

PABLO RAMOS SANCHEZ

**CAPITALIZACION PRIVADA
Y
DESCAPITALIZACION NACIONAL**

**ANALISIS CRITICO DE LA
LEY DE CAPITALIZACION**

La Paz, Bolivia

1994

**CAPITALIZACION PRIVADA Y
DESCAPITALIZACION NACIONAL**

PABLO RAMOS SANCHEZ

**CAPITALIZACION PRIVADA
Y
DESCAPITALIZACION NACIONAL**

La Paz, Bolivia

1994

Primera edición

2.000 ejemplares

Depósito Legal

Nº 4—1—407—94

Impreso en Bolivia

Printed in Bolivia

Editores e Impresores:

Imprenta de la Universidad

Mayor de San Andrés

La Paz — Bolivia

PRESENTACION

El Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras de la Universidad Mayor de San Andrés, tiene el agrado de presentar el trabajo de investigación elaborado por el Lic. Pablo Ramos Sánchez, miembro fundador de esta Unidad, titulado CAPITALIZACION PRIVADA Y DESCAPITALIZACION NACIONAL, Análisis Crítico de la Ley de Capitalización.

Consideramos que la Ley de Capitalización constituye la piedra angular de la nueva política económica que condicionará la viabilidad de todo el conjunto de reformas superestructurales y va a determinar, en última instancia, la viabilidad de la transformación estructural de la economía en el marco de la globalización internacional, lo que significa la privatización de los recursos estratégicos y consecuentemente, la descapitalización nacional.

Con este trabajo se da inicio a una serie de publicaciones que permitirán el conocimiento y la discusión de los problemas nacionales, como aporte de la Universidad a su pueblo.

La Paz, mayo de 1994

Lic. Hugo Vaca de La Torre
DIRECTOR DEL INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS

CAPITALIZACION PRIVADA Y DESCAPITALIZACION NACIONAL

1.— INTRODUCCION

El programa económico presentado por el Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, para el período 1993—1997, tiene en la llamada capitalización de las empresas públicas su contenido central. En efecto, las principales metas económicas dependen de que esta medida sea ejecutada conforme al diseño propuesto y dentro de plazos estrictamente definidos. Así, las metas de una inversión real de \$us. 8.900 millones en el cuatrienio, tasas de crecimiento de hasta el 11% anual y 500.000 nuevos puestos de trabajo, están condicionadas a lo que ocurra con la capitalización.

Debido a ello, las medidas delineadas o puestas en práctica en los primeros ocho meses de gobierno (agosto 93 - abril 94) están relacionadas entre sí, condicionándose unas a otras, pero cuyo eslabón fundamental reside en la capitalización. Por ejemplo, la reforma y privatización de la seguridad social y los fondos de pensiones es necesaria para la transferencia de acciones a fondos de pensiones de capitalización individual, dispuesta por el artículo 7 de la Ley de Capitalización. Si se mantuviera el régimen actual de capitalización colectiva y los principios constitucionales de solida-

ridad y unidad de gestión, difícilmente podría operar este aspecto de la capitalización.

De igual forma, la Ley aprobada dispone la subrogación de deudas por el Tesoro General de la Nación (TGN), pero esto sólo podrá ser viable si se reducen los gastos públicos a fin de garantizar recursos para cubrir las amortizaciones y los intereses. Aquí entra la llamada Ley de Participación Popular que transfiere a los municipios, "a título de gratuito", la responsabilidad de administrar, mantener y ampliar la infraestructura de los servicios de educación, salud, cultura, deportes, saneamiento básico, caminos vecinales, riego y microriego. De esta forma el TGN se desprende de dichas obligaciones y quedan libres los recursos necesarios para cubrir las amortizaciones y los intereses de las deudas subrogadas.

La Reforma Educativa engrana también en este concepto, pues está inspirada en el propósito, a largo plazo, de municipalizar progresivamente la educación. El primer paso consiste en transferir a los municipios la responsabilidad de atender las necesidades infraestructurales e incorporar a la comunidad en ciertas tareas de control administrativo. Las etapas sucesivas se darán en un proceso que llevará varios años, pero cuyo arranque está dado por la Ley de Participación Popular.

Como es obvio, las medidas económicas tienen que traducirse en previsiones concretas del Presupuesto General de la Nación, pues sólo de esta manera logran operabilidad. Esto explica la tardanza en la aprobación del Presupuesto 1994, cuyo contenido tenía que incorporar los requerimientos económicos de la Capitalización y la Participación Popular.

Finalmente, debido a que muchas de las medidas pueden contradecir aspectos expresamente

definidos por la Constitución Política del Estado, el Poder Ejecutivo necesita asegurar una vigorosa capacidad de influencia sobre las decisiones de la Corte Suprema de Justicia. De lo contrario, muchas demandas de inconstitucionalidad o inaplicabilidad pueden lograr curso favorable en el más alto tribunal de la Nación y poner en riesgo el conjunto del programa. Por casualidad o por acción premeditada, la defenestración del Presidente de la Corte Suprema resulta funcional en el contexto de las medidas económico—sociales.

Es visible que el gobierno adoptó los recaudos necesarios para que no queden cabos sueltos. El control que ejerce sobre la mayoría parlamentaria le asegura un trámite expedito, sin dilaciones inoportunas ni modificaciones perjudiciales. La Ley de Capitalización, corazón del programa, tiene aparentemente todo a su favor.

2.— CAPITALIZACION Y PRIVATIZACION

La capitalización que ha dispuesto el Gobierno es una modalidad específica de privatización. Empero, los responsables de la política económica prefieren no llamarla por su nombre, debido a que privatización "es una mala palabra en Bolivia". El proceso de transferencia de empresas públicas a manos privadas, en el gobierno del llamado Acuerdo Patriótico, estuvo acompañado de indudables síntomas de corrupción y por ello cayó en descrédito.

