

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

CARRERA: ECONOMIA



TESIS DE GRADO

**CAPITALIZACION Y AHORRO
PÚBLICO**

POSTULANTE: FREDDY MARTIN MIRANDA CABRERA

TUTOR : ROBERTO AGUILAR G.

La Paz - Bolivia

2004

DEDICADO...

*A mi Papá **FREDDY** y mi mamá **DAYSI** por su gran apoyo incondicional en los momentos más difíciles de mi vida y en el transcurrir de mi carrera, los Quiero Muchísimo.*

*A mi papá **SINFOROSO**, que me ayuda y me cuida desde el cielo, Te Quiero Mucho.*

*A mi mamá **ELENA**, por su constante apoyo.*

GRACIAS A TODOS !!!

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

*A **DIOS** por ayudarme a alcanzar esta mi meta y otras metas más.*

*Al **Lic. Roberto Aguilar** por su colaboración en la realización del presente trabajo.*

*A los miembros de mi tribunal: **Lic. Boris Quevedo, Lic. Waldo Tapia, Lic. Jaime Agramont** y a la **Lic. Guely Auza**, por su tiempo empleado en la revisión y sugerencias para mejorar este trabajo.*

*A **Liliana** por su apoyo, su confianza y su cariño.*

RESUMEN EJECUTIVO

En 1985, Bolivia se encontró en una recesión económica, debido a la disminución de los precios del mercado internacional de las materias primas que exportaba. En ese año, se implantó la Nueva Política Económica (NPE), logrando una estabilidad progresiva de la economía del país.

En el periodo de 1985 – 1993 se dan Las Reformas de Primera y Segunda Generación que efectivizaron el Modelo de Economía de Mercado luego de 1985 donde se dio fin al Modelo de Economía de Estado.

Dentro de las reformas de segunda generación está la Capitalización que se realizó en 1995 que es un factor causante de la disminución del Ahorro Público, debido al decremento de los Ingresos provenientes de tales empresas (ENFE, LAB ENDE, YPFB, ENTEL), ya que antes de 1995 las empresas públicas realizaban transferencias directas a las arcas del Estado.

Se demuestra en forma matemática que el ahorro público ha disminuido, para este fin se recurre a la ayuda del instrumental matemático ya que se determina el área del ahorro en dos periodos. El primero está determinado entre 1991 y 1994 que será el periodo ex ante y el segundo periodo 1995 – 2002 como el periodo en el que se muestra la disminución del ahorro público e incluso los resultados negativos para este, en consecuencia los efectos multiplicadores negativos en la economía boliviana.

El análisis de la relación existente entre la capitalización y el ahorro público desde 1995, muestra que el Estado ha sufrido cambios en la estructura de ingresos y gastos corrientes provocando la disminución del ahorro público e incluso un déficit en la cuenta corriente en los últimos años. Siendo la capitalización uno de los factores que provoca esta disminución.

INDICE GENERAL

CAPITULO I

ANTECEDENTES GENERALES

1.1. INTRODUCCION.....	1
a) El nivel a largo plazo o la tendencia de los impuestos y gastos fiscales.....	3
b) La Coyuntura.....	3
c) Las Políticas Estructurales.....	3
1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	4
1.3. OBJETIVOS.....	6
1.3.1.Objetivo General.....	6
1.3.2.Objetivos Secundarios.....	6
1.4. FORMULACION DE LA HIPOTESIS.....	7
1.5. METODOLOGIA.....	7
1.5.1.DELIMITACION DEL TEMA.....	8
a) Delimitación Temporal.....	8

CAPITULO II

ASPECTOS TEORICOS **FUNDAMENTALES**

2.1. INTRODUCCION.....	9
2.2. ASPECTOS CONCEPTUALES.....	9
2.2.1.- Privatización.....	10
2.2.2. Objetivos de la Privatización.....	11
2.3. CAPITALIZACION.....	12
2.3.1. Objetivos Específicos de la Capitalización.....	13
2.4. DIFERENCIAS ENTRE CAPITALIZACION Y PRIVATIZACION.....	14
2.5. AHORRO PÚBLICO.....	16
2.5.1. Ingresos Públicos	19
2.5.2. Gastos Públicos.....	20
2.6. EMPRESAS PÚBLICAS.....	20
2.6.1. Desempeño de las Empresas Públicas.....	22
a) Económico.....	22
b) Financiero.....	23
c) Distributivo.....	23

2.6.2. Desempeño de las Empresas Públicas en la Capitalización.....	24
a) Eficiencia.....	24
b) Financiero.....	25
c) Multiplicador.....	26
2.7. CONCEPTO DE DEFICIT FISCAL.....	27
2.7.1. La Restricción Presupuestaria del Gobierno.....	27
2.8. FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT FISCAL....	29
a) Endeudamiento con el Banco Central.....	29
b) Uso de Reservas Internacionales.....	29
c) Endeudamiento Externo.....	29
d) Endeudamiento Interno.....	30

CAPITULO III

LA CAPITALIZACION EN BOLIVIA

3.1. ANTECEDENTES DE LAS EMPRESAS ESTATALES.....	33
3.2. EVALUACION DE LA CAPITALIZACION DE LA EMPRESA NACIONAL DE ELECTRICIDAD (ENDE)	34
3.2.1. Flujo Financiero ENDE Periodo 1990–1994 y 1995–2001.....	35
a) Inversiones de las Empresas Eléctricas.....	37
b) Evaluación de las Utilidades.....	37

c) Patrimonio de las Empresas Capitalizadas.....	38
--	----

3.3. EVALUACION DE LA CAPITALIZACION DE YACIMIENTOS PETROLIFEROS FISCALES BOLIVIANOS (YPFB)..... 39

3.3.1. Flujo Financiero.....	40
------------------------------	----

a) Inversiones Posteriores a la Capitalización.....	40
b) Evaluación de las Utilidades.....	42
c) Patrimonio de las Capitalizadas.....	43

3.4. EVALUACION DE LA CAPITALIZACION DE LA EMPRESA NACIONAL DE FERROCARRILES (ENFE)..... 43

a) Inversiones Posteriores a la Capitalización.....	45
b) Evaluación de la Utilidades.....	45
c) Patrimonio de las Capitalizadas.....	46

3.5. EVALUACION DE LA CAPITALIZACION DE LA EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (ENTEL)..... 47

3.5.1. FLUJO FINANCIERO.....	47
------------------------------	----

a) Inversiones Posteriores a la Capitalización.....	48
b) Evaluación de las Utilidades.....	49
c) Patrimonio de las Capitalizadas.....	49

3.6. EVALUACION DE LA CAPITALIZACION DEL LLOYD AÉREO BOLIVIANO (LAB)..... 50

CAPITULO IV

LA CAPITALIZACION EN BOLIVIA

a) Reformas de Primera Generación.....	53
b) Reformas de Segunda Generación.....	54
4.1. FINANZAS PÚBLICAS.....	54
4.2. EVOLUCION DE LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS.....	55
4.3. INGRESOS CORRIENTES.....	57
4.3.1. EVOLUCION DE LOS INGRESOS PUBLICOS CORRIENTES.....	58
4.3.1.1. PERIODO 1990-1994.....	59
4.3.1.2. PERIODO 1995-2002.....	60
4.3.2. EVOLUCION DE LOS GASTOS PUBLICOS CORRIENTES.....	65
4.3.2.1. PERIODO 1990-1994.....	65
4.3.2.2. PERIODO 1995-2002.....	68
4.4. EVOLUCION DEL AHORRO PÚBLICO.....	71
4.5. EVOLUCION DEL DEFICIT FISCAL.....	74
4.6. PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS	76

4.6.1. PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS SIN CAPITALIZACION	76
4.6.2. PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS CON CAPITALIZACION	79
4.6.3. SINTESIS.....	80

CAPITULO V

DEMOSTRACION EMPIRICA

5.1. ESPECIFICACION DE LAS VARIABLES.....	84
5.2. SUPUESTOS DE LA DEMOSTRACION.....	86
5.3.CONSTRUCCION DEL MODELO DE DEMOSTRTACION.....	86
5.4.- ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS.....	96

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

INDICE DE CUADROS

CUADRO N° 1

EMPRESAS DE ELECTRICIDAD..... 35

CUADRO N° 2

INVERSIONES DE LAS EMPRESAS
ELECTRICAS..... 37

CUADRO N° 3

UTILIDAD DE LAS EMPRESA ELECTRICAS
CAPITALIZADAS 38

CUADRO N° 4

PATRIMONIO Y VALOR DE LAS ACCIONES DE
LA EMPRESAS ELECTRICAS 38

CUADRO N° 5

INVERSION EN EXPLORACION Y EXPLOTACION
DE HIDROCARBUROS 41

CUADRO N° 6

EMPRESA PETROLERAS CAPITALIZADAS- INVERSIONES REALIZADAS VERSUS LAS COMPROMETIDAS.....	42
--	----

CUADRO N° 7

UTILIDAD DE LAS EMPRESAS PETROLERAS CAPITALIZADAS	42
--	----

CUADRO N° 8

PATRIMONIO DE LAS CAPITALIZADAS Y.P.F.B.....	43
---	----

CUADRO N° 9

SOCIOS ESTRATEGICOS Y SUS APORTES.....	45
--	----

CUADRO N° 10

UTILIDAD DE LAS EMPRESAS FERROVIARIAS CAPITALIZADAS.....	46
---	----

CUADRO N° 11

PATRIMONIO DE LAS FERROVIARIAS CAPITALIZADAS.....	46
--	----

CUADRO N° 12

UTILIDAD DE ENTEL	49
-------------------------	----

CUADRO N° 13	
	PATRIMONIO DE ENTEL 49
CUADRO N° 14	
	EL SOCIO ESTRATEGICO Y SU APORTE 50
CUADRO N° 15	
	LAB: NUMERO DE EMPLEADOS 51
CUADRO N° 16	
	UTILIDAD DEL LAB 51
CUADRO N° 17	
	PATRIMONIO DEL LAB 52
CUADRO N° 18	
	OPERACIONES CONSOLIDADAS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO 55
CUADRO N° 19	
	EVOLUCION DE LOS INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES PUBLICOS 56
CUADRO N° 20	
	INGRESOS PUBLICOS PERIODO 1990-1994..... 58

CUADRO N° 21	
	PROPORCION DE PARTICIPACION DE LOS INGRESOS PUBLICOS PERIODO 1990-1994 59
CUADRO N° 22	
	INGRESOS PUBLICOS PERIODO 1995-2004 61
CUADRO N° 23	
	GASTOS PUBLICOS PERIODO 1990-1994..... 66
CUADRO N° 24	
	PROPORCION DE PARTICIPACION DE LOS GASTOS PUBLICOS PERIODO 1990-1994 67
CUADRO N° 25	
	GASTOS PUBLICOS PERIODO 1995-2002 68
CUADRO N° 26	
	TASA DE AHORRO 1980-1995 71
CUADRO N° 27	
	EVOLUCION DEL AHORRO PUBLICO 72
CUADRO N° 28	
	PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS SIN CAPITALIZACION 78

CUADRO N° 29

PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS CON
CAPITALIZACION 80

CUADRO N° 30

PRUEBA DE ESTACIONALIDAD ADF 1990-1994 87

CUADRO N° 31

PRUEBA DE ESTACIONALIDAD ADF 1995-2002 ... 89

INDICE DE GRAFICOS

GRAFICO N° 1

AHORRO PUBLICO 1989-1999 4

GRAFICO N° 2

EVOLUCION DE LOS INGRESOS Y GASTOS
PUBLICOS 57

GRAFICO N° 3

PROPORCION DE PARTICIPACION DE LOS
INGRESOS PUBLICOS 1996-2002 63

GRAFICO N° 4

PROPORCION DE PARTICIPACION DE LOS
GASTOS PUBLICOS 1996-2002 69

GRAFICO N° 5

EVOLUCION DEL AHORRO PUBLICO 73

GRAFICO N° 6

EVOLUCION DEL DEFICIT PÚBLICO 75

GRAFICO N° 7	
	PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS SIN CAPITALIZACION.....77
GRAFICO N° 8	
	PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS CON CAPITALIZACION.....79
GRAFICO N° 9	
	DESESTACIONALIZACION DE LAS VARIABLES ANALIZADAS 85
GRAFICO N° 10	
	AREA DEL AHORRO PÚBLICO 1991-1994..... 90
GRAFICO N° 11	
	PUNTOS DE INTERSECCION DE LAS VARIABLES PERIODO 1991-1994..... 91
GRAFICO N° 12	
	AREA DEL AHORRO PÚBLICO 1995-2002..... 93
GRAFICO N° 13	
	PUNTOS DE INTERSECCION DE LAS VARIABLES DE LAS VARIABLES PERIODO 1995-2002 94

CAPITULO I

ANTECEDENTES GENERALES

1.1.- INTRODUCCIÓN

En 1985, Bolivia se encontró en una recesión económica, debido a la disminución de los precios del mercado internacional de las materias primas que exportaba. En ese año, se implanta la Nueva Política Económica (NPE), con nuevos objetivos y nuevos instrumentos, logrando una estabilidad progresiva de la economía del país. Se enfatizó en políticas de carácter fuertemente recesivo, destacándose el estricto control del gasto fiscal. Uno de los aspectos que se destaca en la NPE, es el inicio de gestiones para la recompra de un alto porcentaje de la deuda externa, reduciendo la carga del servicio de la misma y se incrementa la credibilidad externa.

Bolivia adopto una estrategia de mediano plazo destinada a mantener la estabilidad macroeconómica y estimular el crecimiento económico, en este marco se han logrado progresos significativos en lo que se refiere a la inflación, finanzas públicas, deuda externa y la puesta en marcha de un conjunto de reformas estructurales.

La situación económica del país en la década de los noventa experimentó diferentes cambios. Si se realiza un diagnóstico sobre el desarrollo de la economía, se analiza como principal indicador el PIB. El comportamiento del PIB nominal en el periodo entre 1990 al 2002, muestra una tendencia a incrementarse, alcanzando una tasa de crecimiento promedio de 11.95%.

El crecimiento económico, aunque por debajo de las expectativas, se mantuvo con tasa de crecimiento por encima del 4% en gran parte de la década pasada. En el periodo 1990-1998, el PIB real creció a una tasa promedio de 4.4 % y el PIB percapite lo hizo en 2 %¹.

En los últimos tres años, se ha observado una marcada desaceleración en el crecimiento del producto: solo 0.4% en 1999, 2.4 en el año 2000 y 1.2 en 2001, como resultado, el PIB percapite ha disminuido 1.9 % en 1999, se estanco en el 2000 y volvió a descender 0.9 % en 2001.

Factores de orden interno y externo contribuyeron a explicar las bajas tasas de crecimiento en periodo 1999-2001. En el ámbito externo la evolución desfavorable de la mayoría de los precios de los productos de exportación, afecto al desempeño de los sectores minero, agrícola e industrial. A esto se sumaria eventos como la devaluación del real Brasileño a principios de 1999; la desaceleración de la economía estadounidense en el 2000, que se acentuó luego en Septiembre de 2001 y el reducido ritmo de la actividad económica en los países europeos.

En el ámbito interno la conclusión del contrato de la venta de gas a Argentina y la finalización de las obras de construcción del gasoducto a Brasil en 1999, tuvieron impactos negativos en los sectores de Hidrocarburos y Construcción. Las diferentes reformas y los conflictos sociales afectaron a la producción y la demanda interna, por lo tanto existió menor dinamismo en la industria manufacturera y el comercio.

El achicamiento del Estado provocado por la capitalización de las empresas públicas tuvo un efecto negativo sobre la economía en especial en las finanzas públicas las mismas que muestran que la brecha entre el ingreso corriente y el gasto corriente esta determinado por tres factores:

¹ Bolivia, Taller Nacional de Análisis y Estrategia de Deuda, Abril 2002, CEMLA

a) El nivel a largo plazo o la tendencia de los impuestos y gastos fiscales

La política fiscal, es el instrumento principal que tiene la capacidad de mover la economía, de un punto de equilibrio a otro; se basa en los supuestos implícitos de que el gobierno tiene el poder y los medios para regularizar la cuantía de sus ingresos y de sus gastos; dirigiendo a la economía hacia un nivel de equilibrio deseado.

En los últimos años existe una disminución de los ingresos debido a la caída en los ingresos tributarios provenientes de renta interna y aduanera a causa de la baja tasa de crecimiento. Además es importante mencionar la disminución de las transferencias de las empresas públicas al Estado como consecuencia de la capitalización.

b) La Coyuntura

El Estado en su afán de modernizar la administración pública ha iniciado una serie de reformas estructurales, las mismas que buscan la equidad, la participación, eficacia y los bienestar sociales; postulados básicos para emprender el crecimiento y desarrollo de Bolivia.

c) Las Políticas Estructurales

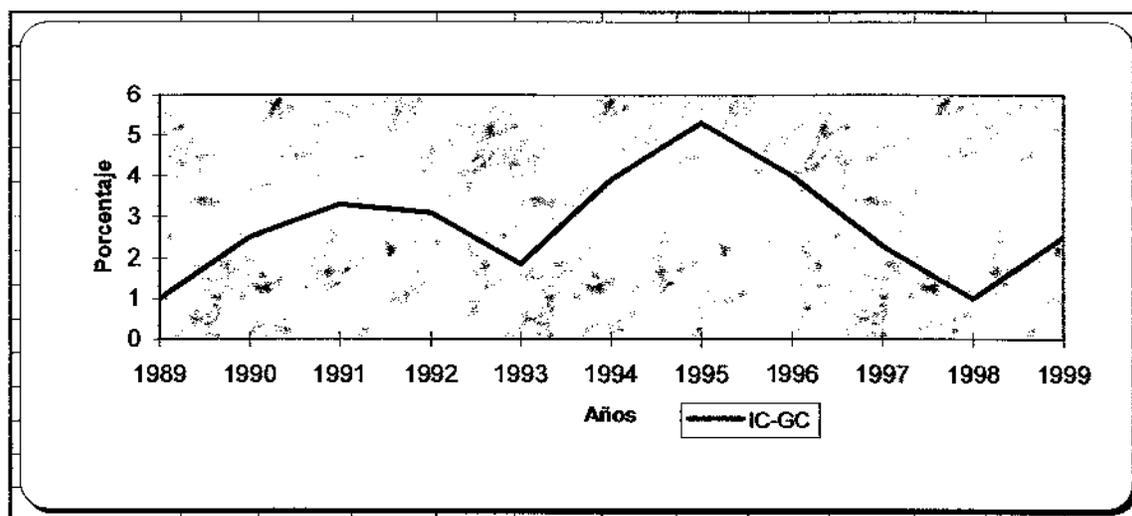
Las políticas estructurales, las mismas que causan una desviación de los niveles actuales de gastos e ingresos en el corto plazo, en su tendencia a largo plazo o en ambos.

Entre las que se menciona; La descentralización Administrativa, Capitalización, Participación Popular, Reforma Educativa y la Reforma de Pensiones, entre otras son consideradas como las reformas de segunda generación.

1.2.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Entre 1989 y 1999, se observa la variación del Ahorro Público en el país, tomando en cuenta la discrepancia que se presenta en la concepción del termino Ahorro Público (Ingreso Corriente menos Gasto Corriente), posteriormente veremos como ha ido cambiando estas dos variables.

GRÁFICO N° 1
AHORRO PÚBLICO
Periodo 1989-1999
(En Porcentaje)



FUENTE: Memorias Banco Central de Bolivia

En el periodo de 1989 las empresas públicas se constituyeron en el principal generador de ingresos del Sector Público no Financiero (SPNF) con el 52% del total lográndose el 1% del ahorro público con relación al PIB, alcanzando un punto máximo de 3.3% del PIB en 1991, esto debido al incremento del 1.47% del PIB en los ingresos corrientes y con un constante descenso en el porcentaje del PIB hasta 1993, el motivo de este punto mínimo es la expansión del gasto público que representó un ritmo de crecimiento mayor al de los ingresos.

A partir de 1993 se puede observar un crecimiento en el porcentaje hasta 1995, como consecuencia de que los ingresos corrientes permitieron disminuir el déficit global al registrarse un incremento de la presión tributaria en 0.3 puntos porcentuales del PIB con relación a 1993, los gastos corrientes disminuyeron en 0.1 puntos porcentuales del PIB debido a la disminución de gastos por bienes y servicios y por deuda interna; durante 1995 la política fiscal continuó orientada a reducir el déficit global del sector público que pasó del 3.2% del PIB en 1994 a 1.9% del PIB en 1995.

Los ingresos de otras empresas públicas disminuyeron en 0.9 puntos porcentuales del PIB debido a la caída de las ventas en el mercado doméstico y externo, como efecto de la capitalización de cuatro empresas estatales (ENDE, LAB, ENTEL y ENFE), los gastos corrientes disminuyeron en 0.9 puntos porcentuales del PIB.

Durante 1996 la política fiscal derivó en un déficit global del sector público similar al de 1995 alcanzando al 1.94% del PIB frente al 1.85% de 1995, los ingresos corrientes crecieron debido al aumento en las recaudaciones de impuestos internos (21.1%) y por la venta de hidrocarburos en el mercado interno (26.4%), los gastos corrientes aumentaron en Bs. 677.4 millones aunque en términos del PIB disminuyeron en 1.6 puntos porcentuales; durante 1997 el sector público registró un déficit global de un 3.43% del PIB el cual fue superior al 1.96% obtenido en 1996, los ingresos corrientes crecieron debido al aumento de las recaudaciones de impuestos internos en 23.2% de las transferencias corrientes 43.7% y venta de hidrocarburos al mercado interno 9.7%, los gastos corrientes aumentaron en términos del PIB en 2.1 puntos porcentuales.

Durante 1998 el sector público no financiero registró un déficit consolidado de 4% del PIB, con relación al PIB los ingresos aumentaron en 0.6 puntos porcentuales mientras que los gastos subieron en 1.2 puntos respecto al año precedente; durante 1999 las operaciones del sector público no financiero presentaron un déficit consolidado de 3.9% del PIB, inferior en 0.1 puntos porcentuales al del año anterior, los ingresos y gastos totales aumentaron tanto en términos nominales (5.1% y 4.5%), como en porcentaje del PIB (0.5 y 0.4 puntos porcentuales respectivamente).

Partiendo de la incorrecta aplicación del concepto teórico del Ahorro Público que nos lleva a entender que no existe Ahorro Público en Bolivia, siendo esta afirmación falsa, la problemática de la investigación se enfocará de la siguiente manera:

¿La implementación de la Capitalización de las empresas públicas tuvo como consecuencia un cambio en la estructura de las finanzas públicas (Ingresos y Gastos Corrientes), provocando la disminución del Ahorro Público?.

1.3.- OBJETIVOS

Los objetivos que persigue esta investigación se dividen en: Objetivos Generales y Objetivos Secundarios, que son explicados a continuación:

1.3.1.- OBJETIVO GENERAL

Analizar la relación existente entre la Capitalización de las empresas públicas y el Ahorro Público.

1.3.2.- OBJETIVOS SECUNDARIOS

Con respecto a los objetivos que se desea llegar en esta investigación, podemos mencionar los siguientes:

- Investigar el efecto de las empresas capitalizadas en el Ahorro Público.
- Comprobar si el Ahorro Público sufre alguna alteración o es afectada por el alza o caída del Ahorro Privado.
- Observar los cambios que tuvieron los ingresos y los gastos corrientes en el Sector Público.

- Verificar la disminución del Área del Ahorro Público.

1.4.- FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Debido a la Capitalización de las empresas públicas el Ahorro Público fue en descenso, pero no así años antes de 1995, periodo en el cual se realiza la tan controversial privatización de las empresas públicas.

“En consecuencia, la capitalización que se realizó en 1995 es un factor causante de la disminución del Ahorro Público, debido al decremento de los Ingresos provenientes de tales empresas (ENFE, LAB ENDE, YPFB, ENTEL), ya que antes de 1995 las empresas públicas realizaban transferencias directas a las arcas del Estado”.

1.5.- METODOLOGÍA

La metodología que se usará en esta investigación será el método DEDUCTIVO, ya que es el que más se acerca al desarrollo del tema, viendo que se desarrollará desde un aspecto general a lo particular, ya que esto se analizará primeramente viendo toda la relación entre los datos estadísticos y las teorías que se acercan al tema de investigación, para posteriormente ver si es que la relación a la cual se propone llegar es comprobada.

Las fases fundamentales de la metodología adoptada, incluye los siguientes aspectos:

- Planteamiento y delimitación del problema a investigar, a partir de observar casos particulares, se identifican los problemas que afectan al tema de análisis.
- Revisión de la teoría, es decir revisar los enfoques teóricos que dan una solución parcial o total del problema ya identificado.
- Formulación de la hipótesis.

- Validación o planteamiento del modelo teórico.
- Verificación o contrastación con la realidad a través de modelos de escenarios.
- Conclusiones.

1.5.1- DELIMITACION DEL TEMA

La presente investigación concentra su atención en las finanzas publicas debido a que estas en los últimos años han experimentado cambios trascendentales, tanto en los ingresos públicos corrientes como en los gastos corrientes públicos, siendo la diferencia de las variables mencionadas, el Ahorro Publico.

En consecuencia, la problemática de la presente tesis se desarrolla dentro de las finanzas publicas, principalmente las causas que ocasionaron la disminución del ahorro publico, a causa de la Capitalización.

a) Delimitación Temporal

El alcance de la presente investigación abarca el periodo comprendido entre 1990-2002.

Para una mejor comprensión y análisis, se realiza cortes temporales de 1990-1994 que denominara tiempo pasado anterior a la Capitalización o antes de la Capitalización. El año 1995 tiempo pasado central, es el año de la implementación de la Capitalización. Y el ultimo 1995 a 2002 que se denominara tiempo pasado a la Capitalización o después de la Capitalización. Esta delimitación permitirá apreciar con mayor objetividad las variaciones experimentadas en el Ahorro Público.

