser manifiestamente inconstitucional, por el desconocimiento de la autonomía de los gobiernos locales establecida en el artículo 200 de la Constitución; sin embargo, hay que recordar que el artículo 205 de la misma Constitución establece que la Ley determinará la organización y atribuciones del Gobierno Municipal, por lo tanto al ser una Ley (Ley de Capitalización) la que modifica lo dispuesto por otra Ley (Ley Orgánica de Municipalidades) no existiría inconstitucionalidad.

En este acápite, debemos aclarar que en Bolivia las leyes orgánicas no gozan de una jerarquía superior a las leyes comunes, como acontece en el Ecuador por ejemplo,⁸ por ello es factible que una ley derogue o abroge una ley orgánica.⁹

(Respecto a los hidrocarburos)

Otro conflicto que se generó, fue el que tenía que ver con la supuesta inconstitucionalidad del texto de la Ley de Capitalización en materia de hidrocarburos, que en realidad tiene que ver con los textos de las normas del sec-

7. Numeral 4 del artículo 9 y artículo 72 de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de 10 de enero de 1985.

8. El artículo 143 de la Constitución Política del Ecuador, señala que una ley ordinaria no podrá modificar una ley orgánica ni prevalecer sobre ella, ni siquiera a título de ley especial.

9. Al respecto, Rafael Oyarte Martínez, sostiene que según el Principio de Competencia «...la ley orgánica es una ley, como cualquier precepto legal, y su primacía no se obtiene por otorgarle a aquella el carácter de supralegal, que en este caso no lo tiene, sino por la competencia exclusiva respecto de las materias que la Carta Fundamental señala». Rafael Oyarte Martínez, *Las leyes orgánicas*, Quito, s.e., s.f., p. 23.

tor hidrocarburos que derivaron de la capitalización. Al respecto, veamos que dispuso el artículo 11 de la Ley No. 1544:

Los recursos hidrocarburíferos quedan sujetos al artículo 139 de la Constitución Política del Estado, toda vez que los mismos se constituyen de dominio del Estado y son inalienables e imprescriptibles.

El artículo 139 de la Constitución Política del Estado señala:

Los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado. Ninguna concesión o contrato podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos. La exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante entidades autárquicas, o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas de operación conjunta o a personas privadas, conforme a ley.

Las disposiciones anotadas, además se vinculan directamente con lo que normaría después la Ley No. 1689 de 30 de abril de 1996, nueva Ley de Hidrocarburos elaborada a partir de la capitalización, que en su artículo 1 establece: «...los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado».

De lo anotado hasta aquí, observamos que la Ley de Capitalización guarda la debida correlación con el texto constitucional, concordancia que también se observa en lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley de Hidrocarburos. Pese a ello, a partir de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de Hidrocarburos, cuando señala que «la refinación e industrialización de hidrocarburos, así como la comercialización de sus productos, es libre y podrá ser realizada por cualquier persona individual o colectiva, nacional o extranjera...», varios analistas interpretaron que se estaba vulnerando el texto constitucional.

Por ejemplo, según Villegas¹⁰ se vulneró el precepto del artículo 139 de la Constitución, ya que lo dicho en el citado artículo 44 de la Ley de Hidrocarburos constituye «...un artificio legal que concede una prerrogativa al sector privado en materia de producción, comercialización y transporte, en términos que la producción de líquidos y de gas es de propiedad de las empresas transnacionales y también las fases de transporte y comercialización».

10. Carlos Villegas Quiroga, *Privatización de la industria petrolera en Bolivia*, La Paz, CIDES-UMSA, 2002, p. 33.

Consideramos que esta interpretación resulta arbitraria, puesto que si bien el artículo 44 de la Ley Hidrocarburos declara la libertad en la ejecución de las actividades de refinación, industrialización y comercialización, actividades que de acuerdo al artículo 139 de la Constitución corresponden al Estado, es también cierto que el precepto constitucional señala que el Estado puede ejercer ese derecho a través de privados conforme a Ley, siendo una Ley la que otorga dicha prerrogativa; además, debemos recalcar que la disposición de la Ley de Hidrocarburos, no hace referencia a las actividades de producción ni transporte, menos aún menciona el tema de la propiedad de los hidrocarburos.

Otra disposición normativa del sector hidrocarburos, que podemos considerar vinculada a la capitalización, la cual fue recurrida por supuesta inconstitucionalidad, fue el Decreto Supremo No. 24806 de 4 de agosto de 1997,¹¹ que aprobaba en Anexo el Modelo de Contrato de Riesgo Compartido, cuya Cláusula Tercera (Objeto) facultaba a las empresas a realizar actividades de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos en el área del contrato, otorgando el derecho de propiedad de la producción que obtengan en boca de pozo y la posibilidad de disponer de ésta; sin embargo, cuando fue impugnado a través de un recurso directo de inconstitucionalidad el año 2003, alegando que vulneraba el artículo 139 de la CPE, el Tribunal Constitucional de Bolivia se pronunció declarando su constitucionalidad,¹² fundamentando que al referirse a la producción que se obtenga en boca de pozo «se refiere a la actividad desarrollada en la transformación del yacimiento a través de medios o procedimientos técnicos o industriales, de manera que la titularidad sobre la producción no compromete al yacimiento mismo ni significa habérselo enajenado pues no hay transferencia alguna del dominio que tiene el Estado sobre dicho yacimiento».

Como se observa, en lo que hace a la propiedad de los hidrocarburos, ni la Ley de Capitalización ni la de Hidrocarburos, norma elaborada a partir de la concepción del proceso de capitalización, contienen disposición alguna que pueda tildarse de inconstitucional.

Modificación de Leyes Sectoriales

Como consecuencia del proceso de capitalización, en Bolivia se dictaron varias leyes que modificaron la normativa que regulaba los sectores que

11. Este Decreto Supremo fue abrogado por el Decreto Supremo No. 27342 de noviembre de 2003.

12. Sentencia Constitucional 114/2003 de 5 de diciembre de 2003 (www.tribunalconstitucional.gov.bo).

fueron capitalizados. Es así, que se elaboraron nuevas leyes para los sectores de hidrocarburos, telecomunicaciones y electricidad; además, de las ya citadas leyes de Seguridad Social y del Sistema de Regulación Sectorial.

Ley de Electricidad

La primera ley sectorial en ser elaborada, después de la publicación de la Ley de Capitalización, fue la Ley de Electricidad,¹³ instrumento que al establecer su alcance señala que norma las actividades de la industria eléctrica y establece los principios para la fijación de precios y tarifas de electricidad en el territorio nacional, quedando sometidas a su ámbito de aplicación, todas las personas individuales y colectivas dedicadas a la industria eléctrica.

Dentro de su estructura, contempló aspectos como: la estructura del sector eléctrico, estableciendo que está integrado por el Sistema Interconectado Nacional y los Sistemas Aislados, disponiendo que las empresas del Sistema Interconectado Nacional deberán estar desagregadas en empresas de generación, transmisión y distribución, dedicadas a una sola de estas actividades; el sistema de concesiones, licencias y servidumbres; la regulación de precios y tarifas, definiendo cuales son los precios sujetos a regulación. Estos y otros aspectos, fueron desarrollados a través de seis reglamentos¹⁴ que complementan la Ley de Electricidad, a saber:

- Reglamento de operación del mercado eléctrico.
- Reglamento de concesiones, licencias y licencias provisionales.
- Reglamento del uso de bienes de dominio público y constitución de servidumbres.
- Reglamento de precios y tarifas.
- Reglamento de calidad de distribución.
- Reglamento de infracciones y sanciones.

Entre los temas que resaltan, está la creación de la Superintendencia de Electricidad, organismo con jurisdicción nacional que regula las actividades de la industria eléctrica,¹⁵ teniendo el Superintendente de Electricidad entre sus atribuciones, además de las establecidas en la Ley SIRESE, proteger los derechos de los consumidores, velar por el cumplimiento de las disposiciones antimonopólicas, otorgar concesiones y licencias, declarar la caducidad de las concesiones y revocar las licencias, intervenir las empresas eléctricas, impo-

13. Ley No. 1604 de 21 de diciembre de 1994.

14. Los seis reglamentos fueron aprobados por Decreto Supremo No. 24043 de 28 de junio de 1995.

15. Artículo 12, Ley No. 1604.

ner servidumbres, aplicar los procedimientos de cálculo de precios, aprobar las interconexiones internacionales y aplicar sanciones entre otras.

Otro aspecto que destacamos de la Ley, es la regulación de precios, la cual se da principalmente en el sistema interconectado nacional y en los sistemas aislados. En el primer sistema, se regulan los precios de transferencia de potencia, los precios máximos por el uso de instalaciones, precios máximos de suministros a empresas de distribución y precios máximos de suministros a consumidores regulados; en los sistemas aislados, la regulación alcanza a los precios de suministro de electricidad.¹⁶

Ley de Telecomunicaciones

Así también se publicó la Ley de Telecomunicaciones,¹⁷ la cual tiene por objeto regular los servicios públicos y las actividades de telecomunicaciones de cualquier naturaleza que se realicen en el país, sometiendo a sus prerrogativas a todas las personas individuales o colectivas, nacionales o extranjeras que realicen dichas actividades en el territorio nacional.

La Ley de Telecomunicaciones estableció la Superintendencia de Telecomunicaciones, como órgano del Sistema de Regulación Sectorial, para la regulación del servicio público de telecomunicaciones, fijando cuales serían sus funciones, entre las cuales podemos citar, suscribir contratos de concesión, controlar el uso del espectro electromagnético, establecer el estándar técnico necesario para operar los servicios de telecomunicaciones, considerar, aprobar o rechazar los acuerdos firmados por proveedores de servicios de larga distancia, aprobar los modelos de contratos de adhesión entre el proveedor y el usuario, entre muchas otras.¹⁸

Esta norma y su Decreto Reglamentario,¹⁹ establecen todo el bagaje de procedimientos que se deben y pueden impetrar ante la Superintendencia de Telecomunicaciones.

Un aspecto que creemos se debe destacar en esta norma, es la desregulación de precios para los servicios identificados como no competitivos, siempre y cuando no superen el tope de precios establecido para una canasta de servicios;²⁰ los precios de servicios competitivos tampoco están sujetos a re-

16. Para conocer en detalle la forma y procedimientos de la regulación de precios y tarifas en el sector electricidad, ver el artículo 45 y siguientes de la Ley No. 1604 y el Reglamento de Precios y Tarifas aprobado por el Decreto Supremo No. 24043.

17. Ley No. 1632 de 5 de julio de 1995.

18. Ver artículo 4 de la Ley No. 1632.

19. Decreto Supremo No. 24132 de 27 de septiembre de 1995.

20. Para conocer el procedimiento del régimen de tope de precios, ver artículo 21 de la Ley de Telecomunicaciones y artículo 151 de su reglamento.

gulación, excepto en los casos previstos en la Ley del Sistema de Regulación Sectorial, a saber: cuando los operadores de servicios, puedan realizar actos que contravengan las disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia, como acuerdos anticompetitivos o prácticas abusivas.²¹

Los servicios de telecomunicaciones regulados por la Ley No. 1632, son los siguientes:

- Servicio Celular.
- Servicio de Comunicación Personal.
- Servicio de Telecomunicaciones al Público.
- Servicio Local de Telecomunicaciones.
- Servicio de Larga Distancia Nacional e Internacional.
- Servicio de Teléfonos Públicos.
- Servicios Básicos Fijos y Móviles de Telecomunicaciones.
- Servicios de Llamada Revertida.
- Servicios de Distribución de Señales.
- Servicios de Radiodifusión o Difusión de Señales.
- Servicios de Transmisión de Datos.
- Servicios de Valor Agregado.
- Servicios no Competitivos.
- Servicio de Radioaficionados.

Ley de Hidrocarburos

Posteriormente, se dictó la Ley de Hidrocarburos,²² que tiene por objeto establecer una nueva estructura en la normativa del sector, que a partir de la capitalización requería dotar de mayor seguridad jurídica a las empresas transnacionales.