El Gobierno insiste, a pesar de todo, en que no es una privatización. Sostiene que la privatización consiste en la venta de las empresas públicas a inversionistas privados, destinándose los recursos a financiar proyectos sociales o a constituirse en recursos disponibles para el TGN. En cambio, la capitalización se caracteriza por la inyección de nuevos capitales aportados por capitalistas extranjeros o nacionales, con lo cual se robuste-

tece el campo de operaciones. Es decir, los capitales se quedarán en la empresa para ampliar actividades, renovar equipos o acrecentar el capital de operación. De modo que el TGN no recibirá recursos porque no se trata de una venta del patrimonio público, sino de un aumento del capital de las empresas, con aportes de quienes quieran formar parte de sociedades mixtas.

La posición del gobierno es, obviamente, insostenible. La esencia de un proceso de privatización consiste en que la propiedad, la administración y el control pasan de manos del Estado a manos particulares. En la capitalización, el Estado se desprenderá del cien por ciento de la propiedad que pasará inicialmente a una sociedad mixta y posteriormente a una sociedad anónima. Las empresas públicas dejarán de ser propiedad estatal para ser propiedad privada.

Por otra parte, la administración y el control quedarán a cargo de los inversionistas privados; es decir, el Estado no tendrá ninguna participación en las decisiones internas, tanto en los aspectos fundamentales como en los intrascendentes. Asimismo, la Contraloría General de la República no podrá fiscalizar los actos económicos, ya que se tratará de empresas enteramente privadas. En otras palabras, funcionarán fuera de los alcances de la Ley SAFCO.

Como puede verse, la capitalización es una modalidad específica de privatización, diferente de la venta o de cualquier otra forma de enajenación del patrimonio público. Además, implicará que la propiedad, administración y control pasarán a manos de los inversionistas extranjeros que son los únicos con poder económico suficiente para apropiarse de las actividades básicas y servicios esenciales. El capital nacional carece de capacidad financiera y tecnológica para hacerse cargo de las empresas estatales.

3.— LOS SECTORES ESTRATEGICOS

Los efectos económicos de la extranjerización de las empresas públicas significarán un gran costo para el país. En primer lugar es de anotar que la extranjerización implicará un crecimiento de los pasivos con el exterior, pues acrecentará la propiedad de los extranjeros sobre el aparato productivo y de servicios, con lo cual tendrán derecho a repatriar ganancias y capitales, a través de remesas de dividendos, pago de intereses, amortizaciones, depreciaciones y otros rubros incluidos bajo la denominación genérica de "overhead".

En realidad no se trata de inversiones de riesgo puesto que se canalizarán hacia actividades en funcionamiento y con notables perspectivas de expansión. En el caso de los hidrocarburos, las reservas cuantificadas aseguran elevados niveles de explotación. Los servicios de energía, telecomunicaciones, transporte aéreo y otros tienen mercados cautivos, y lo que en realidad se está entregando es el mercado. En la mayoría de las situaciones la limitación del mercado da lugar a monopolios técnicos o naturales.

La característica más notable radica en que la capitalización implicará la extranjerización de la propiedad, la administración y el control de los sectores estratégicos de la economía nacional. Sin embargo, para encubrir este hecho, los responsables de la capitalización sostienen que a esta altura de la evolución histórica ya no es posible establecer diferencias entre empresas o sectores estratégicos y empresas y sectores no estratégicos. Relacionan el sentido de "lo estratégico" con la defensa nacional y con la posibilidad de utilizar los bienes y servicios como insumos indispensables en procesos bélicos. En este sentido, dicen, los hidrocarburos y las telecomunicaciones han dejado de ser estratégicos en las condiciones tecnológicas contemporáneas.

Esta, evidentemente, es una interpretación equivocada, además de interesada. Lo que define el carácter estratégico de una actividad, sector o empresa, es su aporte al potenciamiento para el desarrollo nacional, a través de la generación de excedentes. La base del desarrollo está en la acumulación sustentada en la creación de excedentes, seguida de su transformación en inversión productiva; es decir, en la ampliación de la capacidad productiva.

En Bolivia, históricamente, la acumulación se sustentó en los excedentes obtenidos en la minería. En años recientes se incorporó la actividad hidrocarburífera. Además, nadie ignora que la estabilización monetaria se respaldó en el colchón financiero creado a partir de la fijación de un precio de monopolio fiscal en la venta de los carburantes. El excedente petrolero es actualmente uno de los principales sostenedores de las finanzas públicas bolivianas. Más aún, el conjunto de las empresas públicas aporta al país con sumas considerables a través de contribuciones, regalías e impuestos internos y aduaneros.

CUADRO I
EMPRESAS PUBLICAS
IMPUESTOS Y CONTRIBUCIONES AL
TGN EN 1993
 (En millones de Bs.)

Empresa	Monto total
YFPB	1.662.4
LAB	12.2
ENFE	90.0
ENTEL	145.0
ENDE	34.6
ENAF	5.3
Total	1.949.5

FUENTE: Unidad de Análisis y Seguimiento
 Parlamentario (UASPA), Año 2, N° 9

La suma de Bs. 1.949.5 millones se descompone en Bs. 1.301.1 millones por contribución al TGN, Bs. 154.3 millones por regalías departamentales, Bs. 454.2 millones por impuestos internos y Bs. 39.9 millones por impuestos aduaneros aportados por estas empresas públicas.

Con la extranjerización de las empresas estratégicas estos aportes se reducirán considerablemente, con excepción de las regalías departamentales que es el único ingreso seguro que quedará para las regiones productoras de hidrocarburos. Con toda seguridad, las empresas extranjeras exigirán tratamientos preferenciales en materia impositiva, interna y aduanera, como siempre lo hicieron. Además, repatriarán las ganancias por medio de remesas de dividendos u otros mecanismos encubiertos.