CAPITULO II

ASPECTOS TEORICOS FUNDAMENTALES

2.1.- INTRODUCCION

Para el ajuste económico boliviano fueron utilizadas las clásicas medidas ortodoxas de la política fiscal y monetaria con el fin de controlar la hiperinflación. Los resultados fueron exitosos en esta materia, sin embargo el proceso de reforma estructural fue tomando forma con una etapa indispensable posterior a la estabilización, ya que esta última era necesaria para poder consolidar la primera².

A partir de esta percepción nacen en Bolivia las reformas denominadas como de “segunda generación” y el relativo retraso de dichas reformas en relación con los otros países, se produjo en algunas áreas por falta de decisión política o por la falta de claridad conceptual para la percepción de las reformas.

Tanto la privatización como la capitalización empezaron a ejecutarse en un contexto de estabilización consolidada y sus motivaciones centrales fueron la atracción de capital privado y la profundización del modelo económico. Los objetivos fiscales no fueron importantes.

2.2.- ASPECTOS CONCEPTUALES

En este acápite se desarrollará una descripción minuciosa de los conceptos de privatización y capitalización, como a los objetivos a los cuales quieren llegar cada uno de estos procesos.

² Morales, 1994

2.2.1.- PRIVATIZACION

El término privatización es utilizado para describir una variedad de diferentes iniciativas de política diseñadas para alterar el equilibrio entre los sectores público y privado. Se distinguen por lo menos tres principales enfoques de privatización.

- El primero de uso común, se refiere a la transferencia de la propiedad de una empresa o parte de ella, del sector público al privado. Proceso que ocurre de diferentes maneras: en países donde los mercados de capital están bien desarrollados, la venta total o parcial se puede realizar a través de la venta de acciones al público. En países de menor desarrollo y donde los mercados de capital son rudimentarios, o no existen, es más probable que la privatización envuelva la venta de la empresa como una entidad completa. La privatización también puede tomar la forma de "joint ventures" (asociaciones de riesgo compartido), que introducen la participación del sector privado dentro de las empresas públicas.
- Una segunda forma de privatizar envuelve la liberalización, o desregulación, permitiendo el acceso privado a actividades previamente efectuadas por empresas del Estado. La eliminación de restricciones de entrada al mercado pretende aumentar el rol de la competencia, y habiendo éxito de las empresas privadas en su participación en los nuevos mercados, una variante de privatización ocurrirá a pesar de que no exista una transferencia de la propiedad de los activos.
- El tercer sentido en el cual la palabra privatización ha sido utilizada, es cuando el suministro de un bien o servicio es transferido del sector público al privado, sin que el Gobierno pierda la responsabilidad de, en última instancia, ofertar el servicio. Concesiones de servicios públicos son ejemplos de esta forma de privatización.

Es importante subrayar que dentro de estas tres clases de conceptos de Privatización, Bolivia se encuentra clasificada en la primera definición, ya que la privatización en el país fue solamente de una venta parcial de las acciones del Estado a entidades privadas.

2.2.2.- OBJETIVOS DE LA PRIVATIZACION

En general, entre los objetivos para realizar la privatización se destacan los siguientes:

- Reducir el déficit fiscal, debido a las pérdidas de las empresas públicas, necesidades de inversión y para permitir la liberación de fondos del Gobierno para otros usos (como por ejemplo para incrementar los gastos en el área social).
- Mejorar el desempeño de la economía a través de disciplinas de mercado, incremento de la competencia y eliminando las intervenciones gubernamentales.
- Aumentar la eficiencia en la asignación de las inversiones, mejorando las tasas de ahorro y desarrollando mercados financieros.
- Retirarse de actividades que puedan ser realizadas por la empresa privada, y donde los objetivos originales de la empresa pública fueron plenamente alcanzados o no son más válidos. Esto eliminaría la competencia desleal del sector público con respecto a las empresas privadas.
- Reducir la carga administrativa sobre el Gobierno.
- Ampliar la base de propiedad, incentivando una democracia de capital a través de acciones y distribuyendo acciones a los trabajadores.

Dependiendo de las funciones que desempeñan las empresas públicas, los objetivos de la privatización son más variados. Además la relación entre la privatización y los objetivos no son tan directas.

2.3.- CAPITALIZACIÓN

La capitalización al igual que la privatización, en las economías desarrolladas del Europa Occidental³ y de la economías en desarrollo de América Latina⁴ se refieren al cambio de propiedad de los medios de producción, entendidos estos, como las empresas públicas.

Este fenómeno social esta relacionado a los ciclos económicos de las sociedades capitalistas y a los cambios en las esferas pública y privada que influyen en la conformación de coaliciones y el rediseño de instituciones de ambos sectores.

Después de la crisis de los años 30, el principal esquema de gobernabilidad se baso en el pensamiento keynesiano, conformando de esta manera un estado intervencionista y de bienestar⁵.

Este Estado emergió en América Latina después de los años 30, inicialmente y con mayor énfasis en Argentina, Chile y Uruguay. Esta nueva forma de organización del Estado se la denomina “Estado de Compromiso”, idea basada en la activa participación del Estado en la economía y en el bienestar de la población.

El nuevo modelo económico adopto la estrategia de desarrollo sustentada en la aceleración del proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones, que se traducen 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. Esta activa participación del Estado en la economía provoco desequilibrios entre la esfera pública y privada en beneficio de la primera.

El Estado de Compromiso en Bolivia llego recién en 1952 precedido por un proceso revolucionario que lo diferencia de las experiencias de los demás países. En Bolivia devino este cambio estructural por la crisis del modelo primario – exportador y latifundista,

³ Gran Bretaña, Francia y España entre otros.

⁴ Chile, Argentina y Perú entre otros.

⁵ Vease John Ruggie (1982) en Héctor Schamis (1996)

sustentado por una elite económica que se vio incapacitada de replantear las relaciones económicas.

En la década de los 80 en Bolivia se da la expresión mas nítida de la crisis terminal del modelo estatista de acumulación de capital con la hiperinflación en 1984 y 1985, que dio lugar a un programa de reestructuración de ajuste y estabilización económica enmarcado en el modelo de acumulación de capital neoliberal, creando condiciones objetivas para la reforma de las empresas públicas.

Es importante mencionar que a fin de corregir los desequilibrios interno y externo, se definió la contracción en la demanda agregada apoyada en políticas restrictivas en el plano fiscal y monetario, además, del ajuste de precios relativos.

2.3.1.- OBJETIVOS ESPECIFICOS DE LA CAPITALIZACIÓN

Si bien la capitalización es una forma de privatización en Bolivia, con la implementación de esta reforma se buscaba alcanzar los siguientes objetivos⁶:

- La capitalización de las Empresas Públicas y la Reforma de la Seguridad Social de largo plazo, debían lograr un desarrollo del sector real de la economía.
- La Capitalización buscaba garantizar la supervivencia, transformación y desarrollo de las empresas estatales capitalizadas.
- Un Crecimiento del Producto Interno Bruto entre el 7 a el 10% por año.
- Aumentar la Inversión Pública.
- Atraer Inversiones Extranjeras.

⁶ Nelson Tito Manzano, La Capitalización de las Empresas Pág. 92-94

- La generación de los grandes márgenes del empleo directo e indirecto.
- Mejorar la capacidad de gestión de estas empresas además de dotarlas de mayor tecnología.
- El Estado tendría que dejar de pagar las deudas contraídas por las empresas capitalizadas.

2.4.- DIFERENCIAS ENTRE CAPITALIZACIÓN Y PRIVATIZACIÓN

El significado de privatización es bastante amplio y la capitalización puede ser considerada un caso particular de privatización. Sin embargo, son necesarios algunos comentarios.

En primer lugar debe ser enfatizado el significado de capitalización, que además del incremento del capital propone la transferencia de la administración a los nuevos inversionistas. Este concepto es más amplio a lo que usualmente se entiende por capitalización, que sería únicamente la emisión de nuevas acciones para financiar aumentos en la inversión.

Esta diferenciación es importante, principalmente para atraer al capital internacional y debe ser enfatizado en las negociaciones internacionales, pues, en general, los potenciales inversores tenderán a entender la capitalización en su sentido estricto, de mero aporte de capital.

Por otro lado, debe ser notado que la privatización y la capitalización pueden ser conceptos diversos, con procesos significativamente diferentes.

En la década pasada la privatización fue bastante utilizada tanto en países desarrollados (Inglaterra) como en economías en reestructuración (Argentina). El objetivo general es reducir y usualmente eliminar el rol del Gobierno, vendiendo sus activos a propietarios

privados, sean individuos e instituciones (enfoque de la cartera del inversor) o a un único comprador.

En el caso de la privatización, las acciones de la empresa son vendidas por el valor acordado entre compradores y vendedores de acciones. Por ejemplo, si la empresa vale \$us. 100 millones y el Gobierno busca privatizar el 50% de la empresa debe vender el 50% de las acciones (\$us 50 millones). La nueva empresa continuará valiendo \$us 100 millones, pero los derechos de propiedad de 50% de las acciones cambiaron del Gobierno al sector privado y el Estado recibe los fondos de la venta de las acciones.

El concepto de capitalización se utiliza cuando la empresa tiene carencias de capital con respecto a sus oportunidades de inversión. Durante la década de los 80, muchas empresas petroleras en Canadá utilizaron exitosamente la capitalización para conseguir un rápido crecimiento.

En el caso de la capitalización, las acciones de la empresa existente no están siendo vendidas, ya que nuevas acciones son emitidas para levantar el nuevo capital. Por ejemplo, si el objetivo del Gobierno es crear una empresa que es 50% privada, los inversores privados deben contribuir con una cantidad igual al valor ya existente de la empresa. Si la empresa vale \$us 100 millones, los nuevos inversionistas deben contribuir con otros \$us 100 millones, creando una nueva empresa que vale \$us 200 millones.

Como se observa del ejemplo anterior, una capitalización exitosa debería resultar en una inversión inicial mayor en Bolivia que la privatización. A pesar de que la estrategia de capitalización resulte en más inversión en Bolivia, puede ser mucho más compleja operativamente que la privatización.

2.5.- AHORRO PÚBLICO

El ahorro de un país es la suma del ahorro externo y del ahorro interno, este último está compuesto a su vez, por el ahorro privado y el ahorro público, definiendo como “ahorro público la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes de este sector”⁷.

$$Sp = Tpc - Gpc$$

Donde:

Sp = Ahorro Público

Tpc = Ingresos Públicos corrientes⁸

Gpc = Gastos Públicos corrientes⁹

Independientemente de si el ahorro es la principal fuerza motriz del crecimiento, mantener y garantizar niveles adecuados de ahorro nacional que proporcionen la financiación necesaria para la inversión y que eviten depender excesivamente del ahorro externo sigue siendo una de las preocupaciones más importantes de la política económica.

Sin embargo el ahorro es quizás una de las variables macroeconómicas que se muestra más elusiva a la simple comprensión ya que los estudios empíricos sobre el ahorro están limitados por la baja calidad de los datos y la inadecuación de la definición de ahorro.

De acuerdo con el modelo de ciclo vital y la superposición de generaciones, el ahorro público afecta al ahorro nacional y por lo tanto a la formación de capital en una economía cerrada, por que traslada los recursos entre generaciones que están débilmente unas con otras, que incluso pueden no estar relacionadas.

Por el contrario, el modelo de horizonte infinito o modelo de Ramsey predice que cuando los consumidores privados internalizan la restricción presupuestaria ínter temporal del

⁷ Determinantes Macroeconómicos del Ahorro de Ecuador, Luis Jacome y Alfredo Arizaga, 1990

⁸ Ver Cuadro N° 18 pag. 55 y Cuadro N° 19 pag. 56

⁹ Ver Cuadro N° 18 pag. 55 y Cuadro N° 19 pag. 56

gobierno, los cambios en el ahorro público son compensados de forma exacta por cambios en el ahorro privado debido a los fuertes vínculos intergeneracionales¹⁰.

Según estudios realizados se concluye que sí existe una parcial compensación del ahorro público por parte de los ahorradores privados. Pero la consecuencia del frecuente rechazo de la Equivalencia Ricardiana es que el ahorro público es una herramienta efectiva a la hora de aumentar el ahorro nacional, al menos en el corto plazo.

De acuerdo con este tipo de análisis, el ahorro tiende a aumentar en periodos de auge y a disminuir durante las recesiones cíclicas de la economía.

En el caso del primero, la explicación se encontraría en su elevada propensión marginal a ahorrar ingresos extraordinarios. Adicionalmente, parecería existir una relación inversa entre la distribución del ingreso y el ahorro, lo que respaldaría los planteamientos de tipo keynesiano en cuanto a la generación del ahorro interno.

En cuanto a esta hipótesis, la evidencia acerca de la conducta del sector privado, no es concluyente; en cambio, pareciera encontrar mayor respaldo en el comportamiento del sector público.

El comportamiento tanto del sector privado como del sector público proporciona evidencia en favor de la hipótesis del ingreso permanente.

Así por ejemplo, el ahorro de los asalariados, como el de los capitalistas o el del propio gobierno, podría obedecer a la hipótesis del ingreso permanente, pudiendo todos ellos estar afectados por la inflación, la tasa de interés o el financiamiento externo recibido.

Ocampo y Cárdenas¹¹ (1986) encontraron que un modelo simple de ingreso permanente y transitorio describe en forma bastante apropiada el comportamiento del ahorro público y que la propensión marginal a ahorrar ingresos tributarios es sumamente elevada.

¹⁰ La conocida Equivalencia Ricardiana; Barro, 1974.

Además se puede optar por el supuesto de que los individuos consumen y ahorran de acuerdo a la teoría del ingreso permanente (Friedman, 1957). En este contexto, los agentes económicos programan su consumo y, por tanto, su ahorro, en función de sus expectativas acerca de lo que será su ingreso. Consumen, pues, en relación a lo que consideran que constituye su ingreso permanente y ahorran lo que visualizan como ingreso transitorio.

Una conclusión que fluye es la ausencia de una relación significativa entre el ahorro total y la tributación, lo que sugiere que los efectos positivos de estas variables sobre el ahorro público se ven compensados por su impacto negativo sobre el ahorro privado, nótese, sin embargo, que este resultado valida sólo parcialmente la hipótesis de ‘‘la equivalencia ricardiana’’.

La mayor parte de los estudios de evidencia empírica de países OCDE rechazan la equivalencia Ricardiana; la excepción notable es Seater (1993)¹² quien concluye que la equivalencia Ricardiana se mantiene de forma aproximada.

La consecuencia del frecuente rechazo de la equivalencia Ricardiana es que el ahorro público es una herramienta efectiva a la hora de aumentar el ahorro nacional, al menos en el corto-mediano plazo.

El efecto de la política fiscal sobre el ahorro ha sido poco explorado. La alta propensión a ahorrar del sector público que corroboran algunos estudios ha sido mencionada con anterioridad.

Dado que el aumento del ahorro público sería fruto, principalmente, de factores exógenos o bien, de políticas fiscales restrictivas, cabe preguntarse acerca de las posibilidades de que este sector incremente su nivel de ahorro como consecuencia sólo de factores endógenos.

Este ahorro puede ser afectado directamente por las autoridades, ya que depende fundamentalmente de la política presupuestal. Es decir, el nivel de ahorro dependerá del

¹¹ Mauricio Cárdenas y José A. Ocampo

¹² Seater, J.L. (1993) ‘‘Ricardian Equivalence’’, *Journal of Economic Literature*, Vol. 31, Núm. 1, pp. 142-190.

manejo de variables como ingresos por impuestos, gasto público, reformas que se efectúen a empresas públicas, esquema de financiamiento del déficit del gobierno¹³.

2.5.1.- INGRESOS PÚBLICOS

Las principales fuentes de ingresos fiscales provienen en mayor parte de los distintos tipos de impuestos y aranceles aduaneros¹⁴ que se aplican a la economía.

Los impuestos se clasifican en directos e indirectos, los impuestos directos se refieren a aquellos tributos que se gravan directamente a los individuos y a las empresas, en tanto que los impuestos indirectos son los que se gravan a los bienes y servicios.

Las estructura tributaria son diferentes tanto en los países desarrollados como en desarrollo, ya que en los primeros sus ingresos fiscales son provenientes de los impuestos directos que en su mayoría son pagados por los individuos.

En cambio en los países en desarrollo el mayor porcentaje de sus ingresos son a través de impuestos indirectos, que incluyen los impuestos a las transacciones comerciales. La razón para que estos impuestos sean una fuente tan importante de ingresos fiscales es que los impuestos indirectos son mas fáciles de recaudar que los impuestos directos.

Este sistema tributario seguido por los países en desarrollo basado en los impuestos indirectos tiende a ser regresivo, en la medida en que los mas afectados es la mayoría de la población de bajos recursos.

Otra fuente de ingreso del sector público son las ganancias de aquellas empresas y agencias estatales que venden bienes y servicios. En muchos países en desarrollo ricos en recursos,

¹³ El Ahorro en los Países en Desarrollo, Alejandro Villagómez.

¹⁴ Presupuesto General de la Nación y la Coyuntura, Muller & Asociados. 2000

los ingresos provenientes de las empresas estatales productoras de recursos pueden aportar una alta proporción a los ingresos públicos.¹⁵

2.5.2.- GASTOS PÚBLICOS

El gasto público se refiere a todas las erogaciones que realiza el Estado para realizar sus actividades y cumplir sus funciones. Los gastos fiscales se dividen en dos grupos los gastos corrientes y gastos de capital. Para nuestro estudio es importante estudiar los gastos corrientes:

En estos gastos se incluye los sueldos y salarios que paga el gobierno a los trabajadores del sector público siendo esta la partida más importante en el gasto corriente. También se realizan pagos por la compra de bienes y servicios para el consumo corriente.

Pago de intereses de la deuda pública, este pago depende del stock de la deuda pública y de la tasa de interés sea esta interna o externa, se la realiza periódicamente.

Las transferencias al sector privado, estas se deben a las pensiones de jubilación, pero también se puede realizar transferencia a las empresas públicas por su posición deficitaria en sus operaciones.

La inflexibilidad del gasto corriente obliga al Gobierno a utilizar la inversión pública como variable de ajuste, o dicha de otra manera, la ejecución de la inversión pública, depende del nivel de ingresos del Estado.

2.6.- EMPRESAS PÚBLICAS

Las empresas de propiedad del estado, son las llamadas empresas públicas que son encontradas en casi todos los tipos de actividad económica en los países en desarrollo. Están

¹⁵ Por Ejemplo, Venezuela, el sector petrolero, que es de propiedad del Estado, generaba al comienzos de los 80 la asombrosa cifra de 77% de los ingresos del gobierno.

tradicionalmente concentradas en los servicios de utilidad pública y sectores de recursos naturales, pero también se destacan en el sector manufacturero.

La heterogeneidad en el tamaño y composición de las empresas públicas en los países en desarrollo refleja la variedad de consideraciones que influenciaron el establecimiento de las actividades de las empresas públicas. El análisis económico indica una participación directa del gobierno en actividades productivas, como respuesta a imperfecciones de los mercados privados.

Diferentes imperfecciones (economías de escala, monopolio, externalidades) impiden que la economía consiga una eficiente asignación de recursos, y el funcionamiento de empresas públicas pueden ser justificadas como un medio de corregir formas específicas de imperfección del mercado.

En economías caracterizadas por una limitada integración entre diferentes sectores, la inversión pública, puede desempeñar el rol de asegurar que las condiciones necesarias para el crecimiento industrial sean alcanzadas. En este sentido, en muchos países en desarrollo, la necesidad de acelerar el proceso de industrialización llevó a la participación del sector público en actividades que suponían tener significativos efectos, por sus interconexiones

En cuando al crecimiento de la economía está limitado por ahorros inadecuados, las empresas públicas pueden constituirse en una fuente potencial de excedentes de inversión. Por otro lado, las empresas públicas, que operen con recursos naturales, servirían para captar divisas para el país.

Adicionalmente, las empresas públicas fueron con frecuencia establecidas y utilizadas como un instrumento para conseguir objetivos distributivos. La empresa estatal puede ser usada para crear fuentes de empleo, como un contrapeso a la concentración del poder económico privado, y para fortalecer la posición económica de grupos étnicos o regiones geográficas. .

Finalmente, varias consideraciones "no económicas" influenciaron la decisión de crear empresas públicas. En algunos casos, la propiedad pública fue establecida por razones ideológicas, debido a considerarla como algo necesario para el funcionamiento del socialismo. En otros casos sería una forma de equilibrar la propiedad extranjera y su influencia en la economía.

2.6.1.- DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

El comportamiento de las empresas públicas ha sido inferior al deseado en los países en desarrollo. Originalmente establecidas para constituirse en líderes de la industrialización, para generar ahorros públicos que financien la inversión y el crecimiento además de conseguir objetivos sociales y redistributivos, las empresas públicas no alcanzaron estas metas.

Sin embargo, el desempeño de una empresa pública es difícil de medir y la comparación con el comportamiento de una privada, ya que en la práctica los objetivos de las empresas públicas son diferentes a los de las empresas privadas y en muchos casos no son claros y consistentes o no existe información disponible, de tal forma que los análisis deben ser realizados con bastante cautela.

a) Económico

Existen trabajos que comparan el comportamiento de las empresas públicas y privadas, utilizando el criterio de eficiencia productiva (como los insumos son utilizados para generar el producto)¹⁶. Las evidencias encontradas para los países en desarrollo no son concluyentes, siendo insuficientes para comprobar el argumento de que el desempeño de las empresas públicas es inferior con respecto a similares empresas del sector privado.

Tal vez la causa más común de ineficiencia en las empresas públicas es la interferencia política. La ausencia de objetivos claramente definidos y la limitada autonomía operacional de estas empresas llevan inevitablemente a operaciones ineficientes.

¹⁶ Ver por ejemplo Cook, P. y Kirkpatrick, C (1989).

La empresa pública puede también encontrar dificultades en conseguir una eficiencia asignativa si opera en entornos monopólicos. Cuando los mercados son competitivos, las fuerzas de la competencia aseguran que la eficiencia asignativa sea conseguida; sin embargo, si la empresa estatal opera en un entorno monopólico tiene pocos incentivos para responder a las demandas del mercado y es poco probable que alcance la eficiencia en la asignación de recursos.

b) Financiero

Las empresas públicas en los países en desarrollo, frecuentemente, no generan excedentes para la inversión y más bien crean cargas presupuestarias para el sector público. Las empresas estatales han estado financiando sus déficits a través de préstamos en los mercados financieros domésticos e internacionales o por transferencias del gobierno central.

Estas demandas por financiamiento tienen un efecto directo sobre las variables macroeconómicas. El efecto preciso de los requerimientos de financiamiento sobre el comportamiento macroeconómico varía de país a país, pero se sugiere que en muchos países en desarrollo, el déficit financiero de las empresas públicas contribuya significativamente a los desequilibrios de inflación y balanza de pagos.

c) Distributivo

Generalmente, se espera que las empresas públicas atiendan a objetivos sociales, que pueden ir de subsidios a grupos de consumo particulares, asistencia a ciertas regiones y creación y mantenimiento de empleo. En este sentido, adicionalmente a los criterios económicos y financieros, deben considerarse el desempeño de las empresas estatales a partir de estos objetivos no económicos.

En los países en desarrollo, las empresas públicas son muchas veces vistas como un importante instrumento para promover la distribución del ingreso.

2.6.2.- DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN LA CAPITALIZACION

La capitalización es defendida básicamente como un medio para mejorar el desempeño de las empresas públicas.

a) Eficiencia

Un cambio parcial o completo a la propiedad privada podría reducir la posibilidad de intervención política en las operaciones de la empresa. Los objetivos de la empresa serían simplificados, redes complejas de controles burocráticos reducidos y la probabilidad de interferencias arbitrarias en las decisiones eliminadas. Cada uno de estos cambios contribuirían a mejorar la eficiencia productiva.

El factor clave para determinar la eficiencia de una empresa no es si es pública o privada, sino como se administra. En teoría es posible crear incentivos que maximicen la eficiencia sobre cualquier tipo de propiedad (World Bank, 1983).

Un argumento adicional es que el cambio de propiedad impondrá la disciplina de los mercados de capital privados en la empresa, mejorando la eficiencia productiva. En cuanto este argumento puede ser importante ya que los mercados de capital son poco estructurados y normalmente la capitalización envolverá la venta de la empresa, a un único comprador o la introducción del capital privado en "joint ventures".

Por otro lado, como la eficiencia asignativa depende más de la estructura de mercado o la competencia potencial y no de la estructura de propiedad, en la ausencia de competencia, la capitalización en la forma de venta de activos no llevaría a mejoras de eficiencia asignativa.

b) Financiero

Una importante razón para la privatización se relaciona con un alivio anticipado de las cargas fiscales del Gobierno. Al considerar el impacto de la capitalización en las finanzas públicas es esencial diferenciar entre las consecuencias de la transferencia de propiedad "per se", y los efectos asociados en las operaciones de las empresas privatizadas.

El efecto inmediato de la venta de activos será una reducción de una vez en el déficit del Gobierno, igual a los ingresos de las ventas. Sin embargo, cuando la empresa pública es rentable, la capitalización significa que el gobierno pierde sus ingresos futuros.

Si la venta ha sido correctamente evaluada, el ingreso de las ventas será igual al valor presente descontado de los ingresos futuros y el cambio de propiedad no altera el valor neto del sector público. Si el precio es bajo, entonces el valor neto del sector público se reduce, debiendo financiarse en años posteriores a través del incremento de impuestos.

