

## Informe oficial detecta 15 causas para ineficiencia de las estatales

La OFEP realizó un diagnóstico de la situación de 63 firmas estatales que no se hizo público. Detectó desde problemas legales hasta patrimoniales.



## LAS EMPRESAS PÚBLICAS BAJO ESCRUTINIO ¿QUE HACER CON ELLAS?

Henry Oporto  
Javier Cuevas  
Jorge Espinoza  
Ernesto Sheriff  
Jaime Aliaga

## SUMARIO

¿Quién le pone el cascabel al gato?

*Henry Oporto*

La situación económica y de financiamiento de las empresas estatales

*Javier Cuevas*

YPFB: de la nacionalización a su descapitalización

*Jorge Gumucio*

COMIBOL: el enfermo crónico

*Jorge Espinoza*

El ingenio de San Buenaventura o la industrialización fracasada

*H. Ernesto Sheriff*

Teleférico y PumaKatari en la cuerda floja

*Jaime Aliaga*

# ¿Quién le pone el cascabel al gato?

Henry Oporto<sup>1</sup>

*El escritor y columnista venezolano Moisés Naím ha definido la necrofilia ideológica como el amor ciego por ideas muertas, advirtiendo lo notablemente común que es esta patología en la historia política de América Latina. Su caracterización de esta patología en la política se inspira en el fenómeno psicológico que Sigmund Freud identificó como la propensión compulsiva a la repetición: volver a hacer lo que ya se hizo y que se sabe que da malos resultados. La experiencia boliviana alrededor de las empresas públicas bien puede corroborar la sugerente observación de Naím.*

Un informe de la Oficina de Fortalecimiento de la Empresa Pública (OFEP), del Ministerio de la Presidencia<sup>2</sup>, ha alertado sobre la crítica situación financiera y administrativa de las empresas estatales, señalando al menos 15 problemas comunes en 63 empresas examinadas. El informe fue elaborado en 2019, aunque partes de éste se conocieron recién por notas de prensa en agosto de 2021<sup>3</sup>.

Los problemas identificados por el informe se resumen en: (a) des cobertura patrimonial de varias empresas y que, por pérdidas acumuladas, pueden causar una “quiebra técnica casi automática”, además que muchas empresas no tienen consolidado el derecho propietario sobre sus inmuebles o terrenos, lo que pone en riesgo las inversiones y la continuidad de las operaciones; (b) negocios y proyectos sobredimensionados y modelos de gestión ineficientes, que tienen como único cliente al mismo Estado; (c) mecanismos de financiamiento inapropiados, carencia de capital operativo y falta de liquidez; (d) problemas de seguimiento, control, supervisión, información y transparencia en la gestión, con varios niveles de control

---

<sup>1</sup> Director de la Fundación Milenio

<sup>2</sup> OFEP: “Las empresas públicas en Bolivia”, 2019.

<sup>3</sup> Véase los reportajes de Página Siete: “Informe oficial detecta 15 causas para ineficiencia de las estatales” (8/08/2021); “Nueve empresas estatales acumularon una pérdida de Bs 475,26 millones hasta 2019” (9/08/2021).

(ministerios, directorios, etc.) y confusión en las responsabilidades (“algunos ministerios tienen injerencia directa en las definiciones de la empresa, lo que diluye la responsabilidad y dificulta la línea de mando. En muchos casos ocasionan alta rotación de personal y directivos”). Por si fuera poco, el Registro de Procesos de las Empresas Públicas ha contabilizado 1.225 procesos: 572 son procesos penales, 196 demandas por corrupción o por denuncias relacionadas.

Hay que valorar el trabajo de la OFEP como un intento de diagnosticar el estado de las empresas públicas y de proponer medidas correctivas. Lamentablemente su reporte solo proporciona datos parciales y carece de análisis más profundos y no llega a ofrecer una idea completa de la situación de estas empresas. También hay que deplorar que el gobierno no difunda este documento para conocimiento de la opinión pública.

No obstante, siendo éste un tema de interés nacional, la Fundación Milenio ha estimado necesario trabajar sobre el documento en cuestión, y aprovechar la ocasión para aportar otros datos, indicadores, puntos de vista y perspectivas analíticas. A ese fin, invitó a cinco especialistas, con reconocida experiencia y conocimientos en políticas sectoriales, macroeconómicas y gestión pública, pidiéndoles examinar la información disponible y escribir sobre las cuestiones que considerasen relevantes en una aproximación al estado de las empresas estatales y su posible evolución.

El producto de dichos trabajos es esta publicación en la Serie Análisis No. 33, (formato digital), que ahora entregamos al público, con los artículos de Javier Cuevas, Jorge Gumucio, Jorge Espinoza, Ernesto Sheriff y Jaime Aliaga.

Huelga decir que su contenido no abarca todos los sectores económicos y mucho menos la totalidad de empresas públicas. Una tarea de tal magnitud desborda nuestras posibilidades. Pero los temas abordados sí tienen que ver con algunos de los sectores más importantes de intervención estatal como hidrocarburos y minería, complementados por otros referidos a dos proyectos: uno industrial, el ingenio azucarero de San Buenaventura, y otro en el sector del transporte urbano: Mi Teleférico y La Paz Bus; los cuales, con sus propias peculiaridades, permiten visualizar otra índole de dificultades y desafíos. Entretanto, el trabajo de Javier Cuevas ofrece un balance económico y financiero del conjunto de empresas del sector público, enfatizando los resultados operativos, de gasto de capital y de financiamiento, y extrayendo de ello interesantes conclusiones sobre el papel del Estado en la economía.

Más allá de los indicadores de desempeño de las empresas estudiadas, es muy relevante lo que los artículos pueden decirnos acerca de lo que ha significado la

vuelta al capitalismo de Estado, el control del gobierno de los principales renglones de la economía y la creación de nuevas empresas, a partir de la instalación de un régimen de orientación estatista<sup>4</sup>. Y ahí están los datos concretos con su abrumadora evidencia.

Según subraya Javier Cuevas, en la profusa cantidad de empresas públicas existentes, únicamente YPF ha sido capaz de generar excedentes en un contexto de altos precios del gas natural, lo cual de alguna manera ha compensado, en el balance global, las pérdidas operativas de casi todas las demás. La creación de numerosas empresas generó dispersión en los gastos de capital, y por tanto ineficiencia en la inversión. La falta de priorización y coherencia tuvo un costo de oportunidad elevado y en detrimento, por ejemplo, de la inversión en exploración petrolera; de hecho, el agotamiento de las reservas de gas y la caída de la producción hidrocarburífera, es una de las facturas que ahora debemos pagar por las malas decisiones.

Y no solo eso. El descomunal crecimiento del sector público empresarial, y muchos de los cuestionables proyectos de inversión pública, se han financiado con créditos del Banco Central. Ello no solo ha desvirtuado el rol del BCB; también se ha convertido en un factor conspicuo de la expansión monetaria y, por tanto, de la pérdida de reservas internacionales. Así, el crédito bruto del BCB a las empresas estatales en 2016 y 2017 representó el 71 por ciento del crédito al Sector Público No Financiero, y si bien en 2020 decayó al 43 por ciento, continúa siendo una participación muy alta.

O sea que la forma cómo se ha financiado la inflación del sector público empresarial ha impactado sobre el equilibrio de las variables macroeconómicas, siendo, no cabe duda, una de las causas prominentes del elevado déficit fiscal desde hace 7 años. La previsión de déficit fiscal para 2022 del PGE es 8 por ciento.

La otra fuente de financiación son los créditos a las empresas del fondo FINPRO (también con recursos del BCB) y la garantía del TGN mediante emisiones de bonos y otros instrumentos financieros.

Además de la cuestionable decisión de financiar empresas estatales con ingresos públicos, el punto más preocupante es que varias de las empresas receptoras de los créditos se hallan en quiebra e imposibilitadas de repagar sus deudas. Lo cual

---

<sup>4</sup> La característica esencial del capitalismo de Estado es el control estatal de la propiedad y la gestión de las principales empresas en la producción y en la provisión de servicios, además de constituirse en un sistema intervencionista para el sector privado que debe operar bajo la tutela estatal.

significa que es el TGN quién terminará pagando estos créditos políticos (se repite la historia de empresas públicas que no pueden devolver los créditos contratados).

Pero decir que el TGN probablemente tenga que asumir la obligación financiera de las empresas públicas es, en realidad, hablar de los impuestos que los bolivianos pagamos como contribuyentes. Esto plantea una cuestión no únicamente de racionalidad económica sino de responsabilidad moral: ¿es correcto que los impuestos de la gente se destinen a cubrir deudas impagables de empresas ineficientes, mal administrativas y cuya razón de existir es más que dudosa, mientras que los servicios básicos de salud, educación, infraestructura o justicia soportan carencias y penurias crónicas? Es la cuestión moral que está en juego.

A la vista de los resultados de esta nueva etapa de estatismo, es evidente que no aprendimos las lecciones de la historia y que seguimos siendo víctimas del mito de la nacionalización como panacea contra los males nacionales y de las vanas esperanzas en el Estado como generador de riqueza y como agente central del desarrollo económico. Según el ranking de Heritage Foundation, Bolivia está en el puesto 172 de 178 países, en el índice de libertad económica, lo que dice mucho de cuán grande es el peso del Estado en nuestra economía.

Sin embargo, como lo muestran los hechos, este gigantismo estatal únicamente tiene sentido porque es una fórmula sin igual para el clientelismo, el nepotismo, las pegas políticas, la corrupción; todos ellos ingredientes de políticas populistas y demagógicas. Pero aún esto puede que hoy mismo esté en entredicho.

En efecto, el drenaje de las reservas internacionales impone límites al crédito del BCB (más parecido al despilfarro de dinero). Desde la lógica de la racionalidad económica, las empresas estatales deberían generar excedentes para financiar su funcionamiento y sus proyectos, bien recurriendo al crédito comercial, bien al mercado de capitales, como lo hacen los agentes privados. Pero es muy improbable que eso suceda. Por lo demás, hay evidencia de que varias empresas están técnicamente quebradas, y solo se mantienen en pie con subsidios cuantiosos.

La cuestión es cómo salimos de este atolladero.

Todo indica que el gobierno está reducido a la impotencia: sea porque no quiere o solamente porque no puede asumir el costo político de sincerar el descalabro de las empresas, y tomar el toro por las astas.

De lo que no hay dudas es que la situación caótica en las empresas públicas no se arregla con parches, con reestructuraciones mentirosas, simples recortes, o inyectando más dinero -que se sabe va a un pozo sin fondo- o pateando el problema hacia adelante, que posiblemente es lo que ocurra. Pero cuanto más se demoren

las soluciones reales, atacando la raíz de los problemas, más graves pueden ser las consecuencias, y no solo políticas sino económicas y sociales.

Recordemos que fue precisamente la crisis de solvencia financiera de las empresas públicas -y especialmente de COMIBOL; también receptora de créditos del Banco Central- iniciando los años ochenta, un detonante clave de la debacle económica de ese tiempo y que, a la postre, derivó en hiperinflación<sup>5</sup>.

La crisis de las empresas públicas no se remedia sin una cirugía mayor. ¿Pero quién le pone el cascabel al gato?

---

<sup>5</sup> Para el economista Juan Antonio Morales, la hiperinflación marcó el fracaso del modelo de capitalismo de Estado vigente entre 1952 y 1985. Véase su artículo "Bolivia y los grandes ciclos históricos en los siglos XX y XXI", en *Un siglo de economía en Bolivia 1900-2015*, KAS, 2018.

# Situación económica y de financiamiento de las empresas estatales

Javier Cuevas<sup>6</sup>

El regreso al estatismo en 2006 ha significado que el gobierno retome la gestión de los principales sectores de la economía e irrumpa en nuevas actividades en competencia con el sector privado. El propósito de este artículo es analizar la situación de las empresas estatales a nivel agregado durante el periodo 2006–2019. Adicionalmente, desde el enfoque normativo de las finanzas públicas, se tocan algunos problemas que inciden en el funcionamiento de las empresas estatales.

## Movimiento pendular

El resultado del estatismo de los años 50, 60 y 70 (nacionalizaciones y creación de varias empresas) fue que los principales sectores de la economía boliviana pasaron a ser gestionados por el gobierno a través de empresas estatales hasta 1996. Ahora bien, en un intento de salir del estatismo, a partir de 1993 se llevó a cabo un proceso de privatización de las empresas estatales que concluyó en 1997. Este proceso es conocido como la “capitalización” de las empresas estatales en los sectores de hidrocarburos, electricidad, telecomunicaciones, ferrocarriles y aeronavegación. También se delegó la administración de aeropuertos a una empresa privada y se privatizó la empresa de electricidad de Cochabamba. Posteriormente, se privatizaron las refinerías de petróleo y la empresa metalúrgica. En este periodo que abarca de 1997 a 2005, la iniciativa privada fue el principal actor en la inversión y la generación de riqueza.