Es indiscutible que Bolivia perderá el control de las fuentes básicas del excedente económico, carecerá de medios para asegurar su utilización en provecho del país y no podrá evitar su fuga al exterior. La diferencia entre el producto interno (PIB) y el producto nacional (PNB) será cada vez mayor, en perjuicio del país. La nación se despoticará progresivamente.

4.— ASPECTOS JURIDICO—CONTABLES

La primera cuestión que resalta en el análisis de la Ley de Capitalización aprobada es que se trata de una Ley Marco, cuyo contenido es muy general y deja abiertas las puertas para múltiples interpretaciones. No es una ley clara, tiene un carácter ambiguo. Al parecer, la redacción poco precisa responde a una intencionalidad, pues se dictarán normas especiales para cada caso de empresa a capitalizar, requiriéndose un marco flexible que permita hacer lo necesario en cada circunstancia.

Aquí también reside el primer riesgo para el país, ya que una ley que no muestra con transparencia lo que se pretende hacer deja en manos de los ejecutores un campo de discrecionalidad en el que pueden asumirse decisiones correctas, pero asimismo pueden introducirse otras que el legislador no quiso autorizar. Al final, el pueblo puede ser sorprendido con acciones que aparentemente no están previstas en la Ley, pero que resultan amparadas por un marco demasiado general.

En el proceso de capitalización, las empresas estatales sufrirán dos metamorfosis:

1. — En primer lugar se transformarán en nuevas sociedades de economía mixta, con el aporte de los activos y/o derechos del Estado, de acuerdo con el valor en libros del patrimonio de dichas empresas.
2. — Posteriormente (lo que puede ser inmediatamente después), serán nuevamente transformadas, en sociedades anónimas cuyo cincuenta por ciento de acciones será transferido a fondos de pensiones de capitalización individual.

Los fondos de pensiones, para financiar sus operaciones colocarán esas acciones a disposición de los inversionistas, a través de la Bolsa de Valores o de cualquier otro mecanismo, pudiendo ser adquiridas a su valor de mercado.

Contablemente, el patrimonio neto o valor en libros es la diferencia entre los activos y los pasivos; es decir, del total de los activos se restan los pasivos o deudas, y la diferencia constituye el patrimonio neto. Normalmente el valor en libros difiere del valor de mercado.

Sabido es que las empresas públicas no revalorizan sus activos, con la regularidad que lo

hacen las empresas privadas. La necesidad de la revalorización surge como consecuencia de la tasa inflacionaria anual y de la devaluación paulatina de la moneda nacional. De manera que aquí reside otro riesgo para el país, debido a que al estar los activos subvaluados, las empresas pueden ser enajenadas por debajo de su valor real.

El caso más conflictivo es el de YPF, que puede presentar dos situaciones. En primer lugar, pudiera darse el caso en que las reservas probadas de petróleo y gas formen parte de los activos de la empresa y, consiguientemente, se incluyen en el valor en libros. En esta circunstancia, los ejecutores no podrán eludir el artículo 139 de la Constitución Política del Estado, cuya disposición es taxativa en cuanto a que los yacimientos de hidrocarburos son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado y que ninguna concesión o contrato, podrá conferir la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos.

El mismo artículo 139 constitucional, dice que la exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante entidades autárquicas (YPFB), o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado, a sociedades mixtas de operación conjunta o a personas privadas. El aspecto ineludible se refiere al **tiempo limitado** de la concesión o contrato. Al convertir a YPF, después de todo el proceso capitalizador, en sociedad anónima, se llegará a un límite incompatible con la Carta Magna.

En segundo lugar, las reservas probadas pudieran no formar parte del valor en libros de YPF, en cuyo caso el patrimonio neto de la empresa estatal resultará minimizado. En esta segunda hipótesis, YPF pasará a manos extranjeras con un valor irrisorio, con grave daño económico al país. Los ejecutores de la capitalización se empeñan en mos-

trar que los activos de las empresas públicas son sólo chatarra, casi sin valor residual.

Se anotan, como hipótesis, ambas circunstancias referidas al tratamiento de las reservas probadas, porque los estados contables de las empresas públicas pueden sufrir diversas modificaciones con carácter previo a la capitalización. Pese a que los balances son documentos públicos, no están al margen de la eventualidad de sufrir cambios para facilitar la tarea de los capitalizadores.

Por lo demás, el valor en libros y el valor de mercado sólo pueden coincidir por casualidad o por designio. El valor en libros puede depender de decisiones jurídico—contables, como por ejemplo las referidas en los párrafos anteriores. También el valor de mercado en situaciones de competencia imperfecta, puede llegar a depender de decisiones del comprador o del vendedor.

En algunas publicaciones de circulación nacional se ha estimado el valor de YPFB en \$us. 1.600 millones, que es una cifra inalcanzable para cualquier capitalista nacional o incluso para el conjunto de empresarios actualmente registrados con capital individual que supere el millón de dólares. De modo que el control de una empresa de esta magnitud representará una enorme acumulación privada de poder económico, capaz de poner en peligro la independencia económica del Estado boliviano.

Al respecto, el artículo 134 de la CPE establece que no se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la independencia económica del Estado. En aplicación rigurosa de esta disposición, la capitalización de YPFB será a todas luces, inconstitucional.

Asimismo, los servicios públicos a cargo de empresas estatales, constituyen generalmente mo-

nopolios naturales o técnicos; es decir, una sola empresa puede cubrir toda la demanda del mercado. La capitalización, en este caso; lo que entregará a los extranjeros es el mercado, en situación de monopolio. Pero, la CPE en su artículo 134, señala que no se reconoce ninguna forma de monopolio privado.

Por último, la CPE, en el mencionado artículo 134, determina que las concesiones de servicios públicos, cuando excepcionalmente se hagan, no podrán ser otorgadas por un período mayor de cuarenta años. Los ejecutores de la capitalización tendrán que imaginar fórmulas jurídicas para no caer, en la conformación de las sociedades anónimas, en contradicción con este precepto constitucional.