El argumento anterior se aplica para el caso de empresas rentables. Sin embargo, en muchos casos la capitalización es defendida para reducir las pérdidas del sector público. En estos casos la venta de estas empresas, en general, tienen un impacto insignificante sobre las finanzas públicas.

Los cambios más importantes en la posición presupuestaria del gobierno ocurrirán cuando la capitalización altere las operaciones de la empresa. Si se espera que la capitalización resulte en una mejora del desempeño financiero de la empresa, es posible que la venta de empresas con pérdidas, proporcionen un ingreso anticipado en los beneficios suficientemente grande, reduciendo las pérdidas fiscales.

La mejora tanto financiera como en términos de eficiencia ocurren generalmente cuando la capitalización está asociada con condiciones de mercado competitivas. Si una empresa pública monopólica es capitalizada o tiene una protección a la competencia del mercado, mejores resultados financieros son consecuencia de la explotación del poder de mercado.

En este sentido, el Gobierno probablemente enfrentará un "trade-off" entre los objetivos de eficiencia y financiero. La venta de las empresas públicas será más fácil y los ingresos mayores, si las firmas capitalizadas son ofrecidas en mercados protegidos, pero la eficiencia económica puede ser afectada negativamente.

Alternativamente, exponer la firma a una creciente competencia promueve la eficiencia pero reduce el atractivo de la firma para el comprador, reduciendo los ingresos potenciales de la venta para el Gobierno.

c) Multiplicador

Las capitalizaciones contribuyen directamente para el flujo de inversiones extranjeras directas a través de la venta de activos a inversionistas extranjeros, pero además puede también tener un efecto indirecto al atraer inversiones adicionales al programa de capitalización.

En primer lugar, las capitalizaciones representan un efecto de señalización, indicando un incremento en la apertura de un país particular, con respecto a los empresarios privados y al deseo de las autoridades gubernamentales de aceptar una mayor actividad privada. En este sentido, un inversionista extranjero puede esperar un entorno regulatorio menos restrictivo.

En segundo lugar, los inversionistas pueden también esperar una mejora en la rentabilidad general de los proyectos de inversión, a través de la eliminación de las distorsiones de mercado con la transferencia de las empresas públicas al sector privado.

2.7.- CONCEPTO DE DÉFICIT FISCAL

2.7.1.- LA RESTRICCIÓN PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO

Para interpretar las cuentas de ingreso y egreso del Sector Público se utiliza las siguientes ecuaciones:

$$Yg = ti + Su + EOg + td + TRNeg \quad (1)$$

Esta ecuación representa los ingresos corrientes del Sector Público (Yg), donde:

ti = Impuestos Indirectos

Su = Subsidios

EOg = Excedente de Operaciones de las Empresas Públicas

td = Impuestos Directos

TRNeg = Transferencias Netas del Sector Externo al Gobierno

Por otro lado los gastos del Sector Público se componen de la siguiente forma:

$$GCg + Sg = Cg + TRNgp + Intge + Sg \quad (2)$$

Donde:

Gcg = Gastos Corrientes del Gobierno

SDg = Ahorro del Sector Público

Cg = Consumo del Gobierno

TRNgp = Transferencias Netas del Gobierno al Sector Privado

Intge = Intereses pagados por el Gobierno al Sector Privado

Sg = Intereses pagados por el Gobierno al Sector Externo

Finalmente, la ecuación del déficit fiscal y sus fuentes de financiamiento se resume de la siguiente manera:

$$Y_g - GC_g - I_g = - (\Delta M + \Delta D + \Delta ED) \quad (3)$$

Donde:

Y_g = Ingresos Corrientes del Sector Público

GC_g = Gastos Corrientes de Sector Público

I_g = Inversión del Sector Público

ΔM = Incremento del Crédito doméstico al Gobierno

ΔD = Incremento del Endeudamiento Privado Neto del Gobierno

ΔED = Incremento del Endeudamiento Externo Neto del Gobierno

El término de la izquierda ($Y_g - GC_g - I_g$) representa el déficit fiscal, y el término de la derecha muestra sus fuentes de financiamiento de los diferentes sectores de la economía, incluso considerado el sector externo. Inicialmente se tiene el crédito doméstico (ΔM) que involucran al sector monetario, luego el endeudamiento privado neto con el gobierno (ΔD), que involucra al sector privado (estos compran deuda del gobierno) y finalmente el endeudamiento externo neto del gobierno (ΔED), es decir el ahorro externo disponible para que sean desembolsados al TGN.

Cabe aclarar que las ecuaciones expuestas anteriormente pertenecen a un modelo que puede ser adaptado a cualquier tipo de economía, lo que significa que es un planteamiento general.

Al momento de analizar los valores del déficit será necesario compararlos con el tamaño de la economía (el PIB), para terminar la importancia relativa de dicha variable.

2.8.- FINANCIAMIENTO DEL DEFICIT FISCAL

Existen cuatro formas de financiar el déficit público que serán explicadas a continuación:

a) Endeudamiento con el Banco Central

El aumento de la base monetaria (impresión de dinero) lo que se denomina monetización del déficit, provoca un aumento en la oferta monetaria, lo que inducirá a una disminución de las tasas de interés a corto plazo y a un aumento en la demanda agregada. Este tipo de financiamiento conlleva a un incremento en los precios, induciendo presiones inflacionarias.

b) Uso de Reservas Internacionales

A fin de evitar las presiones inflacionarias, el gobierno puede financiar el déficit usando las reservas, siendo esta una política anti-inflacionaria y/o rezagando la caída del tipo de cambio con respecto a la inflación.¹⁷ Este mecanismo tiene sus límites, pues podría provocar fuga de capitales y precipitar una crisis en la balanza de pagos según las expectativas del sector privado.

c) Endeudamiento Externo

El peligro de contar con un excesivo financiamiento externo se vivió en la crisis de la deuda de los países latinoamericanos, por las dificultades con el servicio de la deuda que ocasionó grandes déficits del sector público.

¹⁷ Sobre este punto, ver Fischer y Easterly (1990)

d) Endeudamiento Interno

Se usa la deuda pública interna para financiar el déficit, reduciendo el crédito que estaría disponible para el sector privado, lo que provoca el desplazamiento de la inversión y se induce a aumentar la tasa de interés real.

CAPITULO III

LA CAPITALIZACION EN BOLIVIA

La capitalización siendo una forma de privatización comprende la modificación de la estructura de propiedad y el aumento del capital de las empresas públicas capitalizadas con la incorporación de un socio estratégico que aporta capital para la inversión¹⁸. Con esta nueva estructura empresarial se produce un cambio en la administración con el objetivo de mejorar los niveles de eficiencia y productividad.

La capitalización se inicia con la constitución de una sociedad de economía mixta entre el Estado y trabajadores de las empresas públicas, donde la nueva sociedad emite un paquete accionario adicional equivalente a su valor en libros, duplicándose el número de acciones.

Para capitalizar una empresa pública, la sociedad de economía mixta coloca a la venta al 50% del total del paquete accionario a potenciales inversionistas estratégicos.

El precio al cual los inversionistas estratégicos suscriben ese 50 % de las acciones, determina su valor de mercado al momento de su adjudicación y el restante 50%, que posteriormente es transferido a la población boliviana a través de los fondos de pensiones, adquiriendo un valor expectante de mercado cuya referencia es el monto ofertado al socio estratégico.

Resultado es este mecanismo, la sociedad de economía mixta se transforma en sociedad anónima, bajo la administración gerencial del inversionista estratégico.

El proceso de capitalización se llevo adelante entre 1994 y 1997 con la capitalización de cinco de las seis empresas públicas denominadas estratégicas, que cubrían el 90% de la actividad

¹⁸ UDAPE; La capitalización en Bolivia.

económica de las empresas públicas en el marco de la Ley 1544, Ley de capitalización del 21 de marzo de 1994.

Para el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que gobernó el país hasta el 6 de Agosto de 1997, la capitalización fue un éxito, afirmando que la transferencia de las cinco empresas logró valorizar las acciones bolivianas en un 157%.

En números, aparentemente es un éxito. Las autoridades querían mostrar la transferencia como un negocio que benefició a los bolivianos, sin embargo la comparación entre el valor en libros y el de la capitalización es engañosa, porque se redujo en la realidad el valor de las empresas antes estatales. Esta disminución fue el resultado poco exitoso del proceso que dependía de lo atractivo que podía ser para los inversionistas privados.

Pero el supuesto éxito que le hicieron creer al pueblo boliviano, no pasó de ser un supuesto. Si para la mayoría de la población la privatización era un mecanismo de enajenación de los recursos del Estado, la capitalización no dejó ningún recurso para ser reinvertido en el país.

El proceso de transferencia del 50% de las acciones de las empresas capitalizadas, en realidad significó una forma de enajenación del patrimonio nacional. No sólo fue extranjerizante como la privatización directa hubiese sido, sino que además, la entrega de las empresas estatales a capitales transnacionales se la realizó a cambio de promesas de inversión, sin que los dineros lleguen al país para dinamizar la economía, porque los recursos de la capitalización se quedaron en Citytrust de las Bahamas.

En este capítulo se realizará una descripción del proceso de capitalización en Bolivia, analizando la transición que tuvieron cada una de las empresas capitalizadas antes y después de su transformación, tomando como aspecto relevante los cambios en sus Ingresos y Gastos, la inversión realizada a cada una de ellas, sus utilidades y su patrimonio.

3.1.- ANTECEDENTES DE LAS EMPRESAS ESTATALES

El agotamiento del modelo de 1952 trajo como consecuencia un vertiginoso aceleramiento de la migración rural – urbana, incremento de pobreza y crecimiento del sector informal.

La incapacidad del país para desarrollar una minería competitiva, en base a la incorporación de tecnología para explotar de forma rentable el mineral de baja ley, y la falta de disponibilidad de recursos para la exploración se tradujeron en: insolvencia Estatal, deterioro de la capacidad de generar empleos y remuneraciones, además de la imposibilidad de subvencionar servicios, productos y empresas.

Por lo tanto el modelo basado en torno al Estado como actor central de la economía y benefactor se había desmoronado. La disminución de la demanda por parte del Estado y los efectos de la globalización de la economía produjo la crisis del aparato productivo privado.

De este modo desde 1952 a 1985, el país desarrollo una economía fundamentalmente estatal, centrada en empresas públicas que explotaban yacimientos minerales y petrolíferos, fundiciones, transportes aéreo y ferroviario, generación de energía y hasta hoteles entre otros.

Transportes, energía y recursos de subsuelo fueron considerados por el Estado como sectores estratégicos que debían ser reservados al control del Estado, o a lo sumo, concedidos en contratos temporales de administración del sector privado. COMIBOL, YPFB, ENFE, ENDE, LAB, ENTEL Y ENAF fueron la expresión empresarial de estos sectores, aunque algunas de ellas nacieron antes de la Revolución.

El crecimiento desmesurado de la administración pública debido a la existencia de los recursos públicos generados por transferencias de las empresas estatales, se traduce en el incremento o la necesidad de incrementar los impuestos.

La imposibilidad de las empresas públicas estratégicas de contar con recursos para la incorporación de tecnologías modernas y ser competitivas en una coyuntura de profundas transformaciones tecnológicas y del mercado a nivel mundial provoca la necesidad de buscar nuevas inversiones.

El proceso de capitalización iniciado en 1994 en Bolivia constituye un intento por dar salida a la crisis del Estado de modelo del 52, cuyos síntomas terminales se presentaron en la década de los años 80.

3.2.- EVALUACIÓN DE LA CAPITALIZACIÓN DE LA EMPRESA NACIONAL DE ELECTRICIDAD (ENDE)

Como paso previo a la capitalización de ENDE se procedió a reestructurar el sector eléctrico mediante la Ley de Electricidad de 21 de Diciembre de 1994. La Empresa Nacional de Electricidad fue dividida en tres empresas generadoras, una empresa de transmisión y ENDE Residual (esta última a cargo de sistemas aislados).

La capitalización se aplicó sólo a las tres empresas generadoras. La transmisión fue encargada a la transportadora de electricidad (TDE), una empresa privada. ENDE Residual continúa en manos del Estado.

La capitalización de ENDE tuvo lugar el 29 de Junio de 1995, los socios que se adjudicaron el 50% y aportes de capital están constituidos de la siguiente forma:

CUADRO N° 1
EMPRESAS DE ELECTRICIDAD
(Periodo antes de 1995)

EMPRESA	CAPACIDAD EN Mw.	VALOR EN LIBROS (1995) \$us.	SOCIOS	APORTES EN DÓLARES	% SOBRE VALOR EN LIBROS
CORANI	126.00	33.030.000	DOMINION ENERGY	58,796,300.00	42.04
GUARACACHI	248.00	35.280.000	ENERGY INITIATIVES	47,131,000.00	33.70
VALLE HERMOSO	87.20	30.750.000	CONSTELLATION ENERGY	33,921,100.00	24.26
TOTAL	461.20	99.060.000		139,848,400.00	100.00

Fuente: Memorias de la empresa.

3.2.1.- FLUJO FINANCIERO ENDE PERÍODO 1990-1994 Y 1995-2001

Antes de la capitalización 1990-1994, el flujo financiero de la Empresa Nacional de Electricidad, presento el siguiente comportamiento:

Los ingresos totales fueron crecientes habiendo acumulado durante todo el período 1.380 millones de Bolivianos, en el año 1991 se incremento en 43.1 millones de Bolivianos que porcentual mente representó un incremento del 26,87% siendo este incremento aún mayor durante la gestión 1992 ya que creció en 64,6 millones que porcentual mente representa el 31.74%, en la gestión 1993, con relación a la gestión anterior creció en un 26,18% y durante 1994 los ingresos crecieron en 72,3 millones de Bolivianos. En resumen se incrementaron los ingresos totales durante todos los años.

Los ingresos provienen básicamente por venta de servicios al mercado interno como al mercado externo, las ventas al mercado interno representaron el 96,87% de los ingresos de operación en tanto que las ventas al mercado externo solo representaron el 3.13%.

Los egresos corrientes fueron también crecientes todo el período, comportamiento que se explica por los incrementos permanentes en sueldos y salarios e incremento en la compra de bienes y servicios componente que explica la mayor expansión del gasto corriente, así como el pago de intereses por concepto de financiamiento al que tuvo que recurrir la empresa y pago de impuesto al Servicio Nacional de Impuestos Internos.

La empresa para ampliar sus servicios tuvo que realizar inversiones de capital habiendo duplicado sus inversiones en los años 1991 y 1992, y caído las inversiones en las gestiones 1993 y 1994 en 91,8 y 39 millones respectivamente.

Entre 1990 y 1994 los resultados de sus operaciones corrientes fueron positivos, es decir que arrojaron superávit en cuenta corriente, de 54.3, 75.7, 93.6, 135.4 y 149.1 millones, superávit que les permitió realizar inversiones en cuenta capital, pese a estas inversiones el comportamiento del flujo financiero arrojó superávit global durante todo el período siendo los más representativos durante los años 1992 y 1994.

El flujo financiero de ENDE se presentó de la siguiente forma: Los ingresos totales en 1995 con relación a 1994 se incrementaron en 99.1 millones de Bolivianos que porcentualmente representan el 24,13% como resultado del incremento de tarifas del servicio en el mercado interno e ingresos de capital por 186.7 millones de Bolivianos en 1995, entre los años 1996 al 2001 los ingresos corrientes tuvieron una caída constante durante todo el período excepto la gestión 1999.

En 1996 disminuyeron los ingresos totales en 361.9 millones de Bolivianos como resultado de la caída de ingresos por la venta de servicios en el mercado interno y caída en los ingresos de capital, este mismo comportamiento se reflejó hasta finales de la gestión 2001. Es decir que los ingresos totales después de la capitalización habían caído en 408.3 millones que en porcentajes representa el 29.56%.

a) Inversiones de las Empresas Eléctricas

En el cuadro que sigue se muestra las inversiones realizadas por las tres empresas al 30 de septiembre de 2001. Las Empresas Corani, Guaracachi y Valle Hermoso habían comprometido realizar inversiones por \$us. 139,85 millones, habiendo realizado inversiones al 30-09-01 por \$us. 155,52 millones, sobrepasando en \$us. 24,78 millones en relación a las inversiones comprometidas.

CUADRO N° 2

INVERSION DE LAS EMPRESAS ELECTRICAS

Periodo antes de 2001
(En millones de dólares)

EMPRESA	INVERSION COMPROMETIDA	INVERSION REALIZADA AL 30-09-01	INVERSION FALTANTE POR CUMPLIR	INVERSION POR ENCIMA DE LO DE LO COMPROMETIDO
CORANI	58,80	49,69	9,11	0
GUARACACHI	47,13	66,17	0	19,04
VALLE HERMOSO	33,92	39,66	0	5,74
TOTAL	139,85	155,52	9,11	24,78

FUENTE: Ministerio de Comercio Exterior e Inversión.

b) Evaluación de las Utilidades

El siguiente cuadro elaborado de las memorias de las empresas, se muestra las ganancias netas de las tres capitalizadas para cada uno de los años del período 1995-2000. Se observa en general una tendencia creciente en los primeros años de la capitalización, pero luego una reducción como consecuencia de la crisis económica que afecta al país.

CUADRO N° 3
UTILIDAD DE LAS EMPRESAS ELECTRICAS
CAPITALIZADAS

Periodo 1995-2000

(En millones de dólares)

EMPRESA	1995 (9 meses)	1996	1997	1998	1999	2000
CORANI	7.40	13.30	15.30	9.50	13.10	11.80
GUARACACHI	1.60	5.50	3.10	4.90	3.80	4.70
VALLE HERMOSO	1.90	3.10	1.80	3.40	3.40	2.60

Fuente: Memorias de la empresa.

c) Patrimonio de las Empresas Capitalizadas

La capitalización dio como resultado el incremento del patrimonio y el valor de las acciones de las tres empresas, comparando el año de la capitalización con el año 2000, siendo el más notable el incremento del patrimonio de la empresa Corani en 48%.

CUADRO N° 4
PATRIMONIO Y VALOR DE LAS ACCIONES DE LAS
EMPRESAS ELECTRICAS

Al 31 de Diciembre de los años indicados

(En millones de dólares)

EMPRESA	EX PATRIMONIO		VALOR DE LA ACCION	
	1995	2000	1995	2000
CORANI	99.20	146.70	31.55	46.65
GUARACACHI	84.10	88.10	25.03	26.23
VALLE HERMOSO	66.50	70.90	22.73	24.22

FUENTE: Memorias de las Empresas.

3.3.- EVALUACIÓN DE LA CAPITALIZACIÓN DE YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES BOLIVIANOS (YPFB)

Esta empresa desarrollo actividades de explotación, exploración, transporte, refinación y comercialización de hidrocarburos. Desde mucho antes de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos (Ley 1689) de 30 de abril de 1996, las operaciones de exploración y explotación fueron realizadas por empresas privadas que operaban bajo contratos de riesgo compartido junto a YPFB.

Para su capitalización YPFB fue dividida en: YPFB residual, exploración y explotación (Empresa Petrolera Chaco y Andina), transporte (Transredes). El 10 de abril de 1997 se entrego la empresa a los socios estratégicos de acuerdo a lo mencionado.

3.3.1.- FLUJO FINANCIERO¹⁹

Entre los periodos de 1990 a 1994 antes de la Capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) la empresa genero 12.359.80 millones de Bolivianos por concepto de ingresos de operación provenientes básicos de la venta de gasolina, diesel y otros derivados al mercado interno como al mercado externo.

Del total de los ingresos corrientes el 59; 64; 72; 78 y 79% respectivamente corresponde a ventas al mercado interno y al 41; 36; 28; 22; y 21 % al mercado externo, en tanto que las transferencias corrientes y donaciones del exterior no representan ni el 1% en todo el periodo.

Los egresos totales están constituidos por los egresos corrientes en sueldos y salarios, bienes y servicios, interés, pago de impuestos y Regalías de Hidrogeno que se entrega a los departamentos productores de petróleo.

¹⁹ Los datos presentados en este acápite fueron extraídos en forma resumida del texto QUINCE AÑOS de REFORMAS ESTRUCTURALES en BOLIVIA, sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad. Gover Barja, Víctor Hugo Ayala, editado por UCB y CEPAL, pag. 264 y 267.

El pago de impuestos y regalías entre 1990 - 1994 representa el 72; 73; 70; 72 y 2% respectivamente siguiendo en orden de importancia la compra de bienes y servicios con el 17 y 18 % respectivamente durante todos los periodos, y el pago de sueldos y salarios con una participación del 8 al 9% del gasto corriente, el pago de intereses no representa ni el 1% en todos los periodos.

El comportamiento de los ingresos totales y gastos totales dio como resultado en 1990 un déficit global de 146.8 millones de Bolivianos y arrojando superávit de 140, 163, 201 y 178 de 1991 a 1994, este superávit en cuenta corriente permite a la empresa realizar inversiones en la compra de maquinaria y equipó en el periodo 1991-1994, habiendo realizado las mayores inversiones en 1991 con 77.7 millones y en 1994 de 58.2 millones.

Después de la capitalización 1995-2001 los ingresos de la empresa se elevaron a 25.859,7 millones de bolivianos con un incremento absoluto de 13.499,90 millones en relación al periodo anterior.

Desde 1995 a 2001 el comportamiento del flujo financiero en cuenta corriente arrojó superávit permitiendo a Yacimientos realizar inversiones de capital de 316 millones en el año que se dictó la capitalización y durante la gestión 1996, las mismas que cayeron en años posteriores.

Si realizamos un análisis comparativo entre los periodos estudiados, el Superávit en cuenta corriente y global bajó en 576.2 y 500,1 millones de Bolivianos, este comportamiento explica que el ahorro que generaba la empresa fue transferido a las empresas capitalizadoras.

a) Inversiones Posteriores a la Capitalización

Años anteriores a la capitalización (1993-1994) las inversiones fueron de 316 millones de dólares correspondiendo de este monto 211 millones en exploración y 105 millones en explotación, en los cuatro años posteriores (1997-2000) subieron a 1.898 millones de

dólares (1.134 millones en exploración y 764 millones en explotación), que representa un crecimiento de 500%.

Las inversiones crecen rápidamente en los años 1997 y 1998, luego se nivelan y muestran una tendencia decreciente, que se explica por los grandes descubrimientos de gas que dieron lugar a estas inversiones.

De la inversión total de 1.898 millones de dólares, las inversiones de las capitalizadas ascendieron a 1.293 millones entre 1997 y 2000. Aproximadamente el 50 % de esta inversión correspondió a Transredes, el 27% a Chaco y el 23% restante a Andina. Estas inversiones superaron ampliamente los montos comprometidos a invertir en una primera etapa, ya que al 30 de septiembre de 2001 las capitalizadas invirtieron 480,8 millones de dólares más de lo comprometido.

CUADRO N° 5
INVERSION EN EXPLORACION Y EXPLOTACION DE
HIDROCARBUROS
Periodo 1993-2000
(En millones de dólares)

DETALLE	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Exploración	43.49	31.35	66.65	69.81	130.38	374.56	372.20	256.79
Explotación	7.30	25.19	43.43	29.22	140.42	230.25	208.55	185.33
TOTAL	50.79	56.54	110.08	99.03	270.80	604.81	580.75	442.12

FUENTE: Informe mensual de enero febrero 2001

CUADRO N° 6
EMPRESAS PETROLERAS CAPITALIZADAS
INVERSIONES REALIZADAS VERSUS LAS
COMPROMETIDAS
Periodo durante la capitalización
(En millones de dólares)

EMPRESA	INVERSIÓN COMPROMETIDA	INVERSIÓN REALIZADA	INV. ADIC. A LA COMPROMETIDA
Chaco	306.67	359,36	52.69
Andina	269,78	299,23	393.70
Transredes	269,50	657.20	393.70
TOTAL	834.95	1,315.79	480.84

FUENTE: Ministerio de Comercio Exterior e Inversión

Se observa en el Cuadro N° 6 que las inversiones realizadas son mayores a las comprometidas en 480.84 millones de dólares en total, y la participación individual en la inversión de cada una de la empresas capitalizadoras de YPFB también fue mayor.

b) Evaluación de las Utilidades

En el siguiente Cuadro N° 7, se observa que Transredes registra buenas ganancias en los primeros tres años, pero pérdidas en el 2000; Chaco tiene un comportamiento inverso: pérdidas significativas en 1997 y 98 pero registra excelentes resultados entre 1999 – 2000, mientras que Andina obtuvo utilidades todos los años, con tendencia creciente.

CUADRO N° 7
UTILIDAD DE LAS EMPRESAS PETROLERAS
CAPITALIZADAS

Periodo 1997-2000
(En millones de dólares)

EMPRESA	1997	1998	1999	2000
TRANSREDES	15.69	31.85	33.62	-14.92
CHACO	-49.97	-20.35	37.17	62.68
ANDINA	0.59	2.79	5.05	SIN DATO

Fuente: Memoria y Estados Financieros de las Empresas

c) Patrimonio de las Capitalizadas

El patrimonio de YPFB se redujo gradualmente en los años anteriores a la capitalización hasta llegar a 639,5 millones a fines de 1995. Con el aporte de 835 millones de dólares de los socios capitalizadores, el patrimonio agregado (Chaco, Andino, Transredes y YPFB Residual) subió a 1.525 millones de dólares en 1997. A fines de 2000 el patrimonio total llegó a 1.565 millones de dólares (se redujo el YPFB residual en casi 10 millones y subió el de las capitalizadas en 49 millones).

Según los estados financieros de las empresas y en correspondencia con el cuadro que sigue, entre 1997 y el 2000 el valor de las acciones de Transredes aumento de 42 a 45 dólares y el de Chaco de 28 a 32 dólares, en cambio el valor por acción de la petrolera Andina disminuyo de 33 a 30 dólares.