Esta Ley clasifica las actividades petroleras, en exploración, explotación, comercialización, transporte, refinación e industrialización, y distribución de gas natural por redes; además, establece el procedimiento para la otorgación de concesiones, así como para la suscripción de contratos de riesgo compartido.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de la Ley de Hidrocarburos, cualquier persona individual o colectiva puede celebrar con Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) un contrato de riesgo compartido para la ejecución de las actividades de exploración, explotación y comercialización; en estos casos, YPFB aporta un área que puede estar conformada por una o más parcelas –cada parcela tiene una extensión superficial de dos mil

21. Ver artículos 15, 16 y 17 de la Ley No. 1600 de 28 de octubre de 1994.

22. Ley No. 1689 de 30 de abril de 1996.

quinientas hectáreas—, quedando la empresa estatal residual sujeta al pago de patentes anuales por hectárea.²³

En cuanto a las actividades de transporte de hidrocarburos y distribución de gas natural por redes, tenemos que cualquier persona individual o colectiva puede construir y operar ductos en el país, para lo cual debe obtener la concesión respectiva de la Superintendencia de Hidrocarburos.²⁴

La Ley de Hidrocarburos estableció la Superintendencia de Hidrocarburos, instancia que, además de las conferidas en el artículo 10 de la Ley SI-RESE, tiene como atribuciones específicas, proteger los derechos de los consumidores, requerir la información que considere necesaria para el cumplimiento de sus funciones y verificar la información recibida en materia de costos.

Uno de los aspectos que más destacan de esta Ley, es él referente a la modificación del sistema de regalías vigente hasta ese entonces, efecto para el cual se introdujeron las definiciones de hidrocarburos nuevos y existentes.

En principio se consideraron como hidrocarburos existentes, a las reservas probadas y probables en producción a la fecha de vigencia de la Ley No. 1689, y como hidrocarburos nuevos a los no contemplados en la definición de existentes; sin embargo, la Ley No. 1731 de 26 de junio de 1996, introdujo una modificación en sentido que los hidrocarburos existentes, sólo comprenderían a los reservorios probados que estaban en producción, excluyendo de la definición a las reservas probables.²⁵

La diferencia entre campos nuevos y existentes, en lo que hace al pago de regalías, opera de la siguiente manera:

- Los campos considerados existentes, pagan en total el equivalente a 50% de su producción por concepto de: Participación Departamental (11%); Regalías Nacionales (1%); Regalías Nacionales Complementarias (13%); Participación Nacional (19%); y Participación a YPFB (6%).
- Los campos considerados nuevos, pagan en total el equivalente a 18% de su producción por concepto de: Participación Departamental (11%); Regalías Nacionales (1%); y Participación a YPFB (6%).

Además de las regalías, la realización de actividades petroleras en el país, está sujeta a la aplicación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto a las Transacciones (IT), Impuesto sobre las Utilidades de las Empre-

23. Artículos 8, 18, 21 y 45 de la Ley No. 1689.

24. Artículo 33 de la Ley No. 1689.

25. Esta modificación según Carlos Villegas, afectó principalmente a los campos de San Alberto y San Antonio, ya que pasaban a ser considerados como nuevos. (C. Villegas, *Privatización de la industria petrolera en Bolivia*, p. 41).

sas (IUE) e Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), este impuesto grava a los consumidores finales de dichos productos. También, debemos hacer referencia a la Alícuota Adicional a las Utilidades Extraordinarias por Actividades Extractivas de Recursos Naturales no Renovables (SURTAX por sus siglas en Inglés), una modalidad del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas que fue concebida con la intención de gravar las utilidades extraordinarias obtenidas por los operadores de campos petroleros; el SURTAX no fue aplicado, debido a que no se produjeron los requisitos para su aplicación, sino hasta el año 2005.

Derecho del Sistema de Regulación Sectorial (Derecho Regulatorio)

A más de lo dicho al tratar la aplicación del Sistema de Regulación Sectorial, cabe hacer referencia expresa a la nueva jurisdicción administrativa creada por la Ley SIRESE²⁶ y reglamentada posteriormente por los Decretos Supremos No. 24504 y No. 24505, ambos de 21 de febrero de 1997.

Como ya se dijo, el sistema regulatorio fue implementado paralelamente al desarrollo del proceso de capitalización, con el objeto de regular los sectores económicos en los cuales comenzaban a operar los agentes privados que capitalizaron las empresas estatales.

Así la Ley SIRESE creó la Superintendencia General y las Superintendencias Sectoriales, para que sean las encargadas de controlar y regular las actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, transportes, aguas y las de otros sectores que mediante Ley sean incorporados al sistema.²⁷

Lo dicho, trajo consigo la creación de procedimientos para otorgar concesiones, licencias de operación, autorizaciones y registros, los cuales fueron normados por la Ley SIRESE y sus reglamentos, así como por cada una de las normas sectoriales y sus reglamentos.

Este conjunto de procedimientos implicó la creación de una jurisdicción administrativa, permitiendo a las personas naturales o jurídicas, que vieran afectados o perjudicados sus legítimos intereses por las decisiones de las superintendencias, recurrir en primera instancia ante las Superintendencias Sectoriales y luego ante la Superintendencia General.

Los recursos que se crearon a este efecto, fueron el Recurso de Revocatoria y el Recurso Jerárquico, el primero para impugnar las Resoluciones emitidas por los Superintendentes Sectoriales y el segundo, para impugnar las

26. Ley No. 1600 de 28 de octubre de 1994, del Sistema de Regulación Sectorial.

27. Artículo 1, *ibídem*.

Resoluciones denegatorias de los recursos de revocatoria.²⁸ Emitida la Resolución Administrativa que resuelve el Recurso Jerárquico, queda extinguido el procedimiento administrativo, quedando expedita la vía contencioso administrativa, que de acuerdo al régimen jurídico boliviano, se tramita directamente ante la Excelentísima Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Para tener un esquema de los procedimientos de estos dos recursos, elaboramos el siguiente cuadro:

Cuadro 2. RECURSOS DE REVOCATORIA Y JERÁRQUICO			
<i>Recurso</i>	<i>Ante quién se interpone</i>	<i>Quién resuelve</i>	<i>Tipo de resolución</i>
Revocatoria	Ante el mismo Superintendente Sectorial que dictó la resolución (dentro de los 10 días siguientes a la notificación o publicación).	El Superintendente Sectorial resolverá el recurso dentro de los 30 días siguientes a su interposición.	Aceptando o denegando el recurso.
Jerárquico	Ante el mismo Superintendente Sectorial (dentro de los 10 días siguientes a la notificación con la resolución denegatoria).	El Superintendente General, dentro de los 90 días siguientes a su admisión.	Confirmando o revocando la resolución impugnada.

Fuente: Elaboración propia a partir de las disposiciones de la Ley No. 1600 de 28 de octubre de 1994.

Bono Solidario (BONOSOL)²⁹

Si bien el BONOSOL puede considerarse como un efecto del proceso de capitalización tanto en el derecho como en la economía bolivianos, por lo cual situamos el presente apartado al final de los efectos jurídicos e inmediatamente antes de los efectos económicos, en razón de la estrecha relación normativa existente entre el proceso de capitalización y la reforma de pensiones, como veremos al referirnos a varios artículos de la Ley de Pensiones, Ley de Propiedad y Crédito Público y Ley BONOSOL, preferimos ubicarlo entre los jurídicos.

28. Para analizar en detalle los procedimientos de los recursos de revocatoria y jerárquico, ver los artículos 22 y 23 de la Ley No. 1600 y los artículos 56, 57 y 58 del Decreto Supremo No. 24505.

29. El BONOSOL por disposición de la Ley de Propiedad y Crédito Público fue sustituido por el BOLIVIDA el año 1998, posteriormente el beneficio inicial sería restituido por la Ley del BONOSOL el año 2002.

Lo primero que debemos anotar es que el BONOSOL no está contemplado en la Ley de Capitalización, lo que hizo ésta fue autorizar la transferencia de las acciones de propiedad del Estado a los ciudadanos bolivianos que al 31 de diciembre de 1995 hubiesen alcanzado la mayoría de edad (artículo 6), señalando en su artículo 7 que:

- El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo, dispondrá mecanismos idóneos, transparentes y apropiados, para que los ciudadanos bolivianos se beneficien con la transferencia de las acciones estatales a fondos de pensiones de capitalización individual a crearse de acuerdo a Ley.
- El Poder Ejecutivo podrá disponer el depósito temporal de las acciones en organismos financieros multilaterales.
- Las empresas que administren los fondos de pensiones serán seleccionadas mediante licitación pública internacional.

Como se observa, al disponerse el traspaso de las acciones estatales de las empresas capitalizadas a «fondos de pensiones de capitalización individual», fue establecido el vínculo entre la capitalización y reforma del sistema de seguridad social.

A partir de lo dicho, el artículo 3 de la Ley de Pensiones creó el beneficio, cuyo alcance fue definido en el artículo 13 de la misma norma: «A partir de los sesenta y cinco (65) años de edad y hasta su fallecimiento, los beneficiarios de la capitalización recibirán el BONOSOL».

Al efecto, el artículo 22 de la Ley de Pensiones dispuso que los recursos constituidos en fideicomiso de conformidad con la Ley de Capitalización, serían asignados mediante decreto supremo entre las AFP que hayan sido elegidas en la licitación pública internacional, «constituyendo los fondos de capitalización colectiva».

De lo anotado, tenemos que la Ley de Pensiones cambió los «fondos de capitalización individual», referidos en la Ley de Capitalización, por Fondos de Capitalización Colectiva (FCC) a efecto de la administración de las acciones bolivianas en las empresas capitalizadas,³⁰ utilizando los Fondos de Capitalización Individual (FCI) para la administración de los aportes de los afiliados y su empleadores al sistema de seguridad social.

Por otra parte el artículo 13 de la Ley de Pensiones, además normó los siguientes aspectos:

- El monto del BONOSOL, para el período comprendido entre la fecha de inicio³¹ y el 31 de diciembre del año 2001, sería fijado por regla-

30. Según el Decreto Supremo No. 24469 de 17 de enero de 1997, Reglamento a la Ley de Pensiones, el FCC es el fondo conformado con los recursos constituidos en fideicomiso de acuerdo a la Ley de Capitalización.

31. La fecha de inicio se refería a la fecha en que efectivamente comenzarían a operar las administradoras de fondos de pensiones.

mento, considerando que su valor actuarial presente sea equivalente al valor de mercado de la totalidad de los recursos que lo financian. En este período, los costos para obtener liquidez en los fondos de capitalización colectiva serían deducidos de los mismos, en partes iguales.

- Desde el 1 de enero del año 2002 y cada tres años, el monto del BONOSOL sería determinado por la Superintendencia de Pensiones mediante cálculo actuarial, considerando que no podría ser ni inferior ni superior en veinticinco por ciento (25%) del último monto determinado.
- El BONOSOL sería pagado en Bolivianos, en múltiplos de diez (10), con mantenimiento de valor respecto al dólar estadounidense.
- Los montos del BONOSOL serían pagados hasta el 31 de diciembre de cada año determinado, podrán ser cobrados hasta en cinco (5) años y prescribirán posteriormente, integrándose al fondo de capitalización colectiva.
- En cada ocasión que se determine los montos del BONOSOL, la Superintendencia de Pensiones dispondría que los activos componentes de los fondos de capitalización colectiva sean distribuidos de acuerdo a cálculo actuarial, para permitir a cada uno de dichos fondos cumplir con los pagos del BONOSOL y de los gastos funerarios correspondientes a los Beneficiarios de la Capitalización.

Posteriormente, la Ley de Propiedad y Crédito Público (LPCP), sustituyó el BONOSOL por el BOLIVIDA, estableciendo que los recursos de la capitalización que forman los fondos de capitalización colectiva, constituyen fideicomisos irrevocables de duración indefinida (artículo 67, inciso A.1), cambiando la forma de administración de los recursos provenientes de la capitalización y su destino.

Primero, las acciones se otorgaron en fideicomiso a un banco extranjero, para después ser administradas por las AFP, con las utilidades generadas se pagaría una anualidad vitalicia (BONOSOL) a los mayores de 65 años, que al 31 de diciembre de 1995 hubieran cumplido la mayoría de edad; luego, con la Ley de Propiedad y Crédito Público, las acciones del pueblo equivalentes a US \$ 1.500 millones, serían distribuidas entre los bolivianos que cumplieron 21 años y que eran menores de 50 años al 31 de diciembre de 1995, para que sea vendida, dejada como herencia, conservada hasta alcanzar los 65 años, para hacerla efectiva o para ser utilizada «como garantía para obtener un crédito» (artículos 9 y 23 LPCP); y por otra parte, se pagaría el BOLIVIDA, como anualidad vitalicia, a los mayores de 50 años a la citada fecha cuando cumplan los 65 (artículo 4 LPCP).

La Ley de Propiedad y Crédito Público, estableció que el FCC sería dividido en dos cuentas, una la Cuenta de Acciones Populares (CAP) a la que

pertenecían los menores de 50 años al 31 de diciembre de 1995, compuesta por el 70% de los certificados fiduciarios (Acciones Populares); y la otra, la Cuenta Solidaria a la que pertenecían los mayores de 50 años a la misma fecha, compuesta por el 30% de los certificados fiduciarios. Según la norma, ninguno de los beneficiarios de una cuenta podían participar de la otra.