Como puede verse, la Constitución de 1967 contiene previsiones para precautelar los intereses sociales y nacionales, dentro de la doctrina del constitucionalismo social. Tales previsiones se inspiraron en el principio esencial de que Bolivia es un país libre, independiente y soberano. Los actuales gobernantes, para viabilizar la capitalización de las empresas públicas tienen que buscar formas de soslayar el espíritu y la letra de tales previsiones. Obviamente, la CPE les resulta incómoda.

5. — LA SUBROGACION DE DEUDAS

Con el propósito de hacerlas más atractivas para el capital extranjero o, como define la Ley, "optimizar el proceso de capitalización", se ha dispuesto en el Art. 5, que los pasivos de las empresas públicas serán transferidos al Tesoro General de la Nación y su servicio será consignado en la ley del presupuesto.

Este es un hecho económico de profundas repercusiones sociales. En efecto, mientras el servi-

cio de las deudas está a cargo de las empresas, las amortizaciones e intereses forman parte del costo y, por tanto, se incorporan en la determinación de los precios. De esta manera, el consumidor del bien o el usuario del servicio cubren, a través de los precios y tarifas, el servicio de las deudas.

Pero, la situación cambia cuando las deudas son transferidas al TGN, pues en este caso las amortizaciones e intereses son cubiertas con fondos provenientes de la reducción de otros rubros del gasto (v.g. educación, salud, saneamiento básico, cultura, deportes, caminos vecinales, micro-riego y otros) o de las recaudaciones tributarias. El gasto que se sacrifica con mayor facilidad es, pues, el gasto social, lo que tiene un efecto directo en el deterioro de la calidad de vida de la población.

Si se financia el servicio de las deudas con ingresos obtenidos a través de las recaudaciones impositivas, el impacto depende del tipo de impuestos aplicados y del carácter progresivo o regresivo del sistema tributario. En el caso de Bolivia, el régimen establecido por la Ley de Reforma Tributaria es, a todas luces, regresivo, ya que se basa en impuestos indirectos que castigan más a la gente de bajos ingresos.

Según informaciones divulgadas por diferentes medios de comunicación, el monto total de las deudas que serán transferidas supera los \$us. 700 millones y el servicio anual por amortización e intereses representará varias decenas de millones de dólares cada año. Una referencia parcial presenta los siguientes datos:

CUADRO 2
DEUDAS EXTERNAS DE EMPRESAS PUBLICAS

Empresa	Millones de \$us.
YPFB	325
ENDE	128
ENFE	20
ENTEL	28
Total	501

FUENTE: Unidad de Análisis y Seguimiento
Parlamentario (UASPA), Año 2, N° 9

La Ley dispone la subrogación de todos los pasivos, incluyendo no sólo la deuda externa; es decir, incorpora también las deudas internas. Todo esto deja ver que el peso del servicio sobre el presupuesto fiscal será realmente elevado.

De cualquier manera, la subrogación de deudas dispuesta por la Ley de Capitalización es negativa para el pueblo boliviano, pero tornará más atractivas —o sea más rentables— a las empresas que pasarán a manos de inversionistas extranjeros. Es obvio que el Gobierno busca elevar el margen de ganancias de las transnacionales que participen en la capitalización, aún a costa de mayores sacrificios para la población.

La transferencia de deudas persigue "limpiar" los estados contables y constituye una medida de "saneamiento" de las empresas a capitalizar. Aunque la Ley no menciona el tema de la planta de trabajadores, es previsible su redimensionamiento a través de la relocalización de gran número de trabajadores de las diferentes empresas que se capitalizarán.

6.— TRANSFERENCIA A TÍTULO GRATUITO

La Ley autoriza al Poder Ejecutivo (Art. 6) la transferencia a título gratuito, en beneficio de los ciudadanos bolivianos que hubiesen alcanzado la mayoría hasta el 31 de diciembre de 1995, de las acciones de propiedad del Estado en las sociedades de economía mixta que hubiesen sido capitalizadas.

Es decir, el 50% de las acciones de las sociedades de economía mixta será transferido gratuitamente, pero no a todos los bolivianos, como se prometió en el discurso electoral. Es decir, no será toda la población de 6.4 millones de habitantes la que se beneficiará, sino sólo una parte de ella. En otras palabras, únicamente los bolivianos mayores de edad al 31 de diciembre de 1995, tendrán derecho a participar en esta transferencia a título gratuito.

La observación inmediata se refiere al carácter discriminatorio con respecto a la población con edad inferior a 21 años, que es la mayoritaria puesto que Bolivia es un país con población característicamente joven. Además, los grupos jóvenes serán los realmente afectados con esta medida de entrega de los recursos naturales no renovables a manos extranjeras. En un período inferior a un cuarto de siglo, serán succionados los recursos hidrocarburíferos (así como los mineros y forestales) quedando como herencia para las futuras generaciones un país vacío.

No puede ocultarse que prevalece en los autores de la Ley de Capitalización una mentalidad de despojo, tanto con respecto al país como a las generaciones jóvenes. Los niños, adolescentes y jóvenes son también bolivianos con derecho a participar como beneficiarios en la transferencia del patrimonio público, que hasta hoy pertenece a todos los bolivianos.

Pero, además es de apuntar que ningún boliviano llegará a tener en sus manos ninguna acción, aún siendo mayor de edad. La transferencia de acciones a los bolivianos es una ficción, ya que ellas serán entregadas a fondos de pensiones de capitalización individual (Art. 7). Mientras se organizan dichos fondos de pensiones el Poder Ejecutivo podrá disponer el depósito temporal de dichas acciones en organismos financieros multilaterales.

Esto significa que, en los hechos, por esta vía ningún boliviano podrá ser accionista, ni podrá ejercer los derechos que la Ley otorga a los accionistas. Serán, por tanto, dueños con carácter ficticio de acciones que otros administrarán.