CUADRO N° 8 **PATRIMONIO DE LAS CAPITALIZADAS Y YPFB**

Periodo 1991-2000
(En millones de dólares)

EMPRESA	1991	1992	1993	1994	1995	1997	1998	1999	2000
YPFB	963,71	1.204,77	1,05	738,7	639,5	209,1	243,8	193,8	199,7
Transredes						421,7	454,0	464,0	451,5
Chaco						452,8	472,8	507,8	516,6
Andina						441,7	413,8	422,0	396,8
TOTAL						1.525,1	1.584,4	1.587,7	1.564,7

Fuente: Memorias de las empresas

3.4.- EVALUACIÓN DE LA CAPITALIZACIÓN DE LA EMPRESA NACIONAL DE FERROCARRILES (ENFE)

ENFE, prestaba servicios nacionales e internacionales de transporte de pasajeros y carga a cargo del estado antes de la capitalización, para proceder a la misma, clasificó los bienes que eran de su propiedad de la siguiente manera:

- a) Material rodante, repuestos, equipo de comunicaciones, existencias de almacenes y equipo de maestranzas.
- b) Vías e infraestructura ferroviaria, edificios y terrenos para las operaciones (son bienes del estado y se otorgaran licencias por 40 años a los nuevos operadores).
- c) Bienes raíces excedentarios, equipo pesado y otro material (son bienes que permanecieron en poder de ENFE Residual hasta su liquidación). El proceso de Capitalización para ENFE se realizó dividiendo la red ferroviaria en dos:
 - Red Ferroviaria Andina
 - Red Ferroviaria Oriental

La empresa que se adjudicó ambas Redes fue la empresa chilena Cruz Blanca S.A. que en Noviembre de 2000 vendió sus acciones a una empresa norteamericana. Esta empresa posee el 50% de las acciones de cada empresa y el otro 50% esta en manos de los bolivianos y que son administradas por la AFP's. (el 1% de estas fue adquirido por los trabajadores de ENFE).

La empresa que se adjudicó con un aporte por debajo de su valor en libros fue la empresa Andina, la operación se cerró el 14 de diciembre de 1995, y se hizo cargo de la administración el 15 de Marzo de 1996.

CUADRO N° 9
SOCIOS ESTRATÉGICOS Y SUS APORTES
Periodo antes de 1995

Empresa	Socio Estratégico	Valor en libros en \$us	Aporte en \$us	% sobre valor en libros
Ferrovial Andina SAM	Empresa Cruz Blanca S.A.	28.043.300	13.521.000	-111
Ferrovial Oriental SAM	Empresa Cruz Blanca S.A.	23.486.500	25.853.099	10
Total		51.529.800	39.104.099	-31

Fuente: Datos del Ex Ministerio de Capitalización

a) Inversiones Posteriores a la Capitalización

Los montos que la empresa Cruz Blanca pagó por el 50% de las acciones de las capitalizadas (13.25 millones de dólares en el caso de la Ferrovial Andina y de 25.85 millones de dólares en el caso de la Ferrovial Oriental) son los montos que el nuevo socio se comprometió a invertir contractualmente en una primera etapa.

Según datos del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión, hasta el 30-09-01 estas empresas ya habían superado estas metas, la primera al haber invertido 13.67 millones de dólares y la segunda 41.52 millones de dólares, es decir 16.09 millones más de lo comprometido.

En los cinco años anteriores a la capitalización, ENFE le costó al Estado 15.99 millones de dólares, mientras que en los cinco años posteriores a la reforma el Estado se benefició con 17.48 millones de dólares.

b) Evaluación de las Utilidades

Los ferrocarriles, que antes de la capitalización eran deficitarios, ahora generan utilidades. El cuadro N° 10 muestra las ganancias netas en el periodo 1996-2000. Se puede apreciar

que los valores fluctúan con una tendencia descendiente. Estas utilidades, en los porcentajes que definen los directorios de cada empresa, se pagan como dividendos a los socios.

CUADRO N° 10
UTILIDAD DE LAS EMPRESAS FERROVIARIAS
CAPITALIZADAS
Periodo 1996-2000
(En Dólares Americanos)

Años	Andina	Oriental
1996	3.367.026	12.820.846
1997	3.689.618	13.531.486
1998	2.001.784	14.513.079
1999	2.565.993	8.004.589
2000	2.251.654	7.870.256

Fuente: Elaborado en base a Memorias de las empresas

c) Patrimonio de las Capitalizadas

El Cuadro N° 11 muestra el patrimonio de las ferroviarias capitalizadas al inicio de la capitalización y a fines de los años 1996 y 2000. Estos valores muestran una reducción en el caso de la Empresa Andina y un aumento en el caso de la Oriental con relación a los valores al inicio de la capitalización.

CUADRO N° 11
PATRIMONIO DE LAS FERROVIARIAS
CAPITALIZADAS
Periodo 1996-2000
(En Dólares Americanos)

Años	Ferroviana Andina	Ferroviana Oriental
1996	41.294.300	12.820.846
31/12/1996	30.342.751	13.531.486
31/12/2000	29.863.321	14.513.079

Fuente: Elaborado en base a Memorias de las empresas

El valor de la acción se ha mantenido casi constante en ambas empresas desde 1996, oscilando levemente alrededor de 23 dólares por acción en el caso de la Ferroviaria Andina y alrededor de 26 dólares en la Ferroviaria Oriental.

3.5.- EVALUACIÓN DE LA CAPITALIZACIÓN DE LA EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (ENTEL)

El sector de servicios básicos de telecomunicaciones estaba controlado, antes de las reformas, por una empresa estatal, ENTEL, que poseía el monopolio de la telefonía de larga distancia nacional o internacional, servicio de telex y telefonía rural.

Antes de la capitalización de ENTEL se promulgó la Ley de Telecomunicaciones el 5 de Julio de 1995, que dispuso que el monopolio en telefonía de larga distancia y el de las cooperativas en telefonía local fija debía concluir en noviembre del 2001, y liberó el mercado para la telefonía móvil.

3.5.1.- FLUJO FINANCIERO

Antes de la capitalización los ingresos corrientes estaban constituidos por la venta de servicios de telefonía tanto al mercado interno como externo siendo el porcentaje de participación del primero de 95% y el restante externo por servicio de telefonía local, departamental y nacional.

Los gastos corrientes estaban constituidos por el pago de sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, pago de intereses, impuestos y las transferencias al TGN

ENTEL presentó un superávit en cuenta corriente, es decir, mayores ingresos que egresos, durante la gestión 1992 la empresa tuvo el mayor superávit llegando a la cifra de 87.50

millones de bolivianos, en tanto que las gestiones 1990 y 1994 fueron los años que menos superávit generó ENTEL.

Debido a las inversiones realizadas por la empresa el comportamiento del flujo global arrojó un déficit global de 39.2, 8.4 y 52.4 millones en las gestiones 1990, 1991 y 1993. Y en las posteriores gestiones 1992, 1994 y 1995 arrojó superávits globales como resultados de un menor nivel de inversión en esas gestiones.

ENTEL fue capitalizada el 28 de septiembre de 1995 por un consorcio italiano que pagó 610 millones de dólares (más de cuatro veces el valor de libros) por el 50% de las acciones de ENTEL, lo que significó un premio de 478 millones. ENTEL según el gobierno fue la empresa más exitosamente capitalizada juntamente por el valor en libros mencionado.

El otro 50% quedó en manos de los bolivianos. Excepto por un 2.6% que fue adquirido por los trabajadores de ENTEL, el resto de las acciones bolivianas son administradas por las AFP's.

Los 610 millones de dólares pagados por la compra del 50% de acciones es la cifra que el socio privado se comprometió a invertir en el país en un plazo de seis años a partir del 27 de noviembre de 1995.

a) Inversiones Posteriores a la Capitalización

Según datos del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión, hasta el 30-09-01, ENTEL invirtió 548.738.000 dólares, quedando 61.262.000 de dólares por invertir hasta el vencimiento del plazo. Sin duda, estos montos son históricos; basta señalar que antes de la capitalización, ENTEL había invertido sólo 4.5 millones de dólares en 1994, 7 millones en 1995.

b) Evaluación de las Utilidades

Existe un fuerte incremento en las utilidades a partir del año de la capitalización hasta 1998, pero luego se produce un descenso debido a la reducción de tarifas y a la crisis económica que sufre el país. Estas utilidades se pagan como dividendos a los socios.

CUADRO N° 12
UTILIDAD DE ENTEL
Periodo 1994-2000
(En Dólares Americanos)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
10.179.589	23.027.019	48.102.240	49.373.027	70.861.805	37.345.323	30.698.215

Fuente: Elaborada en base a las Memorias de las Empresas

c) Patrimonio de las Capitalizadas

El cuadro N° 13 muestra el patrimonio de la empresa para los años 1994-2000. El patrimonio, que a la fecha de la capitalización (septiembre 1995) era de 742 millones de dólares, subió a 754.7 millones de dólares a fines del año 2000.

CUADRO N° 13
PATRIMONIO DE ENTEL
Al 31 de Diciembre del Periodo 1994-2000
(En Dólares Americanos)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
125.089.594	767.575.213	795.594.617	797.567.325	787.922.606	758.889.092	754.747.971

Fuente: Elaborado en base a las memorias de las empresas

El valor de la acción tuvo un incremento inicial de 59.92 dólares en 1995 a 62.27 dólares en 1997, pero luego descendió hasta 58.92 dólares el año 2000. esto se explica en buena

medida por la política que adoptó ENTEL de no capitalizar utilidades y más bien distribuir la totalidad de las mismas en dividendos.

3.6.- EVALUACIÓN DE LA CAPITALIZACIÓN DEL LLOYD AÉREO BOLIVIANO (LAB)

El LAB, en 1992 antes de la capitalización cubría 21 rutas nacionales y 16 destinos internacionales, posteriormente (1994) las primeras se reducirán a 12, como consecuencia de la eliminación de algunos destinos que eran poco rentables para la empresa la misma que venía acumulando pérdidas durante muchos años, disminuyendo su patrimonio.

Se trato anteriormente de privatizar el LAB, pero se fracaso esto se debe a la gran competencia que tiene la aeronavegación. La capitalización del LAB junto con la de ENFE fueron las más forzadas especialmente el LAB por la falta de interés de inversionistas en estas empresas.

El socio capitalizador del LAB fue la brasilera VASP (Viacao Aérea Sao Paulo), empresa que se adjudicó el 50% de las acciones y la administración del LAB tras ofrecer un aporte de más del doble del valor en libros, como se ilustra en el cuadro N° 14.

CUADRO N° 14
EL SOCIO ESTRATÉGICO Y SU APORTE

Empresa	Socio Estratégico	Valor en Libros	Aporte en dólares	%sobre valor en libros
LAB	Viacao Aérea Sao Paulo (VASP)	26.630.000	47.475.000 *	101

Fuente: Datos del Ex-Ministerio de Capitalización

* El aporte se distribuyo en aporte, compra de un avión y aporte en bienes

La adjudicación tuvo lugar el 19 de octubre de 1995 y la administración fue transferida al socio capitalizador el 22 de diciembre de 1996. El otro 50% de las acciones quedó en manos bolivianas y hoy son administradas por las AFP's.

En el periodo anterior a la capitalización (ver cuadro N° 15), en general el LAB mostraba una tendencia decreciente en su nivel de empleo permanente. En el periodo posterior a la capitalización, excepto en 1996, el nivel de empleo fluctúa pero es superior al empleo en el año de la capitalización.

CUADRO N° 15
LAB: NÚMERO DE EMPLEADOS
Periodo 1991-2000

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1.639	1.543	1.537	1.599	1.526	1.713	1.815	1.742	1.735

Fuente: Elaborado en base a memorias del LAB

El monto de 47.47 millones de dólares pagado por la compra del 50% de acciones es el monto que el socio capitalizador se comprometió a invertir en un periodo de cinco años.

Según datos del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión, hasta el 30-09-01 la inversión alcanzó a 49.81 millones de dólares, es decir 2.34 millones más de lo comprometido.

El cuadro N° 16 muestra las ganancias netas del LAB en el periodo 1996-2000, donde salvo el 1997 y 1999, las utilidades son negativas debido a la competencia y a la deficiente administración que aparentemente tuvo el LAB en esos años.

CUADRO N° 16
UTILIDAD DEL LAB
Periodo 1996-2000
(En Dólares Americanos)

1996	1997	1998	1999	2000
-938.866	1,694.84	-3.721.287	287.373	-7.850.713

Fuente: Memorias de las Empresas

El patrimonio del LAB había descendido fuertemente en los años previos a la capitalización, bajando de 91.97 millones de dólares a fines de 1991 a 24.75 millones en 1994.

El patrimonio mejoro en los años posteriores a la reforma, llegando a sus niveles máximos en los años 1996 y 1997 como resultados de la inyección de capital. Luego se pudo observar una tendencia decreciente que llevo a 56.05 millones de dólares a fines del 2000.

CUADRO N° 17
PATRIMONIO DE LAB
al 31 de diciembre del Periodo 1992-2000
(En Dólares Americanos)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
75.539.136	35738.978	24.749.284	34.634.052	65.457.237	67.340.631	63.615.620	63.903.080.	56.052.448

Fuente: Elaborado en base a las memorias del LAB

En correspondencia con el comportamiento anterior, el valor de las acciones también decrece de 29,40 dólares en 1997 a 24.4 dólares el 2000.

CAPITULO IV

FINANZAS PÚBLICAS

Las reformas estructurales y la nueva normatividad legal han generado en el país un nuevo escenario económico y nuevos agentes económicos, como es sabido hasta 1985 la economía boliviana se caracterizó por una significativa participación del Estado en varios sectores del aparato productivo nacional, controlando la producción de hasta el 80% de los bienes de exportación.

En 1985 se inicia un proceso de reformas estructurales que responde a una nueva concepción del rol del estado y de la forma de asignar los recursos en la economía, en este contexto el aspecto fiscal se convirtió en el elemento central dentro de las reformas efectuadas.

A lo largo de la década de los noventa, se muestra que las reformas estructurales causaron cambios tanto en los ingresos como en los gastos públicos, según datos obtenidos de la Unidad de Programación Fiscal (UPF), los ingresos tuvieron un comportamiento favorable, en especial los ingresos tributarios.

En este periodo la economía boliviana ha logrado afirmar las llamadas Reformas de Primera Generación, además de sentar las bases para la implementación de las Reformas de Segunda Generación.

a) Reformas de Primera Generación

Las mismas que se desarrollan en el periodo 1986-1989, donde se destacan: la alineación del tipo de cambio oficial con el paralelo e introducción de tipos de cambio flexible,

políticas comerciales a favor de las exportaciones, liberalización de las tasas de interés en el mercado financiero, independencia de la política monetaria con respecto a la fiscal, reforma tributaria con la introducción del IVA y contracción del gasto público.

b) Reformas de Segunda Generación

Entre 1989 – 1993 se promulgan: la Ley de Inversiones que favorecen la inversión extranjera, Ley de Privatizaciones (primera experiencia de privatización), Ley Safco (en búsqueda de la eficiencia en la administración pública), Reforma Educativa, Nuevo Código tributario, Código de Minería. Posteriormente en el gobierno del Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada se dieron a lugar otras leyes que tuvieron un impacto en el ámbito fiscal: La Reforma Tributaria (Ley 1606), la Capitalización de las Empresas Públicas (Ley 1544), Descentralización Administrativa (Ley 1654), Participación Popular y Reforma de Pensiones (Ley 1732).

Las Reformas de Primera y Segunda Generación se efectivizaron dentro del Modelo de la Economía de Mercado luego de 1985 donde se dio fin al Modelo de Economía de Estado.

4.1.- FINANZAS PÚBLICAS

En capítulos anteriores se había definido que para el estudio del ahorro público se tomara como la definición afirma solo los ingresos y gasto corrientes, sin embargo es importante observar la proporción de los ingresos corrientes y de capital y de igual manera los gastos corrientes y los de capital.

CUADRO N° 18
OPERACIONES CONSOLIDADAS DEL SECTOR PÚBLICO
NO FINANCIERO
Periodo 1992-2002
(En Porcentajes)

DETALLE	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
INGRESOS TOTALES	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Ingresos Corrientes	91.90	95.04	92.63	94.90	92.15	95.16	95.90	96.61	93.41	92.15	91.86
Ingresos de Capital	8.10	4.96	7.37	5.10	7.85	4.84	4.10	3.39	6.59	7.85	8.14
EGRESOS TOTALES	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Egresos Corrientes	73.28	75.34	75.40	76.00	74.80	76.07	78.03	77.40	78.50	74.35	73.33
Egresos de Capital	26.72	24.66	24.60	24.00	25.20	23.93	21.97	22.60	21.50	25.65	26.67

FUENTE: UNIDAD DE PROGRAMACION PROPIA-ELABORACION PROPIA

Según el Cuadro N° 18 los ingresos del Sector Público No Financiero (SPNF) son en promedio el 93.5 % del total de los ingresos totales y el restante corresponde a los ingresos de capital.

Los egresos corrientes presentan una participación promedio de 75.2% mostrando una tendencia asociada al ciclo político a las reformas estructurales. Los rubros mas importantes de los egresos de SPNF, son los servicios personales con un promedio de 11%, los egresos de capital con un promedio de 24.3%.

Los egresos del Sector Público No Financiero superan a los ingresos, y mucho más desde la Reforma de Pensiones, ya que el déficit fiscal se ha incrementado considerablemente. Es importante mencionar la aplicación por parte del Estado de políticas de reducción de gastos públicos, pero sin obtener los mejores resultados.

4.2.- EVOLUCION DE LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS

Considerando que la intervención de los ingresos públicos y de los egresos públicos corrientes son el origen del ahorro público, es de gran importancia analizar el comportamiento de estas variables en el periodo de estudio 1990 – 2002.

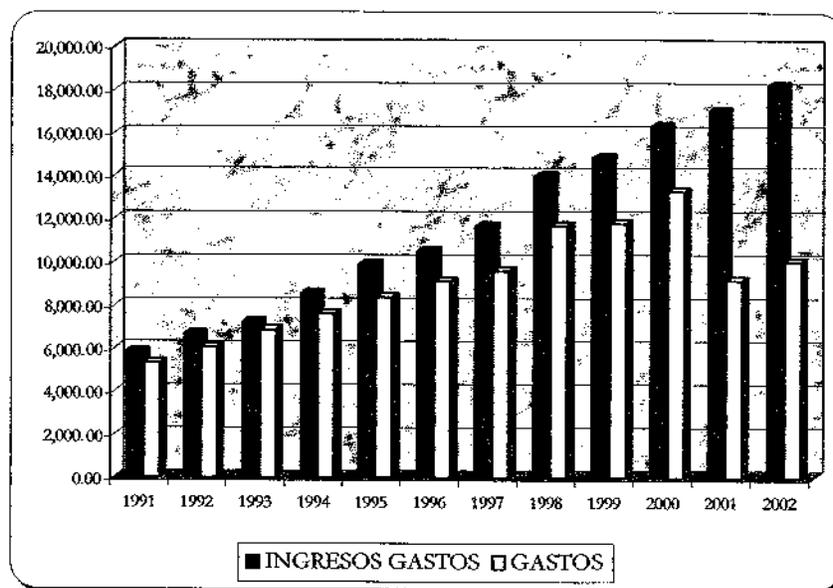
CUADRO N° 19
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS Y GASTOS
CORRIENTES PÚBLICOS
Periodo 1991-2002
(En Millones de Bolivianos)

GESTION	INGRESOS	GASTOS
1991	5,871.40	5,349.20
1992	6,706.90	6,073.60
1993	7,242.50	6,859.00
1994	8,567.40	7,595.80
1995	9,912.20	8,381.00
1996	10,531.40	9,084.60
1997	11,693.30	9,591.70
1998	13,996.40	11,661.40
1999	14,819.20	11,772.70
2000	16,341.40	13,274.50
2001	17,056.22	9,136.48
2002	18,235.83	9,996.38

FUENTE: UNIDAD DE PROGRAMACION PROPLA
ELABORACION PROPLA

En el cuadro N° 19 se muestra la evolución de los ingresos y gastos públicos corrientes. Como se observa en el periodo 1991 – 2002, ambas variables tuvieron un comportamiento ascendente y se denota que con el transcurrir de los años fueron establecidos diferentes mecanismos para incrementar los ingresos fiscales como la modificación de la alícuota de algunos impuestos, razón por la cual su crecimiento fue mayor con respecto a los gastos públicos.

GRAFICO N° 2
EVOLUCION DE LOS INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS
Periodo 1991-2002
(En Millones de Bolivianos)



FUENTE: UNIDAD DE PROGRAMACION PROPIA
ELABORACION PROPIA

Según el Grafico N° 2, los gastos corrientes disminuyeron considerablemente siendo este uno de los objetivos de las reforma iniciada por el gobierno debido a que según la tendencia de los últimos años de América Latina la reducción del tamaño del Estado provocara la eficiencia en su administración.

4.3.- INGRESOS CORRIENTES

En la composición de los ingresos corrientes se analizara los ingresos tributarios compuestos por la Renta Interna, Renta Aduanera y Regalías. En el ítem Impuestos sobre Hidrocarburos se tomara en cuenta el IVA e IT en especial Impuesto Especifico sobre los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), la venta de hidrocarburos en el mercado interno como externo es muy importante en la composición de los ingresos públicos.

Las transferencias corrientes son importantes pues estas provienen de las empresas públicas y otras empresas serán objeto de análisis en los próximos acápite de esta investigación.

4.3.1.- EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS CORRIENTES

Para un mejor estudio de las variables y en busca de la comprobación de la hipótesis se determinara dos periodos de estudio, el periodo de 1990 a 1994 antes de la capitalización y el periodo 1995 a 2002 después de la capitalización analizándose el comportamiento de esta variable en ambos periodos.

4.3.1.1.- PERIODO 1990 – 1994

En una actitud proactiva por parte el Estado implementando medidas para incrementar en el periodo de 1990 los ingresos corrientes fueron de Bs. 4.468.9 millones de los cuales un 24% perteneció a los ingresos tributarios y un 41.56% a hidrocarburos.

En el año 1991 los ingresos se elevaron 1.47% del PIB respecto a la gestión anterior según el Cuadro N° 20, resultado que se explica por la elevación de los precios internos de hidrocarburos cuya participación fue del 43.52% en el total de los ingresos corrientes, las mayores recaudaciones tributarias y por el crecimiento de ingresos que en general observaron las empresas.

CUADRO N° 20
INGRESOS PÚBLICOS
Periodo 1990-1994
(En Millones de Bs.)

DETALLE	1990	1991	1992	1993	1994
INGRESOS CORRIENTES	4,468.9	5,871.4	6,706.9	7,242.7	8,567.5
INGRESOS TRIBUTARIOS	1,073.0	1,365.3	1,951.1	2,278.8	2,884.3
RENTA INTERNA	867.6	1,157.5	1,687.8	1,986.8	2,495.1
RENTA ADUANERA	188.8	195.8	252.1	279.9	370.8
REGALÍAS MINERAS	16.5	12.0	11.1	12.0	18.4
HIDROCARBUROS	1,861.4	2,555.2	2,490.4	2,407.7	2,549.9
OTRAS EMPRESAS	924.4	1,180.7	1,368.4	1,459.4	1,733.4
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	125.0	178.7	217.6	276.2	332.3
OTROS INGRESOS CORRIENTES	485.2	591.5	679.5	820.5	1,067.5

FUENTE: UNIDAD DE PROGRAMACION
ELABORACION PROPIA

En el Cuadro N° 21 se presenta un incremento considerable en el porcentaje de participación de los ingresos tributarios siendo este 29.09%, este incremento en las recaudaciones fue resultado de las modificaciones en los porcentajes de los principales impuestos tributarios como ser: Impuesto al Valor Agregado (IVA), que experimentó un cambio del 10% al 13%, Impuesto al Patrimonio Neto (IPN) del 2% al 3%, Impuesto a la Transacciones (IT) 1% al 2%.

El propósito de estas modificaciones fue compensar la reducción de ingresos por venta de gas a la Argentina. También fue importante la venta de hidrocarburos al mercado interno por un valor de Bs. 1872.3 Millones y el total tanto el mercado interno como externo fue de Bs. 2.555.2 Millones.

CUADRO N° 21
PROPORCIÓN DE PARTICIPACIÓN DE LOS
INGRESOS PÚBLICOS
Periodo 1990-1994
(En Porcentajes)

DETALLE	1990	1991	1992	1993	1994
INGRESOS CORRIENTES	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
INGRESOS TRIBUTARIOS	24.01	23.25	29.09	31.46	33.67
HIDROCARBUROS	41.65	43.52	37.13	33.24	29.76
OTRAS EMPRESAS	20.68	20.11	20.40	20.15	20.23
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	2.80	3.04	3.24	3.81	3.88
OTROS INGRESOS CORRIENTES	10.86	10.07	10.13	11.33	12.46

FUENTE: UNIDAD DE PROGRAMACION PROPLA
 ELABORACION PROPIA

Las ventas de otras empresas del SPNF no tuvieron mayores cambios en el periodo 1990-1994 ya que su porcentaje de participación es de 20%.

En la gestión 1993 los ingresos corrientes decrecieron en 0.9% es decir el 29.6% del PIB, a pesar de que en términos nominales alcanzo la cifra de Bs. 7.242.7 Millones, este comportamiento se debió a que disminuyeron los ingresos por venta de hidrocarburos de 37% a

33%, además de la deducción de la venta de gas a la Argentina y el poco dinamismo en los ingresos en general.

Durante la gestión 1994 la política fiscal se dedicó a reducir el déficit fiscal, los ingresos corrientes mantuvieron la misma estructura registrándose un incremento en 0.4% con respecto a la gestión anterior, este incremento se debió a la eficiencia en la administración de Impuestos como al incremento en la base imponible.