Lo dicho explica porque el BOLIVIDA, cuando se pagó, consistió en un monto menor al del BONOSOL. Cabe aclarar, que la Acción Popular no se plasmó en una realidad, puesto que la primera acción del gobierno entrante el año 2003, fue restituir el BONOSOL.³²

Al ser publicada la Ley No. 2427 de 28 de noviembre de 2002, Ley BONOSOL, todas las disposiciones de la Ley de Propiedad y Crédito Público, referentes al Fondo de Capitalización Colectiva, a la Cuenta de Acciones Populares y a la Cuenta Solidaria, así como otras referentes a entidades normativas, de regulación y supervisión del sistema financiero, quedaron derogadas.

La Ley dispone que los ciudadanos bolivianos residentes en el territorio nacional, que hubieren cumplido veintitún años al 31 de diciembre de 1995, tienen derecho, a partir de los sesenta y cinco años de edad y hasta su muerte, al beneficio anual y vitalicio denominado Bono Solidario BONOSOL; estableciendo además que, en aplicación del inciso k) del artículo 7 de la Constitución, el derecho de los beneficiarios al BONOSOL y a los Gastos Funerarios,³³ formará parte de los derechos fundamentales del régimen social constitucional.

La nueva norma señala que los Fondos de Capitalización Colectiva «[...] son fondos de pensiones cuyos activos están constituidos por cuotas de los Fondos de Capitalización Individual»³⁴ y que dichos fondos, *los de capitalización colectiva, están destinados exclusivamente al pago del BONOSOL y los Gastos Funerarios.*

Lo novedoso de esta norma, es lo establecido en el artículo 13 (Redención de Cuotas) que a la letra dice:

32. Ver cuadro comparativo «Estadísticas de Pago del BONOSOL/BOLIVIDA», en Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, *BONOSOL evolución y evaluación a diez años de la capitalización*, Cuaderno No. 7, La Paz, 2005, p. 17.

33. El artículo 4 de la Ley BONOSOL, fija el monto anual de este beneficio en Bs. 1.800, equivalentes a US \$ 232 a un tipo de cambio de Bs. 7,73 por dólar, durante el período 2003-2007; y el monto de los gastos funerarios en el equivalente al 50% del monto fijado para el BONOSOL.

34. El artículo 10 de la Ley BONOSOL dispone que los Fondos de Capitalización Individual, son fondos de pensiones constituidos por las Cuentas Individuales, las cuentas de Mensualidades Vitalicias Variables y las Cuentas de los Fondos de Capitalización Colectiva.

Cada vez que los Fondos de Capitalización Colectiva requieran liquidez para hacer efectivas sus obligaciones, las Administradoras de Fondos de Pensiones *deberán redimir las cuotas de propiedad de los Fondos de Capitalización Colectiva en los Fondos de Capitalización Individual*, al valor de cuota vigente del día de la redención.

Como se observa, lo que hace esta disposición es abrir la posibilidad para que se utilicen recursos de los Fondos de Capitalización Individual en el pago del BONOSOL.

En síntesis, después de tantas modificaciones y cambios a la normativa del BONOSOL, lo que en los hechos sucedió fue que las acciones, cuyos beneficiarios son los bolivianos, se constituyeron en un fideicomiso,³⁵ primero en una entidad financiera (City Trust Bahamas) y luego en el Fondo de Capitalización Colectiva que administran las AFP, para que con los beneficios de su administración se pague el BONOSOL.

Lo dicho, generó una discusión referente a la titularidad de las acciones y a la facultad de las AFP de disponer de ellas, debido a los vacíos jurídicos que han dejado las normas respecto a la naturaleza y funciones del fideicomitente, es decir, el Estado.

Sobre la titularidad de las acciones, podemos citar la Sentencia Constitucional 006/01 de 5 de febrero de 2001, que declaró constitucionales los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 53 de la Ley de Propiedad y Crédito Popular –recordemos que ésta modificó la Ley de Pensiones en lo referente al BONOSOL– fundamentando que, no obstante la Ley de Capitalización no prevé los Fondos de Capitalización Colectiva (FCC), la Ley de Participación y Crédito Popular, en coherencia con la Ley de Pensiones establece que el FCC es un patrimonio autónomo constituido en fideicomiso con bienes provenientes de las acciones que poseía el Estado en las empresas capitalizadas destinadas a beneficiar con sus utilidades a los ciudadanos bolivianos, por lo cual no priva a los beneficiarios de la capitalización del derecho sobre los beneficios provenientes de las acciones de propiedad del Estado transferidas a favor de los bolivianos y que los beneficios provenientes de dichas acciones siguen siendo de propiedad de los bolivianos.³⁶

En lo que hace a la facultad de disposición de las acciones, tenemos que se emitieron y derogaron una serie de decretos supremos destinados a es-

35. «Por el fideicomiso una persona, llamada fideicomitente, transmite uno o más bienes a un Banco, llamado fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada en provecho de aquél o de un tercero llamado beneficiario», artículo 1409 del Código de Comercio Boliviano.

36. Sentencia Constitucional 006/01 de 5 de febrero de 2001 (www.tribunalconstitucional.gov.bo).

tablecer mecanismos de monetización de las acciones de las empresas capitalizadas que componen el FCC.³⁷

Así el artículo 2 del Decreto Supremo No. 25866 de 11 de agosto de 2000, que sustituyó el artículo 206 del Reglamento a la Ley de Pensiones, permitió a las AFP invertir los recursos del FCC en valores de renta variable o cuotas de fondos de inversión que cuenten con calificación de grado de inversión.

Luego el Decreto Supremo No. 27238 de 4 de noviembre de 2003, cuya finalidad era reglamentar los artículos 8 y 12 de la Ley BONOSOL, en su artículo 4 autorizó a la AFP monetizar las acciones que forman parte del portafolio de inversiones, mediante diversas modalidades entre las cuales está la de canje de acciones en una bolsa de valores autorizada; sin embargo, dicho instrumento jurídico fue abrogado por el Decreto Supremo No. 27293 de 20 de diciembre de 2003, que no incluye un mecanismo alternativo o sustitutivo de monetización, no existiendo actualmente una norma reglamentaria par el efecto.

2. EN LA ECONOMÍA

En el presente apartado, para referirnos a los efectos de la capitalización en la economía boliviana, habremos de remitirnos a datos extractados en especial de dos documentos, *Capitalización la reforma social y económica de Bolivia* y *La capitalización cinco años después: realidades y desafíos*,³⁸ el primero por contener el detalle de todos y cada uno de los pasos que se siguieron en el proceso de capitalización de las empresas y el segundo, por contener un amplio bagaje de información respecto a indicadores económicos, que permiten tener una idea del efecto causado por el proceso de capitalización en la economía boliviana.

Para emprender el tratamiento de este numeral, lo haremos refiriéndonos a cada una de las empresas en las que se aplicó la reforma, haciendo una breve referencia al proceso de capitalización de cada una de ellas, para luego señalar sus efectos.

37. Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, *BONOSOL evolución y evaluación a diez años de la capitalización*, Cuaderno No. 7, La Paz, 2005, p. 35.

38. Ministerio de Capitalización, *Capitalización la reforma social y económica de Bolivia*. Luis Fernando Salinas Gamarra, Xavier Fernando Lema Pabón y Lourdes Marcela Espinoza Vásquez, *La capitalización cinco años después: realidades y desafíos*.

De manera preliminar, referiremos algunos indicadores que ayudan a tener un panorama general de los efectos económicos de la medida, entre ellos: la influencia en el Producto Interno Bruto (PIB); la influencia en el empleo; la influencia en la Inversión Extranjera Directa (IED) y su porcentaje respecto del PIB; y el pago de la parte de la deuda de las empresas públicas que fue asumido por las empresas capitalizadas.

En cuanto al PIB creado por la capitalización, año por año desde su implementación, tenemos que en 1996 significó el 0,88% del PIB nacional, en 1997 se incrementó a 1,78%, en 1998 fue de 1,68%, en 1999 disminuyó a 0,96%, el 2000 continuó disminuyendo a 0,39%, para situarse en 2001 en 0,15%, haciendo un total acumulado para los seis años de 5,8%.³⁹

La variación que se observa en los porcentajes, se debe al cumplimiento de los compromisos de inversión de parte de las empresas capitalizadas, puesto que el dinero que se comprometieron a invertir los capitalizadores no se lo desembolsaba de una sola vez, sino que se fijaron diferentes plazos para cada empresa, reflejándose este aspecto en la variación porcentual anual.

En lo que se refiere al empleo, se puede señalar que a 2001 el número de trabajadores de las empresas capitalizadas era de 6.189 personas, siendo 454 personas las que trabajaban en las empresas residuales. La estimación de empleos indirectos generados alcanza a 18.390, de los cuales 61% corresponden al sector hidrocarburos, 26% a telecomunicaciones, 9% a transporte y 4% a electricidad.⁴⁰

Sobre la Inversión Extranjera Directa, recurrimos a un cuadro que muestra su evolución de 1991 a 2002 y su influencia en el Producto Interno Bruto:

Cuadro 3. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) 1991-2002													
IED	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1995-2002 (promedio)
Millones de US \$	95,7	122,1	123,6	130,2	374,3	474,1	730,5	1.026,1	1.010,5	821,1	825,7	979,3	780,3
Respecto del PIB (%)	1,8	2,2	2,2	2,2	5,6	6,4	9,2	12,1	12,2	9,8	10,3	12,5	9,8

Fuente: Mario Napoleón Pacheco, *En defensa de la racionalidad*.

39. Juan Brun, *Evaluación del impacto sobre el crecimiento de la inversión proveniente de las empresas capitalizadas*, La Paz, Fundación Milenio, 2002.

40. Alejandro F. Mercado, *Capitalización y empleo*, La Paz, Fundación Milenio, 2002.

El cuadro nos muestra que a partir de 1995 la IED tuvo un incremento importante respecto a las gestiones anteriores, «el flujo de recursos que se dirigió a Bolivia no fue de corto plazo ni se dirigió al ámbito financiero, sino más bien fue un capital de largo plazo que fue a los sectores donde se capitalizaron las empresas importantes, principalmente al área de hidrocarburos».⁴¹

Respecto al pago de la deuda, se debe recordar que las empresas públicas, al momento de su capitalización, mantenían una deuda externa acumulada de varios años proveniente de créditos de organismos multilaterales, parte de esa deuda fue asumida por las empresas capitalizadas y otra parte la asumió el Tesoro General de la Nación.

El total de la deuda transferida a las empresas capitalizadoras fue de US \$ 314,8 millones, de los cuales al 31 de diciembre de 2001, se habían pagado US \$ 120,8 millones, es decir, a esa fecha quedaba un saldo por pagar de US \$ 194 millones.⁴²

Hidrocarburos

Es sin duda alguna el sector económico más importante dentro del contexto capitalizador, no sólo por el monto de dinero que generó, sino y principalmente por la importancia que tuvo y tiene el sector en la vida económica del país.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) era la empresa estatal encargada de la exploración, explotación, transporte, refinación, industrialización y comercialización de hidrocarburos en todo el territorio nacional. Esta empresa, transfería la mayoría de sus ingresos al TGN,⁴³ quedando un escaso margen para gastos de operación y, sobre todo, casi nada para reinversión en exploración, lo que hacía que la situación de la estatal petrolera sea muy complicada, más aún si consideramos que los organismos internacionales cortaron el crédito para actividades productivas desarrolladas por el sector público.⁴⁴

Los objetivos que se buscaban alcanzar con la capitalización de YPFB fueron: atraer capital de inversión y tecnología de punta, aumentar la compe-

41. Mario Napoleón Pacheco Torrico, *En defensa de la racionalidad*, p. 52.

42. Luis Fernando Salinas Gamarra, Xavier Fernando Lema Pabón y Lourdes Marcela Espinoza Vásquez, *La capitalización cinco años después: realidades y desafíos*, p. 23.

43. A partir de agosto de 1985, los gastos públicos se financiaron recurriendo a la transferencia obligatoria del 65% de los ingresos de YPFB, dispuesto por el Decreto Supremo No. 21060 de 29 de agosto de 1985.

44. «... ya en el año 1990 el FMI condicionó el financiamiento que otorga al país al inicio de la reestructuración de las empresas públicas» (M. Requena, *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia*, p. 13).

tencia, monetizar los recursos petroleros de Bolivia, introducir prácticas adecuadas para el manejo del medio ambiente, concluir exitosamente el proyecto de gas natural con el Brasil.⁴⁵

Con el objeto indicado, se procedió a dividir a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos en tres empresas: exploración y producción, con dos unidades A y B; transporte; y YPFB residual. Las unidades de exploración y producción se dividieron en dos bloques equivalentes, con una participación a prorrata en los mercados de gas y petróleo.