La creación de fondos de capitalización individual, a partir de esta transferencia de acciones a título gratuito, contradice el espíritu de la Carta Magna, según el cual los regímenes de seguridad social se inspirarán en los principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia, cubriendo las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés social.

Está absolutamente claro que los bolivianos no recibirán acciones de las empresas capitalizadas sino más bien libretas de pensiones, que les permitirán percibir rentas de vejez, al momento de su jubilación. Aquí corresponden otras consideraciones. Según el **Informe del Desarrollo Humano 1993**, preparado y publicado por las Naciones Unidas, la esperanza de vida al nacer en Bolivia es de 54.5 años.

Entretanto, la edad mínima para la jubilación es de 50 años para las mujeres y 55 para los hombres, aunque se conoce que los proyectos de refor-

ma de la seguridad social pretenden elevar la edad mínima a 55 y 60 años, para mujeres y hombres, respectivamente.

Por otro lado, los estudios sobre la población boliviana muestran que la esperanza de vida al nacer es más baja en el campo que en las áreas urbanas. Aunque no existe información rigurosa, se estima que en las áreas rurales bolivianas está por debajo de los cincuenta años.

Estos datos referidos a la esperanza de vida confirman que sólo una proporción muy baja de la población podrá beneficiarse realmente con rentas de vejez y, con seguridad, la mayoría sólo por corto tiempo. Esta es también una forma de despojo, tan injusta como la anterior, pues se crea la ilusión de un beneficio al que sólo se podrá acceder si se vive lo suficiente para superar la edad mínima para la jubilación.

Muy pocos campesinos bolivianos podrán beneficiarse, no sólo por ignorancia o falta de documentación personal (carnet de identidad, libreta militar, certificado de nacimiento, etc.), sino porque su esperanza de vida está por debajo de los requisitos mínimos fijados por Ley, como edad de jubilación.

A partir de estas constataciones se evidencia que los beneficiados principales no serán los bolivianos, sino los propietarios de los fondos de pensiones de capitalización individual que administrarán una enorme masa de recursos. La Ley dice que las empresas que administren estos fondos serán seleccionadas mediante licitación pública internacional; de modo que también por este lado las transnacionales estarán en situación de ventaja.

Para financiar los recursos destinados a la capitalización individual y al pago de las jubila-

ciones, los Fondos colocarán las acciones en el mercado, a través de la Bolsa de Valores o de otros mecanismos. Serán vendidas a su valor de mercado, que puede ser mayor, igual o inferior al valor nominal representativo del actual patrimonio neto de las empresas públicas.

De la venta de las acciones, que teóricamente serán de los bolivianos, pueden surgir cuantiosas fortunas individuales, a partir de un hábil manejo de información confidencial o de otros medios no ajenos al uso del poder. En experiencias de países vecinos se ha demostrado que uno de los mecanismos de mayor eficacia para acumular fortunas, por individuos o empresas privadas, radica en la administración de los fondos de pensiones.

Pero, más importante aún que este enriquecimiento individual, es la circunstancia —que se abrirá para las transnacionales dueñas del 50% de las empresas capitalizadas— favorable para apropiarse por medios indirectos del control total de las mismas. El mercado es anónimo; cualquiera podrá comprar acciones. Si existiera prohibición legal para las transnacionales, nada podrá evitar la utilización de terceros, testaferros, presta—nombres o palos—blancos.

Al final, directa o indirectamente, el control del patrimonio nacional quedará en manos de las transnacionales.

7.— LAS INHABILITACIONES

La Ley detalla una lista (Arts. 8 y 9) de funcionarios que quedan inhabilitados de participar como inversionistas en la capitalización de las empresas públicas. La inhabilitación se extenderá por cuatro años desde el cese de la función pública correspondiente. Esas personas tampoco podrán desempeñar funciones de dirección, administración, consultoría o asesoría en las sociedades anónimas surgidas de la capitalización.

Mediante esta disposición se pretende evitar que los funcionarios gubernamentales aprovechen en beneficio propio los resultados de esta medida, que tantas posibilidades ofrece para un fácil enriquecimiento. Sin embargo, es sólo una formalidad legal que no anula las diversas alternativas que se abren a los negocios modernos en una economía de mercado en la que cada quien puede establecer contratos privados con diferentes modalidades y cláusulas. En este sentido, la Ley expresa una buena intención, pero nada más.

Al respecto, en la sociedad contemporánea existe un personaje que cumple una función específica: el testaferro. Es conocido bajo diversas denominaciones, como por ejemplo: presta—nombre, palo—blanco y otras. El tráfico de influencias y de conocimientos se realiza generalmente a través de intermediarios, de terceras personas, de testaferros.

En algunos países, los grandes grupos económicos entrelazan sus actividades con las del Estado y se imbrican los intereses de los empresarios con los de la burocracia de alto nivel, utilizando intermediarios. Hasta se podría, sociológicamente hablando, identificar un segmento o capa social formada por los testaferros.

A pesar de esto, la intencionalidad de los legisladores al introducir las inhabilitaciones es correcta. Las mayores dificultades surgirán, sin duda, de los mecanismos de control. Lo más débil en la administración del Estado boliviano es justamente la función de control y fiscalización. Por ello, sólo se descubren los hechos de corrupción por casualidad o por denuncia. En consecuencia, todo dependerá de los mecanismos de control, que se estructuren, porque de lo contrario la disposición correrá el riesgo de quedarse como letra muerta.

8.— LOS SERVICIOS PUBLICOS

Entre las empresas a capitalizar se incluyen las que prestan servicios públicos de comunicaciones, energía eléctrica, hidrocarburos y transporte. Dada la limitación del mercado, en la mayoría de los casos constituyen monopolios naturales, de modo que tanto la prestación de los servicios como la fijación de las tarifas son cuestiones de interés social y, en algunos casos, de importancia nacional.