El comportamiento de las regalías mineras del periodo 1990-1994 fue fluctuante siendo la cifra menor alcanzada en 1992 debido a la disminución de las exportaciones de los minerales.

Como se observa en los Cuadros Nº 19 y 20, la participación de las empresas públicas son importantes en la composición de los ingresos corrientes, ya que la proporción de aporte promedio en este periodo es de 20% siendo la cifra menor de Bs. 924.4 millones en 1990 y la mayor en 1994 con Bs. 1.733 Millones.

Se debe mencionar además el cambio en la estructura de los ingresos que si bien las empresas públicas que hasta 1994 no eran capitalizadas y aportan mediante tributos a las arcas del tesoro, no existían los impuestos sobre hidrocarburos que serán posteriormente implementados.

Hasta antes de la capitalización los ingresos corrientes provenían de los ingresos tributarios tanto renta interna, renta aduanera y regalías mineras, por concepto de venta de hidrocarburos, transferencias de las empresas públicas con superávit. Y otros ingresos corrientes.

4.3.1.2.- PERIODO 1995 – 2002

En la gestión de 1995 muchos son los cambios que se dan a nivel fiscal siendo los más importantes dentro del tema de la Capitalización de las empresas públicas cuyo proceso inicia en junio de ese año, con la Empresa Nacional de Electricidad.

Los ingresos corrientes cambiaron su estructura y crecieron, fundamentalmente, por un incremento en las recaudaciones de impuestos internos y por otros ingresos, en especial provenientes de la venta de la Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica de Cochabamba. (\$us 50.3 millones) y empresas de corporaciones (\$us. 12.0 millones)²⁰

El repunte en las recaudaciones de la renta interna con respecto a la gestión anterior se debió entre otros factores al incremento en un punto de los impuestos a las transacciones que paso de 2% a 3%, y además las recaudaciones por concepto de impuesto al consumo específico subió considerablemente.

Los ingresos de otras empresas disminuyeron en 0.9% del PIB debido a la caída en la venta de las mercaderías en el mercado interno y externo y principalmente como efecto de la capitalización de las cuatro empresas estatales (ENDE, LAB, ENTEL y ENFE).

CUADRO N° 22
INGRESOS PÚBLICOS
Periodo 1995-2002
(En Millones de Bs.)

DETALLE	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
INGRESOS CORRIENTES	9,912.2	10,531.4	11,693.3	13,996.5	14,819.3	16,341.3	15,105.8	14,429.2
INGRESOS TRIBUTARIOS	3,608.2	4,381.5	6,584.6	8,816.3	8,622.2	9,681.7	9,608.2	10,059.0
RENTA INTERNA	3,179.9	3,852.9	4,718.6	5,859.3	5,718.6	6,328.6	6,283.4	6,812.5
RENTA ADUANERA	411.9	455.8	584.4	715.4	629.0	653.3	564.7	588.3
REGALÍAS MINERAS	16.3	25.3	58.3	48.0	42.7	49.3	41.4	47.8
MP. S/HIDROCARBUROS	0.0	47.4	1,223.4	2,193.6	2,231.8	2,650.5	2,718.7	2,610.5
IVA e IT	0.0	0.0	268.4	378.3	410.6	94.4	2.0	0.0
IEHD	0.0	47.4	546.5	1,092.6	1,188.3	1,358.2	1,302.9	1,310.1
Regalías	0.0	0.0	408.4	722.6	633.0	1,198.0	1,413.8	1,300.4
HIDROCARBUROS	2,842.6	3,337.0	2,345.8	2,351.1	2,604.7	4,012.4	2,985.2	1,812.6
OTRAS EMPRESAS	1,705.6	916.6	731.5	509.8	625.2	290.3	193.7	184.9
TRANS. CORRIENTES	399.4	485.5	301.4	372.3	450.7	435.1	442.0	629.4
OTROS ING. CTES	1,356.5	1,410.8	1,730.0	1,947.0	2,516.4	1,921.8	1,876.7	1,743.3

FUENTE: UNIDAD DE PROGRAMACION PROPIA
ELABORACION PROPIA

²⁰ Memoria BCB. 1995

Según el Cuadro N° 22 en la gestión 1996 los ingresos corrientes alcanzaron la cifra de Bs. 10.531.4 millones, este crecimiento se debió al aumento en las recaudaciones de impuestos internos (Bs. 4.381.5 millones) y por la venta de hidrocarburos al mercado interno que significa el 31.69% del total de los ingresos corrientes.

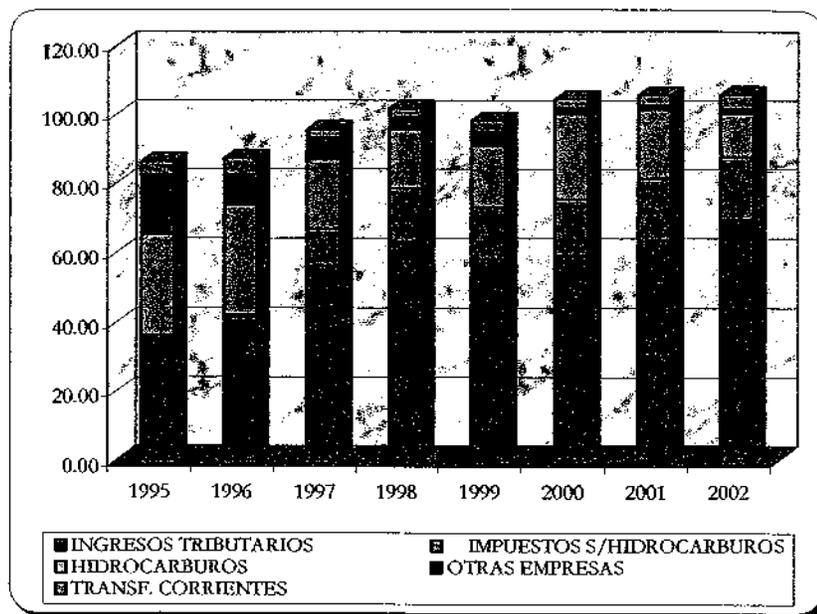
La Ley 1606²¹, tuvo efectos en el cambio en la estructura de ingresos por impuestos, la recaudación por impuesto sobre utilidades de las empresas (IUE), también muestran sus frutos, las primeras recaudaciones luego de la capitalización por el Impuesto sobre hidrocarburos en especial el Impuesto Específico sobre los hidrocarburos y Derivados (IEHD) con Bs. 47.4 millones.

El incremento en el ingreso por hidrocarburos en el mercado interno se debió al reajuste de precio en un 16% dispuesto por el gobierno a fines de enero de 1996.

La significativa disminución de los ingresos por ventas de otras empresas en 2.9% del PIB, tiene su explicación en el proceso de capitalización y venta de empresas públicas en la gestión 1995. Las ventas de bienes y servicios de estas empresas ya no son consideradas como ingresos del SPNF en la gestión 1996.

²¹ Ley 1606 del 22 de diciembre de 1994 de reforma a la Ley 843.

GRAFICO N° 3
PROPORCIÓN DE PARTICIPACIÓN DE LOS
INGRESOS PÚBLICOS
Periodo 1996-2002
(En Porcentajes)



FUENTE: UNIDAD DE PROGRAMACION FISCAL
 ELABORACION PROPIA

En el año 1997 los ingresos corrientes crecieron debido principalmente, al aumento de las recaudaciones de renta interna, ya que incrementó el universo de contribuyentes alcanzando la cifra de Bs. 11.993.5 millones de los cuales según el Grafico N° 3 el 56.31% pertenece a los ingresos tributarios, los ingresos por ventas de hidrocarburos disminuyeron en el mercado interno Bs. 2.345.8 millones debido a que los precios fijados en enero de 1996 fueron reajustados recién en diciembre de 1997 en un 25%, este tendrá su impacto en los ingresos de 1998. La disminución de los ingresos por ventas de otras empresas a Bs. 731.5 millones es decir en 0.7% del PIB, se debe al proceso ya mencionado, la capitalización y la venta de empresas públicas.

En la gestión 1998 se observa un crecimiento en los ingresos corrientes, en especial por el incremento del Impuesto Específico sobre los hidrocarburos y Derivados (IEHD) cuya

proporción de participación subió de 4.67% a 7.81% en esta gestión, lo que significa Bs. 1.092.6 millones. Los ingresos tributarios conformado por la renta interna, aduanera y regalías alcanzaron Bs. 8.816.3 millones. En cambio las otras empresas muestran un comportamiento decreciente luego de la capitalización alcanzando Bs. 509.8 Millones siendo el porcentaje de participación en los ingresos corrientes de 3.64%.

Los ingresos corrientes en el año 1999 crecieron principalmente como resultado de la privatización de la refinería de YPF, adjudicación de licencias para operaciones de telecomunicaciones, mayores ingresos por la venta de otras empresas. Otros componentes de los ingresos corrientes disminuyeron, como en el caso de los ingresos y la venta de hidrocarburos en el mercado externo.

En el año 2000 los ingresos corrientes significaron Bs. 16.341.3 millones cuyo origen esta en mayores ingresos tributarios y mejores ventas de hidrocarburos, especialmente en el mercado interno. Se incrementó la venta de hidrocarburos alcanzando la suma de Bs. 4.012.4 millones debido a la ampliación de los volúmenes de producción y calores de gas exportado a Brasil.

El impuesto especial de hidrocarburos también siguió la tendencia creciente Bs. 1.358.2 millones, este incremento en recaudaciones sirvió para financiar parcialmente el subsidio al gas licuado de petróleo en el mercado nacional.

Para la gestión 2001 los ingresos corrientes disminuyeron siendo de Bs. 15.105.8 millones, debido a la caída en las recaudaciones tributarias, la baja significa 0.5% del PIB. La recesión económica afecta los ingresos públicos, la contracción de las regalías mineras se debió a una reducción en los precios y en los volúmenes de producción.

La disminución de los ingresos corrientes hubiera sido aun mayor si no aumentaban las recaudaciones generadas por la explotación de hidrocarburos, si bien el incremento fue menos intenso con relación a la gestión 2000. El Impuesto Especifico sobre los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) genero recursos menores en 4.1% con relación a la gestión anterior.

En el año 2002 los ingresos corrientes siguieron su tendencia a disminuir ya que el monto fue de Bs. 14.429.2 millones, el motivo por el cual se dio esta disminución fue el achicamiento de las ventas de hidrocarburos, debido a la privatización de las áreas de distribución y refinación, de esta manera se redujo los ingresos que son de ajuste contable.

Se observa que en el periodo 1995-2002 los ingresos públicos tuvieron un comportamiento ascendente pero posteriormente disminuyeron según el comportamiento de sus distintos componentes, se analizó la influencia de la capitalización en la disminución de los ingresos en especial en las transferencias y otras empresas y en especial en la venta de las áreas de distribución y refinación, sin mencionar la evasión de impuestos que las empresas capitalizadas realizan.

4.3.2.- EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS PÚBLICOS CORRIENTES

Los principales componentes de los gastos corrientes son los: servicios personales que significan una gran proporción dentro de los mismos, la compra de bienes y servicios, el pago de intereses de deuda pública externa e interna siendo la tendencia de este último a incrementarse, las transferencias corrientes que se realiza a diferentes instituciones públicas y gastos no identificados.

En los siguientes acápites se analizará la evolución de los gastos divididos en dos periodos 1990-1994 y el porcentaje de participación de sus diferentes componentes como también se analizará el comportamiento en el siguiente periodo 1995-2002 luego de la capitalización para observar el comportamiento de esta variable después de las reformas de segunda generación.

4.3.2.1 PERIODO 1990 – 1994

Como se observa en el Cuadro N° 23 en la gestión 1990 los gastos corrientes totales fueron de Bs. 4.150.8 Millones de los cuales el 38.03% pertenecía a los servicios personales, luego la compra de bienes y servicios con un 32.91%, como es sabido en el primer rubro se encuentran

el ítem de sueldos y salarios que siempre estuvo por encima de los otros componentes de gastos.

Los intereses de la deuda pública interna siempre han ocupado un sitio importante a lo largo de la historia de Bolivia, y es el tercer lugar entre la proporción de participación de los gastos, como se muestra en el Cuadro N° 24.

El comportamiento de los gastos corrientes en el año 1991 no cambiaron significativamente, el componente principal fue el gasto con un 36% en sueldos y salarios dentro de la cuenta de servicios personales seguido de compra de bienes y servicios y el pago de intereses de deuda externa e interna.

CUADRO N° 23
GASTOS PÚBLICOS
Periodo 1990-1994
(En Millones de Bs.)

DETALLE	1990	1991	1992	1993	1994
EGRESOS CORRIENTES	4,150.8	5,349.3	6,053.5	6,858.9	7,595.6
SERVICIOS PERSONALES	1,578.7	1,958.5	2,481.5	2,928.0	3,353.2
BIENES Y SERVICIOS	1,366.0	1,716.2	1,760.9	1,820.0	1,880.9
INTERESES DEUDA EXTERNA	462.1	568.9	536.5	559.8	614.2
INTERESES DEUDA INTERNA	99.7	145.6	158.3	130.5	54.8
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	393.0	418.0	483.3	565.2	871.0
OTROS EGRESOS CORRIENTES	345.1	435.6	677.6	826.2	796.6
GASTOS NO IDENTIFICADOS	-93.9	106.4	-44.5	29.3	24.9

FUENTE: UNIDAD DE PROGRAMACIÓN FISCAL
ELABORACION PROPIA

En la gestión 1992, el gasto total incremento en 0.5% del PIB, es decir la suma de gasto corriente y de capital. El gasto corriente en términos nominales aumento en 13.6%, al pasar de Bs. 5,349.3 millones en 1991 a Bs. 6,0563.5 Millones en 1992. que en términos del PIB significaron 30.5%, es decir 0.2% menos que la gestión 1991. Del total de los gastos corrientes el 40.99% pertenecen al pago de remuneraciones, el 29.09% a la compra de Bienes y servicios y 8.86% a la cancelación de intereses por concepto de servicio de deuda externa e interna.

CUADRO N° 24
PROPORCIÓN DE PARTICIPACIÓN DE LOS
GASTOS PÚBLICOS
Periodo 1990-1994
(En Porcentajes)

DETALLE	1990	1991	1992	1993	1994
EGRESOS CORRIENTES	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
SERVICIOS PERSONALES	38.03	36.61	40.99	42.69	44.15
BIENES Y SERVICIOS	32.91	32.08	29.09	26.53	24.76
INTERESES DEUDA EXTERNA	11.13	10.63	8.86	8.16	8.09
INTERESES DEUDA INTERNA	2.40	2.72	2.62	1.90	0.72
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	9.47	7.81	7.98	8.24	11.47
OTROS EGRESOS CORRIENTES	8.31	8.14	11.19	12.05	10.49
GASTOS NO IDENTIFICADOS	-2.26	1.99	-0.73	0.43	0.33

FUENTE: UNIDAD DE PROGRAMACION FISCAL
 ELABORACION PROPIA

La política fiscal durante el año 1993 se caracterizó por una expansión del gasto público que presentó un ritmo de crecimiento mayor al de los ingresos, los servicios personales significaron el 12% del PIB, con un incremento de 0.7% con respecto de la gestión anterior debido a que este año fue una gestión electoral, cuya proporción de participación en el total de los gastos corrientes fue de 42.69%.

Los intereses de la deuda pública externa tuvieron una tendencia decreciente comportamiento contrario a los intereses de deuda interna que aumentaron su participación, el mismo comportamiento presentaron las transferencias corrientes en especial a los rentistas.

En la gestión 1994 los gastos corrientes disminuyeron en términos del PIB de 28% en 1993 a 27.5% en 1994 aunque en términos nominales se incrementó. La disminución se debe a que el Banco Central de Bolivia (BCB) registró un mayor superávit en las operaciones cuasi-fiscales por lo que bajó la deuda interna. En esta gestión se consideró el incremento salarial del 12% para educación y salud y del 8% para el resto del sector público. La partida de servicios personales se incrementó en 0.4% del PIB debido a los gastos relacionados con la reducción de personal en el sector público.

En la partida otros egresos corrientes desde 1993 figuran las Universidades, esta tiene una participación promedio anual en el periodo analizado de 9.5% en el total de los gastos corrientes.

4.3.2.2.- PERIODO 1995 – 2002

En la gestión 1995 los gastos corrientes según porcentajes del PIB fue de 26%, menor a la gestión anterior debido al descenso de los gastos en servicios personales y otros gastos corrientes. En relación a los gastos de servicios personales a pesar de que se estableció un incremento salarial del 12% estos disminuyeron su participación como muestra el Grafico N° 3.

Las transferencias se mantuvieron en la relación con el PIB en 3.1%, aunque esta relación se incremento en los intereses de la deuda interna y gastos de bienes y servicios.

CUADRO N° 25 GASTOS PÚBLICOS Periodo 1995-2002 (En Millones de Bs.)

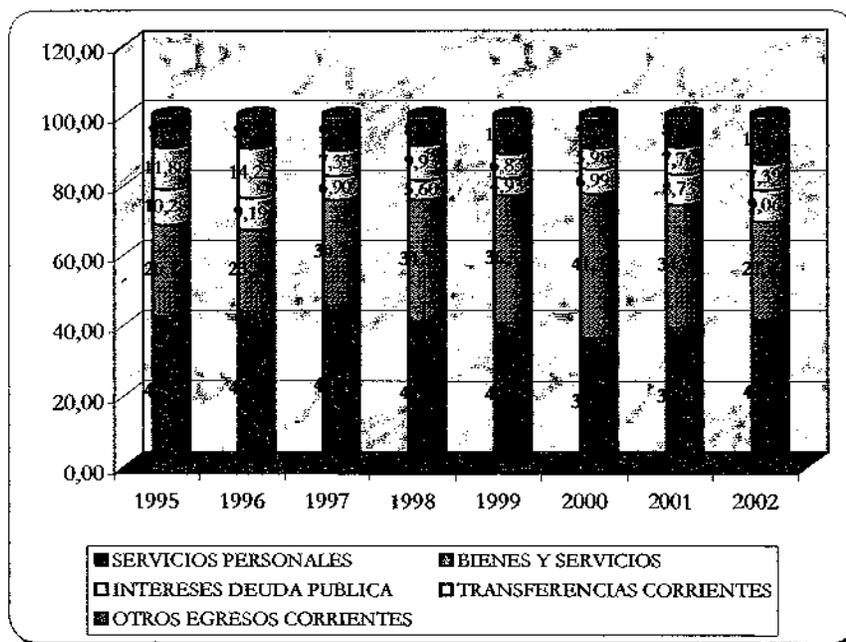
DETALLE	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
EGRESOS CORRIENTES	8,381.1	9,084.7	9,591.7	11,661.3	11,772.4	13,427.5	13,024.4	13,130.0
SERVICIOS PERSONALES	3,567.3	3,999.5	4,383.1	4,816.5	4,806.1	4,894.4	5,162.9	5,500.7
BIENES Y SERVICIOS	2,189.2	2,114.2	2,900.1	4,048.5	4,300.8	5,554.3	4,546.8	3,652.3
INT. DEUDA EXTERNA	774.0	655.8	606.1	559.9	375.9	648.6	608.2	588.3
INT. DEUDA INTERNA	87.3	179.1	55.4	93.4	205.0	290.1	529.3	601.3
TRANSF. CORRIENTES	996.1	1,294.1	704.8	1,158.4	804.1	803.5	1,010.1	970.1
OTROS EGR. CTES.	831.9	890.9	947.4	956.3	1,202.0	1,205.1	1,237.0	1,739.2
GASTOS NO IDENT.	-64.7	-48.8	-5.1	28.1	78.5	31.4	-69.8	78.1

FUENTE: UNIDAD DE PROGRAMACION FISCAL-INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA
ELABORACION PROPIA

Como se observa en el Cuadro N° 26 en el año 1996 los gastos corrientes aumentaron a Bs. 9,084.7 Millones, aunque en términos del PIB disminuye en 1.6%. El incremento nominal se explica principalmente por aumento en los gastos en servicios personales según la Grafica N° 4, siendo el monto de Bs. 3,999.5 Millones,

Las partidas que han registrado disminución fueron la compra de bienes y servicios, los intereses de deuda externa debido a las renegociaciones de deuda bilateral en el Club de Paris. Además es importante mencionar el resultado del BCB que mostró utilidad que fue menor en 8.8% con respecto a la gestión anterior.

GRAFICO N° 4
PROPORCIÓN DE PARTICIPACIÓN DE LOS
GASTOS PÚBLICOS
Periodo 1996-2002
(En Porcentajes)



FUENTE: UNIDAD DE PROGRAMACION FISCAL- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA
 ELABORACION PROPIA

Los gastos corrientes aumentaron en 1997 en 2.1% del PIB, que se explica principalmente por el pago de la renta de pensiones, que aumento las transferencias corrientes a los rentista de 1.35 en 1996 a 2.1% en 1997, además del aumento de compra de bienes y servicios.

En la gestión 1998 los servicios personales que es el principal componente, tuvo un aumento cercano al 10%. Considerando el reducido incremento en los salarios nominales del sector público, dicha tasa de crecimiento estaría mostrando un aumento en la planilla de trabajadores remunerados con recursos del sector público.

La tasa de crecimiento de 39.6% en la compra de bienes y servicios fue mayor a 1997, los gastos en pensiones se elevaron en más \$us 30, lo que representó un incremento de 0.6% en la relación de este gasto como porcentaje del PIB.

Los intereses de la deuda pública disminuyeron, a pesar del incremento constante de los intereses de deuda pública interna.

En 1999 las partidas de gastos corrientes que mostraron disminución en proporción del PIB fueron: transferencias corrientes, incluyendo el costo de reforma de pensiones, gastos en servicios personales y servicios de deuda pública. El monto total registrado de gastos corrientes en esta gestión fue de Bs. 11,772.4 Millones, con un aumento leve en términos nominales con respecto a 1998.

En la gestión 2000 los gastos corrientes se incrementaron a Bs. 13,427.5 Millones debido a mayores adquisiciones de bienes y servicios, especialmente compras de gasolina que realizó YPF residual en su función de distribuidor mayorista, transferencias corrientes por la reforma de pensiones, pago de intereses a títulos emitidos por el TGN, pago de intereses de deuda pública.

En cambio se redujeron los gastos por servicios personales a pesar del aumento del salario mínimo, la racionalización del personal en el sector público y privatizaciones efectuadas también contribuyeron a estos resultados.

En las gestiones 2001 y 2002 los gastos corrientes se contrajeron tanto en valores absolutos como respecto al PIB, la disminución de los gastos en la adquisición de bienes y servicios se debe a la privatización de la distribución y refinación de hidrocarburos.

Otro elemento que permitió bajar el gasto corriente fue el achicamiento del pago por concepto de intereses de deuda externa, debido a la aplicación del programa HIPC. Entre los primeros semestres del 2001 y 2002 se presentó una disminución de Bs. 68.6 Millones²² que representó

²² La Razón, 27-03-03, Noticia Económicas.

una caída de un 0.3% en relación al PIB. Empero, el pago de intereses por la deuda interna subió en Bs. 43.1Millones y produjo de 0.9 a 1% con respecto al PIB.

Según el análisis realizado se observa que el motivo tan alabado por los agentes en pro de la capitalización no dio el resultado esperado que si bien se buscaba con las reformas de segunda generación era cambiar la estructura de las finanzas públicas, los gastos corrientes disminuyeron pero no en la magnitud esperada.

4.4.- EVOLUCION DEL AHORRO PÚBLICO

A lo largo de quince años, 1980-1995 la producción nacional tiene un ritmo de crecimiento promedio anual que alcanza al 1.41% que desde toda perspectiva es excesivamente bajo para la construcción de una economía y sociedad sólidas y dinámicas.

En los quince años citados, la tasa de ahorro total es decir la suma de la tasa de ahorro privada y pública, prácticamente se estanco: debido a la importancia y al papel relevante que desempeña en la dinámica productiva.

Uno de los motivos que explican este hecho es el consumo suntuario de grupos reducidos de la población que se benefician de la distribución regresiva del ingreso, es decir no existe en los grupos empresariales y en el conjunto de la sociedad una conducta de austeridad.

CUADRO N° 26
TASA DE AHORRO
Periodo 1980 – 1995
(En Porcentajes)

GESTION	TASA DE AHORRO Ahorro/ PIB
1980	13.78
1985	10.19
1989	9.89
1993	12.04
1995	13.84

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

En la tasa de crecimiento influye también el leve incremento de la producción ya que la magnitud del ahorro esta asociada a la producción o ingreso. Además es importante señalar la relación inversa entre la tasa de ahorro y el proceso de endeudamiento externo: por lo tanto como la tasa de ahorro esta prácticamente estancada se tiene que recurrir a diferentes fuentes de financiamiento externo, en sus diferentes formas, privado, bilateral, multilateral y la Inversión Extranjera Directa.

En anteriores capítulos se menciona que existe una errónea concepción del concepto de ahorro público, se tiene la visión generalizada de que el SPNF nunca tuvo ahorro, afirmación que es falsa ya que la resta de los ingresos corrientes menos los gastos corrientes en Bolivia siempre fue positiva es decir existe un superávit corriente o lo que se denomino en el análisis realizado el AHORRO PÚBLICO, según el siguiente Cuadro N° 27.