A partir de 2006, el gobierno de Evo Morales, instalado en enero de ese año, siguiendo una fuerte ideología estatista, regresó con mayor ahínco al estatismo. De manera paulatina realizó el “take over” de las acciones y/o la nacionalización de las empresas anteriormente privatizadas (con excepción de ferrocarriles), así como la

---

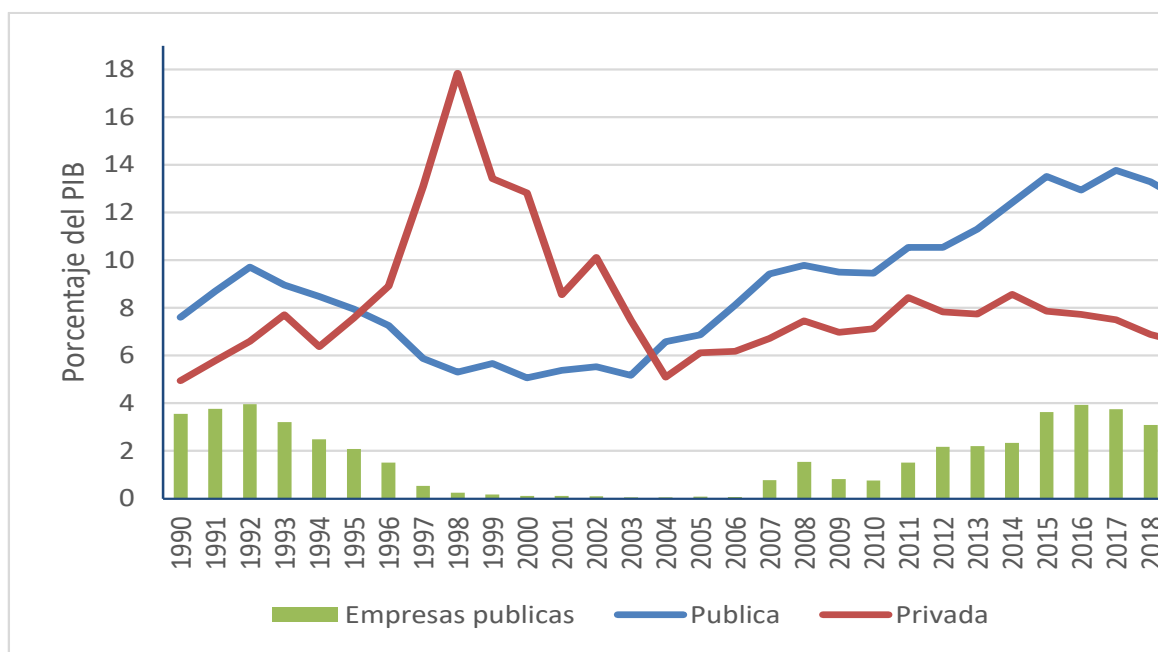
<sup>6</sup> Economista, ex ministro de Finanzas.



creación de nuevas empresas, de modo que el gobierno volvió a ser el principal protagonista en la economía boliviana.

Este movimiento pendular en la intervención del Estado en la economía obedeció principalmente a cambios en la orientación ideológica y política de los distintos gobiernos que se sucedieron durante los últimos seis lustros. Los efectos de este movimiento pendular se pueden observar nítidamente en el comportamiento de la formación bruta de capital, que se ilustra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 1. Formación Bruta de Capital Fijo**



Fuente: Elaborado en base a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Como se ve, el gobierno tuvo un rol central en la inversión hasta 1995. A partir de 1996 la iniciativa privada (principalmente extranjera) jugó un papel importante en la formación bruta de capital, llegando a 18 por ciento del PIB en 1998. Si bien a partir de 2004, el Estado recobra protagonismo en la generación de inversión, es recién a partir de 2007 que la formación bruta de capital adquiere un mayor impulso a través de las empresas estatales. Sin embargo, a pesar del frenesí estadista nunca se logró llegar al pico registrado por la inversión privada en los años noventa.

### Balance de resultados agregados

La situación de las empresas estatales durante el periodo 2006–2019 se analiza a nivel agregado en base a tres variables: el resultado operativo (ingresos corrientes – gastos corrientes), los gastos de capital, y el financiamiento. Puesto que el análisis

de estas variables sin un periodo de comparación no permite indicar si hubo cambios relativos o no, aquí utilizamos como referencia el periodo 1990–1996, cuando la formación bruta de capital de las empresas estatales era una parte importante de la inversión pública (Gráfico1). Obviamente, habría sido mejor para tal cotejo retroceder más años en el tiempo, pero la información más antigua disponible corresponde al año 1990.

Tabla 1	Empresas Estatales: Resumen Operaciones	
	1990-1996	2006-2019
	(Promedios en porcentaje del PIB)	
Resultado operativo	1.79	1.89
Ingresos de capital	0.42	0.44
Gastos de capital	3.08	2.59
Resultado global	-0.87	-0.26
Crédito externo neto	0.87	-0.06
Crédito interno neto	0.00	0.32
Del Banco Central	0.04	0.37

Fuente: Elaborado en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

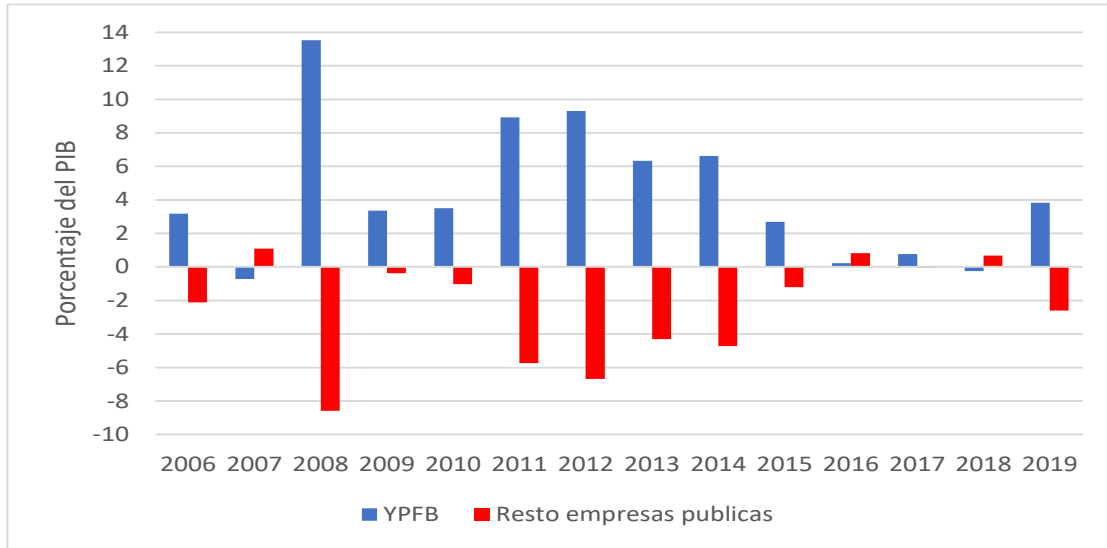
### Solo YPF generó utilidades, el resto pérdidas

En los dos periodos comparados, las empresas estatales arrojaron utilidades operativas similares: 1.8 por ciento y 1.9 por ciento del PIB, respectivamente. Aunque con la vuelta al estatismo en 2006, la situación cualitativamente puede ser peor, puesto que el resultado de 1.9 por ciento del PIB se debe principalmente a los excedentes operativos generados por YPF, los cuales han compensado las pérdidas operativas en las otras empresas estatales, como se puede apreciar en el Gráfico 2<sup>7</sup>. En el transcurso de 14 años, el resto de las empresas estatales (excluyendo YPF) tuvieron utilidades operativas en solo 3 años (1 año estuvieron en “break-even”). El *boom* de los precios del gas natural hasta 2014 y los mayores volúmenes de exportación, le permitieron a la estatal petrolera generar excedentes,

<sup>7</sup> Para calcular el resultado operativo del resto de las empresas estatales se usaron los flujos de caja YPF, lo que puede dar una sobreestimación en las pérdidas y una subestimación en las utilidades del resto de las empresas estatales, puesto que el balance agregado de las empresas estatales es elaborado bajo el criterio devengado.

de manera que, en el agregado, compensaron las pérdidas operativas resultantes de las otras empresas estatales.

**Gráfico 2. Resultado Operativo YPFB y Resto de Empresas Estatales**



Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Por cierto, las variaciones en los precios internacionales del petróleo han gravitado sobre el resultado operativo de YPFB. En 2008 se desató una crisis financiera a escala mundial y extendida por dos años, con el resultado de un descenso del precio del petróleo<sup>8</sup>, y cuyo efecto se reflejó en menores utilidades operativas en 2009 y 2010. Más adelante, el derrumbe de los precios del petróleo, en el segundo semestre de 2014, dejó nuevamente menores utilidades y pérdidas operativas entre 2015 y 2018 (Gráfico 2).

### Costo de oportunidad elevado

Dado que hubo superávits operativos en los dos periodos comparados, el déficit global se debe a los gastos de capital. Estos gastos alcanzaron en promedio el 2.6 por ciento del PIB en el periodo 2006–2019, pero fueron inferiores en 16 por ciento al promedio registrado entre 1990 y 1996 (el período de retroceso de la inversión pública).

En la primera mitad de los noventa, los gastos de capital estaban concentrados en un número menor de empresas estatales. A partir de 2007, la creación de

<sup>8</sup> El precio del gas natural estaba sujeto a las variaciones del precio del petróleo WTI.

numerosas empresas generó una dispersión en los gastos de capital. La falta de una adecuada priorización y coherencia en la inversión pública tuvo un costo de oportunidad elevado. Parte de estos recursos podrían haber sido orientados, por ejemplo, a la exploración de hidrocarburos, tarea prioritaria y aún pendiente debido al agotamiento de las reservas de gas natural y a la caída en su producción. Una mayor inversión en esta área habría sido consistente con el aumento en la demanda interna por gas natural, que se duplicó entre 2006 y 2020 debido principalmente al fuerte crecimiento del uso doméstico, el uso vehicular y la generación de electricidad. Tendencia que va a continuar mientras esté vigente el subsidio al consumo interno y exista la necesidad de asegurar el suministro de gas natural a la planta de urea de Bulo-Bulo.

Es evidente que el impacto de la formación bruta de capital por las empresas estatales en la economía nacional depende del tipo de inversión. La construcción de instalaciones tiene un efecto positivo sobre la absorción y el empleo, mientras que los bienes de capital, siendo importados, tienen muy poca incidencia sobre la absorción y el empleo. En general, cuanto mayor sea el grado de industrialización y tecnología requerida, mayor el uso intensivo de bienes de capital, y por tanto menor su efecto sobre el empleo. Esto último se constata plenamente en los proyectos de las empresas estatales de hidrocarburos y electricidad financiados por el Banco Central de Bolivia, que son proyectos intensivos en capital.

### **El BCB como financiador de las empresas**

A partir del balance de operaciones de las empresas estatales se puede determinar la estructura de financiamiento de los gastos de capital<sup>9</sup>. En el periodo 1990–1996, los gastos de capital estuvieron financiados en un porcentaje de 28 por ciento con crédito externo, mientras que el crédito interno fue prácticamente nulo (Tabla 2). Lo importante de esta estructura de financiamiento es que la inversión de las empresas estatales estuvo sujeta al escrutinio de los organismos internacionales prestatarios. Y si bien ello no garantizaba su éxito, los proyectos sí pasaban por alguna forma de evaluación de su viabilidad económica y técnica.

---

<sup>9</sup> A partir de la identidad:  $R + IK - GK = -FX - FI$  se obtiene la estructura de financiamiento de los gastos de capital  $GK = R + IK + FX + FI$ . Donde  $R$  es el resultado operativo,  $IK$  los ingresos de capital,  $FX$  el crédito externo neto y  $FI$  el crédito interno neto.

**Tabla 2      Financiamiento de los gastos de capital**

	1990-1996	2006-2019
	(Estructura porcentual)	
Resultado corriente	58	73
Ingresos de capital	14	17
Crédito externo neto	28	-2
Crédito interno neto	0	12
Banco Central de Bolivia	1	14

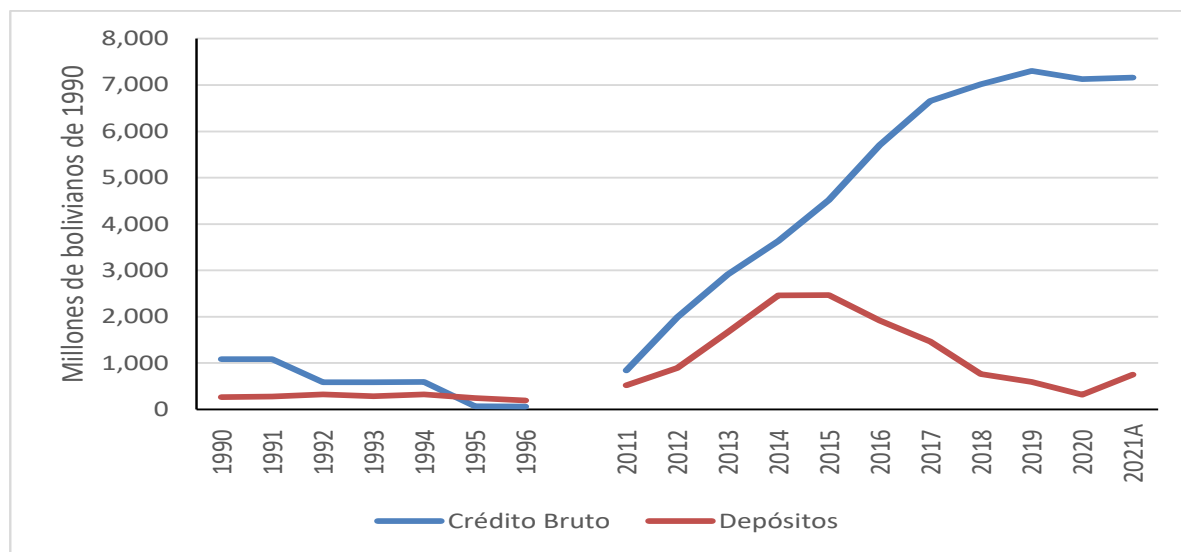
Fuente: Elaborado en base a la Tabla 1

En el periodo 2006–2019 sucedió lo opuesto. El crédito externo neto fue negativo y el crédito del BCB financió en términos concesionales el 14 por ciento de los gastos de capital. Adicionalmente a la pérdida de independencia del ente emisor, el desempeño de algunas empresas prestatarias muestra que no hubo una evaluación rigurosa. Un ejemplo (no el único) es la Empresa Azucarera San Buenaventura (EASBA) que tuvo problemas desde que empezó a operar: no cuenta con insumos suficientes y su mercado es reducido y en declinación. Este caso es analizado en otro artículo de esta publicación.