La Empresa Petrolera Chaco fue capitalizada por Amoco Bolivian Petroleum Company, la cual pagó la suma de US \$ 306.667.001; la Empresa Petrolera Andina sería capitalizada por REPSOL YFF Pérez Company por un monto de US \$ 264.777.021; y Transredes (Transporte de Hidrocarburos) fue capitalizada por ENRON Transportadora (Bolivia) SHELL Overseas Holding Ltda., la cual pagó US \$ 263.500.000. En total la capitalización del sector hidrocarburos, alcanzaría la suma de US \$ 834.944.022 (ochocientos treinta y cuatro millones novecientos cuarenta y cuatro mil veintidós 00/100 dólares americanos).⁴⁶

La capitalización supuso la asignación a las empresas adjudicatarias de activos y pasivos, así a las empresas de exploración y producción se les transfirió las torres, plantas de adecuación, bombas y repuestos, y como pasivos deuda externa y beneficios sociales. A la empresa de transporte se le asignó oleoductos, gasoductos, bombas y repuestos, y como pasivos deuda externa y beneficios sociales.⁴⁷

De los 82 contratos de riesgo compartido suscritos hasta principios de 2001, 63 fueron contratos nuevos, suscritos después de la capitalización, y sólo 19 fueron contratos convertidos, es decir, que en el anterior régimen jurídico eran contratos de operación o de asociación. Este incremento sustancial en el número de contratos (231%), tuvo injerencia en el nivel de inversión y el hallazgo de nuevas reservas de gas y petróleo.⁴⁸

45. Ministerio de Capitalización, *Capitalización, la reforma social y económica de Bolivia*, p. 85.

46. Cuando hacemos referencia al pago que determinada empresa realizó por cada una de las unidades, en realidad nos referimos al monto que se comprometió a invertir cada una de las capitalizadoras. (Ministerio de Capitalización, *ibidem*, p. 97).

47. *Ibidem*, p. 100.

48. Las reservas de petróleo subieron de 201 MMbl en 1997, a 692 MMbl el 2000; mientras que las reservas de gas natural se incrementaron de 5,7 TCF en 1997, a 33,21 TCF el 2000, habiendo subido a 46,83 TCF el 2001 y el 2002 se situaron en 53 TCF. De las reservas de gas, sólo el 31,6% están en manos de las dos empresas capitalizadas (87% hidrocarburos nuevos); en cuanto a las reservas de petróleo, este porcentaje se reduce al 29% (90% hidrocarburos nuevos). (Luis Fernando Salinas Gamarra, Xavier Fernando Lema Pabón y Lourdes Marcela Espinoza Vásquez, *La capitalización cinco años después: realidades y desafíos*, pp. 89-90).

El número de empleados en las tres empresas capitalizadas bajó considerablemente, en comparación al número de empleados que mantenía la estatal petrolera antes del proceso, pues en 1995 YPFB contaba con una planilla de 4.724 trabajadores, mientras el 2000 el total de trabajadores de dos de las empresas capitalizadas sumaba 534. Esto se debe en gran parte a la tercerización de servicios, como la construcción de ductos, que generan empleos indirectos o eventuales.⁴⁹

Desde 1997 hasta el 2000 las empresas capitalizadas invirtieron US \$ 1.293 millones, es decir, una cifra mayor a la comprometida. La inversión total para el mismo período en todo el sector alcanza a US \$ 1.898 millones, debido a que otras empresas privadas también invirtieron, en tanto que en el período 1993-1996 se invirtieron en exploración y explotación US \$ 316 millones, lo cual da cuenta de un incremento de 500%.⁵⁰

En el período 1993-1996 YPFB transfirió al Estado un total de US \$ 1.480 millones, y en el período 1997-2000 las empresas capitalizadas aportaron US \$ 1.710 millones, es decir, US \$ 230 millones más.⁵¹

Cuadro 4. **APORTES AL ESTADO - SECTOR HIDROCARBUROS 1997-2000**

<i>Concepto</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Total</i>
IVA-IT	79,68	68,53	70,31	15,20	233,72
IEHD	103,70	197,93	203,48	218,71	723,82
Regalías	164,54	194,00	159,52	192,91	710,97
Impuestos y regalías	347,91	460,47	433,30	426,83	1.668,51*

* Según lo señalado en el libro *La capitalización cinco años después*, en el que se utiliza la misma fuente, a este resultado se debe sumar US \$ 41,20 millones pagados por concepto de otros impuestos (Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas y Beneficiarios del Exterior), haciendo un total de US \$ 1.710,14 millones.

Fuente: Elaboración propia a partir de: Unidad de Programación Fiscal, Dossier estadístico 1990-2000, vol. III, Ministerio de Hacienda.

Telecomunicaciones

La capitalización de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones EN-TEL, fue sin duda una de las más importantes, porque constituía una empre-

49. Luis Fernando Salinas Gamarra, Xavier Fernando Lema Pabón y Lourdes Marcela Espinoza Vásquez, *ibídem*, p. 93).

50. *Ibídem*, p. 98.

51. *Ibídem*, p. 100.

sa que se desenvolvía como agente monopólico en el mercado de larga distancia nacional e internacional, y porque el monto de su capitalización fue más elevado del previsto.

Entre los objetivos que se buscaban al capitalizar ENTEL estaban: duplicar la densidad telefónica a nivel nacional, modernizar y expandir la red y los servicios ofrecidos, establecer la infraestructura para la apertura del mercado, además permitir el ingreso de capital al sector.⁵²

Tanto ENTEL, como las cooperativas telefónicas que tenían el monopolio de la telefonía local, mantendrían la exclusividad en el mercado durante cinco años, al cabo de los cuales el mercado se abriría a la competencia. A las cooperativas se les fijó metas anuales de expansión, modernización y calidad, que deberían cumplir para no perder periódicamente, 20% por año, su exclusividad.

Se establecieron metas de expansión y calidad, entre las que figuraban instalar 5 mil nuevos teléfonos públicos en un plazo de 18 meses, satisfacer al cabo de 6 años el 95% de solicitudes para contar con servicio telefónico, reemplazar todos los equipos de tecnología antigua por equipos digitales dentro de 6 años.⁵³

Después del proceso de selección, la adjudicataria fue ETI EURO TELECOM INTERNATIONAL N.V. STET INTERNATIONAL de Italia, la cual se comprometió a invertir US \$ 610.000.000 (seiscientos diez millones 00/100 dólares americanos).⁵⁴

En cuanto al incremento de líneas telefónicas tenemos que en 1991 existían 204 mil líneas fijas, cifra que en el 2000 se incrementó a 502 mil, lo que representa un crecimiento del 146%; las líneas móviles se incrementaron de 295.000 a 606.693 en el mismo período; mientras la telefonía pública, entre 1996 y 2000 se incrementó en un 149%, pues se pasó de 4.735 teléfonos a 11.770.⁵⁵

En lo que hace a telefonía local, las tarifas se componen de una tarifa fija (x número de llamadas o de minutos) y de una variable (x precio por minuto adicional), teniendo como parámetro al dólar estadounidense, la primera bajó de 10,11 en 1996 a 8,20 centavos de dólar el 2000, mientras que la tarifa variable bajó de 9,52 a 9,37 centavos de dólar en el mismo período.

52. Ministerio de Capitalización, *Capitalización, la reforma social y económica de Bolivia*, pp. 42-43.

53. *Ibidem*, p. 49.

54. *Ibidem*, p. 52.

55. Luis Fernando Salinas Gamarra, Xavier Fernando Lema Pabón y Lourdes Marcela Espinoza Vásquez, *La capitalización cinco años después: realidades y desafíos*, p. 47.

La misma situación se presenta para la telefonía móvil, en la que la tarifa para consumos altos bajó, disminuyendo hasta en un 50% para el consumo promedio de 50 minutos, esto debido principalmente a la competencia; en cuanto se refiere a larga distancia internacional, las tarifas disminuyeron en términos nominales, es decir, en bolivianos.⁵⁶

Desde su capitalización hasta octubre de 2001, ENTEL había instalado más de 3.400 kilómetros de fibra óptica, lo cual denota un avance en cuanto a la modernización y ampliación de la red.⁵⁷

En lo que hace al empleo, esta empresa disminuyó su planilla de trabajadores de 2.089 empleados en 1997 a 1.004 en el 2000, ello debido a la búsqueda de mayor productividad y a la terciarización de algunas tareas, como la de facturación o la de cabinas de larga distancia.⁵⁸

En lo que hace a los aportes recibidos por el Estado de parte de ENTEL, tenemos que las transferencias netas a favor del Estado en el período 1991-1995 fueron de US \$ 167,76 millones (el 72% fue por concepto de excedentes), mientras que en el período 1996-2000 ENTEL sólo aportó al Estado US \$ 136,94 millones. Según los autores de *La capitalización cinco años después*, la diferencia se debería a que la empresa estatal traspasaba al fisco la mayoría de sus excedentes, afectando su capacidad de inversión.⁵⁹

Electricidad

Antes de la capitalización el Sistema Interconectado Nacional (SIN) del sector electricidad, estaba conformado por la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), empresa que se encargaba de la generación y de la transmisión, por COBBE que era otra empresa de generación y transmisión que operaba en dos ciudades de Bolivia, y por cooperativas locales que estaban a cargo de la distribución.

La Ley de Electricidad cambió este escenario, puesto que estableció la segregación vertical y horizontal en el sector, consistente la primera en la división de las actividades de generación, transmisión y distribución, sin que ninguna empresa que participa en una actividad pueda participar en otra, y la segunda en que ningún generador pueda ser propietario de más del 35% de la capacidad instalada nacional.

La empresa que se capitalizó fue ENDE, para lo cual fue dividida en tres empresas generadoras, Corani, Guaracachi y Valle Hermoso (estas fueron

56. *Ibidem*, pp. 50-51.

57. *Ibidem*, p. 53.

58. *Ibidem*, p. 54.

59. *Ibidem*, p. 62.

las capitalizadas), una de transmisión que después sería privatizada y ENDE residual.

Los objetivos que se buscaban con la capitalización de ENDE eran: liberar al Estado de las actividades productivas y comerciales de electricidad, atraer inversión para la expansión de la capacidad productiva del sector, crear condiciones para un desempeño eficiente y competitivo de las empresas del sector.⁶⁰

Las empresas adjudicatarias fueron: DOMINION ENERGY que capitalizó CORANI S.A.M. por un monto de US \$ 58.796.300, esta empresa vendió sus acciones en abril de 2000 a DUKE BOLIVIA S.A.; ENERGY INITIATIVES que capitalizó GUARACACHI S.A.M. por la suma de US \$ 47.131.000; y CONSORCIO CONSTELLATION ENERGY que capitalizó VALLE HERMOSO S.A.M. por US \$ 33.921.100. En total ENDE fue capitalizada por US \$ 139.848.400 (ciento treinta y nueve millones 00/100 dólares americanos).⁶¹

En cuanto a las tarifas en generación, cabe indicar que se ha pasado por tres fases, en la primera de 1990 a 1993 la tarifa se incrementó anualmente (de 0,0356 a 0,0423 US \$/KWh), en la segunda de 1994 a 1997 la tarifa disminuyó hasta llegar a 0,0374 US \$/KWh, y en la tercera de 1998 a 2000 creció hasta 0,0405 US \$/KWh, sin llegar a superar la tarifa de 1993.⁶²

Hay que destacar que en 1992 la cobertura eléctrica de hogares en todo el país era del 30,7%, incrementándose en el 2000 a 42,6%; siendo el crecimiento de consumidores atendidos por el SIN de 503.631 en 1992 y de 883.068 en el 2000.⁶³

Según la apreciación de los autores de *La capitalización cinco años después*, la capitalización introdujo una mejoría considerable en el indicador de productividad, medido por la generación bruta sobre el número de empleados, aspecto que lo corroboran al analizar que en total la generación bruta de electricidad en la gestión 1991 fue de 1.932.523 MWh, mientras que el año 2000 la producción llegó a 3.502.591 MWh, lo cual representó un crecimiento del 81%.

Respecto al empleo podemos señalar, que en total las empresas capitalizadas del sector generación de electricidad, contaban a 2002 con 174 traba-

60. Ministerio de Capitalización, *Capitalización, la reforma social y económica de Bolivia*, p. 28.

61. *Ibidem*, p. 36.

62. Luis Fernando Salinas Gamarra, Xavier Fernando Lema Pabón y Lourdes Marcela Espinoza Vásquez, *La capitalización cinco años después: realidades y desafíos*, p. 31.