CUADRO N° 27
EVOLUCION DEL AHORRO PÚBLICO
Periodo 1992-2002
(En Porcentaje)

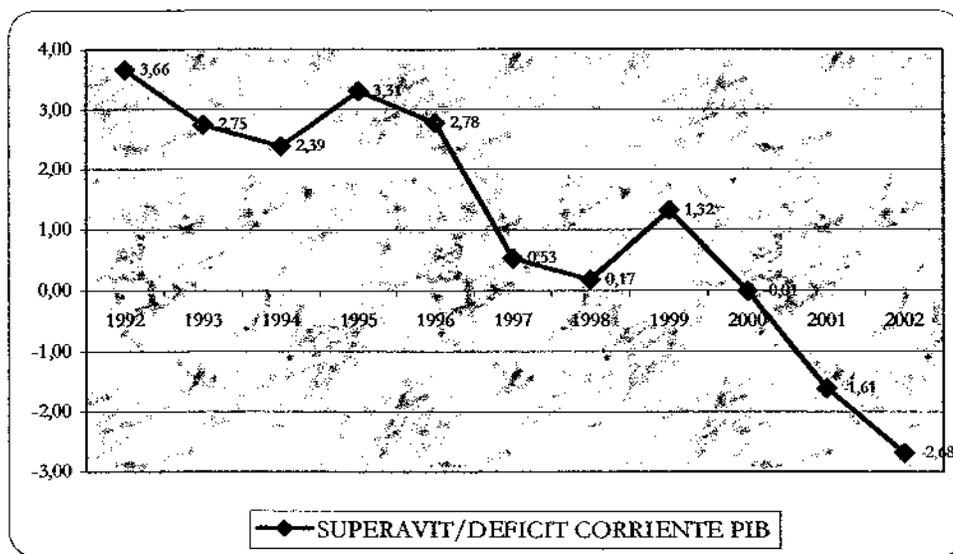
DETALLE	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
SUPERAVIT/DEFICIT CORRIENTE PIB	3.66	2.75	2.39	3.31	2.78	0.53	0.17	1.32	(0.01)	(1.61)	(2.68)

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

Los ingresos y los gastos corrientes del SPNF registraron en la gestión 1991 un ahorro que ascendió al 3.27% del PIB, 0.61 % mayor registrado en 1990, este fue el resultado del incremento en los ingresos corrientes.

En el año siguiente la tendencia del ahorro público fue decreciente debido al incremento que se presento en los gastos corrientes que fue mucho más perceptible que el incremento de los ingresos corrientes en términos nominales.

GRAFICO N° 5
EVOLUCION DEL AHORRO PÚBLICO
Periodo 1992-2002
(En Porcentaje del PIB)



FUENTE: UNIDAD DE PROGRAMACION FISCAL – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA
ELBAORACION PROPIA

En la década de los 90's el mayor ahorro público fue registrado en el año 1995 debido a la disminución de los gastos corrientes y a un incremento en los ingresos como consecuencia de la capitalización.

Pero desde 1996 en adelante el ahorro público en porcentajes del PIB fue disminuyendo y incluso en la gestión 2001 ya no existió ahorro público es decir la diferencia de los ingresos corrientes y egresos o gastos corrientes en porcentajes del PIB es negativa existiendo un déficit corriente lo que significa que no se debe tomar en cuenta los ingresos y gastos de capital.

Como se observa en el Grafico N° 6 desde 1995 existe un quiebre importante en la tendencia del ahorro público debido principalmente a las reformas de segunda generación

en especial la capitalización, ya que debido a este proceso, el Estado dejó de percibir ingresos a través de transferencias provenientes de las empresas públicas.

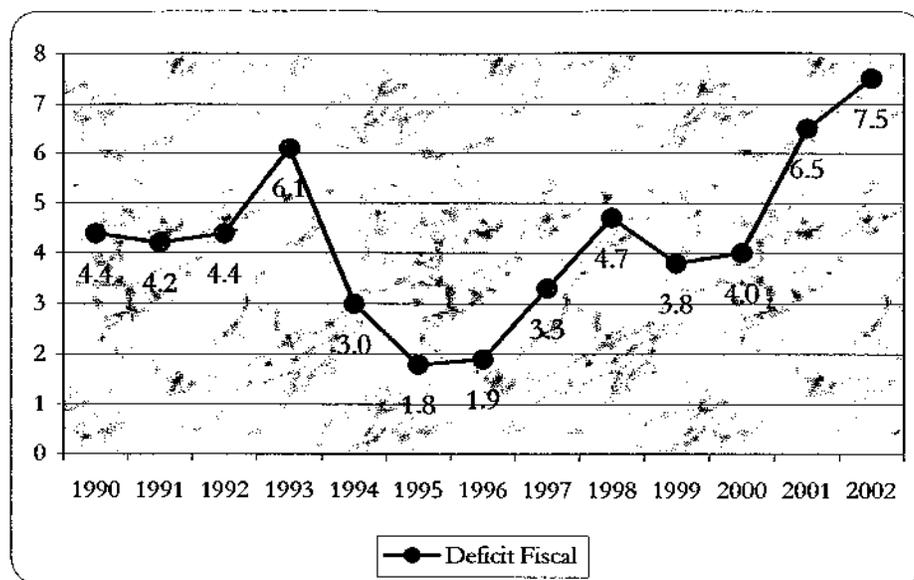
Es necesario mencionar que si bien las empresas públicas recibían por parte del Estado transferencias para cerrar los déficits existentes en cada una de ellas. Las empresas públicas también en especial YPFB aportaban al Estado con ganancias que en su momento permitían la existencia de ahorro público. E incluso incidía en la brecha que siempre se presentaba en el déficit fiscal global.

4.5.- EVOLUCION DEL DEFICIT FISCAL

Uno de los objetivos de la capitalización, fue mantener una disciplina fiscal que posibilite un déficit sostenible inferior al 4% del PIB, e incrementar el ahorro público, reducir el gasto corriente e incrementar la inversión pública destinada a la infraestructura y al sector social para dinamizar la demanda agregada.

Así en el periodo 1990-1993, bajo el mando del Lic. Jaime Paz Zamora, el déficit fiscal muestra un incremento según el Grafico N° 7. Debido a los siguientes factores: la economía boliviana ha logrado afirmar las Reformas de Primera generación ya mencionadas, adema de sentar las bases para la implementación de las reformas de Segunda Generación entre las cuales se encuentra la capitalización.

GRAFICO N° 6
EVOLUCION DEL DÉFICIT PÚBLICO
Periodo 1990-2002
(En Porcentaje del PIB)



FUENTE: UNIDAD DE PROGRAMACION FISCAL - INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA
ELBAORACION PROPIA

El mayor déficit fiscal alcanzado en la década de los 90's fue de 6.1% del PIB en 1993 producto de una expansión en el gasto público que presentó un ritmo de crecimiento mayor que la generación de ingresos los mismos que cabe aclarar son gastos y ingresos totales, es decir, la suma de corrientes y de capital. Además es importante mencionar los factores de orden político como el cambio de maniato presidencial y los ajustes de gabinete que fueron decisivos en el incremento del déficit fiscal.

Durante el periodo 1994-1997 en el gobierno del Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada, se observa que el déficit fiscal global desciende los dos primeros años para luego incrementarse nuevamente, estas variaciones se debieron en 1994 a la política fiscal que se orientó a una reducción sustancial del déficit fiscal disminuyendo a 3% del PIB, resultado que estuvo programado de acuerdo al nivel de expansión de los ingresos y a una contracción en el gasto público total del 0.7% del PIB.

El déficit fiscal de 1995 fue de 1.8% del PIB, este promedio es uno de los déficits mas bajos registrados en la década de 1985-1995, que obedeció a una caída en los gastos totales y un aumento moderado en los ingresos tributarios. Cabe señalar que en esta gestión se dan las Reformas de Segunda Generación.

En la gestión 1997, se muestra un quiebre importante en las finanzas públicas debido a la Reforma de Pensiones registrándose un déficit de 3.3%, como consecuencia de un incremento en los gastos corrientes debido a la rentas de jubilación que el Estado debe pagar. Este resultado se origino también en un descenso en los ingresos del sector hidrocarburos por la capitalización de YPFB.

En los siguientes años se observa una tendencia creciente del déficit fiscal debido a la carga fiscal que representa la Reforma de Pensiones, por el cambio en el sistema de jubilación del sistema de reparto simple al de capitalización individual donde el Estado deja de recibir los aportes de los trabajadores y todos los recursos necesarios para este fin son de origen de deuda pública interna.

4.6.- PROYECCIONES DE INGRESOS Y GASTOS

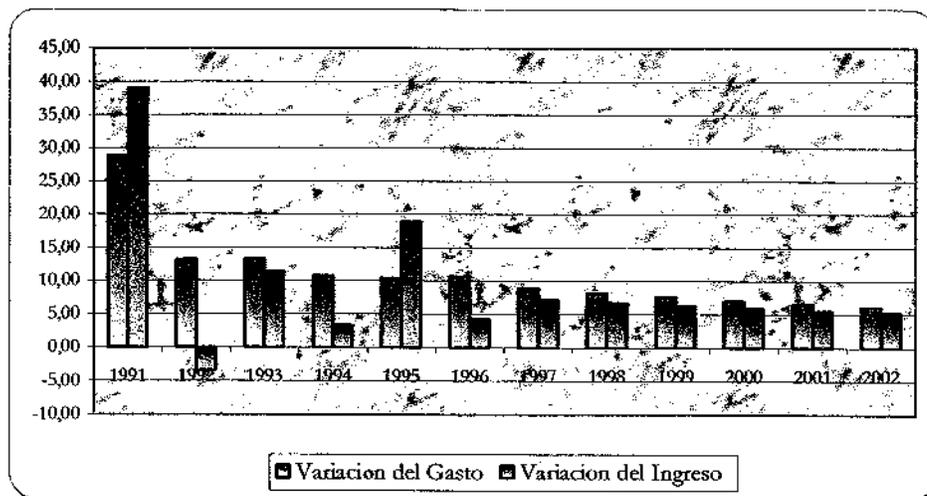
En los siguientes acápite se toma como datos base para realizar la proyección de los ingresos corrientes del Estado, las transferencias corrientes y el pago de impuestos que realizan las empresas publicas a este, lo que significa los egresos de las empresas públicas mediante estas dos cuentas.

4.6.1.- PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS SIN CAPITALIZACION

Como se explico anteriormente los ingresos corrientes totales están conformados por los ingresos tributarios, hidrocarburos y transferencias de todos los agentes económicos que aportan al Estado dentro de los cuales están las empresas publicas.

El en grafico N° 7, se observa la evolución de los ingresos que el Estado recibe de las empresas publicas y la evolución de los gastos en que estas incurrian sin el proceso de capitalización

GRAFICO N° 7
PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS SIN
CAPITALIZACION
Periodo 1991-2002
(En Porcentaje)



Según muestra la grafica y bajo el supuesto de que el proceso de capitalización no se hubiera realizado en Bolivia, se observa como los ingresos para el Estado tienen una tendencia de crecimiento constante a un promedio de 5.88 % de variación en los años 1996 -2002 (proceso de capitalización).

Un gran porcentaje de los ingresos que recibía el Estado era a través de transferencias corrientes, ya que estas empresas contaban con utilidades que podían ser desembolsadas al TGN, al resto del gobierno central y general, para la reasignación correspondiente, en sus faltantes de liquidez.

CUADRO N° 28
PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS SIN
CAPITALIZACION
Periodo 1992-2002

AÑOS	SIN CAPITALIZACION		SIN CAPITALIZACION	
	Gastos Corrientes de las Empresas Capitalizadas	Variación del Gasto	Ingresos Corrientes del Estado	Variación del Ingreso
	En. Mill. de Bs.	%	En. Mill. de Bs.	%
1990	4.150,77		1.369,46	
1991	5.349,32	28,88	1.905,28	39,13
1992	6.053,55	13,16	1.840,39	-3,41
1993	6.858,94	13,30	2.049,85	11,38
1994	7.595,65	10,74	2.117,32	3,29
1995	8.381,13	10,34	2.517,58	18,90
1996	9.267,83	10,58	2.625,26	4,28
1997	10.087,72	8,85	2.813,44	7,17
1998	10.907,61	8,13	3.001,62	6,69
1999	11.727,50	7,52	3.189,90	6,27
2000	12.547,39	6,99	3.377,98	5,90
2001	13.367,28	6,53	3.566,16	5,57
2002	14.187,17	6,13	3.754,34	5,28

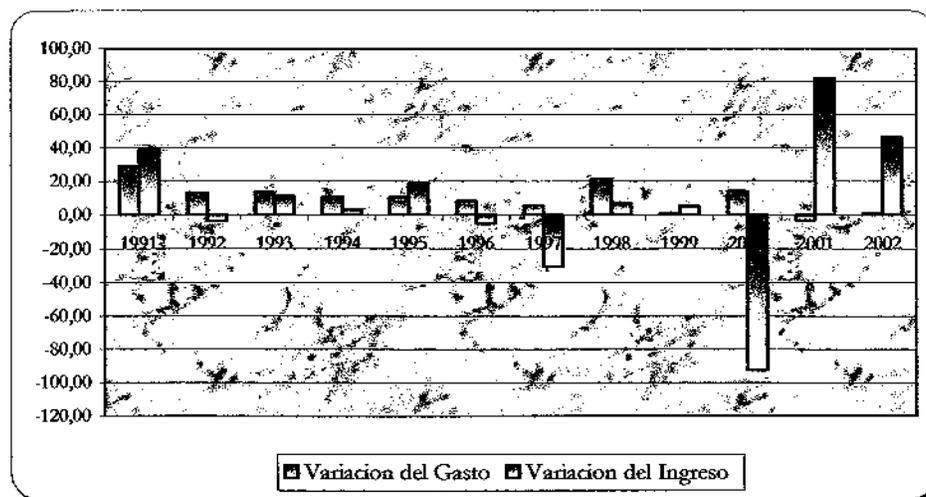
Según los datos presentados en el cuadro anterior, los gastos muestran un crecimiento mucho mayor, especialmente en la cuenta de sueldos y salarios, como así también la compra de bienes y servicios en lo que se refiere a los gastos corrientes, debido a la burocracia existente en todas las empresas publicas y por ser el ítem de mayor proporción de participación, por la existencia de sueldos elevados en las empresas publicas.

Se debe mencionar además que en el caso de YPFB, los gastos correspondían a gastos de inversión en exploración y explotación.

4.6.2.- PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS CON CAPITALIZACION

En el siguiente grafico se muestra los ingresos que recibe el Estado por los conceptos ya mencionados anteriormente y los gastos incurridos por empresas publicas en el proceso de capitalización.

GRAFICO N° 8
PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS CON
CAPITALIZACION
Periodo 1991-2002
(En Porcentaje)



En el grafico N° 8, muestra los cambios que sufrió tanto los ingresos del Estado, como los gastos de las empresas públicas en el periodo 1991 a 2002.

Como se observa, desde el periodo 1995 los ingresos del Estado muestran una tendencia descendente, lo que significa que el Estado no recibe transferencias de las empresas capitalizadas.

CUADRO N° 29
PROYECCION DE INGRESOS Y GASTOS CON
CAPITALIZACION
Periodo 1992-2002

AÑOS	CON CAPITALIZACION		CON CAPITALIZACION	
	Gastos Corrientes Emp. Capitalizadas En. Mill. De Bs.	Variación del Gasto %	Ingreso p/Emp. Capitalizadas En. Mill. De Bs.	Variación del Ingreso %
1990	4.150,77		1.369,46	
1991	5.349,32	28,88	1.905,28	39,13
1992	6.053,55	13,16	1.840,39	-3,41
1993	6.858,94	13,30	2.049,85	11,38
1994	7.595,65	10,74	2.117,32	3,29
1995	8.381,13	10,34	2.517,58	18,90
1996	9.084,72	8,39	2.377,55	-5,56
1997	9.591,70	5,58	1.650,21	-30,59
1998	11.661,26	21,58	1.768,70	7,18
1999	11.772,44	0,95	1.863,51	5,36
2000	13.427,45	14,06	139,56	-92,51
2001	13.024,43	-3,00	24,52	82,43
2002	13.130,00	0,81	35,89	46,39

4.6.3.- SINTESIS

Diferenciando los gráficos 7 y 8, se observa que la proporción de los ingresos del Estado sin proceso de capitalización, son mayores a los Ingresos con proceso de capitalización, lo que significa que el Estado recibía mayores transferencias por parte de las empresas públicas.

Como se menciono, las utilidades de las empresas sin el proceso de la capitalización, eran transferidas al TGN o al resto del sector público, con capitalización estas utilidades son transferidas a las empresas dueñas del 49% de las acciones de las empresas capitalizadas.

Uno de los motivos fundamentales de la disminución de ingresos del Estado por transferencias, se debe a que este no cuenta con ninguna institución, ni mecanismo que controle las transferencias de las utilidades a los dos componentes que forman parte del proceso de capitalización (Estado y Empresas Capitalizadoras).

Con respecto a los gastos de las empresas capitalizadas se muestra una evolución ascendente, pero con una tasa de crecimiento constante en las proyecciones sin el proceso de capitalización. Estos gastos corresponden según lo explicado en mayor proporción a la cuenta sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, como siempre a existido en las empresas públicas.

Lógicamente que este incremento de los gastos, se debe a que los gobiernos entrantes, ofrecen fuentes de trabajo en mayor proporción a lo necesario en cada institución gubernamental.

Los gastos de las empresas públicas con capitalización son menores, debido a la política de reducción de personal que implantaron cada una de las empresas capitalizadas, como también a una política de reducción de gastos.

CAPITULO V

DEMOSTRACION EMPÍRICA

A lo largo de este trabajo se ha demostrado que una de las causas por las que se ha reducido el ahorro público es sin duda la disminución de los ingresos que generaban las empresas capitalizadas a favor del gobierno.

Si bien esta no es la única causa, este efecto es consecuencia del cambio de política económica que tuvo el estado desde 1985 seguido de las reformas de primera generación y posteriormente las reformas de segunda generación.

En este capítulo se demostrara en forma matemática que el ahorro público ha disminuido, para este fin se recurre a la ayuda del instrumental matemático ya que se determinara el área del ahorro en dos periodos. El primero esta determinado entre 1991 y 1994 que será el periodo ex ante y el segundo periodo 1995 – 2002 como el periodo en el que se muestra la disminución del ahorro público e incluso los resultados negativos para este, en consecuencia los efectos multiplicadores negativos en la economía boliviana.

Si bien este será el corolario del trabajo se acudirá sin duda a determinar ecuaciones tanto del ingreso corriente, el gasto corriente y el ahorro en función del PIB para encontrar el área del Ahorro Publico. Determinando así el ratio que tienen estas variables respecto del PIB.

Las reformas estructurales y la nueva normatividad legal han generado en el país unos nuevos escenarios económicos y nuevos agentes económicos, con el cambio en el rol del Estado en la economía a través de las reformas estructurales que provocaron cambios tanto en la estructura de los ingresos como en los gastos públicos.

En el periodo analizado 1990 – 2002, los ingresos corrientes del Sector Público No Financiero (SPNF) son en promedio el 93.5 % del total de los ingresos totales y el restante corresponde a los ingresos de capital y los egresos corrientes tienen una participación del 75.2% mostrando una tendencia asociada al ciclo político a las reformas estructurales.

La tendencia de los ingresos y gastos corrientes fue ascendente en términos nominales, los primeros en mayor proporción que los gastos aunque luego de la implementación de la capitalización los porcentajes de ahorro público según lo expuesto fueron disminuyendo e incluso se presenta un déficit corriente en los últimos tres años del análisis.

En el capítulo anterior se realizó el análisis de las variables en dos periodos, el primero de 1990-1994, en este periodo los ingresos corrientes cuentan con la participación de los ingresos por parte de las empresas públicas y al mismo tiempo el Estado realiza transferencias a las empresas públicas debido a los déficit existentes en su funcionamiento incrementando los gastos corrientes.

En el segundo periodo 1995 – 2002, luego de la capitalización se presenta un cambio en la estructura de los ingresos pues estos ya no cuentan con los ingresos por parte de las empresas públicas a pesar de que se implementó otros mecanismos para tratar de cubrir los ingresos que se perdían por concepto de transferencias de las empresas públicas e impuestos.

Si bien uno de los objetivos de la capitalización fue la disminución de los gastos corrientes este objetivo se cumplió solo en el primer año de implementación de la capitalización por que en los siguientes años esta variable se incrementó en menores proporciones que en el periodo 1990-1994.

Consecuentemente luego de realizar el análisis del comportamiento de las variables ingresos corrientes y gastos corrientes determinando la disminución del ahorro público luego de la capitalización de las empresas públicas, tendencia que debe ser comprobada empíricamente a través del instrumental matemático.

5.1.- ESPECIFICACION DE LAS VARIABLES

La teoría económica define al déficit o superávit (Ahorro Público) corriente como: la diferencia entre el ingreso corriente y el gasto corriente.

$$S_c = Y_c - G_c \quad (1)$$

En la teoría económica esta es la definición de la ecuación del ahorro, que se conoce como una tautología (verdad absoluta). Debido a las características específicas de la identidad es difícil de construir un modelo econométrico por la correlación positiva existente entre las variables analizadas.

- **Ingresos (Y).** Los ingresos corrientes están conformados por los ingresos tributarios por *rentas internas* de las empresas capitalizadas, empresas privadas y agentes económicas, *las rentas aduaneras* y *las rentas mineras*. Los impuestos sobre hidrocarburos y las transferencias corrientes mas otros ingresos corrientes.
- **Gastos (G).** Formado por servicios personales, compra de bienes y servicios, interés de deuda interna e interés de deuda externa, transferencias corrientes, otros egresos corrientes.
- **Ahorro (S).** El ahorro es la diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes.

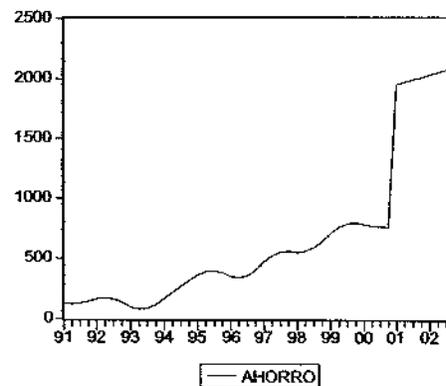
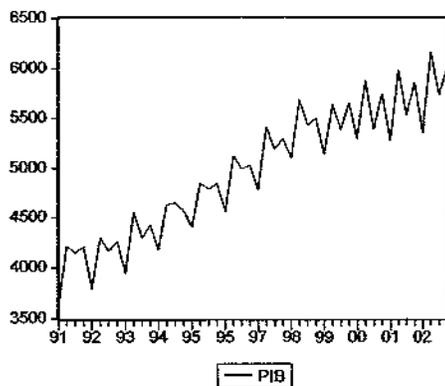
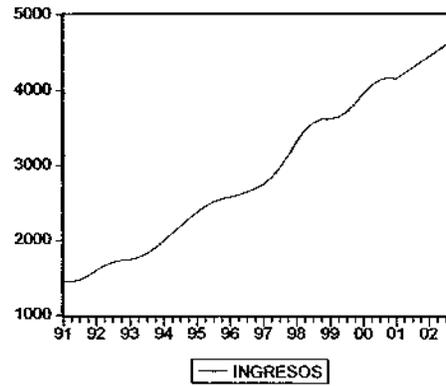
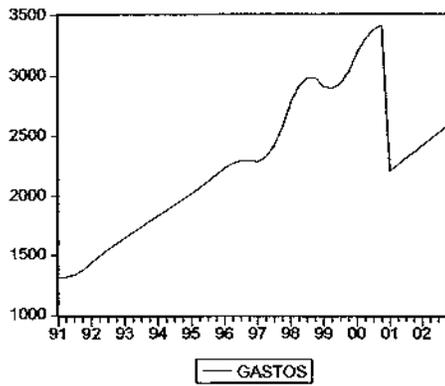
Las variables descritas deberán estar en función de una misma variable siendo esta el PIB.

- **PIB.** El Producto Interno Bruto que es la variable que refleja la producción de la economía en un periodo de tiempo determinado. El PIB será la variable independiente en cada una de las variables analizadas. Es decir que las variables estarán en función del PIB.

Debido a que las fuentes de información estadística del sector son muy restringidas, tomamos el total de los ingresos y gastos corrientes.

Graficando cada una de las variables que se utilizaran en el modelo se tiene:

GRAFICO N° 9
DESESTACIONALIZACION DE LAS VARIABLES
ANALIZADAS



5.2.- SUPUESTOS DE LA DEMOSTRACIÓN

- En primera instancia, uno de los supuestos económicos que utilizamos es el “supuesto de abstracción”, este permitirá tomar a las variables económicas especificadas ceteris paribus a los efectos que tienen con relación al resto de las variables económicas.
- Se esta haciendo un análisis compartido del periodo analizado antes y después de la capitalización.
- Las ecuaciones que se utilizan en este modelo son univariantes.
- En economía solo se toma el primer cuadrante como región de análisis, ya que es el cuadrante donde las variables son positivas.
- El comportamiento de las variables responden a un comportamiento lineal creciente.
- Las variables no son estacionarias. Se levanto la estacionalidad
- Si bien el periodo de análisis es desde 1991 a 2002, se esta haciendo un corte transversal de tiempo, se han identificado dos periodos. El primero de 1991 a 1994 y el segundo de 1995 a 2002, debido a la capitalización de las empresas públicas.

5.3.- CONSTRUCCION DEL MODELO DE DEMOSTRACION

En un principio se presenta los algunos de los aspectos conceptuales econométricos como ser:

Linealidad en las variables.- Es un concepto básico según el cual la esperanza condicional de Y es una función lineal de X. Geométricamente, la curva de regresión en este caso es una línea recta.