Ahora bien, en el crédito neto del BCB a las empresas estatales (en millones de bolivianos de 1990) resaltan los siguientes hechos:

- En el periodo 1990–1996, los saldos del crédito bruto muestran una tendencia decreciente, mientras que los depósitos se mantuvieron estables. El crédito bruto fue cero entre 1997 y 2010. Recién a partir de 2011 se volvió a otorgar crédito a las empresas estatales. El crédito bruto escaló fuertemente hasta 2017 y después su crecimiento se ralentizó en los años siguientes (Gráfico 3).
- Los depósitos tuvieron una tendencia ascendente entre 2006 y 2015. Después empezó su descenso continuo (Gráfico 3) y eventualmente puede haber problemas de liquidez que dificulten el normal desarrollo de sus operaciones. El crecimiento de los depósitos está relacionado en parte con los desembolsos, sin embargo, una vez que se ejecuta el gasto, los depósitos vuelven a bajar. Así, si el ritmo del crédito bruto disminuye, los depósitos también descienden.

- **Gráfico 3. Empresas Estatales: Saldos Crédito Bruto y Depósitos del BCB**



Fuente: Elaborado en base a datos del Banco Central de Bolivia.

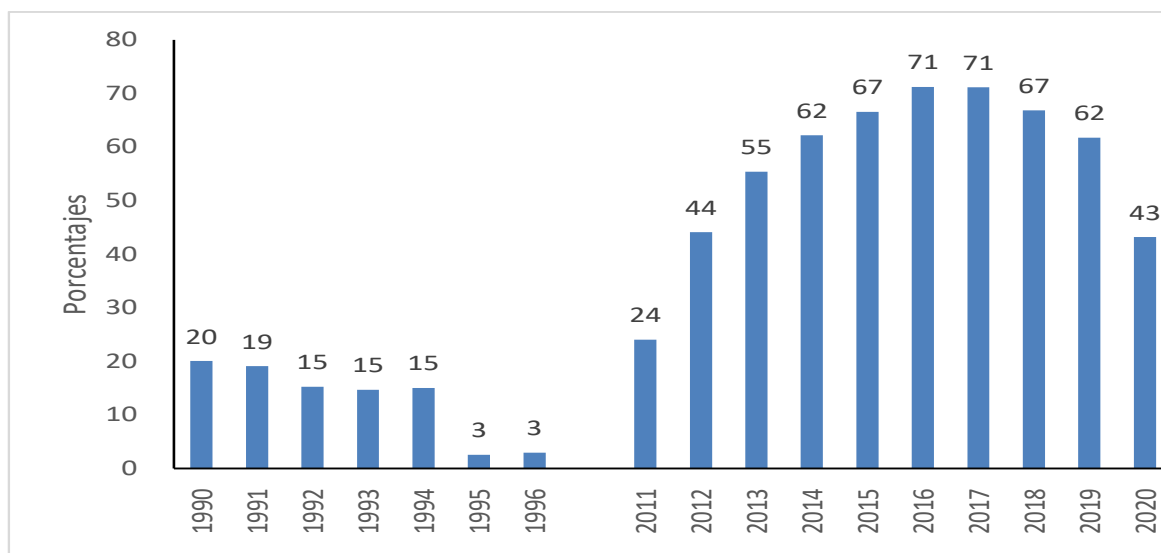
A: datos al 31 agosto de 2021

- A partir de 2011 el crédito bruto a las empresas estatales fue el principal factor de expansión del crédito del BCB al Sector Público No Financiero (SPNF) y, por tanto, del crecimiento de la base monetaria, con sus consecuencias negativas para la pérdida de reservas internacionales. En 2016 y 2017, el crédito bruto llegó a representar el 71 por ciento del crédito total otorgado al SPNF (Gráfico 4). En 2020 su importancia relativa cayó a 43 por ciento debido a la necesidad de atender los problemas de liquidez del Tesoro General de la Nación (TGN) como emergencia de la pandemia del COVID-19. La situación descrita contrasta con lo ocurrido en el periodo 1990-1996, cuando el crédito bruto a las empresas estatales fue responsable como máximo del 20 por ciento del crédito total al SPNF.

El crédito del BCB está concentrado en cinco empresas públicas nacionales estratégicas (EPNE) como se muestra en la Tabla 3. Todas estas empresas participan en mercados donde sus competidores nacionales o extranjeros deben recurrir a los mercados bursátiles o a los bancos para financiar sus emprendimientos (obligándose a ser transparentes, ya que sus proyectos son sometidos a la evaluación económica de sus potenciales financiadores, lo que no sucede con las empresas estatales). El recurrir al expediente fácil del crédito del BCB guiados por razones políticas antes que económicas puede conducir al desastre.

Con excepción de los créditos a YPFB, el resto de los créditos están garantizados por bonos del TGN. *Si las empresas ingresaran en “default” los contribuyentes terminarían pagando las malas decisiones orientadas por una ideología estatista.* Adicionalmente, surge la interrogante de si una empresa como EASBA puede ser calificada de estratégica, siendo que ésta participa apenas con 2 por ciento de la producción nacional y hay siete ingenios azucareros privados que se desempeñan en un ambiente relativamente competitivo (solamente dos ingenios superan el índice de Herfindahl<sup>10</sup> de 0.19 calculado con datos 2018–2019).

**Gráfico 4. Crédito Bruto del BCB a las Empresas Estatales con relación al SPNF**



Fuente: Elaborado en base a datos del Banco Central de Bolivia

A: Datos al 31 de agosto de 2021

Adicionalmente, vía el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas se otorgaron créditos para Mi Teleférico y la construcción del tramo férreo Montero – Bulo-Bulo (Tabla 3). Mi Teleférico es rentable solo en cuatro de sus 10 líneas y está solicitando un fideicomiso por 47 millones de bolivianos para cubrir sus pérdidas<sup>11</sup>. La construcción del tramo ferrocarrilero Montero – Bulo-Bulo obedeció a que, desde un

<sup>10</sup> Para evaluar el grado de concentración y capturar el tamaño relativo de las empresas más grandes, una medida utilizada es el Índice de Herfindahl:  $H = \sum_i s_i^2$ . Este índice se define como la suma de las proporciones al cuadrado de las empresas en el mercado. Donde  $s_i$  es la proporción de la empresa  $i$  en el mercado. El resultado de 0.19 indica que en la industria azucarera podrían operar cinco empresas de igual tamaño.

<sup>11</sup> Sergio Choque, Gerente de Mi Teleférico. Página Siete, 12 y 17 de septiembre de 2021.

principio, según los expertos<sup>12</sup>, la ubicación de la planta de urea fue un error que resta competitividad de la urea boliviana.

Las empresas estatales, además del crédito del BCB, recibieron créditos del Fondo para la Revolución Industrial Productiva (FINPRO). Este fondo<sup>13</sup> se inició con 1.200 millones de dólares provenientes de las reservas internacionales: un fideicomiso que proviene de la transferencia no reembolsable del BCB por 600 millones de dólares y un préstamo del BCB por 600 millones de dólares sin costo financiero, a un plazo de 30 años, desembolsable de una sola vez, pagadero a vencimiento y con la garantía del patrimonio del fideicomiso<sup>14</sup>. Si bien el FINPRO otorga los créditos, en última instancia los recursos vienen del BCB.

**Tabla 3 Créditos del BCB a las EPNE y Otras Empresas**

	(Saldos en millones de bolivianos)
	<b>Junio 2021</b>
Total EPNE <sup>1/</sup>	<u>36,785</u>
YPFB	10,109
EBIH	101
ENDE	19,618
YLB	5,145
EASBA	1,812
	<b>Diciembre 2019</b>
A través del MEFP <sup>2/</sup>	<u>6,076</u>
Teleférico	4,450
Ferrocarril Montero – Bulobulo	1,626

Fuente: <sup>1/</sup> Banco Central de Bolivia, Informe de Política Monetaria julio 2021 y

<sup>2/</sup> Estados Financieros al 31 de diciembre de 2019 y 2018, Página Siete.

MEFP: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La finalidad de FINPRO es financiar la inversión de emprendimientos productivos a cargo de empresas y entidades del sector público (incluye sociedades comerciales con participación mayoritaria del gobierno). Estos emprendimientos deben generar excedentes y estar orientados a la transformación de la matriz productiva, incorporando necesariamente la etapa de industrialización de materias primas y de

<sup>12</sup> Carlos Miranda, “Los resultados de la nacionalización”, Pagina Siete, 12-10-2017.

<sup>13</sup> El FINPRO se creó mediante Ley 232 de 9-04-2012.

<sup>14</sup> También constituyen recursos de FINPRO: otros préstamos, transferencias y donaciones; reembolsos y rendimientos de cartera; y rendimientos de la inversión de recursos líquidos en moneda extranjera pendientes de aplicación.



alimentos. Además, deben presentar estudios de prefactibilidad que concluyan que dichos emprendimientos se encuentran en el marco de la finalidad de FINPRO.

Pero si se observa la Tabla 4, varias de las empresas prestatarias no cumplen con los requisitos de FINPRO. QUIPUS, por ejemplo, es una ensambladora de computadoras con componentes importados y dejó de ensamblar celulares porque no tenía mercado. HUANUNI y COLQUIRI se dedican a la actividad extractiva minera con poco valor agregado. YACANA estaría en quiebra técnica, carece de capital operativo y existe un riesgo alto de “default” (OFEP -2017). Finalmente, surge la duda de si los estudios de prefactibilidad eran deficientes o no se tomaron en cuenta sus conclusiones y se procedió “no más” por razones políticas, o quizá ambas cosas.

<b>Tabla 4 Créditos del FINPRO</b>		
	<b>Diciembre 2020</b>	<b>Junio 2021</b>
	(Saldos en millones de bolivianos)	
ECEBOL	3,689	3,689
LACTEOBOL	174	174
QUIPUS	235	235
YACANA	263	263
PROMEL	134	134
HUANUNI	250	250
CORANI	274	256
VINTO	114	114
ENATEX	142	142
ENVIBOL	396	396
EMAPA	144	151
EDITORIAL	17	17
COLQUIRI	191	191
BOA	52	52
<b>Total<sup>1/</sup></b>	<b>6,075</b>	<b>6,064</b>

Fuente: Banco Central de Bolivia, Informe de Política Monetaria julio 2021.

<sup>1/</sup> En los totales hay diferencias con las sumas del Informe del BCB.

La cuestión es que las empresas y entidades públicas prestatarias de FINPRO deben reembolsar el financiamiento recibido y cubrir el riesgo crediticio mediante la creación de reservas destinadas a la amortización del crédito. Adicionalmente, el TGN garantiza el financiamiento mediante la emisión de bonos u otros instrumentos. En el caso de las empresas que están en quiebra técnica o existe el riesgo de

“default”, será el TGN que terminará pagando estos créditos. De modo que el costo de oportunidad de los futuros ingresos tributarios es elevado en un país que tiene carencias de educación, salud e infraestructura.

### **Más problemas**

**A.** Existen costos asociados con la propiedad estatal: (1) La tributación es probable que maximice más el flujo de ingresos del gobierno que el capital accionario, cuyos dividendos puede que nunca se paguen. (2) El capital accionario requiere que el gobierno desvíe fondos que de otra forma podrían financiar proyectos prioritarios de desarrollo. (3) Puede haber conflicto de intereses entre el gobierno como accionista y su rol como regulador. Como accionista el gobierno desea maximizar el retorno de su inversión. Como regulador el gobierno desea que las empresas estatales cumplan con las regulaciones del gobierno. (4) Adicionalmente, en los casos de minería e hidrocarburos, cuando el gobierno toma una posición de propiedad se expone a dos riesgos: en la exploración, al hallazgo de yacimientos y pozos comercialmente no rentables; en la producción, a la caída en los precios internacionales del recurso natural.

**B.** La necesidad de impedir un drenaje de las reservas internacionales impone límites al crédito del BCB. Por tanto, es urgente que las empresas estatales generen excedentes operativos para financiar sus nuevos emprendimientos o proyectos. Esfuerzo que es improbable que suceda con varias de las empresas estatales. En el caso de YPF, hay la urgencia de avanzar en exploración, sin embargo, la tendencia decreciente en la producción de gas natural y de líquidos desde 2015 ha provocado la caída de sus ingresos y utilidades operativas (Gráfico 2), por lo cual se plantean serias interrogantes sobre su futuro. Desde ya, la imposibilidad de recurrir al crédito externo para ejecutar sus proyectos sugiere revisar la actual ley de hidrocarburos con el fin de atraer inversión extranjera directa.

**C.** El análisis normativo de las finanzas públicas justifica la intervención del gobierno en mercados donde existen bienes públicos, competencia imperfecta, externalidades y asimetría de información. De estas fallas de mercado, probablemente la más importante es la presencia de monopolios naturales (competencia imperfecta) debido a elevados costos fijos y al tamaño del mercado que no permite más de una empresa. Tal es el caso de Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) en el transporte y la distribución de energía eléctrica. Sin embargo, la existencia de monopolios naturales no justifica por sí sola que el gobierno deba intervenir directamente a través de una empresa estatal para producir un bien o servicio. La intervención del gobierno solo se justifica si se alcanza la eficiencia, de otra forma el remedio puede ser peor que la enfermedad. Los servicios

de electricidad bien podrían ser provistos por empresas privadas reguladas por el gobierno.

**D.** En la actualidad el gobierno produce bienes privados (tejidos, ropa, leche, computadoras, azúcar, etc.) que, por definición, son “excluyentes y rivales” en el consumo; por tanto, no existe el problema de “free-rider”<sup>15</sup> que conduce a la ineficiencia en el caso de los bienes públicos. Es probable que la incursión del gobierno en la producción de bienes privados haya estado guiada por juicios de valor antes que por razones económicas, puesto que la decisión de producir o no estos bienes tendría que ser una decisión basada a las oportunidades de mercado. Adicionalmente, en algunos casos es probable que haya un “crowding-out” de la iniciativa privada, ya que varias empresas estatales tuvieron acceso a crédito concesional, ventaja que no está disponible para la empresa privada.