63. *Ibidem*, p. 33.

jadores de los 180 con los que fueron transferidas, como se aprecia no existió un cambio significativo en lo que hace al empleo.⁶⁴

Del monto total comprometido en la capitalización de las tres empresas, que era de US \$ 139 millones, a junio de 2001 sólo faltaban invertir US \$ 9,18 millones correspondientes a la empresa CORANI; sin embargo, las otras dos empresas han realizado una inversión adicional de US \$ 24,64 millones, que hacen un total invertido de US \$ 155,31 millones superior al monto comprometido.⁶⁵

Las transferencias netas que realizó ENDE al Estado en el período 1990 a 1994 fueron de US \$ 24 millones, mientras que las empresas capitalizadas y ENDE residual transfirieron al Estado un total de US \$ 59 millones en el período 1996 a 2000, sin tomar en cuenta el sector transferencia que fue privatizado.⁶⁶

Transporte

En el sector de transporte fueron dos las empresas que se capitalizaron, la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado (ENFE) y Lloyd Aéreo Boliviano (LAB).

LAB

Los objetivos que se plantearon al capitalizar el LAB fueron, modernizar la flota y expandir rutas, mejorar los servicios y prepararse para competir en el largo plazo, buscar formas de asociación que permitan economías de escala, evitar la interferencia política sindical en la administración de la empresa.⁶⁷

La capitalización del LAB tenía un rasgo que la distinguió de las demás, pues el aporte del capitalizador no solo fue en efectivo, sino también debía ser en aeronaves y equipo relacionado, en aportes especiales como asesoría general y alquiler de aeronaves.

La empresa que se adjudicó el LAB fue VASP del Brasil, la cual aportó en total US \$ 47.475.000 (cuarenta y siete millones cuatrocientos setenta y cinco mil 00/100 dólares americanos), distribuidos de la siguiente manera: US \$ 5.000.000 en efectivo, US \$ 31.900.000 en bienes (una aeronave Boeing 737-

64. *Ibidem*, p. 35.

65. *Ibidem*, p. 42.

66. *Ibidem*, pp. 43-44.

67. Ministerio de Capitalización, *Capitalización, la reforma social y económica de Bolivia*, p. 55.

300), y US \$ 10.575.000 en aportes especiales, de los cuales US \$ 8.605.000 constituían el pago por el alquiler de dos aeronaves, y el sobrante en asesoramiento general.⁶⁸

Esta capitalización fue una de las que más controversia causó, debido a falta de transparencia en su proceso, a última hora antes de la apertura de sobres se procedió a cambiar los términos de referencia, hubieron acusaciones en sentido de que se digitó la elección del adjudicatario.⁶⁹

Dicha situación se ve reflejada en la serie de observaciones efectuadas por la Delegación Presidencial para la Revisión y mejora de la Capitalización a la primera etapa de la capitalización del LAB,⁷⁰ señalando:

- Debido al fracaso de un intento anterior de privatización, se dio curso a la licitación con un solo proponente.
- Existen dudas de si la VASP reunía las condiciones financieras requeridas y necesarias para la capitalización.
- Existen diferencias entre los términos de referencia de la licitación y el contrato de capitalización y suscripción de acciones, que surgen por las modificaciones introducidas por el Decreto Supremo No. 24166 de 3 de noviembre de 1995, el cual autoriza al Ministerio de Capitalización a realizar ajustes y modificaciones al contrato.
- Existen diferencias en la forma de aporte de capitalización que realizó la VASP de acuerdo al Decreto Supremo No. 24146 de 19 de octubre de 1995, con lo establecido en el contrato.

Los indicadores de producción y servicios señalan que el LAB registró un incremento de 44,7% en el número de vuelos y frecuencias a partir de la capitalización, pues entre 1991-1995 se realizaron 123 mil vuelos, mientras entre 1996-2000 los vuelos fueron 178 mil, esto se confirma si se analiza el número de horas vuelo, que en el mismo período se incrementó en un 37,9%.⁷¹

En cuanto a las tarifas, se observa que en general estas se elevaron, como ejemplo podemos citar las tres rutas troncales del país que registraron los siguientes incrementos (1992-1999): La Paz-Cochabamba 47,1%, Cochabamba-Santa Cruz 44,4% y La Paz-Santa Cruz 48,6%.⁷²

68. *Ibidem*, pp. 63-66.

69. Fernando Kieffer Guzmán, *La capitalización: pese a quien pese, cueste lo que cueste*, pp. 299-306.

70. Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, *La capitalización del LAB*, Cuaderno No. 8, La Paz, 2005, pp. 11-12.

71. Luis Fernando Salinas Gamarra, Xavier Fernando Lema Pabón y Lourdes Marcela Espinoza Vásquez, *La capitalización cinco años después: realidades y desafíos*, p. 64.

72. *Ibidem*, pp. 65-66.

En lo que hace a la calidad, los autores de *La capitalización cinco años después*, tomando en cuenta los indicadores de regularidad y puntualidad, señalan que la regularidad en los vuelos (cumplimiento de vuelos programados) se incrementó de 61% en 1995 a 94% en el 2001, y que la puntualidad subió de 76% a 89% en el mismo período.

Es la única empresa que registró crecimiento en lo que hace al empleo, ya que el promedio de 1.602 funcionarios en el período 1991-1995, se incrementó a 1.706 entre 1996-2000.⁷³

En lo que respecta a los aportes al Estado, en el período 1991-1995 la empresa aportó US \$ 21,34 millones, en cambio entre 1996-2000 el LAB transfirió US \$ 20,54 millones, monto inferior al que logró el Estado en el anterior período.⁷⁴

Sin embargo, todos estos indicadores contrastan con la mala administración de la empresa, la cual se vio inmersa en una profunda crisis provocada por la descapitalización de que fue objeto,⁷⁵ dicha crisis derivó en la venta de las acciones de propiedad de la VASP a un empresario nacional, debido en gran medida a la presión del sindicato de trabajadores del LAB.

Otra de las irregularidades detectadas por la Delegación Presidencial en la administración del LAB, es la referente a la conciliación de una deuda del LAB a la VASP por concepto de gastos operativos efectuados en Miami –reconociéndose una deuda que nunca antes fue registrada contablemente–, cuando por disposición expresa del contrato de administración estaba prohibida la contraprestación de servicios del LAB con la VASP.⁷⁶

ENFE

La capitalización de la Empresa Nacional de Ferrocarriles del Estado tenía los siguientes objetivos: maximizar la captación de la inversión privada, reducir la participación estatal, promover y desarrollar el transporte ferroviario y evitar la injerencia política.⁷⁷

Para proceder a la capitalización se dividió la empresa en dos redes, la Red Andina y la Red Oriental, en ambas quedaron como bienes del Estado otorgados en licencia las vías y obras, la infraestructura ferroviaria, edificios y terrenos necesarios para las operaciones, vehículos y equipo pesado, el ma-

73. *Ibidem*, p. 67.

74. *Ibidem*, p. 74.

75. Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, *La capitalización del LAB*, p. 34.

76. *Ibidem*, p. 19.

77. Ministerio de Capitalización, *Capitalización, la reforma social y económica de Bolivia*, p. 69.

terial que se transfirió fue el material rodante y repuestos, equipo de telecomunicaciones, existencias de almacenes, equipos y materiales de maestranzas.⁷⁸

En el caso de las dos redes de ENFE la adjudicataria fue la misma, la Empresa Cruz Blanca S.A. de Chile, que pagó US \$ 13.251.000 por la Empresa Ferroviaria Andina (FCA) y, US \$ 25.853.099 por la Empresa Ferroviaria Oriental (FCO). Cabe recordar que la FCA fue la única empresa que se capitalizó por debajo de su valor en libros.⁷⁹

Esta también fue una capitalización muy controvertida, pues a más del elemento sentimental que conllevó el haber otorgado uno de los sectores de la economía, que en su tiempo se consideró estratégico, a una empresa chilena con la connotación histórica que tiene para Bolivia, la Empresa Ferroviaria Andina adoptó ciertas medidas, que si bien económicamente podían ser justificables, como el dejar de operar algunas líneas, socialmente generaron mucho rechazo.

Al 31 de diciembre de 2000, la empresa Cruz Blanca había transferido sus acciones a otras empresas extranjeras, en la Empresa Ferroviaria Andina a Inversiones Bolivian Railways S.A., y en la Empresa Ferroviaria Oriental a Trenes Continentales S.A.

Si bien el número de pasajeros transportados por ambas empresas creció de 1996 al 2000, tenemos que en cantidades absolutas los pasajeros transportados en el período 1991-1995 fueron 778,4 mil, mientras que en el período posterior fueron 597,8 mil. Lo mencionado se debe, entre otras causas, a que el servicio de pasajeros a Arica (Chile) y a Cochabamba fue suspendido.⁸⁰

Por el contrario, el transporte de carga ha evolucionado favorablemente de un promedio de 1.461,1 mil toneladas año para el período anterior a la capitalización (1991-1995), hasta un promedio de 1.550 mil toneladas año para el período posterior a la capitalización (1996-2000).⁸¹

En el período 1991-1993 el promedio de empleados de ENFE fue de 5724, cantidad que para el período 1996-2000 disminuyó a 970 empleados, habiéndose generado un decremento de 83,1%.⁸²

En lo que hace a aportes al Estado, tenemos que en el período 1991-1995 ENFE le costó al Estado US \$ 16 millones, puesto que el Estado aportó US \$ 83,43 millones y ENFE sólo le transfirió US \$ 67,44 millones. En el pe-

78. *Ibidem*, p. 71.

79. *Ibidem*, p. 81.

80. Luis Fernando Salinas Gamarra, Xavier Fernando Lema Pabón y Lourdes Marcela Espinoza Vásquez, *La capitalización cinco años después: realidades y desafíos*, p. 77.

81. *Ibidem*, p. 78.

82. *Ibidem*, p. 80.

río 1996-2000, FCO transfirió al Estado US \$ 26,25 millones y FCA le transfirió US \$ 9,26 millones, mientras ENFE residual transfirió sólo US \$ 6,79 millones habiendo recibido del Estado US \$ 18,04.⁸³

Indicadores destacados

A manera de resumen de lo expuesto en los acápite anteriores, a continuación presentamos dos cuadros, uno sobre las inversiones en las empresas que fueron capitalizadas y otro, sobre los aportes al Estado efectuados por dichas empresas entre 1990 y 2000, es decir, antes y después de la capitalización; además, referimos la posición de un especialista respecto a los efectos de la capitalización en la economía.

Cuadro 5. **INVERSIÓN DE LAS EMPRESAS CAPITALIZADAS**
1995-junio de 2001 (millones de dólares)

<i>Empresas capitalizadas</i>	<i>Valor en libros</i>	<i>Monto de la capitalización</i>	<i>Diferencia</i>	<i>Incremento en %</i>	<i>Inversión realizada</i>	<i>Inversión faltante</i>	<i>Inversión adicional</i>
ENDE	99,06	139,85	40,79	41,17	155,31	9,18	24,64
ENDEL	132,00	610,00	478,00	362,12	521,82	88,18	
LAB	23,63	47,47	23,84	100,88	48,66		1,19
ENFE	52,00	39,00	-13,00	(25,00)	55,17		16,07
YPFB	382,36	834,95	452,59	118,36	1.292,7		457,75
Total	689,05	1.671,27	982,22	142,55	2.073,66	97,36	499,65

Fuente: Elaboración propia a partir de: Fernando Salinas, Fernando Lema y Lourdes Espinoza, *La capitalización cinco años después*, La Paz, Fundación Milenio, 2002.

- Hay que aclarar que en ENDE la inversión faltante corresponde a la Empresa Corani, mientras Guaracachi y Valle Hermoso realizaron inversiones adicionales.
- La única empresa que se capitalizó por debajo de su valor en libros fue ENFE.
- El destino del monto pagado y el tiempo en el cual debía invertirse se fijó en los contratos de capitalización y de administración.
- Como se observa en el cuadro, las empresas capitalizadas realizaron una inversión adicional de US \$ 499,65 millones.
- Si se realiza una comparación con la inversión de las empresas cuando eran públicas, se tiene que en el período 1990-1995 éstas invirtie-

83. *Ibidem*, p. 86.

ron US \$ 956 millones, mientras entre 1996-junio de 2001 invirtieron US \$ 2.073,68 millones, incrementándose la inversión en 112%. (para poder comparar, no se incluye en ninguno de los períodos al LAB).