Las razones históricas que indujeron la participación del Estado en la prestación de estos servicios se vinculan con la ausencia de empresas privadas nacionales capaces de hacerse cargo de ellos, lo que obligó al Estado a cubrir el espacio vacío, a través de la organización de empresas públicas. El Estado tuvo que responder a las demandas sociales encargándose directamente de la producción.

Con la capitalización se entregarán estos servicios a las corporaciones transnacionales, las que actuarán, en la mayoría de los casos, en situación de monopolio. En realidad, lo que se entregará a esas corporaciones extranjeras es la posibilidad de explotar un mercado cautivo, desde una posición monopólica.

Como se sabe, la fijación de los precios por el monopolista se realiza según el principio de la máxima ganancia, en el nivel más elevado que el mercado puede soportar. En una economía neoliberal con total desregulación, el monopolista se encuentra en una situación de máxima ventaja. Esta es la circunstancia que puede hacer muy atractiva la inversión extranjera en los servicios públicos.

Sin embargo, en la legislación actual existen limitaciones para el establecimiento de precios de

monopolio. La Constitución Política del Estado encomienda (Art. 205) a los gobiernos municipales velar por el abastecimiento, reprimir la especulación y, sobre todo, fijar y controlar los precios de venta de los artículos de primera necesidad. Asimismo, la Ley Orgánica de Municipalidades les otorga responsabilidades sobre el tema.

Por esta razón, la Ley de Capitalización, en su artículo 10, determina que los servicios públicos de comunicaciones, energía eléctrica, hidrocarburos y transporte, corresponden a la jurisdicción nacional, quedando excluidos de los alcances de la Ley Orgánica de Municipalidades y serán normados por leyes sectoriales específicas.

Si bien no se puede adelantar criterio sobre lo que dispondrán tales leyes específicas, es obvio que tendrán un contenido neoliberal y se orientarán por los principios de la desregulación y de la rentabilidad privada. Los inversores extranjeros exigirán la entrega del mercado, en el marco más adecuado para su explotación sin interferencias de los gobiernos municipales, especialmente en el tema de la fijación de tarifas.

En todo caso, las intencionalidades finales que animan al Gobierno serán conocidas una vez que dichos proyectos sean remitidos al Parlamento para su consideración.

9.— EL ARTICULO 139 DE LA CPE

Entre las escasas modificaciones que sufrió el proyecto en las discusiones dentro del Parlamento, está la incorporación del artículo 11, referido a que en la capitalización de YPFB deberá respetarse estrictamente al artículo 139 de la Constitución Política del Estado. De esta forma los parlamentarios, pese a la relación de subordinación frente al Poder Ejecutivo en que se encuentra la mayoría, consideraron necesario precautelar uno de los aspectos centrales de la vida económica de Bolivia.

La referencia explícita al artículo 139 constitucional resultó incómoda para los promotores responsables y ejecutores de la capitalización. Algunos la calificaron de redundante y otros, de perogrullada. Sin embargo, merece una profunda reflexión.

Como ya se apuntó, en este artículo la CPE dispone que las concesiones y contratos de exploración, explotación, comercialización y transporte de los hidrocarburos y sus derivados, sólo podrán efectuarse por tiempo limitado. En ningún caso dejarán de corresponder al Estado, pues los yacimientos de hidrocarburos, cualquiera que sea el estado en que se encuentren o la forma en que se presenten, son del dominio directo, inalienable e imprescriptible del Estado.

Si el proyecto de Ley sobre la capitalización de YPFB, utilizando subterfugios, pretendiera desconocer o tergiversar el artículo 139 de la CPE, reflejaría una intencionalidad gubernamental de actuar al margen del ordenamiento constitucional. En ese caso, el pueblo de Bolivia tendrá que hacer valer el artículo 228, según el cual la Constitución Política del Estado es la ley suprema del ordenamiento jurídico nacional. Los tribunales, jueces y autoridades la aplicarán con preferencia a las leyes.

10.— **CONSECUENCIAS PREVISIBLES**

La Ley sólo hace referencia explícita a la conversión en sociedades de economía mixta, de cinco empresas estatales:

- 1.— Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).
- 2.— Empresa Nacional de Electricidad (ENDE).
- 3.— Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL).

4.— Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE).

5.— Empresa Metalúrgica de Vinto (EMV).

Sin embargo, los representantes de los empresarios privados de Bolivia y los organismos internacionales de financiamiento presionan con el fin de obtener que todas las empresas públicas sean sometidas a la capitalización. Obviamente, este es el mejor momento, por las condiciones internas y externas, para desencadenar un gigantesco proceso de expropiación—apropiación del patrimonio público, capaz de promover, aunque a destiempo, la acumulación primitiva de capital.

Las consecuencias previsibles de esta medida pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

a) Acumulación de capital

El primer efecto consistirá en la desnacionalización de lo más significativo del aparato productivo nacional y consecuentemente los excedentes económicos serán controlados por las corporaciones transnacionales. El proceso de acumulación de capital quedará totalmente condicionado a decisiones foráneas asumidas según los requerimientos de los intereses globales (mundiales) de dichas corporaciones.

La diferencia entre el producto interno y el producto nacional será mayor que antes debido a que la proporción más elevada del excedente pasará a manos extranjeras. En consecuencia, el capital nacional, entendido como el capital de propiedad de nacionales (públicos y privados), será progresivamente menor en comparación con el capital extranjero invertido en el país.

Sin embargo, el monto de \$us. 8.900 millones propuesto en la campaña electoral no

será alcanzado. Esto se debe a que, una vez en el gobierno, los mismos personeros se esfuerzan por demostrar que las instalaciones y equipos de las empresas no sólo son obsoletos, sino que están a punto de convertirse en chatarra.