**E.** El problema de agencia<sup>16</sup> (agente–principal) puede ser tremendo en las empresas estatales. El problema de agencia surge por la asimetría de información. El ciudadano común no conoce nada o muy poco sobre la administración de la empresa estatal y el gobierno central conoce muy poco. Hay empresas en las cuales, por su tamaño e importancia relativa, sus ejecutivos tienen más poder que un ministro. Los gerentes de las empresas estatales pueden ser nombrados por su afinidad política con el gobierno de turno y no por sus méritos profesionales, y también pueden usar su autoridad o poder para beneficio personal. El problema de agencia no se puede eliminar en la empresa privada, pero es factible reducir éste con incentivos –pago por producto (“piece rates”) y participación en utilidades– que en el sector público no son posibles de aplicar<sup>17</sup>.

## **Conclusiones**

- La vuelta al estatismo a partir de 2006 muestra que no hubo un aprendizaje. Los errores se repiten. La industrialización a ultranza y la sustitución de importaciones mediante empresas estatales es el camino equivocado. De hecho, en Latinoamérica la sustitución de importaciones ha fracasado repetidamente.

---

<sup>15</sup> Cada uno espera que el otro pague y beneficiarse del bien público sin pagar.

<sup>16</sup> El problema de agencia involucra un principal (dueño) que contrata un agente (administrador) que tiene la responsabilidad de cuidar los intereses del principal. El problema surge cuando es imposible monitorear directamente si el agente está haciendo el mejor esfuerzo en hacer lo que el principal desea. El agente puede elegir usar su poder o autoridad para beneficio personal. Es un problema común y se observa en casi todas las organizaciones, independientemente de que sea una iglesia, club, empresa o entidad gubernamental.

<sup>17</sup> También existen los salarios de eficiencia como solución “segundo mejor”. Consiste en contratos con salarios por encima del promedio del mercado, pero si al trabajador se lo encuentra eludiendo su trabajo éste es despedido o se le baja el salario. En el sector privado no es posible aplicar este tipo de contratos por la rigidez de la ley laboral boliviana.

- Varias empresas estatales están en quiebra o en riesgo de quiebra y su futuro es incierto. La creación de empresas estatales insolventes ha constituido un elevado costo de oportunidad, especialmente dada las carencias de infraestructura y servicios que padece el país. Costo que se prolongará en el futuro sobre los ingresos tributarios cuando haya que pagar los créditos del despilfarro.
- Una tarea difícil e importante es determinar qué hacer con las empresas quebradas o que vayan a quebrar. Independiente de lo que se haga, no se puede soslayar la responsabilidad de las autoridades que con sus decisiones dieron origen a estos problemas.
- Otra tarea urgente, y de especial relevancia por su impacto global en la economía nacional, tiene que ver con analizar en profundidad el sector hidrocarburos, especialmente la situación futura de YPFB.
- Queda claro, una vez más, que la inversión pública debe ser complementaria a la inversión privada y evitar un “crowding-out” de esta última. Pero no debe perderse de vista que la atracción de inversión privada depende de reglas claras, justicia confiable y seguridad jurídica. Por cierto, condiciones hoy inexisten en el país.

### **Abreviaciones**

BOA	Boliviana de Aviación
EASBA	Empresa Azucarera San Buenaventura
EBIH	Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos
ECEBOL	Empresa Pública Productiva de Cementos Bolivia
EMAPA	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos
ENATEX	Empresa Pública Nacional Textil
ENDE	Empresa Nacional de Electricidad
ENVIBOL	Empresa de Envases de Vidrio de Bolivia
LACTEOSBOL	Empresa Pública Productiva Lácteos de Bolivia
PROMIEL	Empresa Pública Productiva Apícola
YLB	Yacimientos de Litio Bolivianos
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Boliviano

# YPFB: de la nacionalización a su descapitalización

Jorge Gumucio<sup>18</sup>

El presente artículo se enfoca en los resultados financieros de YPFB y sus empresas filiales. Para ello, analiza las cifras y consideraciones financieras realizadas por la Oficina Técnica para el Fortalecimiento de la Empresa Pública (OFEP), en noviembre del 2019, con referencia las empresas estatales en el sector de hidrocarburos<sup>19</sup>. También toma en cuenta las memorias institucionales publicadas.

La Tabla 1 muestra las filiales de YPFB y su participación en cada una de ellas.

**Tabla 1**

Corporación	N°	Filial	Participación
YPFB	1	AIR BP	100,00%
	2	LOGÍSTICA	99,70%
	3	ANDINA	51,00%
	4	REFINACIÓN	99,99%
	5	TRANSIERRA	55,50%
	6	TRANSPORTE	98,55%
	7	CHACO	99,32%

Fuente: OFEP: "Las empresas públicas en Bolivia", 2019

De acuerdo con el informe de la OFEP de la gestión 2019, y como muestra la Tabla 2, es posible observar los niveles de retorno de cada una de las filiales de YPFB, incluyendo los de Gas Transboliviano (GTB)<sup>20</sup>. Estos datos fueron calculados a

<sup>18</sup> Economista y Politólogo de la Universidad de Kansas (US), con maestría en Economía Financiera de la Universidad Pontificio Comillas de Madrid (España)

<sup>19</sup> El documento de la OFEP recopila información básica de gestión de todas las empresas estatales y estructurar un análisis -sobre simplificado- sobre su comportamiento financiero basado en 4 indicadores; ROE (Return on Equity), ROA (Return on Assets) y RCI (Return on Capital Invested) y Razón de Deuda Total (RDT).

<sup>20</sup> La información relacionada con GTB no coincide con la información presentada en las memorias de la compañía

partir de los Estados Financieros auditados y presentados en las memorias de las empresas.

**Tabla 2**

Empresa	ROE		ROA		RCI		RDT		
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	
YPFB Corporacion	0.49%	3.82%	0.33%	2.59%	1.43	1.59	0.48	0.48	Corp
Air BP	8.40%	8.50%	4.75%	5.08%	2.18	2.42	0.77	0.67	Refinacion y Logistica
YPFB Logistica	10.96%	10.25%	7.68%	7.22%	3.73	3.27	0.43	0.42	
YPFB Refinacion	4.84%	2.91%	2.86%	1.86%	1.84	2.36	0.69	0.56	
Andina	0.27%	0.23%	0.24%	0.20%	5.33	4.22	0.13	0.17	Upstream
Chaco	0.25%	0.70%	0.23%	0.64%	5.65	7.21	0.11	0.10	
YPFB Transierra	7.80%	7.97%	4.49%	4.96%	2.70	1.34	0.74	0.61	Transporte
YPFB Transporte	4.58%	4.08%	3.68%	3.31%	5.63	9.06	0.24	0.23	
GTB	6.58%	6.63%	4.53%	4.60%	1.58	1.32	0.45	0.44	

Fuente: OFEP: "Las empresas públicas en Bolivia", 2019

El informe de la OFEP se limita a esbozar las razones de la variación de estos ratios de una gestión para la otra, pero no contiene elementos para profundizar el análisis de los comportamientos financieros reales de cada empresa.

### YPFB Corporación

YPFB Corporación, en teoría, consolida todas las filiales (empresas). Al parecer y de acuerdo con la nota en el documento de la OFEP, la mejora en los indicadores del 2017 al 2018 se debe a que en el 2018 se incorporaron las utilidades de las filiales, lo que no ocurría antes.

Si comparamos estos indicadores con los de empresas similares en la región, el panorama no es satisfactorio. Por ejemplo, el ROE de Petrobras, para la misma gestión, fue de 9.40 por ciento<sup>21</sup>, resultado debido fundamentalmente a una política agresiva de desinversión y control de gastos. Claramente esto no ocurrió ni ocurre con YPFB, lo que se ve reflejado en un ROE por debajo del 4 por ciento.

Más allá de este resultado, hay que decir que tanto la información como el análisis y las conclusiones presentadas en el reporte de la OFEP, son bastante básicas y no aportan significativamente para una comprensión precisa y completa de la situación económica y financiera de la estatal petrolera.

<sup>21</sup> <https://www.macrotrends.net/stocks/charts/PBR.A/petroleo-brasileiro-sa--petrobras/roe>

También sería necesario conocer las directrices del Gobierno Corporativo de YPFB para comprender el real aporte de cada una de las filiales y de la estrategia integral de costos y precios de los servicios que presta cada empresa a la corporación.

### **Refinación y logística**

En lo que respecta al segmento de Refinación y Logística, los indicadores son los mejores dentro las empresas de YPFB.

Se debe tomar en cuenta que estas 3 empresas son monopolios naturales, además de proveedores de servicios internos a YPFB. Esto hace que sea difícil interpretar el real significado de las cifras que presentan en sus Estados Financieros. De hecho, se podría inferir que hay transferencias de precios y subsidios cruzados que son mencionados de manera sutil en las memorias como “cuentas por cobrar o pagar no saldadas con YPFB”.

### **Exploración y explotación**

Las empresas dedicadas a exploración y explotación (upstream), Andina y Chaco, que según la OFEP se encuentran en fase de “declive”, son las que presentan los peores indicadores de retorno.

Creemos que una parte de estos bajos retornos se dan por los subsidios que deben asumir estas empresas en los precios de venta del gas y condensado en el mercado interno, así como por las limitaciones de producción y multas derivadas de los contratos de exportación de gas (sin mencionar el costo asociado a la actividad de exploración).

### **Transporte**

Tanto YPFB Transporte como YPFB Transierra son monopolios naturales en el transporte de gas natural. YPFB Transierra es el gasoducto para el transporte de volúmenes de gas de exportación al Brasil, mientras que YPFB Transporte opera no solo los gasoductos sino también oleoductos y poliductos que abastecen tanto al mercado interno como a mercados de exportación (Brasil y Argentina). Ello puede explicar la diferencia en los retornos de ambas compañías.

Según la Memoria 2019 de Transierra, el ROE para el 2018 fue de 8.25 por ciento, muy por encima del ROE de YPFB Transporte,

Es preciso analizar el tema tarifario en ambas compañías, ya que la tarifa debería representar el costo de operación, y los márgenes necesarios para las inversiones necesarias y el retorno a los accionistas. Nuevamente, creemos que existen estructuras de subsidios cruzados y transferencia de precios en los servicios de transporte que distorsionan el retorno real de estas dos empresas.

Gas Transboliviano (GTB) es una compañía dedicada al transporte de volúmenes de gas natural de exportación hacia el Brasil. Inicialmente la tarifa cobrada por GTB fue calculada para un retorno específico ( $> 13\%$ )<sup>22</sup>, y actualmente se encuentra en revisión en virtud de los Decretos Supremos 4162 y 4437 que, pensamos, afectarán de manera negativa al retorno actual de la compañía.

### Algunas conclusiones

- La estructura estatal creada alrededor de YPFB, básicamente para captar ganancias derivadas (Windfall profits) de la exportación de gas, tiene serios problemas de gestión y transparencia.
- Los indicadores financieros en las empresas (filiales) en las que YPFB es socia mayoritaria son menores a los que muestran empresas similares en la región, especialmente los relacionados con las actividades de exploración y explotación.
- Llama la atención el retorno extremadamente bajo de estas empresas (Andina y Chaco), siendo que estas son las que toman el mayor riesgo dentro de la cadena de producción. A sus niveles actuales de retorno es muy poco probable la atracción de capital fresco (inversión extranjera directa) para nuevas operaciones y representan un riesgo para el Estado. De hecho, el Banco Central de Bolivia ha realizado préstamos en condiciones concesionales a YPFB Exploración y con una tasa de interés que no compensa el riesgo asumido en la actividad.
- Un análisis que se debe realizar es calcular cual sería el retorno real de cada empresa si toda la contribución patrimonial (Equity) sería hecho por capitales privados. En este escenario hipotético no existirían transferencias de precios, ni habría subsidios cruzados, y el precio de los servicios reflejaría el costo más el margen del inversor compensando el riesgo asumido no solo en el sector sino también en el país (CAPM). Este ejercicio podría servir como *benchmark* para medir el efecto perverso de tener un jugador dominante en toda la cadena de producción, y en donde a menudo priman las decisiones políticas sobre las decisiones económicas.
- La compleja estructura de subsidios, precios techo y transferencias de precios hacen muy difícil estimar el verdadero desempeño financiero de cada una de las empresas (Upstream & Downstream). Sin embargo, los indicadores los indicadores discutidos en este artículo nos llevan a deducir que las disponibilidades para la reinversión son bastante limitadas y que existe una pérdida patrimonial o descapitalización en muchas de las empresas que componen la corporación petrolera.

---

<sup>22</sup> El ROE en 2018 según la Memoria de 2019 de Gas Transboliviano fue de 18.3 por ciento



- Para tener una idea cabal de la situación financiera de las empresas en el sector de hidrocarburos son imprescindibles auditorías financieras. Esta es una tarea imperiosa que, además, permitiría valorar la situación patrimonial de cada una de ellas. Así también los bolivianos podríamos disponer de la información precisa para evaluar los resultados de la nacionalización de los hidrocarburos y la política sectorial de la última década y media.

# COMIBOL: el enfermo crónico

Jorge Espinoza<sup>23</sup>

## Antecedentes

Hasta la nacionalización de las minas de Simón Patiño, Mauricio Hochschild y Carlos Aramayo (Gran Minería), el 31 de octubre de 1952, toda la minería era privada. Los tres “barones del estaño” (Gran Minería) operaban las minas más grandes e importantes del país, que pasaron a formar parte de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), que, entre otros bienes, inicialmente tuvo 24 minas en trabajo, además de 6 edificios, 33 fincas, plantas hidroeléctricas, un ferrocarril etc. Por los bajos precios de los minerales cerraron las minas de Pulacayo en 1959 y Bolsa Negra en 1961 (sus trabajadores formaron cooperativas). COMIBOL fue la empresa más grande e importante del país, al menos hasta mediados de 1980. Con relación a las exportaciones mineras, representó un máximo de 82 por ciento en 1954 y un mínimo de 49 por ciento en 1970. Antes de su cierre gradual, en 1985 significó el 53 por ciento. Entre 1953 y 1985 su promedio fue 60 por ciento.