Cuadro 6. **TRANSFERENCIAS NETAS AL ESTADO**
(millones de dólares)

<i>Empresa</i>	<i>Período</i>	<i>Monto</i>	<i>Período</i>	<i>Monto</i>	<i>Diferencia</i>
ENDE	1990-1994	24	1996-2000	59	35
ENTEL	1991-1995	167,76	1996-2000	136,94	32,82
LAB	1991-1995	21,34	1996-2000	20,54	0,81
ENFE	1991-1995	-16	1996-2000	17,48	33,48
YPFB	1993-1996	1.480	1997-2000	1.710,14	230,14
Total		1.677,1		1.944,1	267

Fuente: Elaboración propia a partir de: Fernando Salinas, Fernando Lema y Lourdes Espinoza, *La capitalización cinco años después*.

- Entenderemos por transferencias netas, a la diferencia de las transferencias de la empresa al Estado y de las transferencias del Estado a la empresa.
- En el caso de ENDE debemos recordar, que a más de las tres capitalizadas se contemplan los aportes de ENDE residual y de TDE (Transportadora de Electricidad) que fue privatizada.
- El caso de ENFE, que en el primer período aparece con cifra negativa, implica que transfirió menos al Estado de lo que recibió de éste.
- Todas las transferencias del segundo período, son por concepto de impuestos y regalías, caso que difiere del primer período en el que la mayor parte de las transferencias de las empresas que más aportaban (YPFB y ENTEL) provenían de transferencias directas dispuestas por el Poder Ejecutivo; en el caso de ENTEL, el 72% de las transferencias provenían de excedentes y en el caso de YPFB, el gobierno estableció que el 65% de sus ingresos sean entregados al TGN.
- Además de las cifras observadas en este cuadro, se debe hacer referencia a los dividendos generados por las empresas capitalizadas, entregados a las AFP que desde 1997 a 2000 ascendieron a US \$ 162 millones.

Al evaluar los resultados de la capitalización en la economía boliviana, en entrevista realizada el 3 de agosto de 2004, el economista Napoleón Pacheco señaló:

Ha sido un éxito en el sector de la energía eléctrica, puesto que Bolivia no enfrenta un déficit en la oferta de energía, más bien tenemos superávit; en el ámbito del transporte, los ferrocarriles que antes eran completamente deficitarios se convirtieron en empresas altamente rentables; y probablemente el mayor éxito se dio en el sector hidrocarburos, porque el cambiar el marco legal de este sector permitió establecer un contexto para atraer e impulsar la inversión extranjera, inclusive de algunos operadores que ya estaban establecidos en Bolivia, como el caso de PETROBRAS que tenía la concesión de San Alberto desde 1991-1992 pero no realizó inversiones importantes en exploración, resultado reflejado en el descubrimiento de importantes reservas de gas y de líquidos; en el transporte aéreo evidentemente no hubieron buenos resultados, el LAB enfrenta varios problemas y déficit financiero, esto debido a la premura en su capitalización y a la campaña para ahuyentar a empresas importantes del sector que estaban dispuestas a participar en el proceso, el error del gobierno fue atenerse a un cronograma cerrado y no ampliar plazos que permitan la participación de otros proponentes; en el caso de Ferrovial Andina, es una empresa que genera utilidades y paga impuestos, pero probablemente el problema se dio por deficiencias en la regulación, se permitió que se cierren muchos tramos, lo que ocasionó protestas y rechazo al proceso de capitalización.⁸⁴

3. INFORMES DEL DELEGADO PRESIDENCIAL

Por otra parte, habremos de referirnos a una serie de datos que causaron mucha controversia en los últimos años, sobre todo a partir de la labor desempeñada a partir de marzo de 2003 por el Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización.

Como consecuencia del trabajo del Delegado Presidencial, hasta febrero de 2004 se habían entregado cinco cuadernos: el primero «Estados Financieros» (da cuenta de la tendencia al descenso en la rentabilidad de las capitalizadas y del exceso de liquidez en sus cuentas); el segundo «Contribución Tributaria y Pago de Dividendos» (da cuenta de los impuestos que pagaron las empresas y de los montos que enviaron al exterior); el tercero «Ejecución de Inversiones»; el cuarto «Sector Hidrocarburos»; y el quinto «Cuánto costó la Capitalización».⁸⁵

84. «He ahí donde el sistema de regulación debe encontrar un equilibrio entre el interés privado, cuyo eje es obtener rentabilidad, y el interés público.»

85. A mayo de 2005 se elaboraron tres cuadernos más, por la reformada Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, a saber: Cuaderno No. 6, *Clasificación del*

El primer cuaderno⁸⁶ señala que a ocho años de la capitalización la rentabilidad de las empresas y el retorno sobre sus inversiones empeora gestión tras gestión, siendo las que muestran peores caídas el LAB y Valle Hermoso. Por otra parte, establece que las empresas capitalizadas tienen alrededor de 300 millones de dólares inmovilizados en cuentas bancarias, lo que hace que la rentabilidad y las utilidades disminuyan.

Este cuaderno determinó el exceso de liquidez, a partir de la revisión de los indicadores de endeudamiento de las diez empresas, explicando que mientras más alta es la razón corriente⁸⁷ más conservadora es la empresa, aunque para algunos analistas, si la razón es mayor a dos veces, es signo de ineficiencia.

En el sentido anotado, el citado cuaderno estableció que Entel, Transredes, Chaco, las Ferrovias Orientales y Andina, las Eléctricas, Guaracachi y Corani, han registrado en más de una gestión una razón corriente superior a dos veces, mientras que la Eléctrica Valle Hermoso y la Petrolera Andina están dentro de los parámetros de eficiencia.

De acuerdo al segundo cuaderno del Delegado Presidencial,⁸⁸ en los últimos cinco años (1998-2002) las empresas capitalizadas pagaron impuestos por 285,5 millones de dólares, remitiendo a sus casas matrices 380,2 millones de dólares.⁸⁹

Sobre la base de los datos de este documento, Contribución Tributaria y Pago de Dividendos, podemos elaborar los siguientes cuadros:

campo San Alberto; Cuaderno No. 7, BONOSOL evolución y evaluación a diez años de la capitalización; Cuaderno No. 8, La capitalización del LAB.

86. Oficina del Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, *Las capitalizadas en cifras: estados financieros*, Cuaderno No. 1, La Paz, 2003.
87. De acuerdo a Armando Álvarez, especialista de la bolsa de valores, una empresa será más eficiente cuando el saldo disponible para cubrir sus obligaciones de corto plazo sea como máximo dos veces más de lo que requiere, a lo que se denomina «razón corriente». «Rentabilidad de capitalizadas tiende a disminuir cada año», en *La Prensa*, La Paz, 1 de julio de 2003, p. A-3.
88. Oficina del Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, *Las capitalizadas en cifras: contribución tributaria y pago de dividendos*, Cuaderno No. 2, La Paz, 2003.
89. Se explica que el monto remitido resulta del cálculo del pago del impuesto a las remesas al exterior, que entre 1998 y 2002 llegó a 47,5 millones de dólares, teniendo en cuenta que sobre la base imponible se debe aplicar la alícuota de 12,5%. Juan Gabriel Pérez Roque, «Capitalizadas enviaron al exterior US \$ 380 millones», en *La Prensa*, La Paz, 3 de agosto de 2003, pp. C-4 y C-5.

<i>Empresa</i>	1998	1999	2000	2001	2002	<i>Total (por empresa)</i>
ENTEL	20,5	24,2	26,1	23,4	21,5	115,7
PETROLERA CHACO	1,8	1,8	6,2	8,4	8,0	26,2
PETROLERA ANDINA	2,8	0,9	7,4	8,7	1,5	21,3
TRANSREDES	8,6	1,8	2,6	3,5	7,5	24
CORANI	6,6	2,6	6,2	5,2	4,0	24,6
GUARACACHI	2,9	2,6	2,3	1,6	2,0	11,4
VALLE HERMOSO	1,8	3,1	1,8	1,8	1,1	9,6
FERROVIARIA ORIENTAL	11,1	6,6	5,1	4,0	3,8	30,6
FERROVIARIA ANDINA	2,2	1,6	1,6	1,1	0,8	7,3
LAB	4,0	5,3	4,8	0,6	0,1	14,8
Total (consolidado)	62,3	50,5	64,1	58,3	50,3	285,5

Fuente: Elaboración propia a partir de: Oficina del Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, *Las capitalizadas en cifras: contribución tributaria y pago de dividendos*, Cuaderno No. 2, La Paz, 2003.

Si bien este cuadro consigna datos referidos sólo al pago de impuestos, en períodos distintos (1998-2002) a los consignados en los cuadros 4 y 6 (1997-2000) –los cuales además consignan el pago de regalías–, si observamos con atención notaremos que no existe similitud en sus cifras, sobre todo si analizamos el sector hidrocarburos. Consideramos que esta diferencia se debe, a más de las distintas fuentes de información, a la falta de un control efectivo sobre las empresas capitalizadas.

<i>Empresa</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002
ENTEL	21,9	31,4	16,5	13,7	7,3	1,3
PETROLERA CHACO	0	0	4,9	6,4	12,3	15,4
PETROLERA ANDINA	4,6	0	2,2	0	0	3,0
TRANSREDES	0	0	0	0	10,1	8,6
CORANI	1,6	2,1	2,8	2,6	12,2	3,0
GUARACACHI	1,4	2,3	1,8	2,2	3,9	0,9
VALLE HERMOSO	0,7	1,0	1,9	0,9	0	0
FERROVIARIA ORIENTAL	6,4	6,9	3,8	3,7	2,0	2,9
FERROVIARIA ANDINA	1,7	1,5	0,6	1,1	0,2	0,3
LAB	0	0	0	0	0	0
Total	38,3	45,2	34,5	30,6	48,0	35,4

Fuente: Elaboración propia a partir de: Oficina del Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, *Las capitalizadas en cifras: contribución tributaria y pago de dividendos*, Cuaderno No. 2, 2003.

Debemos recordar que...en base a la obtención de utilidades, se realizan las transferencias al Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), para que las AFP's paguen el BONOSOL; «sin embargo, para el propósito del pago del Bonosol, el nivel de los dividendos transferidos es bajo».⁹⁰

A partir de los datos del tercer cuaderno del Delegado Presidencial,⁹¹ elaboramos otro cuadro sobre la ejecución de inversiones:

Cuadro 9. RESUMEN DE INVERSIÓN LAS EMPRESAS CAPITALIZADAS

<i>Empresas</i>	<i>Inversión comprometida</i>	<i>Inversión según empresa</i>	<i>Inversión según órgano rector</i>
ENTEL (1996 a 2002)	610.000.000	615.052.000	(1) 130.440.294
CORANI (1995 a 7/2002)	58.796.300	57.701.665	(2) 43.924.859
GUARACACHI (1995 a 5/1999)	47.131.000	70.701.346	70.701.346
VALLE HERMOSO (1995 a 2002)	33.921.100	65.192.194	(3) 37.952.319
FERROVIARIA ANDINA (1996 a 2002)	13.251.000	22.256.672	(4) 22.256.672
FERROVIARIA ORIENTAL (1996 a 2002)	25.853.099	62.474.840	(5) 62.474.840
LAB (1995 a 12/2001)	47.475.000	47.475.600	47.475.600
PETROLERA ANDINA (1997 a 2002)	264.777.021	627.656.724	(6) 408.683.000
PETROLERA CHACO (1997 a 3/2003)	306.667.001	445.277.194	(7) 273.629.000
TRANSREDES (1997 a 2002)	263.500.000	659.700.000	(8) 270.165.144

- (1) Inversión verificada por la Superintendencia de Telecomunicaciones, de las gestiones 1999 y 2000 únicamente.
- (2) La Superintendencia de Electricidad no emitió opinión sobre capital de operaciones.
- (3) Sin datos de las gestiones 1999 a 2002 (Superintendencia de Electricidad).
- (4) Inversión de las gestiones 2000, 2001 y 2002 en proceso de verificación por la Superintendencia de Transportes.
- (5) Inversión de las gestiones 2000, 2001 y 2002 en proceso de verificación por la Superintendencia de Transportes.
- (6) Información proporcionada por YPFB de las gestiones 1997 a 2002 en los rubros de exploración y explotación únicamente.
- (7) No incluye información de las gestiones 2001, 2002 y parte de 2003 (información proporcionada por YPFB de las gestiones 1997 a 2000 solo en los rubros de exploración y explotación).
- (8) Sin datos de la gestión 2002. La Superintendencia de Hidrocarburos no considera conceptos registrados como inversiones por la empresa (pago de deuda al Banco Central e inversión en la red de ductos adicionales al compromiso).

Fuente: Elaboración propia a partir de: Oficina del Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, *Las capitalizadas en cifras: ejecución de inversiones*, Cuaderno No. 3, 2003.

90. N. Pacheco, *En defensa de la racionalidad*, p. 61.

91. Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, *Las capitalizadas en cifras: ejecución de inversiones*, Cuaderno No. 3, La Paz, 2003.