En tales circunstancias el valor residual es insignificante y así justifican anticipadamente la infravaloración del patrimonio que será entregado al dominio extranjero. Es decir, con aportes reducidos, los inversionistas foráneos podrán acceder al control de las principales fuentes de riqueza del pueblo boliviano.

b) Efectos sobre el empleo

Las actividades productivas y de servicios incluidas en la lista de capitalizaciones, se caracterizan por los elevados requerimientos de capital por cada puesto de trabajo generado. Se trata, por tanto, de actividades capital—intensivas con escaso impacto directo en la creación de empleos. Por ejemplo, en hidrocarburos, telecomunicaciones y energía se requiere varias decenas de miles de dólares por cada puesto fijo de trabajo creado, con la peculiaridad de que la mano de obra requerida es de alta especialización.

Por lo demás, los efectos inmediatos serán negativos, ya que para "sanear" las empresas y hacerlas atractivas al capital extranjero, serán sometidas a un redimensionamiento de la planta de trabajadores. Esto significará la "relocalización" de gran parte del personal, especialmente los trabajadores más antiguos y de los más participativos en el movimiento sindical. La práctica de los bonos extralegales dio resultados efectivos en la reducción de personal de varias empresas y segu-

ramente será aplicada nuevamente, a partir de la captación de recursos externos.

Los efectos duraderos o de largo plazo serán reducidos, debido a que el efecto multiplicador se trasladará a otras economías, tanto por la fuga de excedentes como por la colocación de pedidos para la importación de maquinarias y equipos que no se producen en el país. Tampoco la inversión pública estará en condiciones de incrementarse debido a que el Estado perderá una fuente importante de recursos. Por último, la expansión del mercado interno, será muy limitada, por los factores ya anotados, tanto en el consumo como en la inversión, lo que minimizará el efecto acelerador.

En suma, la capitalización contribuirá muy poco a la meta de 500.000 empleos ofrecidos en la campaña electoral. La incidencia del multiplicador y el acelerador en la creación de empleo primario y empleo secundario será apenas perceptible.

c) El crecimiento del producto

La relación producto—capital es baja en las actividades a capitalizar, debido a que se requiere un número considerable de unidades de capital para obtener una unidad de producto. En otras palabras, el producto por unidad de capital es considerablemente más bajo que en otras actividades. Sin embargo, la cuestión central está en la elevada participación de los costos de capital, por amortizaciones, depreciaciones e intereses (efectivos o imputados).

Además, las empresas transnacionales prorratean los gastos generales entre las sucursales establecidas en diferentes países, en procura de obtener la máxima ganancia en la globalidad de sus operaciones. En esta distri-

bución del "overhead", las transnacionales tienen amplios márgenes de maniobra para manipular la tasa de beneficios y provocar, por medio de transferencias implícitas, la fuga de excedentes.

De esta manera, el aporte al producto nacional será mucho menor de lo que pudiera aparecer en el PIB. En Bolivia será cada vez menos representativo el producto interno bruto y el análisis tendrá que concentrarse en el producto nacional; es decir, en lo que efectivamente queda como propiedad de los bolivianos. Es indudable que el ingreso nacional disponible es lo único que los bolivianos pueden utilizar en consumo e inversión.

Pero, aún considerando el PIB como indicador representativo del crecimiento económico, la capitalización tiene limitaciones intrínsecas cuya incidencia determinará que la tasa del 11 por ciento anual quede sólo como promesa incumplida.

d) El costo fiscal

La capitalización tendrá un doble efecto sobre las finanzas públicas. Por un lado, reducirá a largo plazo los ingresos fiscales provenientes de las contribuciones e impuestos encubiertos en el precio de monopolio fiscal de los bienes y servicios. En términos de la evolución reciente, el TGN perderá una de las fuentes más idóneas de recursos financieros.

Por otro lado, los gastos públicos resultarán acrecentados en gran magnitud debido a la incorporación de partidas presupuestarias para atender las amortizaciones y los intereses de las deudas transferidas al TGN. El Estado tendrá que sacrificar otros rubros de gastos y con toda seguridad los más afectados serán los gastos sociales.

Hasta ahora, mediante la Ley de Participación Popular, logró transferir a los municipios las obligaciones derivadas de la atención, mantenimiento, reparación y ampliación de la infraestructura en los servicios públicos básicos. Pero estas holguras serán insuficientes para atender tan voluminosos compromisos y se verá en la necesidad de incidir sobre otros rubros.

No es evidente que el déficit fiscal se reducirá con la capitalización de las empresas públicas; por el contrario, el desequilibrio fiscal se acrecentará por la disminución de los ingresos fiscales y el aumento de los gastos públicos. En la actualidad, el déficit del conjunto de las empresas públicas no alcanza a representar el diez por ciento de las contribuciones que ellas efectúan al TGN.

El costo fiscal de la capitalización no es desconocido por quienes la diseñaron y aprobaron; ellos actúan con plena conciencia de sus efectos.

e) El costo social

El discurso gubernamental intentó presentar a la capitalización como la más genuina acción redistribuidora de la riqueza y el ingreso en favor del pueblo boliviano. Se dijo insistentemente que con esta medida la riqueza volverá a manos de sus legítimos propietarios, pues representará el traspaso de la propiedad estatal para beneficiar a toda la población nacional.

Como ya se demostró, la Ley privilegia únicamente a los mayores de edad, en una clara actitud de despojo generacional, y deja al margen a los niños, adolescentes y jóvenes, que constituyen la mayor proporción de

la población. El costo de este despojo recaerá sobre las generaciones futuras, que recibirán como herencia un país vacío, con grandes hipotecas y sometido a costosas servidumbres.

Pero, tampoco es evidente que todos los mayores de edad serán favorecidos, debido a que no recibirán acciones (representaciones del derecho de propiedad) sino solamente libretas de pensiones, con el derecho expectativo a una renta de vejez. Si se tiene en cuenta que la esperanza de vida al nacer es de sólo 54.5 años y que en el campo es inferior que el promedio nacional, se comprueba que la inmensa mayoría no podrá beneficiarse porque morirá antes de cumplir la edad mínima para la jubilación.