El derrumbe del precio del estaño, el 24 de octubre de 1985, ocasionó el cierre de la mayoría de las minas de COMIBOL, muchas de ellas cedidas en contrato a cooperativas y empresas privadas. Fueron retirados más de 24.000 trabajadores. Entre 1952 y 1985 COMIBOL acumuló pérdidas por \$us 854 millones. La Ley No 1777 (de 17 de marzo de 1997) redujo las funciones de COMIBOL a la administración de contratos con privados y cooperativas. Con esta función, y a pesar de los muy bajos precios de metales, logró tener utilidades.

La Compañía Minera del Sur (COMSUR), vendida a Glencore en 2005, logró contratos por las minas Porco (desde 1961), Bolívar (1993) y Colquiri (2000). El año 2000 COMSUR compró la fundición de antimonio. La empresa indo-inglesa Allied Deals compró la fundición de estaño de Vinto en 1999 y firmó un contrato de riesgo compartido por la mina Huanuni en 2000. Por la quiebra internacional de esta empresa, se promulgó la Ley 2400 (de 24 de julio de 2002) que permitió a COMIBOL operar nuevamente Huanuni. Mediante DS 29027 (de 7 de febrero de 2007) se nacionalizó la fundición de estaño. La Ley 3720 (de 31 de julio de 2007) permite que

---

<sup>23</sup> Ingeniero de minas, ex ministro de Minería.

COMIBOL participe nuevamente de toda la cadena productiva. Mediante DS 0499 (de 1 de mayo de 2010) se revirtió al Estado la desmantelada fundición de antimonio. Por un conflicto ocasionado por cooperativistas de Colquiri que invadieron áreas trabajadas por Glencore, el Gobierno mediante el DS 1264 (20 de junio de 2012) rescindió el contrato de arrendamiento, pasando a ser trabajada nuevamente por COMIBOL. Existen cooperativas en todas las minas de COMIBOL, incluso en las que son trabajadas por empresas privadas.

### **Situación de COMIBOL**

La Ley de Minería 535 (de 28 de mayo de 2014) establece como filiales de COMIBOL las siguientes entidades: Empresa Minera Huanuni; Empresa Minera Colquiri; Empresa Minera Corocoro; Empresa Metalúrgica Vinto; Empresa Metalúrgica Karachipampa. No menciona a la Fundición de Bismuto de Telamayu, que funciona desde 2008.

A la fecha, COMIBOL tiene en operación las minas de Huanuni y Colquiri; las fundiciones de estaño en Vinto, de plomo-plata de Karachipampa y de bismuto en Telamayu (que no figura como empresa dependiente de COMIBOL en la Ley de Minería 535) y la planta hidrometalúrgica de Corocoro.

El informe de la Oficina Técnica para el Fortalecimiento de la Empresa Pública (OFEP), 2019, alerta sobre la situación de la minería estatal, y recomienda medidas prioritarias para COMIBOL y sus filiales. Algunos problemas identificados son: falta de control de los activos fijos, elevada carga social, deudas y que tiene demasiados problemas legales. Según este reporte las filiales no funcionan en forma independiente y son parte de COMIBOL como “unidades de negocios”, con excepción de la fundición de Vinto. Constata que “el resultado económico acumulado desde 2014 a 2018 es de -620,47 millones de bolivianos” (\$us 89 millones). Indica que “Comibol no tiene una estructura de corporación, ni el estatus de filiales para las empresas...” (pp. 215-219)

Otro problema que anota este informe es la concentración en un solo sistema de la información financiera de Huanuni, Colquiri, Coro Coro, Karachipampa y de la propia corporación, lo que no permite identificar resultados individuales. El sistema contable (Anita) es muy antiguo e inadecuado. “Utiliza el NIT de la Comibol para todas las filiales, incluida la Empresa Metalúrgica Vinto, sin embargo, estas empresas tienen una administración independiente”.

## **Empresa Minera Huanuni**

Es la principal mina de estaño del país. Al volver a la administración de COMIBOL (desde octubre de 2002 con aproximadamente 1.000 trabajadores, debido a un grave enfrentamiento entre trabajadores asalariados y cooperativistas), se decidió incrementar a 5.000 trabajadores; los nuevos contratados en su gran mayoría cooperativistas, engrosando un sindicato con tanto poder que lograron exorbitantes incrementos salariales, bonos, precios de contrato, mitas extra etc.

En mayo de 2013 el Gobierno advirtió sobre una quiebra. Indicó que los trabajadores en Huanuni ganaban de Bs. 15.000 a Bs. 50.000 y planteó la revisión de la escala salarial; denunció que hay trabajadores que reciben entre Bs. 30.000 y Bs. 50.000, citando los casos del trabajador Jaime Choque con un aguinaldo de Bs. 52.979 y del entonces secretario ejecutivo de la COB Juan Carlos Trujillo con Bs. 32.000. También reveló que la planilla de sueldos casi se duplicó entre 2007 y 2012<sup>24</sup>.

El entonces ministro de Minería Mario Virreira dijo que el 56 por ciento de los trabajadores estaba en interior mina y el 44 por ciento en exterior, y que los beneficios sociales (jornales, dominicales, bonos de antigüedad, contratos por convenio, sobretiempos, feriados, bono escolar y recargos nocturnos) hicieron que los salarios de Bs. 3.500, 4.000 y 5.000 se incrementaron hasta Bs. 25.000 o 30.000. También reveló que 431 trabajadores percibían salarios entre Bs 15.000 y Bs 50.000 y que los 53 dirigentes declarados en comisión ganaban entre Bs 15.000 y Bs 30.000. También dijo que Huanuni debía al Estado \$us. 50 millones y a COMIBOL \$us. 61,7 millones por impuestos. También se dio a Huanuni varios fideicomisos, aunque se ignora cuánto se amortizó y en qué medida las amortizaciones están incluidas en los costos.

El costo mensual promedio de labor entre 2006 (con 1,000 trabajadores), que era de \$us. 0,78 millones, y representaba el 52 por ciento del costo mina, subió en 2012 (con 5.000 trabajadores) a \$us. 8,09 millones; vale decir, más de 10 veces, significando el 75 por ciento del costo mina. Rebajando el costo de labor 1 millón de dólares /mes (12 millones/año) los trabajadores todavía hubieran estado muy bien pagados, y la situación económica de Huanuni hubiera mejorado notablemente. Al final no se modificaron las ventajas salariales, pero se fue disminuyendo el personal, Al parecer actualmente la planilla es de 3.500 trabajadores.

---

<sup>24</sup> EJU.TV, 15/05/13: "Gobierno denuncia que hay trabajadores que tienen aguinaldos entre 30 mil a 50 mil bolivianos"

El cuadro que sigue muestra las producciones mensuales promedio en toneladas métricas finas (TMF) y los precios en dólares por libra fina (\$us/LF) de estaño entre 2006 y 2020. Los precios entre 2001 y 2005 fueron sumamente bajos: 2,03, 1,84, 2,08, 3,77 y 3,48 \$us/LF, respectivamente.

**Cuadro 1. Producción y precios de estaño (TMF; \$us/LF)**

Año	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2019	2019	2020
Prod.	320	625	665	<b>831</b>	813	807	765	647	709	715	<b>538</b>	701	596	589	456
Prec.	<b>3,97</b>	6,59	8,38	6,15	8,80	<b>11,79</b>	9,54	10,11	9,92	7,25	8,13	9,11	8,45	8,45	7,78

Fuente: Elaboración propia con datos de varias fuentes.

Negrilla: Precios y producciones (desde 2007) máximos y mínimos

Hay que subrayar que la producción no guarda relación con el incremento de personal. Llegó a su tope en 2009 y empezó a disminuir con altibajos, lo que sugiere un agotamiento del yacimiento. Por otra parte, la ley de concentrados bajó de 61,0 por ciento en 2006 a 42,2 por ciento en 2014 (no hay datos posteriores).

La decisión de la construcción del Ingenio Lucianita para tratar 3.000 toneladas por día (tpd) es de no creer, tratándose de una mina de más de un siglo de antigüedad en vías de agotamiento, que apenas abastecía a su ingenio con 1.200 tpd. Tampoco se tomó en cuenta la geometría del yacimiento (área de trabajo más grande en los niveles superiores), si existen parajes suficientes para incrementar el mineral rajado en 2,5 veces, y considerando que los nuevos trabajos se realizan por debajo de la superficie, la ventilación será más difícil para un personal que irá en ascenso, y es necesario bombear agua que aumentará en profundidad. Además, cuando se incrementa el tonelaje, siempre baja la ley de cabeza, ocasionando que bajen la ley de los concentrados y la recuperación.

La inversión por la construcción del ingenio de dudosa eficiencia, los gastos en supervisión, construcción del dique de colas e infraestructura eléctrica y provisión de agua, podrían estar por los \$us. 70 millones, un monto que difícilmente será pagado. Inaugurado el nuevo ingenio el 5 de febrero de 2015, varios intentos de ponerlo en funcionamiento fracasaron, hasta que pasados más de 6 años, finalmente el 27 de julio de 2021 pudo arrancar uno de los dos módulos de 1.500 tpd cada uno. Esperamos ver pronto sus resultados, desde luego, siempre y cuando sean publicados.

Las reservas de estaño, al 31 de diciembre de 2014, alcanzaron a 7.597.516 toneladas que luego bajaron a 5.068.545 toneladas al 31 de diciembre de 2017, vale decir que bajaron en aproximadamente 2,5 millones de toneladas. Con estas cifras, las reservas de 2017 tratando 1.500 tpd durarían 11,2 años y para 3.000 tpd durarían 5,6 años. No se tiene información de las reservas de los últimos dos años.

Diversas fuentes de información indican que en 2014 la empresa tuvo un resultado deficitario, lo mismo que en los años 2016, 2018, 2019 y con seguridad 2020. Por lo anterior, solo una auditoría externa sería podrá establecer la salud financiera de Huanuni y de las otras operaciones mineras estatales. A junio de 2021, la deuda de Huanuni al Fondo para la Revolución Industrial Productiva (Finpro) era de 250 Mbs (35,9 M\$us).

### Empresa Minera Colquiri

Luego de la rescisión de contrato con Glencore en junio de 2012, COMIBOL volvió a operar esta mina. Produce estaño y zinc. Glencore tenía algo menos de 500 trabajadores a los que, ya con COMIBOL al mando, se incrementaron 776 cooperativistas, sumando unos 1.276 trabajadores. Glencore solo producía estaño en Colquiri, pero sus producciones de zinc en conjunto consideraban a Colquiri, Bolívar y Porco. El detalle de producciones (TMF) y precios del zinc (\$us/LF) es como sigue.

**Cuadro 2. Producción de estaño y zinc y precios del zinc**

Año	Producción Sn		Producción Zn Colquiri	Precio Zn
	Glencore	Colquiri		
2010	1.856			0,98
2011	2.229			0,99
2012	1.359	1.072	4.434	0,88
2013		3.312	14.679	0,87
2014		3.925	12.992	0,98
2015		4.230	15.700	0,87
2016		<b>4.231</b>	<b>15.856</b>	0,95
2017		3.753	15.233	1,31
2018		3.476	14.997	<b>1,33</b>
2019		3.355	13.966	1,16
2020		2.961	11.499	1,03

Fuente: Elaboración propia con datos de varias fuentes.

Negrilla: Producciones y precio máximos

Llama la atención que las mayores producciones de estaño y zinc se dieron en 2016 y luego comenzaron a bajar, a pesar de que se aumentó el tonelaje tratado; un signo inequívoco del agotamiento del yacimiento. Glencore trataba 1.000 tpd, que fue ascendiendo paulatinamente hasta 1.300 tpd, lo que se tradujo en menores leyes de cabeza de estaño y zinc y, por consiguiente, menor ley de concentrados y menor recuperación. Datos de diciembre de 2016 muestran concentrados de zinc de 47,9 por ciento, que bajaron a 44,9 por ciento en marzo de 2019. Por estos concentrados Colquiri debe recibir menos del 40 por ciento de su valor de venta.

La proyección de reservas a 2020 era de 3.058.606 toneladas con 1,81 por ciento Sn y 7,50 por ciento Zn, que con un tratamiento de 1.300 tpd duraría 7,8 años y con 2.000 tpd duraría 5,1 años. En junio de 2016 se indicó que en la gestión 2015 se perforaron 11 taladros con 3,300 metros aproximadamente, con lo que se habrían descubierto 3 nuevas vetas. Su gerente David Moreira dijo 'Hay buenos resultados, no tienen mucho contenido de estaño, pero tiene más zinc. En la actualidad, el zinc no nos trae mucho beneficio ...'<sup>25</sup> (el zinc tiene menor precio que el estaño y sus costos de fundición y realización son mucho mayores). A junio de 2021 la deuda de Colquiri al Fondo para la Revolución Industrial Productiva (FINPRO) era de Bs. 191 millones (\$us. 27,4 millones).

Sin tener suficientes reservas que garanticen un tiempo adecuado de trabajo para amortizar las fuertes inversiones, el 12 de abril de 2019 se adjudicó la construcción del ingenio de 2.000 tpd a la empresa Carlos Caballero por \$us. 72,3 millones, y la supervisión a Therconsult por \$us. 2,3 millones. A ello deberá añadirse el costo de las 2 chimeneas de ventilación (que ya sufrió un fracaso con el contrato de 20 de diciembre de 2015 con la empresa Constructora Río Tinto S.A.) de unos \$us. 10 millones; el winche para extraer mineral de los niveles -470, -535 y -600, de \$us. 5 millones; el dique de colas, de alrededor de \$us. 10 millones; además del costo de servicios de agua y energía eléctrica; ¿el diseño del nuevo ingenio habrá considerado para su flujograma el cambio de mineralización en profundidad? Con todos estos ítems, la inversión total estaría por los \$us. 100 millones.