Comparando los datos del Cuadro 9 con los del Cuadro 5, elaborado en base a los datos de una publicación de la Fundación Milenio, observamos que a junio de 2001 existían dos empresas que aún no habían completado sus compromisos de inversión, mientras que en el elaborado con los datos del Delegado Presidencial se observa que todas las empresas han cumplido sus compromisos, al menos de acuerdo a los datos de las propias empresas.

Otro aspecto que resalta en el Cuadro 9, es la dificultad o deficiencia de algunos órganos rectores para verificar los datos de inversión de las empresas, lo que denota una vez más la falta de efectividad en el control a las empresas capitalizadas, demostrando que es necesario un ajuste en el sistema regulatorio.

Por su parte, se debe señalar que las empresas capitalizadas consideran que ya cumplieron sus compromisos de inversión, e incluso los sobrepasaron, razón por la cual ya no tienen que rendir cuentas al Estado porque ahora son completamente privadas. Esta posición fue expresada en el Foro Inversión Externa y Capitalización, al cual hace referencia el periódico *La Prensa* en su publicación de 29 de agosto de 2003.⁹²

Para los ejecutivos de las empresas, las capitalizadas no son un tipo particular de empresa privada, son tan privadas e iguales a las demás. Ante las observaciones realizadas en los informes del delegado presidencial, en sentido de que se generaron bajos rendimientos y no se cumplieron los compromisos de inversión, los ejecutivos aseguraron que inclusive se sobrepasaron los compromisos de inversión y que los beneficios para los bolivianos no sólo provienen de las utilidades de las empresas, sino también de la venta de acciones.

De lo visto, podemos deducir que existen posiciones contrapuestas o interpretaciones diversas sobre los efectos de la capitalización en la economía boliviana,⁹³ precisamente debido a la importancia del efecto causado por la medida, que no solo afectó al sector productivo, sino a la estructura de la economía en su conjunto, partiendo de la inversión, pasando por la generación de bienes y servicios, su comercialización, el sector impositivo, hasta la regulación de actividades económicas.

92. «Capitalizadas dicen que son dueñas de las empresas», en *La Prensa*, La Paz, 29 de agosto de 2003, pp. C-4 y C-5.

93. Al respecto, podemos referirnos a la opinión del economista Roberto González, quien considera que mientras algunas empresas resultaron beneficiadas con la inyección de capital y la adaptación tecnológica, en otras el proceso fue un rotundo fracaso. Roberto González Peláez, «Comprender, para revisar y mejorar la capitalización», en *Bolivian Business*, Santa Cruz, 20-27 de julio de 2003, p. 12.

CAPÍTULO V

Conclusiones

De lo expuesto en los capítulos precedentes, arribamos a la serie de conclusiones que detallaremos a continuación, teniendo siempre como referencia la idea que la capitalización fue un proceso que generó profundos cambios en el derecho y la economía bolivianos, por lo cual tuvo, necesariamente, cantidad de efectos que pueden ser considerados, de acuerdo al punto de vista con el que sean analizados, como positivos o negativos.

1. LA CRISIS DEL CAPITALISMO DE ESTADO Y DE LA DEUDA EXTERNA DERIVARON EN LA APLICACIÓN DE MEDIDAS DE AJUSTE, UNA DE LAS CUALES ES LA CAPITALIZACIÓN COMO UNA FORMA DE PRIVATIZACIÓN

A partir de la Revolución de 1952, la economía boliviana fue estructurada y desarrollada sobre la base de lo que se llamó el Capitalismo de Estado, sistema en el que el Estado actuaba como agente monopólico en la mayoría de los sectores productivos y de prestación de servicios.

El llamado Capitalismo de Estado, en Bolivia tuvo su auge a mediados de la década del setenta y colapsó a principios de la década de los ochenta. La caída de los precios internacionales de los minerales, la crisis de la deuda externa y el deterioro en los términos de intercambio comercial, derivaron en el proceso hiperinflacionario que devastó la economía nacional, surgiendo la necesidad de aplicar medidas de estabilización económica y políticas de ajuste estructural, tendentes a lograr el cambio de sistema económico y la transformación de la estructura del Estado.

Las medidas de ajuste estructural implementadas a partir de 1985, en Bolivia como en el resto de países sudamericanos, tienen su origen en el llamado Consenso de Washington, a partir del cual los organismos internacionales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, impusieron su adopción con el objetivo de modernizar el Estado, eliminar las barreras comerciales y lograr la aplicación del modelo de economía de mercado.

Después de la aplicación, en 1985, de las medidas de estabilización económica o medidas de primera generación, se pasó a las medidas de segunda generación, entre las que figuraba la privatización o la capitalización en Bolivia, la cual se aplicó como medida alternativa al ortodoxo modelo de privatización, quizá porque esta última generó demasiada oposición.

La capitalización es una forma de privatización, cuyo principal argumento fue la necesidad de cambiar el modelo de acumulación de capital imperante hasta ese momento, basándose en el incremento sostenido de la tasa de inversión. Entendiendo que la inversión se incrementa a partir del aumento del nivel de ahorro, que a su vez dependerá del incremento de ahorro nacional –para lo que se ejecutó la reforma de la seguridad social– y de la inversión extranjera directa, para lo que se implementó la capitalización.¹

2. LA LEY DE CAPITALIZACIÓN ES EL ORIGEN DE UN CONJUNTO DE NORMAS RELACIONADAS E INTERACTUANTES

Todo el bagaje de leyes y decretos emitidos a partir de la puesta en marcha del proceso de capitalización, constituye un conjunto normativo interactuante y complementario que se aplicó a partir de lo dispuesto en la Ley de Capitalización o a consecuencia de ésta.

Por ejemplo, la Ley de Capitalización señaló que las empresas que administran los fondos de pensiones iban a ser seleccionadas en un proceso de licitación, luego la Ley de Pensiones establecería la competencia y funciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

De la misma forma se puede apreciar, que la Ley de Capitalización dispuso la capitalización de las empresas del Estado y luego se produjo la modificación o elaboración de las leyes sectoriales que hacen a cada uno de los sectores en los cuales las empresas estatales operaban.

Además, tenemos las relaciones que se dan entre la Ley SIRESE, que establece el Sistema de Regulación Sectorial creando la Superintendencia General, y las leyes sectoriales que crean las respectivas Superintendencias Sectoriales, remitiéndose a su vez a lo dispuesto en la primera.

Otro ejemplo de complementariedad entre las normas citadas, lo tenemos si analizamos que las leyes sectoriales y sus decretos reglamentarios se sujetan a los procedimientos establecidos en la Ley SIRESE y sus reglamentos, para el tratamiento de los recursos de revocatoria y jerárquico.

1. E. Larrazábal y V. H. de la Barra, *Capitalización y pensiones...*, pp. 13-14.

Así también, podemos decir que existe estrecha vinculación entre la Ley SIRESE y la Ley de Pensiones, si tenemos en cuenta que la primera es la norma marco base sobre la cual la segunda creó la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, instancia encargada de regular el accionar de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

La complementariedad que se da en toda la normativa analizada, no solamente responde a las necesidades del proceso de capitalización, sino principalmente a un proceso de reforma de la economía y la estructura del Estado, aplicado en las décadas de los ochenta y noventa.

3. LA CAPITALIZACIÓN TUVO EFECTOS IMPORTANTES EN EL DERECHO Y LA ECONOMÍA BOLIVIANOS

Podemos deducir que el proceso de capitalización, aplicado a partir de la Ley de Capitalización, influyó de manera significativa en la modificación, creación y desarrollo normativo del Derecho Boliviano, no otra cosa constatan, la publicación de numerosas leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, así como la creación de entidades encargadas de la regulación del mercado y el nacimiento del Derecho del Sistema de Regulación Sectorial (Derecho Regulatorio), basado principalmente en el derecho de la competencia y de defensa del consumidor, cuyo procedimiento de solución de controversias está asentado en procesos administrativos.

Cabe destacar el nacimiento del llamado Derecho Regulatorio, conjunto normativo que permite regular la actividad de las empresas que intervienen en los diferentes sectores de la economía, como el efecto más importante de la capitalización en el Derecho Boliviano.

Por otra parte, al analizar los efectos de la capitalización en la economía boliviana, observamos que el efecto más importante fue la transformación de la economía boliviana, ya que el actor principal en la producción de bienes y la prestación de servicios dejó de ser el Estado, asumiendo esa función el sector privado.

En general, se observa que los indicadores económicos de las empresas capitalizadas mejoraron desde el inicio del proceso hasta 1998 y 1999, años a partir de los cuales comienza un descenso, el cual se debe a la culminación de los compromisos de inversión y a la crisis que afectó al contexto de países sudamericanos desde antes del año 2000 (primero la crisis asiática, luego las crisis de Brasil y principalmente de la Argentina, que repercutieron en la economía de la región); estos factores deterioraron la economía nacional y

por ende los resultados que se esperaban de la capitalización, sin embargo, se debe tener en cuenta que sin la capitalización el impacto de las crisis podría haber sido mayor en Bolivia.²

4. ES FACTIBLE REVISAR Y MODIFICAR LA CAPITALIZACIÓN, INCLUSIVE QUEDA ABIERTA LA POSIBILIDAD PARA QUE EL ESTADO RECUPERE LAS ACCIONES CUYOS BENEFICIARIOS SON LOS CIUDADANOS BOLIVIANOS

Si bien la capitalización es una forma de privatización y como tal tienen varias similitudes, también es cierto que entre ambas existen marcadas diferencias.

Destaca como la más relevante que en la privatización, al transferirse la totalidad de la propiedad de las empresas públicas a un ente privado, el Estado pierde toda posibilidad de intervenir en las empresas procurando mejorar los beneficios para la sociedad, quedando como única opción la reversión o nacionalización de dichas empresas, con la connotación jurídica internacional que ello acarrearía.

En cambio, con la capitalización, al haberse dispuesto que un porcentaje de las acciones sea del pueblo boliviano o que éste sea beneficiario de dichas acciones, el Estado tiene la posibilidad de actuar en representación del pueblo boliviano, logrando un mejor y efectivo control de las empresas, e inclusive de recuperar la propiedad de esas acciones sin que ello implique una nacionalización.

Al haberse dispuesto por Ley que las acciones de los bolivianos pasen a un fideicomiso administrado por las AFP, existe la posibilidad de revertir dicho fideicomiso a favor del Estado, también mediante Ley, lo que le permitiría participar de mejor manera en el control y fiscalización de la administración de las capitalizadas, sin necesidad de llegar al extremo de administrar nuevamente las empresas.

Por otra parte, siendo que el beneficiario de un 45% de las acciones es el pueblo boliviano, cuyo representante es el Estado, queda abierta la posibilidad para que éste intervenga en la revisión, mejora y perfeccionamiento del proceso, permitiendo optimizar resultados a favor de los bolivianos.

Uno de los aspectos que deben ser revisados, es la conformación de los directorios de las empresas capitalizadas, puesto que existe participación minoritaria de los directores designados por las AFP en representación de las ac-

2. Mario Napoleón Pacheco, entrevista realizada el 3 de agosto de 2004.

ciones del pueblo boliviano, lo que generó una ineficiente labor de fiscalización.

Así también, es necesario que los instrumentos o mecanismos de regulación sean ajustados o modificados para lograr mejores resultados, debido a la mala o insuficiente ejecución de una política de control y supervisión de las empresas capitalizadas.

Como se observa, la capitalización tuvo efectos significativos tanto en el derecho como en la economía bolivianos, habiendo influido en la modificación y creación de varios instrumentos jurídicos, así como en la transformación de la economía boliviana, a partir de lo cual podemos señalar que la capitalización no es buena ni mala *per se*, o más bien que tuvo aspectos buenos y malos, debiendo los últimos ser revisados y corregidos, siendo lo más importante que las normas, los hechos y las circunstancias permiten efectuar dichos ajustes.