Entretanto, la población tendrá que soportar mayores costos que afectarán en forma directa y efectiva su nivel de vida. La desregulación de los precios y tarifas de los productos derivados de los hidrocarburos y de los servicios públicos básicos, provocará la elevación continua y sostenida del costo de vida. Asimismo, el pago de las deudas subrogadas por el TGN implicará un cercenamiento de los gastos sociales o una elevación de los impuestos.

Esto demuestra que el costo social concreto y efectivo no podrá ser compensado con beneficios hipotéticos.

f) Concentración del poder y la riqueza

La consecuencia más importante se referirá a la concentración del poder y la riqueza, en dimensiones no experimentadas en la historia de Bolivia, incluida la época de ascenso y consolidación de la oligarquía minera. Se acentuarán las desigualdades en la estructura económico—social del país, agravándose la polarización entre una cúpula cada vez

más reducida y la inmensa mayoría de la población, empujada a la marginalidad y la exclusión.

Según informaciones disponibles, la empresa privada más grande del país en la actualidad tiene un capital que apenas bordea los setenta millones de dólares. La suma total de los capitales de las principales empresas privadas nacionales no llega a superar los mil millones de dólares. En cambio los activos actuales de una sola empresa pública, YPFB, supera los mil seiscientos millones. Esta comparación de escalas da una idea sobre el orden de magnitud en que se concentrará el poder económico y, consecuentemente, el poder político.

En la imagen inmediata de los grandes favorecidos aparecen los inversionistas que se harán cargo de los sectores estratégicos de la economía boliviana (hidrocarburos, minerales y servicios públicos); asimismo los que administrarán los fondos de pensiones y, finalmente, los intermediarios (comisionistas, tramitadores, evaluadores, testaferros y demás categorías).

Los negocios más rentables se sitúan en el siguiente orden: apropiación y explotación de las empresas públicas, administración de los fondos de pensiones e intermediación en las operaciones capitalizadoras.

En términos de actores, los grandes favorecidos serán los consorcios transnacionales, pues ellos tendrán acceso efectivo y determinante al patrimonio público, y seguramente administrarán los fondos de pensiones. Los empresarios bolivianos ocuparán un lugar muy secundario, dada su capacidad económica extremadamente restringida; más importante aún será la participación de los intermediarios na-

cionales y extranjeros, que manejan los hilos del poder interno y de las relaciones internacionales. Con seguridad, la mayoría de los intermediarios no aparecerá directamente en el escenario, lo que dará lugar al fortalecimiento de esa capa social específica formada por los testaferros.

En tiempos de la oligarquía minera, los intermediarios formaron un segmento importante de lo que la sociología boliviana denominó, con acierto, la "rosca".

11.— CONCLUSIONES

La primera dificultad al analizar la Ley de Capitalización surge de su contenido impreciso y ambiguo, que puede interpretarse de diferentes maneras y acomodarse a diversos propósitos. Esta característica contradice los principios elementales de formulación de las normas jurídicas, según los cuales la claridad de redacción debe ser un atributo de las leyes. Cuando las normas legales son imprecisas no es posible identificar con nitidez el espíritu del legislador, lo que puede conducir a su aplicación tergiversada.

Pese a esta dificultad, las conclusiones más importantes pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

- a) La capitalización es una modalidad específica de privatizar las empresas públicas, con el rasgo peculiar de que también conducirá a la extranjerización de los sectores estratégicos de la economía boliviana.
- b) Además de la explotación de los recursos naturales no renovables, el control foráneo abarcará áreas—clave de los servicios públicos en los que predominan condiciones de monopolio natural.

- c) Una vez transformadas las empresas públicas en sociedades anónimas, será prácticamente imposible evitar que, por medios indirectos, las transnacionales asuman el control de más del 50% del paquete accionario.
- d) No es evidente que con la capitalización el pueblo boliviano llegue a ser propietario de las acciones que inicialmente pertenecerán al Estado. Los ciudadanos no recibirán acciones sino libretas de pensiones de capitalización individual, que eventualmente beneficiarán con una renta de vejez si los interesados llegaran a sobrepasar la edad mínima de jubilación.
- e) Con la capitalización, se abrirán las puertas a dos grandes tipos de negocios privados: la explotación de los sectores estratégicos y la administración de los fondos de pensiones. A ellos se sumará el de intermediación en las operaciones capitalizadoras.
- f) En el balance final de beneficios y costos, el pueblo boliviano resultará perjudicado porque frente a hipotéticos beneficios futuros se contrapondrán costos inmediatos, concretos y efectivos, que afectarán sus condiciones de vida.

En síntesis, la capitalización puede ser calificada como el más audaz y agresivo intento de expropiación—apropiación del patrimonio público y como un proceso desembozado de desnacionalización de los sectores estratégicos de la economía boliviana. Al final, el pueblo y el país saldrán perdiendo.

Está visto que el neoliberalismo procura la capitalización privada a costa de la descapitalización nacional. Obviamente, este camino sólo conducirá a reforzar la dominación neocolonial de Bolivia.

INDICE

	Página
Presentación	5
1.— Introducción	7
2.— Capitalización y privatización	9
3.— Los sectores estratégicos	11
4.— Aspectos jurídico-contables	13
5.— La subrogación de deudas	17
6.— Transferencia a título gratuito	20
7.— Las inhabilitaciones	23
8.— Los servicios públicos	25
9.— El artículo 139 de la CPE	26
10.— Consecuencias previsibles	27
11.— Conclusiones	35
Indice	37

Se terminó de imprimir el 7 de
junio de 1994, en los Talleres
Tipográficos de la Universi-
dad Mayor de San Andrés.
La Paz — Bolivia.