Regresión.- “El análisis de regresión trata del estudio de la dependencia de la variable dependiente, en una o mas variables; las variables explicativas, con el objeto de estimar o predecir la media o valor promedio poblacional de la primera en términos de los valores conocidos o fijos (en muestras repetidas) de las últimas.”²³

Estos son los dos conceptos que se utilizaran para la demostración empírica de este trabajo. Luego de haber realizado el corte de tiempo es necesario hacer la prueba de estacionalidad de ambos periodos. Para evitar que las variables respondan a una tendencia en su comportamiento.

Esta prueba es necesaria ya que analiza cada una de las variables para determinar su media y su varianza constantes en el tiempo, es decir, es necesario establecer si el comportamiento de las variables analizadas se deben a una tendencia (movimientos sostenidos hacia arriba o hacia abajo) y si su interacción con las demás variables se debe al comportamiento de esa tendencia y no a la verdadera relación entre las mismas.

En esta prueba la hipótesis nula es el coeficiente de estacionariedad, sea cero o que sea no estacionaria, esto acepta el hecho de que la variable tiene raíz unitaria.

Según la prueba de raíz Unitaria utilizando la prueba ADF y a un nivel de significancia del 5% tenemos:

CUADRO N° 30
PRUEBA DE ESTACIONALIDAD ADF
Periodo 1991 – 1994

VARIABLE	TEST DE RAIZ UNITARIA	REZAGO	ADF	VALOR CRITICO AL 5%
INGRESO	Nivel	-1	0,282216	-3,1003
GASTO	Nivel	0	1,477264	-3,0818
AHORRO	Nivel	0	1,403425	-3,0818
PIB	Nivel	-1	1,110771	-3,1003

²³ Econometria. Dadomar Gujarati. Pag 16

El cuadro N° 28 presenta a las cuatro variables, que fueron sometidas a la prueba de estacionalidad ADF, en la columna cuatro se muestra los datos obtenidos mediante el programa E-VIEWS y en la columna cinco presenta el valor crítico al 5% de significancia.

Las cuatro variables analizadas presentan el test en el nivel aceptable, en esta prueba la hipótesis nula de que el coeficiente de estacionariedad sea cero o que sea no estacionaria, esto acepta el hecho de que la variable tiene raíz unitaria.

Según los rezagos de la variable Ingreso, es necesario tomar como referencia de análisis el periodo anterior. Al igual que en la variable PIB es decir el comportamiento de esta variable en t , responde a las variaciones que ha tenido en el periodo $t(-1)$.

Las variables Ingreso, Gasto, Ahorro y PIB, están en el mismo nivel lo que significa que no se realizó diferencia, es decir, que en las variables no se utilizó tasas de crecimiento.

Por lo tanto los datos presentados en el cuadro N° 28 serán interpretados de la siguiente manera para el periodo 1990-1994:

$$H_0 = \rho = 1 \quad H_0 = \rho = 1$$

$$H_1 = \rho \neq 1 \quad H_1 = \rho = -3,1003$$

Según los datos observados y según el ejemplo se demuestra que ninguna de las variables son estacionarias, ya que la prueba acepta la hipótesis alternativa, siendo el valor -3.1003 para la variable Ingreso, -3.0818 para el Gasto, -3.0818 para el Ahorro y -3.1003 para el PIB.

Para el segundo periodo comprendido entre 1995 y 2002 hacemos el mismo análisis para desestacionalizar las variables.

CUADRO N° 31
PRUEBA DE ESTACIONALIDAD ADF
Periodo 1995 – 2002

VARIABLE	TEST DE RAIZ		ADF	VALOR CRITICO AL 5%
	UNITARIA	REZAGO		
INGRESO	Nivel	0	-0,083926	-2,9591
GASTO	Nivel	0	-0,192374	-2,9591
AHORRO	Nivel	0	-1,953735	-2,9591
PIB	Nivel	-1	-1,42777	-2,9627

En este caso solo la variable PIB trabajara con un rezago.

Por lo tanto los datos presentados en el cuadro N° 28 serán interpretados de la siguiente manera para el periodo 1990-1994:

$$H_0 = \rho = 1 \quad H_0 = \rho = 1$$

$$H_1 = \rho \neq 1 \quad H_1 = \rho = -2.9591$$

Según los datos observados y según el ejemplo se demuestra que ninguna de las variables son estacionarias, ya que la prueba acepta la hipótesis alternativa, siendo el valor -2.9591 para la variable Ingreso, -2.9591 para el Gasto, -2.9591 para el Ahorro y -2.9627 para el PIB.

Una vez que se ha levantado la estacionalidad se elaboran tres ecuaciones a partir de hacer correr tres diferentes modelos en el paquete E-views.

Partiendo de:

$$Y_t = B_1 + B_2x + u_t \quad (2)$$

En el modelo:

Y_t : son las variables: ingreso corriente, gasto corriente y ahorro público.

B_1 : es la constante

B_2x : B es la variable que mediará la pendiente de la línea. X es la variable PIB.

Entonces se forman las siguientes funciones:

$$Y_t = c + f(x) \quad (3)$$

Se realiza la regresión de mínimos cuadrados y se tienen las siguientes ecuaciones, para el periodo 1991-1994:

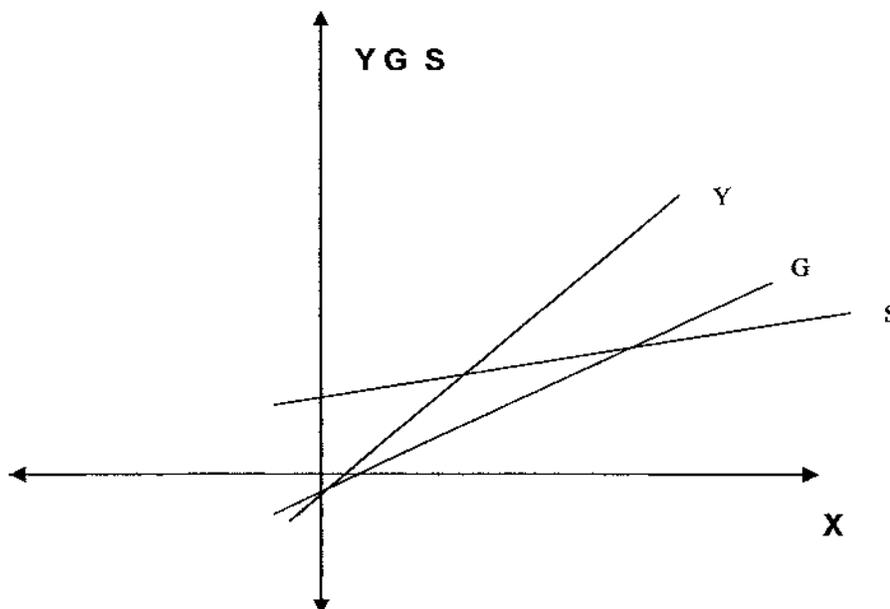
$$\text{Ec 1} \quad Y = -0.1618 + 0.57X$$

$$\text{Ec 2} \quad G = -0.1615 + 0.43X$$

$$\text{Ec. 3} \quad S = 1.311 + 0.111X$$

Graficando estas ecuaciones tenemos:

GRAFICO N° 10
AREA DEL AHORRO PÚBLICO
Periodo 1991-1994



Como se ha explicado con anterioridad la intersección de las ecuaciones presentadas del ingreso, gastos corrientes será el área que forme por el ahorro público del periodo 1991-1994. Pero como se sabe solo se tomara el área comprendido en el cuadrante 1.

Resolviendo las ecuaciones encontramos los siguientes tres puntos que forman el área del triángulo del ahorro.

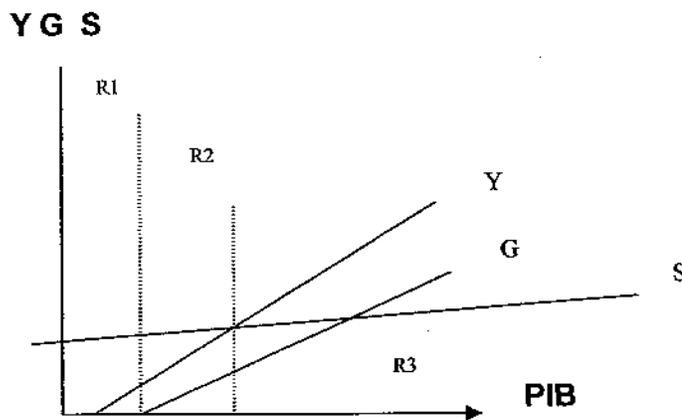
$$Y \cap G: x = 0 \quad y = -0.161$$

$$Y \cap S: x = 3.208 \quad y = 1.667$$

$$G \cap S: x = 4.6159 \quad y = 1.8233$$

Tomando solo el cuadrante positivo los puntos serán en el grafico N° 9 :

GRAFICO N° 11
PUNTOS DE INTERSECCION DE LAS VARIABLES
Periodo 1991-1994



Integrando las áreas se tiene: $R_t = R_1 + R_2 + R_3$

$$R_1 = \int_{0.028}^{0.37} 0.57x dx$$

$$R1 = 0.57 \left(\frac{x^2}{2} \right)_{0.28}^{0.37} = 0.57 (0.068 - 0.0392)$$

$$R1 = 0.16$$

El área de R2 es:

$$R2 = \int_{0.37}^{3.208} (-0.1618 + 0.57x) + (0.43x - 0.1615) dx$$

$$R2 = \int_{0.37}^{3.208} 0.57x dx + \int_{0.37}^{3.208} 0.43x dx$$

$$R2 = 0.57 \left(\frac{x^2}{2} \right)_{0.37}^{3.208} + 0.43 \left(\frac{x^2}{2} \right)_{0.37}^{3.208}$$

$$R2 = 0.57 (5.14 - 0.068) + 0.43 (5.14 - 0.068)$$

$$R2 = 5.02$$

Para R3:

$$R3 = \int_{3.208}^{4.61} 0.43x dx + \int_{3.208}^{4.61} 0.111x$$

$$R3 = 0.43 \left(\frac{x^2}{2} \right)_{3.208}^{4.61} + 0.111 \left(\frac{x^2}{2} \right)_{3.208}^{4.61}$$

$$R3 = 0.43 (10.62 + 5.14) + 0.111(10.62 - 5.14)$$

$$R3 = 2.958$$

La suma de estas tres áreas es:

$$Rt = R1 + R2 + R3$$

$$Rt = 0.16 + 5.02 + 2.958$$

Rt= 8.13 u

Para el periodo 1995 - 2002

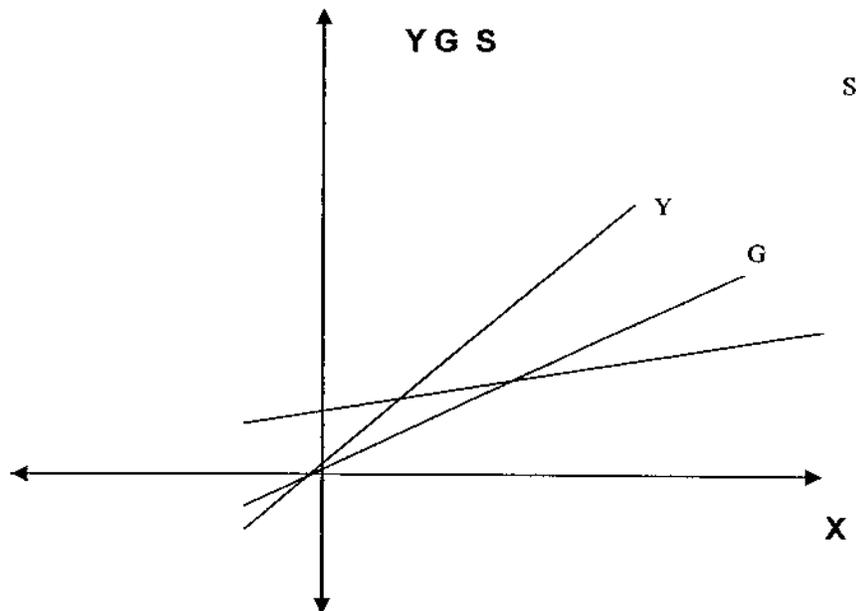
Ec 1 $Y = -0.4073 + 1.43X$

Ec 2 $G = -0.4548 + 1.03X$

Ec. 3 $S = 1.510 + 0.3942X$

Graficando esta ecuación se tiene:

GRAFICO N° 12
AREA DEL AHORRO PÚBLICO
Periodo 1995-2002



Como se explico con anterioridad la intersección de las rectas Ingreso Corriente, Gasto Corriente y Ahorro Público de estas ecuaciones será el área que forma el ahorro.

Resolviendo las ecuaciones se encuentra los siguientes tres puntos que forman el área del triángulo del ahorro.

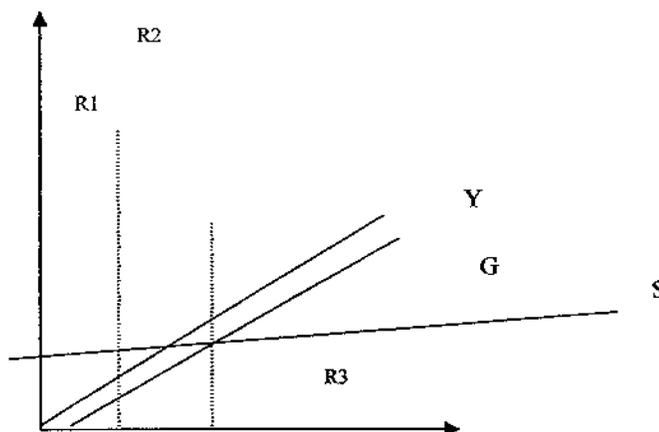
$$Y \cap G: x = -0.13 \quad y = -0.594$$

$$Y \cap S: x = 1.4084 \quad y = 1.6068$$

$$G \cap S: x = 1.5163 \quad y = 1.6493$$

Tomando solo el cuadrante positivo los puntos serán:

GRAFICO N° 13
PUNTOS DE INTERSECCION DE LAS VARIABLES
Periodo 1995-2002



Integrando las áreas tenemos: $R_t = R_1 + R_2 + R_3$

$$R_1 = \int_{0.028}^{0.44} 1.43x dx$$

$$R1 = 1.43 \left(\frac{x^2}{2} \right)_{0.28}^{0.44} = 1.43 (0.0968 - 0.0392)$$

$$R1 = 0.0823$$

El area de R2 es:

$$R2 = \int_{0.44}^{1.4084} (-0.4073 + 1.43x) + (1.039x - 0.4584) dx$$

$$R2 = \int_{0.44}^{1.4084} 1.43x dx + \int_{0.44}^{1.4084} 1.039x dx$$

$$R2 = 1.43 \left(\frac{x^2}{2} \right)_{0.44}^{1.4048} + 1.039 \left(\frac{x^2}{2} \right)_{0.44}^{1.404}$$

$$R2 = 1.43(0.9917 - 0.0968) + 1.039(0.9917 - 0.0968)$$

$$R2 = 2.194$$

Para R3:

$$R3 = \int_{1.4048}^{1.5163} 1.43x dx + \int_{1.4048}^{1.5163} 0.3942x dx$$

$$R3 = 1.43 \left(\frac{x^2}{2} \right)_{1.4048}^{1.5163} + 0.3942 \left(\frac{x^2}{2} \right)_{1.4048}^{1.5163}$$

$$R3 = 1.43 (0.1578) + 0.3942 (0.1578)$$

$$R3 = 0.287$$

La suma de estas tres áreas es:

$$Rt = R1 + R2 + R3$$

$$R_t = 0.0823 + 2.194714 + 0.287$$

$$R_t = 2.56401 \text{ u}$$

5.4.- ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Después de haber realizado la demostración a través del instrumental matemático y una vez calculadas las dos áreas de los respectivos periodos podemos concluir:

- Ha existido un desplazamiento en la superficie del Ahorro, en economía este desplazamiento es consecuencia del efecto que tienen las otras variables del sistema económico, por tanto se atribuye el incremento del déficit público global causado por la reforma de pensiones.
- El área formada por el Ahorro Público en el periodo 1991-1994 es de 8.13 u
- El área formada por el Ahorro Público del periodo 1995-2002 es de 2.56 u
- Ha existido una disminución en el Ahorro Público de 5.57 u a consecuencia de la Capitalización de las Empresas Estatales.
- Entonces se cumple la hipótesis planteada al inicio del trabajo ya que si ha existido una disminución en el Ahorro Público por efecto de la ya mencionada Capitalización.

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

Luego de haber realizado el análisis en anteriores capítulos del presente trabajo sobre la Capitalización y el Ahorro Público se presentan las principales conclusiones sobre el impacto que ha tenido la Capitalización en las finanzas públicas y consecuentemente en el ahorro público, siendo las siguientes:

- A lo largo del presente trabajo se analiza la relación existente entre la capitalización y el ahorro público. En efecto desde el año en que se realizó esta reforma (1995), el Estado ha sufrido cambios en la estructura de ingresos y gastos corrientes provocando la disminución del ahorro público e incluso un déficit en la cuenta corriente en los últimos años. Siendo la capitalización uno de los factores que provoca esta disminución.

De esta forma se confirma la hipótesis central planteada a inicio de la presente investigación comprobando el uso del concepto de ahorro público que es la diferencia entre ingresos y gastos públicos corrientes. Otras conclusiones de interés se detallan a continuación:

- En general la capitalización condujo a un mejor desempeño de las empresas públicas capitalizadas en especial en la administración y logró algunos beneficios para la economía nacional, sin embargo, la experiencia de los seis años señala que es necesario adoptar medidas complementarias que busquen mejorar y aumentar los beneficios para el Estado.

- El impacto de las inversiones de todas las empresas capitalizadas para la economía fue positivo porque contribuyó significativamente al crecimiento del PIB, contribuyendo con el 31%, es decir, la capitalización contribuyo con casi un tercio del crecimiento del PIB en el período estudiado, pero este efecto es temporal.

- La capitalización no genero recursos directos para el Estado, solo los efectos indirectos producidos por el mayor nivel de actividades económicas y traducidas en mayores impuestos, que no son equivalentes a los ingresos al Estado antes de la Capitalización.

- El cambio en la estructura de los ingresos provocado por la capitalización incrementando el Impuesto Especifico sobre Hidrocarburos y Derivados no compenso los ingresos que recibía el Estado por parte de las empresas públicas.

- El objetivo perseguido por la capitalización de disminuir los gastos corrientes no se cumplió por completo, ya que en el primer año 1995 los gastos fueron menores pero posteriormente se incrementaron nuevamente.

- Los costos fiscales de la capitalización habría sobreestimado los costos relativos al pago de los beneficios sociales, por otra parte, las deudas comerciales de las empresas públicas capitalizadas fueron asumidas por el Estado, lo que derivo en un aumento de los gastos provocando el aumento del déficit fiscal global que tendría que ser financiado con ahorro interno o con mayor endeudamiento.

- Tres de las empresas capitalizadas YPFB, ENFE y ENDE antes de la capitalización, es decir, cuando estaban administradas por el Estado habían contraído créditos externos para financiar sus inversiones o cubrir sus déficits por 314,7 millones de dólares, la capitalización permitió el traspaso de las deudas externas a las

capitalizadas, es decir el país alivio en 314,7 millones de deuda externa, de este importe, 203,8 millones corresponde a YPFB (Transredes), 7,3 a ENFE en sus dos redes y 103,6 millones de dólares a ENDE.

- El patrimonio de las empresas capitalizadas en su conjunto aumento en 978 millones de dólares contribuyendo de manera significativa para ello YPFB, ENDE y LAB, habiendo disminuido el patrimonio de ENTEL y ENDE. A fines del 2000 el patrimonio total de todas las empresas capitalizadas llegó a 1.617,49 millones de dólares habiendo crecido el patrimonio en 978.0 millones de dólares que en porcentaje representa el 56,4%

- La capitalización ocasionó una reducción sobre el empleo directo de 3.540 empleados en todas las empresas capitalizadas, como resultado de las políticas de racionalización de personal que se aplicaron por razones de costo y eficiencia además de la terciarización de algunas funciones que realizaban las empresas.

BIBLIOGRAFIA

Aníbal Feliz Raúl y Atilio Torres Fernando, 1991 “Deuda y Déficit Público en México”, Estudios Económicos

Banco Central de Bolivia, 1985 – 2001 “Memorias y Boletines”

Blanco Requena Bernardo, 1996 “Estrategia y Perspectivas de la Capitalización en Bolivia”

Blanco Requena Bernardo Juan, 2000 “Optimización Dinámica: Un modelo post-capitalización en Bolivia”

Brooks Stephen, 1989 “Evaluación de los Argumentos emitidos a favor de la Capitalización”

Callisperis Antelo Eduardo, 1998 “La Capitalización en Bolivia”

Colegio de Abogados de La Paz, “Foro Debate-Capitalización de Y.P.F.B.”, 1996

Corbo Vittorio, Hebbel-Schmidt Klaus, “Las Políticas Públicas y el Ahorro en los Países en Desarrollo”, 1995.

Daza Barja Mover, 1999 “Las Reformas Estructurales Bolivianas y su Impacto sobre Inversiones”

Damez, C y Mochon F., 1996 “Macroeconomía” 1ra. Edición McGraw-Hill

Frediani Ramon G., “Desregulación Y Privatización de Empresas Públicas En Bolivia”, 1998

Gaceta Oficial de Bolivia, Ley de Capitalización.

Gaceta Oficial de Bolivia, Decreto Supremo N° 25485

Gujarati, D. 1997 “Econometría” 3ra. Edición, McGraw-Hill

Instituto de Investigaciones Económicas, “Dinámica Económica-Nueva Época”, Año 5 N° 7, 1998

Lanteri Luis N., “Ahorro y Crecimiento: la experiencia Argentina”, 1997

Lora Eduardo, “Una Década de Reformas Estructurales en América Latina: Que se ha reformado y como medirlo”, 1986

Peres Wilson, Arancibia Armando, “La polémica en torno a las Empresas Públicas en América Latina”, 1997

Parkin Michel, “Macroeconomía”, McGraw-Hill

Quiroga Villegas Carlos, 2002 “Privatización de la Industria Petrolera en Bolivia”

Quiroga Villegas Carlos, 1999 “Capitalización de las Empresas Estatales “

Torre de la Hugo Vaca, “la Capitalización y sus efectos en la Economía y la Sociedad”, 1999

Urdininea Baldivia José, 2000 “La Capitalización-apuntes para una evaluación”

Valdez a. José, 1998 “Capitalización: privatización al estilo boliviano”

ANEXOS

ANEXO 1

LEY N° 1544

LEY DE CAPITALIZACION

21 DE MARZO DE 1994

CAPITULO I DE LA CONSTITUCION DE SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA

ARTICULO 1.- 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 públicas, se les propondrá suscribir acciones para la constitución de la respectiva sociedad de economía mixta, hasta el monto de sus beneficios sociales.

ARTICULO 2.- Autorízanse y apruébanse 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 de patrimonio de dichas empresas.

Las sociedades de economía mixta a que se refiere este artículo constituirán domicilio en la República de Bolivia.

CAPITULO II DE LA CAPITALIZACION

ARTICULO 3.- 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.

ARTICULO 4.- 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. Todas las acciones a ser emitidas por las sociedades de economía mixta objeto de la capitalización serán ordinarias.

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 licitación pública internacional.

Los inversionistas y/o los 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, mientras dicho contrato de administración se encuentre vigente.

ARTICULO 5.- 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 presupuesto.

ARTICULO 6.- 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, 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.

Esta transferencia de acciones queda exenta del pago de todo impuesto.

ARTICULO 7.- El Poder Ejecutivo dispondrá, mediante decreto supremo, mecanismos idóneos, transparentes y apropiados, para que los ciudadanos bolivianos mencionados en el artículo anterior se beneficien con la transferencia de dichas acciones a fondos de pensiones de capitalización individual a crearse de acuerdo a ley. El Poder Ejecutivo podrá disponer, mediante decreto supremo, que dichas acciones sean constituidas en fideicomiso, hasta que las sociedades encargadas de la administración de los fondos de pensiones de capitalización individual inicien su funcionamiento.

Las empresas que inicialmente administren los fondos de pensiones de capitalización individual a que se refiere este artículo, serán seleccionadas mediante licitación pública internacional.

Las empresas administradoras de Fondos de Pensiones, serán fiscalizadas por un organismo a ser creado por Ley.

CAPITULO III DE LAS INHABILITACIONES

ARTICULO 8.- El Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Senadores, los Diputados, los Ministros de Estado, los Ministros de la Corte

Suprema de Justicia, el Fiscal General de la República, el Contralor General de la República, los Secretarios Nacionales, el Superintendente de Bancos, los Subsecretarios, así como los Presidentes, Vicepresidentes y otros miembros de los Directorios de las empresas públicas o sociedades de economía mixta capitalizadas bajo las disposiciones de la presente Ley y sus parientes consanguíneos, en línea directa o colateral y/o afines hasta el segundo grado inclusive, quedan inhabilitados de participar como inversionistas, en la capitalización de las empresas materia de la presente Ley, sea directa o indirectamente a través de sociedades en las que el inhabilitado tenga poder decisorio. Esta inhabilitación se extenderá por cuatro años desde el cese de la función pública correspondiente.

La contravención a lo dispuesto en este artículo, importará la anulación de las acciones de propiedad del infractor, revirtiéndose su valor al patrimonio de la empresa.

ARTICULO 9.- Ninguna de las personas mencionadas en el artículo precedente, podrán desempeñar funciones de Dirección, Administración, Consultoría o Asesoría, en las Sociedades Anónimas que hubiesen sido Capitalizadas según lo establecido por la presente Ley, hasta cuatro años computables desde la fecha de cese en su función pública.

CAPITULO IV DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO 10.- 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 9º, numeral 4) 72º y 73º de la Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de enero de 1985 y serán regulados por un ente cuya creación, funciones y atribuciones se establecerán por Ley.