Existiendo observaciones al actual rendimiento operativo de Colquiri, y más aún a la construcción del nuevo ingenio; cuyo incremento del tonelaje tratado acortará la vida del yacimiento, disminuirá las leyes de cabeza con sus efectos explicados y el lógico cambio de mineralización en profundidad (más zinc que estaño), impactará negativamente en el desempeño económico de esta operación. Consecuentemente,

---

<sup>25</sup> Ministerio de Minería y Metalurgia, 14/06/16: "Colquiri descubre tres nuevas vetas de minerales", <http://mineria.gob.bo/noticias/noticias.php?id=284>

Colquiri y COMIBOL tienen la obligación de justificar las decisiones tomadas. No puede repetirse el fracaso del ingenio Lucianita en Huanuni.

### **Empresa Minera Corocoro**

El alto precio del cobre y la existencia de reservas en desmontes y relaves, indujeron a COMIBOL a instalar una planta hidrometalúrgica, a un costo de \$us 18,7 millones, inaugurada el 27 de octubre de 2009. Cuenta con 300 trabajadores, y produce láminas de cobre catódico de 99,99 por ciento de pureza. Se proyectó inicialmente una producción anual media de 3.250 TMF de cobre, para luego subirla a 5.250 TMF. Se concibió industrializar su producto elaborando alambro de cobre, lo que no ocurrió, probablemente por la bajísima producción. El mineral de desmontes y relaves se agotó rápidamente, por lo que la planta trata mineral extraído de mina.

Como se aprecia en el cuadro 3, la producción de esta planta ha ido subiendo. El promedio de los tres últimos años es de 2.085 toneladas, el 65,1 por ciento de lo inicialmente proyectado.

**Cuadro 3. Producciones y precios de cobre metálico (TMF; \$us/LF)**

<b>Año</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Total</b>
Prod.	895	1.026	913	1.276	1.815	1.789	1.940	1.767	2.026	2.221	2.008	17.678
Precio	3,42	4,00	3,61	3,32	3,11	2,48	2,21	2,80	2,96	2,72	2,80	

Fuente: Elaboración propia con datos de varias fuentes.

Probablemente este es el único proyecto de COMIBOL que está funcionando regularmente. El precio del cobre, entre enero a agosto de este año dio un promedio de 4,16 \$us/LF, lo que mejorará la situación económica de esta pequeña planta.

### **Empresa Metalúrgica Vinto**

Esta fundición de estaño empezó a operar en 1971 como Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF). Debido a su mal manejo, entre 1980 y 1985 acumuló pérdidas por \$us. 354 millones. El DS 21060 (de 29 de agosto de 1985) dispuso la disolución de ENAF, y su traspaso a COMIBOL; su pasivo se transfirió al Tesoro General de la Nación. Desde entonces se la denominó Empresa Metalúrgica Vinto (EMV). Su reestructuración hizo posible que obtuviera utilidades desde 1989 hasta 1999,



cuando fue adquirida por Allied Deals, que luego la vendió a COMSUR en 2002, para ser nacionalizada en 2007,

Se compró el horno Ausmelt más pequeño, con capacidad anual de producción de 18.000 toneladas de estaño metálico, y un costo total de \$us. 40 millones. Este moderno horno en 4 m<sup>2</sup> hace el trabajo de 4 hornos reverberos y 2 fumings en un área de 230 m<sup>2</sup>. Empezó a operar el 5 de febrero de 2015.

**Cuadro 4. Producciones de estaño metálico (TMF)**

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
10.960	11.241	11.306	11.734	12.039	<b>13.038</b>	12.601	11.331	11.476	7.103

Fuente: Anuarios Estadísticos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

En 2016 produjo un máximo de 13.038 TMF, y bajó a 11.476 TMF en 2019, lo que aumentó bastante su costo unitario de tratamiento y provocó pérdidas. Nunca alcanzará su capacidad máxima porque por el agotamiento de los yacimientos cada vez se produce más concentrados de baja ley, los cuales son tratados en la fundición particular Operaciones Metalúrgicas S.A. (OMSA).

Vinto tiene aproximadamente 500 trabajadores. En el vecino Perú, una fundición con horno Ausmelt con capacidad de 40.000 TMF operó con 220 trabajadores.

Es curioso que a pesar de que la EMV siempre publicó elevadas utilidades, a junio de 2021 la fundidora debía al FINPRO Bs. 114 millones (\$us. 16,4 millones}, por el horno Ausmelt, que debió cancelarse en 2019 por el Ausmelt. También se informó que la EMV debía por provisión de concentrados a las empresas Huanuni y Colquiri, a cooperativistas, comercializadores, y otros acreedores, un monto de \$us. 98 millones<sup>26</sup>. Algunos productores enviaron parte de sus concentrados de estaño a fundiciones del exterior.

La historia se repite, la EMV requiere una reestructuración que será facilitada por las ventajas del horno Ausmelt, que permite trabajar con mucho menos personal.

---

<sup>26</sup> Página Siete, 14/05/20 "Metalúrgica Vinto arrastra deuda de \$us 98,2 millones"

## Empresa Metalúrgica Karachipampa

Esta fundición de plomo-plata se terminó de construir en 1984, No funcionó por falta de concentrados, a pesar de ser muy pequeña. Su tamaño por la economía de escalas no la haría rentable.

Su producción anual proyectada para un tratamiento de 51.131 toneladas fue de 194 TMF de plata y 21.691 TMF de plomo. Por la elevada producción de estos concentrados en la mina San Cristóbal, se la reacondicionó a un costo de \$us 25 millones y se dio \$us. 50 millones para la compra de concentrados. Empezó a funcionar el 3 de enero de 2013, pero de inmediato surgieron problemas en el turboexpansor de la planta de oxígeno. Varias empresas intentaron arreglar el desperfecto, hasta que el 15 de julio 2014 se encendió el horno Kivcet. Luego surgieron más problemas hasta con el horno Kivcet. Karachipampa tiene 238 trabajadores.

Desde su inauguración, la planta paró más de 34 meses (sigue parada) por múltiples desperfectos y trabajó 5 meses a muy baja capacidad. Las enormes pérdidas por falta de producción y por el menor valor (menores precios) de concentrados comprados, además de los errores congénitos que arrastra, sugieren un fracaso en el empeño por hacer funcionar esta controvertida planta. Con relación a las producciones anuales proyectadas, el cumplimiento del plomo fue del 2,1 por ciento y de la plata 2,3 por ciento.

### Cuadro 5. Producción de plata y plomo metálicos (TMF)

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	Prom.
Plomo	0	0	181	1.066	1.160	544	462	171	3.584	448
Plata	0,53	0,62	0	8,05	9,02	6,13	7,49	4,14	35,98	4,50

Fuente: Anuarios Estadísticos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

## Fundición de bismuto de Telamayu

El incremento del precio del bismuto que en 2007 alcanzó el máximo histórico de 13,80 \$us/LF, llevó a COMIBOL a reacondicionar la fundición de bismuto de Telamayu (entre 1972 y 1979 produjo un promedio anual de 443 TMF de bismuto metálico). La fundición empezó a operar el 2008.

**Cuadro 6. Producciones de bismuto metálico (TMF; \$us/LF)**

Año	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Prod.	92	73	0	31	9	9	125	19	42	0	20	0	0	428
Precio	11,24	7,52	8,39	11,23	9,63	8,43	10,66	6,12	4,30	4,77	4,40	3,02	2,62	

Fuente: Anuarios Estadísticos del Ministerio de Minería y Metalurgia.

La capacidad proyectada de producción fue de 1 TMF de bismuto metálico por día, más o menos 340 TMF por año. El promedio para el período es de 33 TMF/año, vale decir el 9,7 por ciento de lo proyectado. El precio comenzó a bajar desde el 2015, lo que no resulta atractivo para su producción, lo cual se ha reflejado en las producciones nulas de 2019 y 2020.

### **Conclusión**

Todas las operaciones requieren con urgencia auditorías técnicas, económicas y ambientales, para tener la realidad de estas empresas, que no pueden trabajar continuamente con cifras en rojo, que luego conducen a una erogación permanente de recursos por parte del gobierno nacional. Estas auditorías deberían ser la base para determinar en cada caso la conveniencia o no de la continuidad de operaciones o bien para iniciar procesos de reingeniería institucional.

Personalmente no descartaría que COMIBOL se ocupe únicamente de administrar contratos transparentes, adjudicados mediante licitación pública, sin cláusulas de confidencialidad. Así la participación de COMIBOL arrojaría beneficios económicos y sociales, que hoy en día no se dan. Y en todo caso, se evitarían mayores pérdidas para las alicaídas finanzas públicas<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Por la nacionalización de las fundiciones de estaño y antimonio, la rescisión unilateral del contrato de la mina Colquiri y por 161 toneladas de concentrados de estaño que tenía almacenados, Glencore inició en 2016 una demanda contra el Estado de Bolivia ante la Corte Permanente de Arbitraje por \$us. 778,2 millones. Esta demanda está pendiente de resolución.

# El ingenio de San Buenaventura o la industrialización fracasada

H. Ernesto Sheriff<sup>28</sup>

La empresa Azucarera San Buenaventura (EASBA) resume todos los errores derivados de la improvisación y la falta de visión con que fueron concebidas las empresas públicas a partir del año 2006. En este artículo analizamos el contexto bajo el cual fue creada EASBA, la visión de industrialización e integración subyacente al proyecto y, finalmente, el estado crítico actual de esta empresa.

## Contexto histórico

EASBA es uno de los primeros proyectos encarados por el gobierno del MAS en su objetivo de expansión de empresas públicas, especialmente en el rubro productivo. La intención de desarrollar la producción de caña de azúcar en el norte de La Paz, en las inmediaciones de San Buenaventura, es un viejo anhelo que fue tratado en diversas ocasiones a partir del Plan Bohan de 1942. En algunos casos se trataba de iniciativas privadas que proponían discutir la pertinencia de establecer un polo de desarrollo en el norte paceño basado en la refinación de azúcar a partir de producción de caña en dicha zona. En otros casos, en contraposición a la marcha al oriente que proponía el Plan Bohan, se discutía de manera recurrente la necesidad de promover el desarrollo empresarial y productivo en el departamento de La Paz; por lo tanto, se generaron estudios de diversa índole, con mayor o menor sustento técnico y con un creciente componente político que obnubilaba un tratamiento profesional de dicho anhelo.

Las iniciativas para desarrollar el norte del departamento de La Paz datan de los años 70. La Corporación Regional de Desarrollo de La Paz (CORDEPAZ) se creó el año 1971 con tres estrategias de producción: i) La creación de un polo de desarrollo regional en torno a una industria azucarera ubicada en el municipio de San Buenaventura; ii) La construcción de una represa hidroeléctrica; iii) La exploración y explotación de recursos hidrocarbúricos.

Así, el llamado proyecto de San Buenaventura era una bandera política; un tema infaltable en las propuestas electorales, especialmente de aquellas tendencias que superponían lo político a lo técnico. No es sorpresa, entonces, que corrientes

---

<sup>28</sup> Economista, docente universitario, ex director de la Dirección de Análisis Productivo (DAPRO), Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

populistas como CONDEPA en la década de 1990 enarbolan nuevamente el tema del ingenio azucarero de San Buenaventura.

Al tiempo que crecían las corrientes populistas en Bolivia, también crecía la preocupación por el desarrollo sostenible. El norte de La Paz fue tema de debate entre aquellos que lo veían como el futuro del desarrollo económico paceño y aquellos que lo veían como la reserva ecológica más importante después del Amazonas. Nacieron así importantes corrientes impulsando la creación de reservas naturales y reservas indígenas, al tiempo que irrumpía un nacionalismo populista que habría de derivar en una masiva concentración de la actividad económica en el Estado, la multiplicación irrestricta de empresas públicas y el predominio del dogma sobre la ciencia. Bajo tales circunstancias el proyecto de San Buenaventura fue apropiado por el gobierno del MAS.

En noviembre del 2006, mediante la Ley 3546 se declara Prioridad Nacional la construcción del Complejo Agroindustrial de San Buenaventura, teniendo como base la implementación del Ingenio Azucarero, para la producción de azúcar y alcohol etílico.

En septiembre del 2010, mediante Decreto Supremo 637 se crea la Empresa Azucarera San Buenaventura (EASBA), como Empresa Pública Nacional Estratégica, que tiene como objetivo "la producción de caña de azúcar, así como la producción y comercialización de azúcar y sus derivados, para incentivar la producción nacional con valor agregado en procura de la soberanía y seguridad alimentaria."

### **La visión**

El rol que habría de jugar cualquier proyecto a ser instalado en San Buenaventura sería indudablemente el de un impulsor de la integración económica y de la diversificación productiva. Cualquiera fuese el proyecto habría de generar empleo en la fase de producción y en las obras de infraestructura, especialmente caminera. Sin embargo, en todo proyecto siempre se visualizan los beneficios (financieros, económicos o sociales), pero, en este caso, se implementó un proyecto que no recogía ningún elemento mínimo de razonamiento económico que permitiese cumplir con el rol integrador y productivo enunciado. Por el contrario, se creó una instancia empresarial pública desconectada de la propia realidad del sector y de la región, reduciendo los beneficios a muy corto plazo, con la generación de empleo transitorio a partir de la construcción de la planta ya que operativamente el proyecto no está impactando.