Bibliografía

- Abecia Baldivieso, Valentín, *Capitalización crecimiento y desarrollo hacia el siglo XXI*, La Paz, Ministerio de Capitalización, 1997.
- Antelo Callispieris, Eduardo, «La capitalización en Bolivia», en *Análisis económico*, vol. II, La Paz, UDAPE, 1995.
- Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis*, Washington D.C., Banco Mundial, 1994.
- Barrios Suvelza, Franz Xavier, *La privatización en Bolivia*, Sucre, Centro de Ingeniería en Proyectos Regionales, Económicos y Sociales (CIPRES), 1994.
- Baldivia Urdininea, José, «La capitalización, apuntes para una evaluación», en Fundación Milenio, comp., *Las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz, 1998.
- Bonadona Cossio, Alberto, *Marco regulador, privatización y reforma de pensiones*, La Paz, Ediciones ABC, 1998.
- — — «Hay que fortalecer el marco regulador», en *La Época*, La Paz, 23 de marzo de 2003, p. 6.
- Brun, Juan, *Evaluación del impacto sobre el crecimiento de la inversión proveniente de las empresas capitalizadas*, La Paz, Fundación Milenio, 2002.
- Cariaga, Juan, «La capitalización bajo dos fuegos», en *La Razón*, La Paz, 12 de junio de 1994, pp. 10-11.
- «Causa de las obligaciones», en *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, vol. II, 1975.
- Código de Comercio Boliviano, Decreto Ley No. 14379 de 25 de febrero de 1977, La Paz, UPS, 2002.
- Constitución Política del Estado, Ley No. 1615 de 6 de febrero de 1995, La Paz, UPS, 1999.
- Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, *Clasificación del campo San Alberto*, Cuaderno No. 6, La Paz, 2005.
- — — *BONOSOL evolución y evaluación a diez años de la capitalización*, Cuaderno No. 7, La Paz, 2005.
- — — *La capitalización del LAB*, Cuaderno No. 8, La Paz, 2005.
- Decreto Supremo No. 24043 de 28 de junio de 1995, Reglamento a la Ley de Electricidad.
- Decreto Supremo No. 24132 de 27 de septiembre de 1995, Reglamento a la Ley de Telecomunicaciones.
- «Fideicomiso», en *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, vol. XII, 1975.
- Flores Olmos, Miguel Ángel, «Capitalizadas aportan más que YPF», en *Semanario Nueva Economía*, La Paz, 4 de junio de 2001, p. 17.
- Fundación Milenio, *Informe de milenio sobre la economía en 1999*, La Paz, Creativa, 2000.

- García Morales, Federico, *Las privatizaciones en América Latina*, www.rcci.net/globalizacion/2001/fg037.htm
- Gómez Acebo & Pombo Abogados, *Teoría y práctica de las privatizaciones*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.
- Grebe López, Horst, «La crisis del patrón de desarrollo y la reforma del Estado», en Fundación Milenio, comp., *Las reformas estructurales en Bolivia*, La Paz, 1998.
- Grun, Ernesto, *La globalización del derecho*, <http://www.intermediación.com/cibernetica.htm>
- Kieffer Guzmán, Fernando, *La capitalización: pese a quien pese, cueste lo que cueste*, La Paz, Fondo Editorial de los Diputados, 2001.
- Larrazábal Antezana, Erick, y Víctor Hugo de la Barra Muñoz, *Capitalización y pensiones, análisis y reflexiones sobre los modelos de reforma*, La Paz, STAMPA, 1997.
- Ley de 10 de enero de 1985, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley No. 1544 de 21 de marzo de 1994, Ley de Capitalización.
- Ley No. 1600 de 28 de octubre de 1994, Ley del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE).
- Ley No. 1604 de 21 de diciembre de 1994, Ley de Electricidad.
- Ley No. 1632 de 5 de julio de 1995, Ley de Telecomunicaciones.
- Ley No. 1689 de 30 de abril de 1996, Ley de Hidrocarburos.
- Ley No. 1732 de 29 de noviembre de 1996, Ley de Pensiones.
- Ley No. 2427 de 28 de noviembre de 2002, Ley BONOSOL.
- Mercado, Alejandro, *Capitalización y empleo*, La Paz, Fundación Milenio, 2002.
- — — «Capitalización y sentimientos», en *La Prensa*, La Paz, 24 de febrero de 2002, p. C-3.
- Mesa Lago, Carmelo, *La reforma de la seguridad social y las pensiones en América Latina: importancia y evaluación de las alternativas de privatización*, San José, INCAE, 1994.
- Ministerio de Capitalización, *Capitalización el modelo boliviano de reforma económica y social*, La Paz, MINCAP, 1997a.
- — — *Capitalización la reforma social y económica de Bolivia*, La Paz, MINCAP, 1997b.
- Ministerio de Comercio Exterior e Inversión, «Inversión extranjera directa y competitividad en Bolivia», en *Revista Bolivia Competitiva*, La Paz, 2002, pp. 7-8.
- Ministerio sin Cartera Responsable de Capitalización, *Contratos de capitalización*, La Paz, UPS, 2000.
- Monroy Pascoe Sara, y Silvana Ruiz Gutiérrez, *Capitalización promesas y realidades*, La Paz, CEDOIN, 1997.
- Morales Anaya, Rolando, *Bolivia: política económica, geografía y pobreza*, La Paz, Universidad Andina Simón Bolívar, 2000.
- — — «La herencia de la reforma de pensiones», en *La Razón*, La Paz, 22 de julio de 2003, p. 4.
- «Objeto de las obligaciones», en *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, vol. XX, 1975.

- Oficina del Delegado Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, *Las capitalizadas en cifras: estados financieros*, Cuaderno No. 1, La Paz, 2003a.
- — — *Las capitalizadas en cifras: contribución tributaria y pago de dividendos*, Cuaderno No. 2, La Paz, 2003b.
- — — *Las capitalizadas en cifras: ejecución de inversiones*, Cuaderno No. 3, La Paz, 2003c.
- — — *Las capitalizadas en cifras: sector hidrocarburos*, Cuaderno No. 4, La Paz, 2003d.
- — — *¿Cuánto costó la capitalización?*, Cuaderno No. 5, La Paz, 2004.
- Oyarte Martínez, Rafael, *Las leyes orgánicas*. Quito, s.e., s.f.
- Pacheco Torrico, Mario Napoleón, *En defensa de la racionalidad*, La Paz, Fundación Milenio, 2004.
- Peirce, Margaret, edit., *Capitalización el modelo boliviano de reforma social y económica*, La Paz, Editorial Jiménez, 1997.
- Ramos Sánchez, Pablo, «Manipulación de las expectativas en el proceso de capitalización», en *Dinámica Económica Nueva Época: revista especializada del Instituto de Investigaciones Económicas*, La Paz, s.e., 1998, pp. 26-39.
- Requena Blanco, Bernardo, «Estrategia y perspectivas de la capitalización en Bolivia», en *Análisis económico*, La Paz, UDAPE, 1995a.
- — — «Optimización dinámica: un modelo post-capitalización en Bolivia», en *Análisis económico*, vol. 11, La Paz, UDAPE, 1995b.
- Requena, Mario, *La experiencia de privatización y capitalización en Bolivia*, Santiago, CEPAL, 1996.
- Roca, José Luis, «Propuesta jurídica para revisar la capitalización», en *El Juguete Rabioso*, La Paz, 24 de abril de 2003, pp. 10-11.
- Rodríguez Chirillo, Eduardo, *Aspectos jurídicos de la privatización de la empresa pública española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1993.
- Ruiz Arriaga, Verónica, *El discurso de la globalización*, www.rcci.net/globalizacion-/llega/fg109.htm
- Salinas Gamarra, Luis Fernando, Xavier Fernando Lema Pabón y Lourdes Marcela Espinoza Vásquez, *La capitalización 5 años después: realidades y desafíos*, La Paz, Fundación Milenio, 2002.
- Sousa Santos, Boaventura, *La globalización del derecho los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá, UNIBIBLOS, 1998.
- Stiglitz, Joseph, *Economics of the Public Sector*, s.l., WW Norton, 1988.
- Tito Manzano, Nelson, «La capitalización de las empresas públicas bolivianas: perspectivas y alcances en el mediano plazo», en *Reflexiones socioeconómicas: revista GISE*, La Paz, 1995, pp. 85-101.
- Vaca Guzmán, Marcelo, «Capitalización y sistema de regulación sectorial en Bolivia: marco regulatorio», en César Montaña, edit., *Temas especiales de derecho económico*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional, 2003.
- Villegas Quiroga, Carlos, *Privatización de la industria petrolera en Bolivia*, La Paz, CIDES-UMSA / Plural, 2002.

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica internacional autónoma. Se dedica a la enseñanza superior, la investigación y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. La universidad es un centro académico destinado a fomentar el espíritu de integración dentro de la Comunidad Andina, y a promover las relaciones y la cooperación con otros países de América Latina y el mundo.

Los objetivos fundamentales de la institución son: coadyuvar al proceso de integración andina desde la perspectiva científica, académica y cultural; contribuir a la capacitación científica, técnica y profesional de recursos humanos en los países andinos; fomentar y difundir los valores culturales que expresen los ideales y las tradiciones nacionales y andinas de los pueblos de la subregión; y, prestar servicios a las universidades, instituciones, gobiernos, unidades productivas y comunidad andina en general, a través de la transferencia de conocimientos científicos, tecnológicos y culturales.

La universidad fue creada por el Parlamento Andino en 1985. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. Tiene su Sede Central en Sucre, Bolivia, sedes nacionales en Quito y Caracas, y oficinas en La Paz y Bogotá.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. Ese año suscribió con el gobierno de la república el convenio de sede en que se reconoce su estatus de organismo académico internacional. También suscribió un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación. En 1997, mediante ley, el Congreso incorporó plenamente a la universidad al sistema de educación superior del Ecuador, lo que fue ratificado por la Constitución vigente desde 1998.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional y proyección internacional a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

Universidad Andina Simón Bolívar

Serie Magíster

- 60** Yamile León Vargas, LA AYUDA DE ESTADOS UNIDOS A COLOMBIA LUEGO DEL 11/9
- 61** María Fernanda Moscoso, AL OTRO LADO DEL ESPEJO: el mundo infantil en el nuevo cuento ecuatoriano
- 62** Carlos Leyva Arroyo, MÚSICA «CHICHA», MITO E IDENTIDAD POPULAR: el cantante peruano Chacalón
- 63** Alicia Guzmán, PLAN COLOMBIA Y ASISTENCIA INTERNACIONAL: recreando el Estado en los Andes
- 64** Christian León, EL CINE DE LA MARGINALIDAD: realismo sucio y violencia urbana
- 65** Eduardo Puente Hernández, EL ESTADO Y LA INTERCULTURALIDAD EN EL ECUADOR
- 66** Boris Barrera Crespo, EL DELITO TRIBUTARIO: elementos constitutivos y circunstancias modificadoras
- 67** María Cecilia Pérez, TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA CAN, PROPIEDAD INTELECTUAL Y SALUD PÚBLICA
- 68** Gisella Harb Muñoz, LA CONSTRUCCIÓN MEDIÁTICA DEL OTRO
- 69** Catalina Vélez Verdugo, LA INTERCULTURALIDAD EN LA EDUCACIÓN BÁSICA: reformas curriculares de Ecuador, Perú y Bolivia
- 70** Renata Loza, DOLORES VEINTIMILLA DE GALINDO: poesía y subjetividad femenina en el siglo XIX
- 71** Lucía Gallardo, EL NEGOCIO DEL VIH/SIDA: patentes farmacéuticas ¿para qué y para quién?
- 72** Julián Guamán, FEINE, LA ORGANIZACIÓN DE LOS INDÍGENAS EVANGÉLICOS EN ECUADOR
- 73** Tiberio Torres Rodas, LA PROTECCIÓN DE LA INTIMIDAD EN EL DERECHO TRIBUTARIO
- 74** Gladys Valencia Sala, EL CÍRCULO MODERNISTA ECUATORIANO: crítica y poesía
- 75** Carlos Quintana Orsini, LA CAPITALIZACIÓN BOLIVIANA (1994-2005)

En este libro se analiza la capitalización de cinco empresas públicas bolivianas en el período 1994-2005, para lo cual se revisa, como antecedente, la crisis del capitalismo de Estado que provocó el proceso hiperinflacionario de los años ochenta y las medidas de reforma estructural aplicadas en Bolivia a partir de 1985. Se estudia también el proceso capitalizador y sus efectos en el derecho y la economía bolivianos.

De la recopilación de datos y su análisis, el autor concluye que la capitalización tuvo efectos profundos en estos campos; por ejemplo, la creación del derecho regulatorio, cuyo sistema de solución de controversias está asentado en procesos administrativos, o la transformación de la economía, por la que el Estado dejó de actuar como ente productivo y pasó a ejecutar labores de control y regulación.

Esta investigación servirá de guía y documento de consulta a los interesados en constatar los efectos que tuvo la capitalización y reconocer la necesidad de realizar ajustes y mejoras al proceso.



Carlos Quintana Orsini (Sucre, 1973) es Licenciado y Abogado en Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, por la Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca (Sucre, Bolivia), y Magíster en Derecho, con mención en Derecho Económico, por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (Quito, 2005).

Actualmente es becario de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) de Chile y cursa la Maestría en Gestión y Políticas Públicas en la Universidad de Chile (Santiago).