La prestación de estos servicios públicos en jurisdicciones municipales, serán compatibilizadas y coordinadas con las normas de desarrollo urbano emitidas por los gobiernos municipales respectivos.

ARTICULO 11.- Los recursos naturales hidrocarburíferos quedan sujetos a lo dispuesto por el artículo 139º de la Constitución Política del Estado, toda vez que los mismos constituyen dominio directo del Estado y son inalienables e imprescriptibles.

ARTICULO 12.- Queda abrogada la Ley N° 1150 de 6 de marzo de 1985 publicada en la Gaceta Oficial de Bolivia N° 1646-47 en fecha 21 de mayo de 1990, y todas las demás disposiciones contrarias a la presente Ley.

ANEXO 2

DECRETO SUPREMO N° 24585

29 DE ABRIL DE 1997

CONSIDERANDO:

Que la ley 1544 de 21 de marzo de 1994 (Ley de Capitalización), dispone la capitalización de sociedades de economía mixta conformadas con el aporte de activos y derechos de las siguientes empresas públicas: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y Empresa Metalúrgica Vinto.

Que el artículo séptimo de la Ley de Capitalización autoriza al Poder Ejecutivo a disponer, mediante decreto supremo, que las acciones del Estado obtenidas de la capitalización de las sociedades de economía mixta mencionadas sean constituidas en fideicomiso, hasta que las sociedades encargadas de la administración de los fondos de pensiones de capitalización individual inicien su funcionamiento.

Que en cumplimiento de la Ley de Capitalización, mediante Decreto Supremo 24076 de 24 de Julio de 1995, se dispone la constitución en fideicomiso de las acciones de propiedad del Estado en las sociedades de economía mixta capitalizadas.

Que el Ministro sin Cartera Responsable de Capitalización, en representación de la República de Bolivia y para el debido cumplimiento de la Ley de Capitalización, ha suscrito en fecha 26 de julio de 1995 un contrato de fideicomiso con la entidad fiduciaria Citytrust (Bahamas) Limited, denominado "Declaración de Fideicomiso Bolivian Capitalization Holding Trust", de conformidad al cual se constituyen en fideicomiso las acciones estatales de las sociedades de economía mixta capitalizadas, los dividendos y otros recursos provenientes de dichas acciones, en beneficio de los beneficiarios especificados en su Cláusula II B.

Que el artículo 3 de la Ley 1732 de 29 de noviembre de 1996 (Ley de Pensiones) dispone que los recursos provenientes de las acciones de propiedad del Estado en las empresas capitalizadas de conformidad a la Ley de Capitalización, serán destinados al pago de una anualidad vitalicia denominada Bono Solidario (Bonosol) y al pago de gastos funerarios, en favor de los beneficiarios previstos en dicha Ley de Pensiones.

Que el tercer párrafo del artículo 22 de la Ley de Pensiones establece que los recursos constituidos en fideicomiso de conformidad con la Ley de Capitalización, serán asignados mediante decreto supremo entre las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que hayan sido elegidas en la licitación pública internacional

prevista en la Ley de Capitalización, constituyendo de esta forma los fondos de capitalización colectiva.

Que mediante decreto supremo 24470 de 23 de enero de 1997 se adjudica en favor del Consorcio Invesco-Argentaria la Licitación Pública Internacional para la Selección de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones Ref.: MC/AFP-01/96, de conformidad al informe de recomendación presentado por el Ministro sin Cartera Responsable de Capitalización. Dicho Consorcio ha conformado la Administradora de Fondos de Pensiones Futuro de Bolivia S.A.

Que mediante Decreto Supremo 24471 de 23 de enero de 1997, se adjudica en favor del Consorcio Previsión BBV (Banco Bilbao Vizcaya S.A.) la Licitación Pública Internacional para la Selección de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones Ref.: MC/AFP-01/96, de conformidad al informe de recomendación presentado por el Ministro sin Cartera Responsable de Capitalización. Dicho Consorcio ha conformado la Administradora de Fondos de Pensiones Previsión BBV S.A.

ANEXO 3

CAPITALIZACION: PRIVATIZACION AL ESTILO BOLIVIANO

Por José A. Valdez

José A. Valdez, ex Subsecretario del Ministerio de Capitalización de Bolivia, es actualmente profesor interino en Georgetown University.

La capitalización fue concebida como una alternativa a otros métodos de privatización para resolver algunos de los problemas económicos más agudos de Bolivia. Como en muchos otros países en desarrollo, estos problemas han persistido desde hace décadas: una desigual distribución de los ingresos, la ineficiencia y la corrupción, crecientes déficit en las empresas estatales, mercados financieros subdesarrollados y un bajo nivel de inversiones. Para quebrar este círculo vicioso de estancamiento y subdesarrollo, el gobierno estableció la meta de incrementar la tasa de inversión a más del 20% del PIB, lo que sólo podría lograrse aumentando la inversión extranjera.

El programa de capitalización ha duplicado con creces el monto de la inversión extranjera directa recibida por el país en los quince años anteriores. Las inversiones se han dirigido a un conjunto diverso de sectores de infraestructura, entre ellos la electricidad, las telecomunicaciones, la aviación, los ferrocarriles y los hidrocarburos. Además, el programa ha permitido satisfacer las necesidades sociales del país canalizando inversiones a un amplio programa de pensiones para el pueblo boliviano. La capitalización está facilitando el logro de un acelerado desarrollo de la capacidad productiva de Bolivia, contribuyendo al mismo tiempo a desarrollar mejor los mercados financieros a través de la creación de fondos de pensiones administrados privadamente.

A menos de un año de su creación, esta reforma ya está ejerciendo un impacto sobre la población en general. Se han incrementado los flujos de inversión a los sectores capitalizados, y ha mejorado la provisión de servicios a los grupos de bajos ingresos y a las zonas rurales aisladas del país. Los bolivianos elegibles para recibir pensiones están comenzando a recibir los beneficios de la propiedad privatizada mediante pagos en efectivo que se realizan en el marco del nuevo sistema de pensiones.

Creando una Estructura Regulatoria

Fue necesario crear un amplio sistema regulatorio para proteger a los inversionistas y los consumidores. El Sistema de Regulación Sectorial (SIREST) está integrado por una superintendencia general y cinco superintendencias regionales de electricidad, telecomunicaciones, hidrocarburos, transporte y servicios de agua. El Sistema de

Regulación Financiera (SIREFI) está formado por una superintendencia general y cuatro superintendencias regionales que abarcan pensiones, reglamentaciones sobre valores y cambios, banca y seguros.

Si bien todos estos organismos tienen una estructura jurídica similar, las superintendencias operan en forma autónoma. Los superintendentes generales son designados por períodos de diez años, y los regionales por períodos de seis años, y ninguno de ellos puede ser nombrado inmediatamente para un nuevo período. Ambos tipos de superintendentes deben contar con la aprobación del congreso y los candidatos deben poseer un cierto nivel de experiencia en sus respectivos sectores. Las actividades de ambos sistemas reglamentarios se financian a través de la recaudación de tasas impuestas a las empresas de los sectores regulados.

Ambas estructuras regulatorias establecen un sistema de tribunales administrativos. Por ejemplo, las quejas presentadas contra las súper-intendencias sectoriales pueden apelarse ante las superintendencias generales. También pueden presentarse apelaciones adicionales en los tribunales de distrito e incluso ante la Corte Suprema.

Cómo funciona la capitalización

El programa de capitalización difiere de otros métodos de privatización en varios aspectos clave. Sus principales elementos son los siguientes:

- El gobierno no vende las empresas de propiedad estatal, sino que crea "sociedades de capital mixto" (SCM) en las cuales un socio privado aporta el 50% de la inversión de capital.
- La contribución del socio privado permanece en la SCM, incrementando sustancialmente su valor.
- La SCM se transforma en una empresa privada durante este proceso, mientras que las tenencias del gobierno en la SCM se canalizan a un programa de pensiones que proporciona ingresos vitalicios a los ciudadanos bolivianos mayores de 65 años de edad.

La selección se lleva a cabo mediante un simple proceso en tres etapas.

Fase de preselección: Las empresas interesadas presentan la documentación que describe su capacidad técnica, operativa, financiera y administrativa, de acuerdo con los requisitos detallados en los términos de referencia. Este proceso es supervisado por asesores estratégicos de bancos privados de inversión y firmas jurídicas especializadas.

Fase de Licitación: Una vez que califican de acuerdo con los términos de referencia, se invita a los licitantes preseleccionados a que presenten sus ofertas para la adquisición de la nueva emisión de acciones de la empresa. El paquete accionario—equivalente al 50% del capital de la empresa capitalizada—se adjudica al mejor postor. La adjudicación se realiza el mismo día en que se someten las ofertas.

Fase de Cierre: Después de completados todos los procedimientos legales y administrativos necesarios, el monto aportado por el adjudicatario se acredita en las cuentas de la empresa capitalizada, y las acciones del gobierno se transfieren a un administrador privado de pensiones, que invierte los recursos en nombre del pueblo boliviano. De esta manera, las nuevas empresas capitalizadas pasan a ser 100% privadas, con un 50% de las acciones en manos de inversionistas privados, y el restante 50% mantenido en un fideicomiso por los administradores de los fondos de pensiones encargados de pagar los beneficios en efectivo a los ciudadanos bolivianos.

Todo el proceso de selección de los socios estratégicos se llevó a cabo mediante ceremonias públicas que se transmitieron en vivo a través de la radio y la televisión con la presencia de notarios, representantes de la prensa nacional y extranjera, trabajadores de las empresas y el público en general.

Programa de Pensiones

Cuando el programa de capitalización estuvo prácticamente completado, el antiguo sistema de pensiones con cargo a los ingresos corrientes se convirtió en un programa basado en los ahorros individuales. En el nuevo sistema, todos los bolivianos con un ingreso mensual superior a US\$30 pueden ahorrar para su jubilación y tienen acceso a un sistema más eficiente y sólido de prestaciones por incapacidad y muerte.

La nueva ley de pensiones creó un sistema de cuentas individuales en dos niveles: el Fondo de Capitalización Colectiva, integrado por las acciones gubernamentales de las empresas capitalizadas, y el Fondo de Capitalización Individual, formado por las contribuciones de los participantes al nuevo sistema de pensiones. Ambos fondos deben ser administrados por *Administradoras de Fondos de Pensiones*(AFP).

Todos los bolivianos que tenían más de 21 años al 31 de diciembre de 1995 (aproximadamente 3,4 millones de personas, o sea el 50% de la población total) son elegibles para recibir prestaciones de la porción gubernamental de las nuevas empresas capitalizadas. A todos los bolivianos de más de 65 años de edad se les paga el Bono de Solidaridad (BONOSOL), que equivale aproximadamente a \$250 anuales.

Las AFP distribuyen los BONOSOL como pagos anuales vitalicios. Dentro del Fondo de Capitalización Colectiva están cubiertos los gastos de funeral de aquellos ciudadanos que no cuentan con otra forma de seguro. Dentro del Fondo de Capitalización Individual, las AFP proveen prestaciones por retiro, incapacidad, muerte, gastos de funeral, indemnizaciones por accidentes de trabajo y otros seguros por riesgos comunes. Los trabajadores pueden contribuir a un nivel mínimo recibiendo la cobertura corriente, o pueden efectuar contribuciones adicionales voluntarias que aumentan su nivel de cobertura.

La reforma del sistema de pensiones se completó a principios de 1997. Después de aprobarse la nueva ley, se seleccionó a dos consorcios españoles como administradores del fondo de pensiones: Invesco Argentaria y Banco Bilbao Vizcaya. A todos los beneficiarios se les asignó una de las dos AFP. Cuatro meses después de haber sido seleccionadas, ambas AFP comenzaron a pagar los BONOSOL a más de 350.000 bolivianos de más de 65 años de edad.

Participación de los Trabajadores

Debido a la forma en que se estructuró el programa de capitalización, las administradoras pudieron retener trabajadores. En otros métodos de privatización, las empresas deben recobrar el costo de compra, y con frecuencia lo hacen reduciendo el costo de la mano de obra. En Bolivia, estas empresas recibieron una inyección de capital que les permitió realizar las inversiones necesarias en capital físico y humano para volverse rentables rápidamente.

Además, el programa ha permitido a los empleados a convertirse en socios de sus propias empresas a través de la adquisición de acciones a precios y condiciones preferenciales hasta el límite de sus prestaciones sociales. En el marco del programa, los trabajadores pueden adquirir un número limitado de acciones a una tasa preferencial durante dos años. El 76% de los trabajadores de las empresas capitalizadas han optado por adquirir acciones de esta forma, y como resultado se han beneficiado del mayor valor de sus tenencias, que se cuadruplicó en el primer año de la capitalización de las empresas.

Socios Estratégicos de la Capitalización en Bolivia

- Dominion Energy (EE.UU.)
- Energy Initiatives (EE.UU.)
- Constellation Energy (EE.UU.)
- STET International (Italia)
- Viacao Aérea Sao Paulo SA (VASP, Brasil)
- Empresa Cruz Blanca (Chile)
- Amoco Bolivia Petroleum Company (EE.UU.)
- YPF-Pérez Companc-Pluspetrol Bolivia (EE.UU.)
- Enron Transportadora-Shell Overseas Holding Ltd. (EE.UU.)

¿Cómo han funcionado las empresas?

· **La capitalización puede ayudar a revertir una fuerte opinión pública en contra de la privatización.** En los casos en que la población se opone a la privatización, los componentes de bienestar social del programa pueden contribuir al logro de un mayor respaldo político.

· **Pueden beneficiarse de la capitalización aquellos países que tienen una distribución de ingresos muy desigual.** Los componentes de pensión, como el BONOSOL, pueden ayudar al gobierno a distribuir recursos entre los grupos de bajos ingresos. Aunque el monto del ingreso provisto es reducido en comparación con los estándares internacionales, en un país como Bolivia representa una cuarta parte del ingreso anual per cápita de muchas personas. El ingreso adicional tendrá un efecto particularmente beneficioso para los pobladores rurales más pobres del país.

· **La capitalización incrementa el ahorro interno.** Las empresas de propiedad estatal tienden a concentrar la riqueza en las manos de los burócratas gubernamentales. En el caso de Bolivia, las empresas estatales representaban más del 25% del PIB. Tales tenencias pueden traducirse en ahorros si se canalizan hacia los programas de pensiones y se administran privadamente.

· **Los países que necesitan reformar sus programas de pensiones pueden beneficiarse de la capitalización.** La transición de un sistema con cargo a los ingresos corrientes a uno basado en los ahorros personales normalmente involucra un elevado costo. Un fondo constituido por acciones de empresas capitalizadas puede ayudar a financiar ese costo de transición.

· **Los programas de capitalización pueden ayudar a crear mercados financieros más sólidos.** Los países en los que los mercados financieros no están desarrollados pueden atraer a las grandes empresas como inversionistas y a administradoras de fondos de pensiones del sector privado, lo que no podrían hacer mediante otros métodos de privatización. Estos inversionistas y administradores son actores necesarios en el desarrollo de mercados financieros activos.

· **La capitalización puede aumentar el atractivo que las empresas tienen para los inversionistas.** Los inversionistas se ven atraídos por los programas de capitalización porque efectúan una sola inversión en las nuevas empresas, en vez de invertir sus recursos en las arcas gubernamentales. Esta inversión puede utilizarse para modernizar y expandir las empresas que se adquieren.

La capitalización es una nueva técnica que merece ser estudiada a medida que se desarrolla el experimento boliviano. Constituirá una parte importante del proceso que otros gobiernos desarrollen métodos que se adapten a su propio entorno cultural. Este proceso ya ha comenzado y contribuirá a fortalecer a la capitalización como un método viable de privatización.

Cómo está Funcionando el Proceso?

Entre 1994 y 1997 se capitalizaron cinco empresas estatales, las más grandes de Bolivia en los sectores de la electricidad, las telecomunicaciones, los hidrocarburos y el transporte. (En los sectores de la electricidad, los hidrocarburos y los ferrocarriles, las empresas se dividieron en dos o tres unidades para impedir el monopolio). En la actualidad, casi todas las antiguas empresas estatales bolivianas se han capitalizado, o si se trataba de empresas más pequeñas, se han vendido mediante métodos tradicionales de privatización.

Con las contribuciones de capital obtenidas de los inversionistas privados, las antiguas empresas de propiedad estatal han aumentado su valor de \$706 millones a algo menos de \$2.400 millones. Todavía es demasiado pronto para medir el impacto de la capitalización sobre la economía boliviana, o el nivel de mejoramiento que la misma ha generado para el público en general, aunque se han producido notables cambios en los distintos sectores privatizados.

Electricidad: Antes de que comenzara el programa de capitalización, Bolivia enfrentaba seria escasez de electricidad, especialmente en los períodos de mayor demanda durante el invierno. En la actualidad el país cuenta con dos nuevas centrales termoeléctricas en las regiones de Cochabamba y Santa Cruz, construidas por empresas capitalizadas, y está planificándose la construcción de otras nuevas centrales en la región oriental del país.

Telecomunicaciones A fines de 1996, ENTEL, la nueva empresa capitalizada de telecomunicaciones, inició el servicio celular de banda B, que compite con los sistemas telefónicos locales en todo el país. Las tarifas de los usuarios disminuyeron de más de \$1.000 a \$76. Otra mejoría significativa es el mayor número de teléfonos públicos, que pasaron de 2.000 a 5.000 en los primeros dos años de la capitalización. Este aumento fue particularmente beneficioso para la población rural.

Ferrocarriles y aviación: En estos dos sectores, las empresas enfrentaban un grave riesgo de insolvencia en el corto plazo. Los ferrocarriles generaban pérdidas de \$20 millones por año, y la empresa de aviación necesitaba reemplazar por lo menos dos aviones para poder continuar operando. Después del primer año de la capitalización, la aerolínea pudo adquirir un nuevo avión y arrendar otros dos, aumentando el número de destinos y la frecuencia de los vuelos. El ferrocarril, que ahora se ha dividido en dos unidades, generó una utilidad combinada de \$9 millones durante su primer año como empresa privatizada.

Hidrocarburos: Actualmente está llevándose a cabo el proyecto de gas natural más grande de América del Sur, con la participación de las empresas bolivianas capitalizadas en este sector. Por ejemplo, el proyecto del gasoducto Santa Cruz-Sao Paulo—con una inversión estimada de \$2.000 millones—se inició a fines del año pasado, y se espera que se terminará antes del año 2000. Se estima que dentro de los próximos seis años, el pago de los BONOSOL se financiará completamente mediante las utilidades de las tres empresas capitalizadas en el sector de hidrocarburos.

Los siete pasos de la capitalización:

1. El valor de balance de la empresa a capitalizarse está determinado de acuerdo con normas contables y de auditoría nacional e internacionalmente aceptadas.
2. La empresa se convierte en una o más sociedades de capital mixto (SCM) con la participación del gobierno y los trabajadores, que aceptan la invitación gubernamental a suscribir acciones a su valor de balance.
3. La SCM incrementa su capital mediante una nueva emisión de acciones que se ofrece a posibles socios privados a través de una licitación pública internacional.
4. Después de un riguroso sistema de preselección, las nuevas acciones se adjudican al mejor postor, por un monto equivalente al 50% del capital de la empresa capitalizada.
5. El adjudicatario, después de pagar el monto en efectivo de su oferta, recibe los certificados de acciones y firma el contrato de suscripción de acciones y el contrato de administración.
6. Las acciones de propiedad del gobierno se transfieren a las administradoras de fondos de pensiones.
7. La transferencia de acciones a las administradoras de fondos de pensiones transforma la sociedad capitalizada en una sociedad administrada por el socio privado.

Cuándo debe Capitalizarse

La capitalización no es un modelo que pueda aplicarse a todas las situaciones. Hay ciertas condiciones y objetivos de política que se adaptan a este enfoque como uno de los componentes del programa de reforma económica. A continuación se enumeran algunos de estos aspectos.

- La **capitalización se adapta mejor a la ampliación de empresas en mercados de bienes o servicios en expansión**. Esta situación se ajusta principalmente a los sectores de infraestructura en los países menos desarrollados, en los que existe mucha demanda no satisfecha.
- **No debe capitalizarse para pagar deudas del gobierno**. Si el pago de la deuda constituye una importante prioridad de la política del gobierno, la capitalización constituye una alternativa menos atractiva porque no genera recursos en efectivo para la tesorería.

El programa boliviano de capitalización se ha iniciado en forma promisorio. La transferencia de las empresas de propiedad estatal a administradores del sector privado se llevó a cabo en forma profesional, y se realizó con un alto grado de transparencia. El programa de pensiones que se diseñó constituyó una forma ingeniosa de atraer el apoyo popular para el programa de capitalización. En particular, el componente de contribuciones voluntarias al nuevo programa de pensiones resultó sumamente exitoso. Según Rosemary Werrett de la revista sobre Latino América *Lagniappe Letter*, la pensión promedio recibida bajo el nuevo sistema administrado privadamente es de \$620 mensuales, en comparación con \$200 en el anterior sistema administrado por el gobierno. En octubre de 1997 las contribuciones de los empleados al nuevo sistema ya habían superado los \$33 millones al mes.

Otros componentes del programa de capitalización no han dado resultados tan satisfactorios. El mayor problema radica en el poder cumplir el compromiso del gobierno en favor del programa de BONOSOL. Si bien el compromiso del gobierno de proveer pagos vitalicios a los pensionistas en vez de proporcionarles acciones probablemente impidió que las tenencias se concentraran rápidamente en unas pocas manos, también comprometió al fondo de BONOSOL a efectuar pagos en efectivo de \$250 anuales por pensionista todos los años. Estos pagos debían constituir una obligación del fondo, y no requerirían desembolsos del gobierno una vez iniciado el fondo.

Sin embargo, según Werrett, el actual gobierno de Hugo Banzer está sosteniendo que ese compromiso se basó en cifras proporcionadas por el gobierno anterior, y que se han encontrado varios problemas.

- Los fondos provenientes de la capitalización debieron haber alcanzado a \$1.674 millones, pero sólo ascendieron a \$1.550 millones.
- Se subestimó en un 21% el número de beneficiarios de BONOSOL.
- Durante el primer año de operaciones, las nuevas empresas capitalizadas pagaron dividendos de sólo \$45 millones sobre las acciones que anteriormente eran de propiedad del gobierno, en vez de los \$130 millones proyectados.

Para hacer frente a los gastos, los dos fondos de pensiones que administran el programa BONOSOL obtuvieron un préstamo bancario por \$47 millones para cubrir el costo en 1997, que alcanzó a \$92 millones. El fondo de BONOSOL también puede vender acciones con el fin de cubrir el déficit en el ingreso por dividendos y cumplir los pagos vitalicios prometidos sin intervención del gobierno. Sin embargo, el hecho de que la ley del mercado de valores aún no había sido aprobada por el Congreso boliviano ha impedido registrar tales acciones para su comercialización.

El presidente Banzer está procurando ahora cambiar el concepto del programa de BONOSOL eliminando o reduciendo drásticamente el programa de pagos y reorientando los recursos a proyectos de infraestructura y de desarrollo económico. Por lo menos, el gobierno puede establecer límites o incluso una moratoria sobre los pagos vitalicios para 1998.

ANEXO 4

Reformas Estructurales y Capitalización

BOLIVIA

SECTOR: Planificación y Reforma

TITULO DEL PROYECTO:

(953/SF-BO; 954/SF-BO)

COSTO TOTAL:

US\$136 millones

FINANCIAMIENTO:

BID US\$70 millones (préstamo)
BID US\$12 millones (cooperación técnica)
OTROS US\$52 millones (Banco Mundial)
LOCAL US\$ 2 millones

FECHA DE APROBACION:

2 de agosto de 1995

DESCRIPCION GENERAL:

El objetivo de este programa es asistir al gobierno en la transformación de seis empresas de propiedad del estado, para convertirlas en compañías con régimen de administración privada. El plan de capitalización prevé la venta del 50% de las empresas estatales a inversionistas privados, mientras que el 50% restante se distribuirá entre la población boliviana mediante la creación de cuentas de distribución diferida, que serán administradas por fondos de pensión privados. El capital que logren reunir los inversionistas privados se usará para aumentar el capital de cada compañía y disponer de nueva liquidez para la ampliación.

Las seis empresas estatales que serán objeto de capitalización pertenecen a los sectores aeronáutico, ferroviario, metalúrgico, de electricidad, telecomunicaciones e hidrocarburos.

De acuerdo con el programa, el gobierno tomará las siguientes medidas específicas: (a) reforma sectorial y capitalización de las empresas públicas señaladas; (b) reformas institucionales y jurídicas para fortalecer las instituciones reguladoras y judiciales del país y establecer mecanismos administrativos para la solución rápida y equitativa de los conflictos sobre problemas comerciales y de reglamentación; y (c) reforma del sector financiero para desarrollar los mercados financieros a largo plazo.

La cooperación técnica que complementa a este programa tiene por objeto colaborar con el gobierno en la organización del Registro Único Nacional (RUN) de ciudadanos bolivianos.

Para cumplir este objetivo, el proyecto prevé las siguientes actividades: (a) dotar de Carnet de Identidad a todos los bolivianos; (b) generar una base de datos que contenga información de carácter civil y social sobre toda la población de Bolivia; y (c) establecer un sistema de información y estadística a partir de la base de datos.

CONSULTORIA:

Se contratarán consultores para asistir al gobierno en la ejecución del programa del Registro Único Nacional.

BIENES Y EQUIPOS:

Las adquisiciones por valores superiores a \$5 millones se realizarán por medio de licitación pública internacional, como lo dispone la política del Banco para las adquisiciones relacionadas con préstamos sectoriales.

Dentro del componente de cooperación técnica, se usarán fondos del BID para comprar el equipo que se usará en la ejecución del programa del Registro Único Nacional.