San Buenaventura se encuentra en la antesala de la zona amazónica de Bolivia; por un lado, es la puerta de ingreso a un territorio desconocido hasta el día de hoy, ya que Bolivia prácticamente termina pocos kilómetros más al norte en las inmediaciones de Ixiamas. Por otro lado, se encuentra en la única zona donde es posible concebir una agroindustria masiva y competitiva. Al Sur se tiene una tierra

dominada por cooperativas auríferas y la creciente presencia del minifundio. Al este se tienen las planicies de benianas y al norte, los grandes bosques cuya degradación es palpable año a año. Al Oeste están las grandes reservas naturales e indígenas.

Así, se construyó una planta sin tener asegurada la producción, sin tener mercado para el proyecto, sin visualizar el efecto en el mercado nacional, anteponiendo a los anhelos de la región el cortoplacismo político de romper un oligopolio que supuestamente existe en el mercado cruceño.

### Deuda impagable

EASBA ha desarrollado sus operaciones en un entorno administrativo casi inexistente que, sumado al diseño de un proyecto irrelevante desde el punto de vista empresarial, determina que de manera estructural la empresa esté incapacitada de pagar la deuda contraída para la implementación del proyecto. Es más, en las condiciones actuales la empresa está imposibilitada de pagar ningún porcentaje de la deuda. A pesar de que no se efectuaron amortizaciones y la empresa buscó (y consiguió) reiteradamente decretos que pospusieron una y otra vez el pago de sus obligaciones, el servicio de la deuda es impagable tanto en capital e incluso intereses. Esto se aprecia en el cuadro siguiente.

<b>DETALLE DE CRÉDITOS</b>					
(Expresado en Millones de Bolivianos)					
DETALLE	2016	2017	2018	2019	2020*
Monto Autorizado	1.832,35	1.832,35	1.832,35	1.867,35	1.867,35
Desembolsado	1.664,60	1.821,55	1.832,35	1.832,35	1.832,35
Amortizaciones	0,00	0,00	0,00	20,80	20,80
Intereses			10,61	4,28	4,89
Saldo	1.664,60	1.821,55	1.832,35	1.811,55	1.811,55

Fuente: DAPRO – MDPyEP (2020)<sup>29</sup>

EASBA no dispone de un sistema de información contable y empresarial, que le permita tomar decisiones estratégicas, al extremo de que no se tiene un costo real. Tampoco se sujeta al concepto de balance auditado en las empresas públicas, lo que implica un nulo control social sobre sus cuentas y manejos.

La empresa fue creada con aporte de capital del Estado, que financió inicialmente la inversión fija, más no el capital de operaciones. Esta des cobertura patrimonial ha

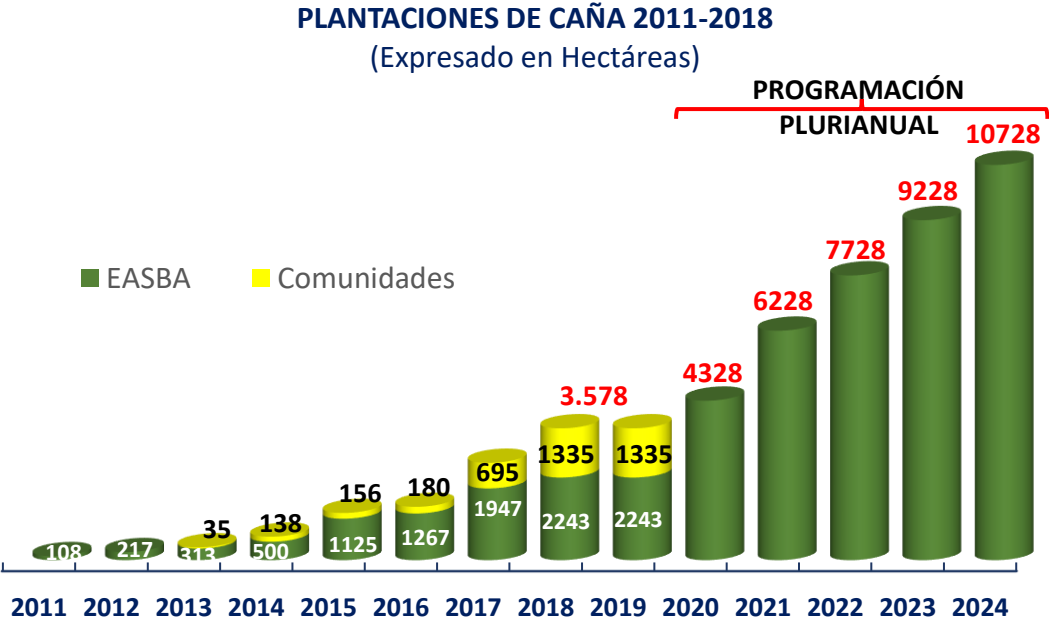
<sup>29</sup> DAPRO. Estrategia de Reflotamiento Empresarial de Largo Plazo de EASBA. MDPEyEP. 2020.

provocado pérdidas desde el inicio, llevando rápidamente a la empresa a una quiebra técnica. Cabe destacar, sin embargo, que la empresa es incapaz de generar utilidades aun cuando tuviese un amplio capital de operaciones. Se ha llegado al extremo que tuvo que contraer préstamos para pagar sus intereses y su propio capital de operaciones.

Al igual que muchas empresas públicas de reciente creación, EASBA está sobredimensionada, con precios y tamaño en el mercado totalmente ajenos a la realidad actual. Los costos de inversión tales como depreciaciones y servicio de la deuda, se constituyen en un peso desproporcionado en relación con sus ventas, conduciendo de manera automática a un estado de quiebra permanente.

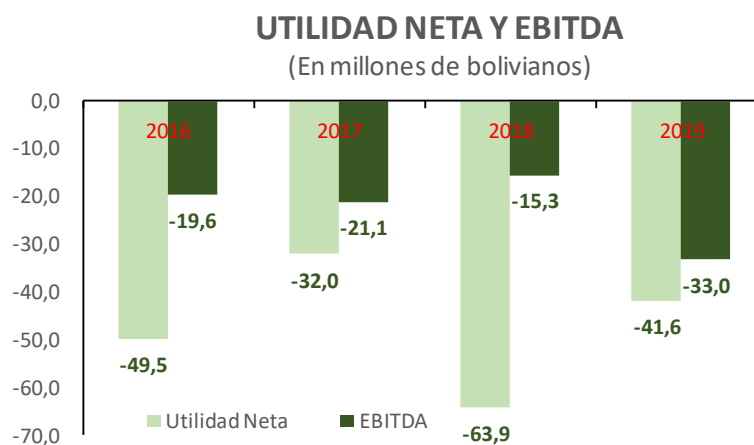
**Producción primaria deficitaria**

Los niveles de producción se encuentran a menos del 40 por ciento de los que la misma empresa proyectó. A pesar de la importancia de la producción azucarera en la región y de la creciente presencia de comunidades en los aportes de materia prima, las posibilidades de expansión de la producción son más factibles en zonas del Departamento del Beni, como Rurrenabaque, que en la región de San Buenaventura, a menos que el gobierno piense irrumpir en las reservas naturales e indígenas.



## Mientras más vende, más pierde

EASBA ha caído fácilmente en la trampa en la que cayeron casi todas las empresas públicas de reciente creación: un importante porcentaje de sus ventas depende de las compras del propio Estado. Ya sea como parte del subsidio o por compras directas del sector público, ello constituye un impuesto indirecto a todos los ciudadanos bolivianos ya que, en última instancia, pagan el déficit de la empresa un precio superior al del mercado. Como este pseudo impuesto no es apropiado por la empresa, entonces ni siquiera ayuda a mostrar unas mejores cifras contables y financieras.



Fuente: DAPRO – MDPEyEP (2020)

La empresa tiene un margen negativo. Lo que implica que mientras más vende, más pierde; fuera del hecho de que sus ventas están muy por debajo de su capacidad productiva. El margen se situó en 2018 en -234 por ciento. En ese contexto, probablemente sea lo más racional vender lo menos posible, tal como trató de hacer la empresa, mostrando niveles de rotación que apenas alcanzan el 1.80 por ciento en 2018. La multiplicación de ambos da como resultado la pérdida observada.

Existen algunos problemas “menores” como la inadecuada legislación laboral aplicable a una empresa pública productiva; la no consolidación del derecho propietario y la asignación consiguiente de las inversiones efectuadas.



## Indicadores financieros de EASBA

Ratio	2014	2015	2016	2017	2018
ROA	-2.74%	-2.57%	-2.64%	-1.55%	-4.21%
Margen	-3816.01%	-7292.45%	-439.24%	-75.40%	-234.42%
Rotación	0.07%	0.04%	0.60%	2.06%	1.80%
Días de existencias	1,337.44	1,382.75	30.85	4.55	354.05
Cobertura de cargas financieras	-3.39	-3.17	-3.06	-1.78	-2.67
Deuda (\$us.)	191,821,837	229,473,793	246,451,514	271,108,321	274,940,406
Coeficiente de solvencia	-2087.64%	-1452.19%	-1070.85%	-798.37%	-693.91%
Deuda / pasivo total	105.03%	107.40%	110.30%	114.32%	116.84%
Indicador global Z1 (debe estar entre 1.8 y 3)	1.11	1.01	0.93	0.96	0.77
Apalancamiento	-25.73	-17.79	-12.88	-10.90	-8.16
Costo promedio de la deuda (i)	0.77%	0.75%	0.78%	0.76%	1.35%

Fuente: DAPRO – MDPEyEP (2020)

La ineficiencia de la empresa también se traduce en existencias sobredimensionadas. Baste anotar que, en 2018, la empresa tuvo 354 días en existencias, prácticamente un año entero de ventas.

### Conclusiones

- Los indicadores financieros muestran que EASBA no tiene capacidad de flujo positivo ni en el corto ni en el largo plazo. Para la gestión 2019 sus estados financieros preliminares reflejan un estado aún más calamitoso.
- La empresa registra un nivel de inversión, y de deuda, que son desproporcionados en relación con sus posibilidades productivas y de mercado. Todas las simulaciones de flujos financieros muestran que EASBA requiere más de 50 años para poder pagar su deuda, y eso en los escenarios más optimistas.
- Los indicadores de desempeño reflejan también una administración altamente ineficiente, que no ha logrado siquiera asegurar un margen positivo, mientras que la gestión de la logística envuelta en el proyecto deriva en negligencia.

- EASBA enfrenta tres problemas estructurales: (1) alto endeudamiento que proviene no sólo de inversiones directas en maquinaria e instalaciones sino también inversiones en desarrollo rural (habilitación de tierras) e infraestructura caminera; (2) precios de venta inferiores a los proyectados en su proyecto inicial en casi 30 por ciento; (3) bajos rendimientos y altos costos de producción emergentes de la posición geográfica.
- De hecho, la empresa no puede hacer frente siquiera a sus obligaciones financieras de corto plazo. Tomando en cuenta que los fondos que financiaron la inversión (y las pérdidas) son del Estado, queda claro que el desempeño actual y el colapso probablemente inminente de esta empresa tendrán efectos macroeconómicos negativos.
- Tal vez sus únicas posibilidades futuras se centran en una drástica reducción de deuda (una suerte de “perdonazo”) y en una operación de salvataje financiero, con participación de capital privado. La pregunta es si algo así vale la pena intentarlo. Y si no sería más sensato y racional comenzar por sincerar la situación ruinososa de la empresa.

# Teleférico y PumaKatari en la cuerda floja

Jaime Aliaga<sup>30</sup>

Recientemente, el gerente de Mi Teleférico, Sergio Choque, reconoció que esta empresa pública de transporte por cable tiene pérdidas acumuladas de varios años y que, de las 10 líneas existentes, solo 4 son rentables<sup>31</sup>. Anunció medidas para revertir su balance deficitario, como un recorte del 10 por ciento de personal y un nuevo financiamiento gubernamental a través de un fideicomiso por 47 millones de bolivianos. Sin embargo, sus declaraciones confirman que Mi Teleférico afronta una situación delicada y que eventualmente podría estar en riesgo el futuro de sus operaciones.

También el alcalde paceño Iván Arias, ante recurrentes reclamos de los usuarios por la reducción de frecuencias en el servicio de los buses PumaKatari, ha admitido un cuantioso déficit de la empresa La Paz Bus y una “subvención insostenible” del 90 por ciento para el Gobierno Municipal<sup>32</sup>.

Estos hechos ponen sobre el tapete la discusión acerca de la rentabilidad tanto económico-financiera como social de estos nuevos servicios de transporte público, que, sin duda, cuentan con apoyo y simpatía de los habitantes de La Paz y El Alto.

## Los números rojos de Mi Teleférico

La transportadora por cable atraviesa una crisis; esto es indudable. El balance general de Mi Teleférico, publicado en el Sistema de Gestión Pública (SIGEP), revela que la estatal reportó en 2020 una pérdida de -354,7 millones bolivianos, superior a la cifra negativa de -184 millones de bolivianos de la gestión 2019.

Los ingresos por la prestación del servicio disminuyeron de Bs. 262 millones a Bs. 101 millones, un 61,4 por ciento menos, según indican los datos publicados en la Memoria de la Economía 2020, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

---

<sup>30</sup> Ingeniero Metalúrgico, máster en Administración de Empresas, ex superintendente de Transportes.

<sup>31</sup> Página Siete, 12 y 17 de septiembre de 2021.

<sup>32</sup> Erbol: “Arias dice que el PumaKatari tiene una subvención ‘insostenible’, pero asegura que no va a desaparecer”, 16/12/2021, <https://erbol.com.bo>

Por otra parte, los egresos subieron de Bs. 352 millones en 2019 a Bs. 456 millones en 2020.

Los 4.500 millones de bolivianos o más (casi 650 millones de dólares) que figuran como inversión de capital en el Balance de 2018, así como el cuantioso déficit que a fines de esa misma gestión ascendía a -550 millones de bolivianos (acumulados desde gestiones anteriores), dan cuenta que el proyecto tal vez no pueda repagarse por sí solo, dentro de la vida útil de los equipos principales.

Como muchas empresas de transporte público en el mundo, y peor aún en el escenario crítico que sus indicadores muestran, Mi Teleférico tiene grandes dificultades para consolidarse como un servicio público rentable y sostenible.

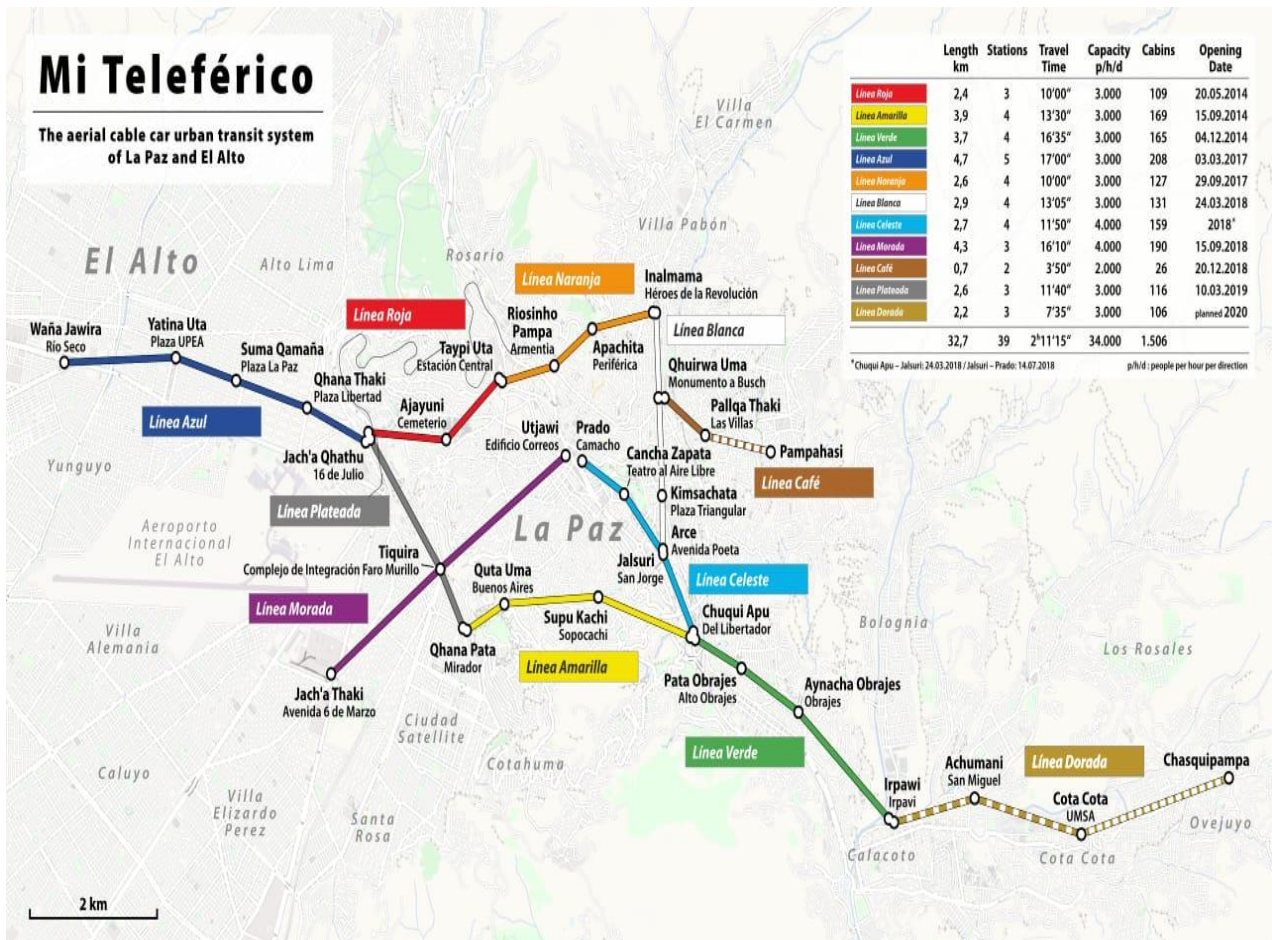
Sucede algo similar con La Paz Bus. Aunque, en su caso, la inversión no es tan grande como sí lo es en el sistema transporte por cable. Tras haber sufrido un delincuencial atentado durante la crisis política de 2019, la cantidad de buses ha disminuido, socavando la frecuencia del servicio, Sin embargo, el problema más serio para la empresa es la caída de sus ingresos y una elevada subvención municipal aparentemente difícil de mantener. Según los datos revelados, los egresos económicos del servicio, desde 2011, ascienden a Bs. 1.001 millones, mientras que los ingresos suman Bs. 122 millones. El déficit, tomando en cuenta la inversión, sería de Bs. 879 millones; en tanto que, sin inversión, llegaría a Bs. 515 millones<sup>33</sup>.

### **Capacidad ociosa**

Según las cifras que se conocen la capacidad de transporte llega a 31 mil pasajeros por hora, en una dirección. Significa que la capacidad de transporte por hora en todo el sistema sería de 62 mil pasajeros, en ambas direcciones). El siguiente gráfico contiene varios datos que nos sirven como referencia para este análisis:

---

<sup>33</sup> Erbol, Ibidem.



Fuente: Información en Wikipedia

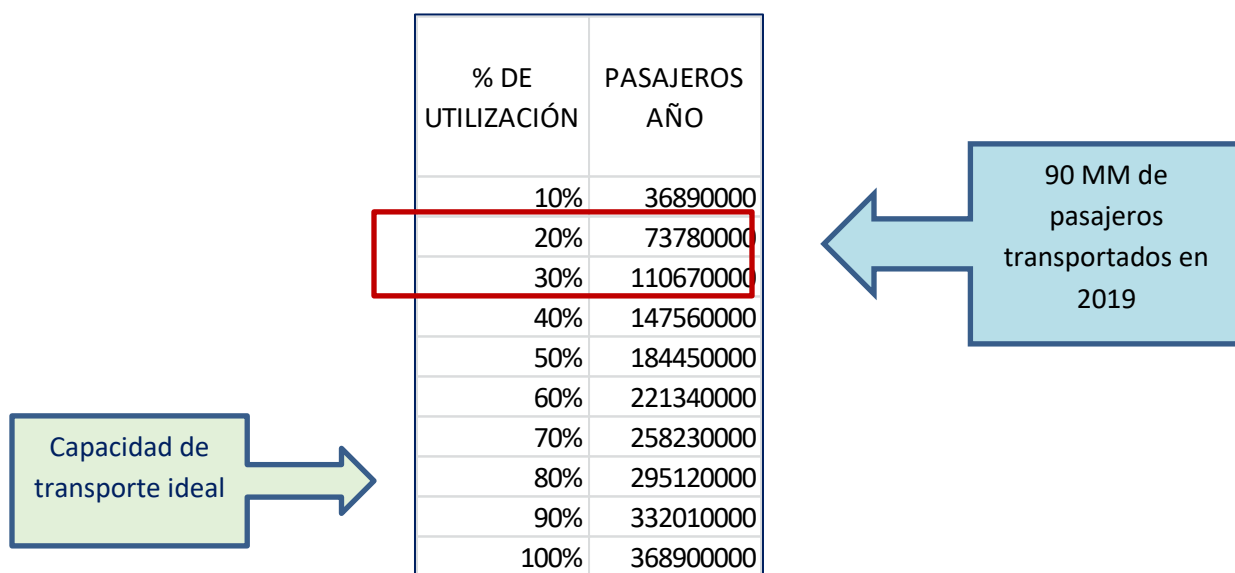
Estas cifras habría que contrastarlas con lo que sería un escenario ideal de 100 por ciento de ocupación de la capacidad instalada. Así, con 17 horas de operación, al 100 por ciento de capacidad, se podría transportar 1,05 millones de pasajeros por día, 31,6 millones por mes y 368,9 millones por año (15 días para mantenimiento por línea). Esta cantidad de pasajeros es cuatro veces más que la cantidad que la empresa reportó en 2019 (97 millones de pasajeros).

Ello quiere decir que la capacidad utilizada de las cabinas solo alcanzó, en promedio, un 25 por ciento; que es la impresión que uno tiene cuando observa como la mayoría de las líneas discurren vacías durante largos tramos del día, incluso en horas pico.

El siguiente cuadro muestra la cantidad de pasajeros por año, que resultaría al 100 por ciento de capacidad utilizada:

PASAJEROS HORA DIRECCIÓN	PASAJEROS HORA AMBAS DIRECCIONES	PASAJEROS DIA	PASAJEROS MES	DIAS AÑO UTILES (MANTENIMI ENTO)	PASAJEROS AÑO
31000	62000	1054000	31620000	350	368900000

La cantidad de pasajeros transportados por año, según la capacidad de utilización de cabinas tendría la siguiente relación:



Fuente: elaboración propia con datos del proyecto para capacidades de líneas.

Como ya se dijo, según los datos divulgados por la gerencia de Mi Teleférico, en 2019 se habría transportado algo más de 90 millones de pasajeros, o sea un promedio de 25 por ciento de la capacidad utilizada del sistema de líneas y cabinas. Con ese porcentaje, los ingresos estarían entre 168 y 262 millones de bolivianos por año, lo que explicaría el déficit de Bs. 550 millones reportados hasta la gestión 2019. Los egresos ese año estuvieron en el orden de Bs. 352 millones.

### Análisis tarifario

Siguiendo con un ejercicio hipotético, al 100 por ciento de capacidad utilizada, si la tarifa fuese de 3 bolivianos, la carrera, suponiendo que cada pasajero iría todo el tramo, cosa que no es probable ya que pasajeros pueden usar solo una estación, y suben y bajan a lo largo del tramo, tendríamos una operación que no debería ser económicamente tan ingrata.

TARIFA	PASAJEROS DIA	INGRESOS DIA al 100 %	DÍAS ÚTILES AÑO	INGRESOS AÑO
Bs. 3	1,054,000	3,162,000	350	1,106,700,000

Con Bs. 1,106.7 millones por año, la empresa probablemente no tendría los inconvenientes que anotan las autoridades, y se podrían cubrir los déficits de años anteriores. Volviendo al cuadro anterior, y aspirando únicamente al 80 por ciento de capacidad de transporte como ideal, a la misma tarifa, tendríamos el siguiente cuadro.

TARIFA	PASAJEROS DIA	INGRESOS DIA al 80 %	DÍAS ÚTILES AÑO	INGRESOS AÑO
Bs. 3	843,200	2,529,600	350	885,360,000

El ingreso obtenido, con el 80 por ciento de capacidad efectiva, de Bs. 885,3 millones por año, igualmente podrían cubrir los gastos y la empresa tendría mejor performance.

El reto está pues en subir la ocupación. ¿Como lograrlo? Me animaría a sugerir una campaña permanente de difusión de las bondades del teleférico, siguiendo el ejemplo de un sinnúmero de empresas de transporte público. Por ejemplo, el Metro de Madrid, con cerca de 100 años, sigue difundiendo las ventajas del transporte público en la radio y las redes sociales.

De cualquier manera, un elemento fundamental es el nivel tarifario. Sabemos que el transporte público es muy sensible al precio. Si una persona pudiera ir desde El Prado hacia la zona sur por únicamente 3 bolivianos (el costo de transbordo debería ser nulo dentro de un lapso razonable de tiempo) entonces el porcentaje de uso subiría notablemente. Esta es la debilidad competitiva del teleférico con relación al transporte público común: trufis y micros.

Pensando en ello, aquí hacemos un ejercicio sencillo con distintas tarifas (2 bolivianos; y 1.80 bolivianos) y con diferentes porcentajes de ocupación (100 por ciento, 80 por ciento y 50 por ciento). Los resultados se muestran en este cuadro:

TARIFA	PASAJEROS DIA	INGRESOS DIA al 100 %	DÍAS UTILES AÑO	INGRESOS AÑO
Bs. 2	1,054,000	2,108,000	350	737,800,000

TARIFA	PASAJEROS DIA	INGRESOS DIA al 80 %	DÍAS UTILES AÑO	INGRESOS AÑO
Bs. 2	843,200	1,686,400	350	590,240,000

Así, bajando la tarifa de 3 a 2 bolivianos, y con una campaña comunicacional efectiva para su uso, se puede lograr elevar los niveles de ocupación y, por tanto, de los ingresos, mejorando el balance económico-financiero de la empresa.

Si la tarifa fuese rebajada a 1,80 bolivianos, tendríamos los siguientes resultados para 100, 50 y 80 por ciento de capacidad de ocupación.

TARIFA	PASAJEROS DIA	INGRESOS DIA al 100 %	DÍAS UTILES AÑO	INGRESOS AÑO
Bs. 1.80	1,054,000	1,897,200	350	664,020,000

TARIFA	PASAJEROS DIA	INGRESOS DIA al 50 %	DÍAS UTILES AÑO	INGRESOS AÑO
Bs. 1.80	527,000	948,600	350	332,010,000

TARIFA	PASAJAEROS DIA	INGRESOS DIA al 80 %	DÍAS UTILES AÑO	INGRESOS AÑO
Bs. 1.80	843,200	1,517,760	350	531,216,000

### **Beneficios sociales**

Si se pudiera cuantificar los beneficios para los millones de pasajeros que el teleférico ofrece (seguridad, higiene, salubridad, disminución de riesgos de accidentes de tránsito e incluso de contagiosos por Covid, comodidad, etc.), más los beneficios asociados con la huella de carbono emergente del transporte público



y privado, y otras externalidades positivas, es plausible que la importancia de los déficits que arrojan Mi Teleférico y el PumaKatari pudiera relativizarse.

El siguiente cuadro expone una serie de indicadores a nivel enunciativo y no limitativo, en una escala de 1 a 5, que deberían tomarse en cuenta para valorar el impacto positivo de los nuevos servicios de transporte con respecto al transporte público tradicional.

INDICADORES DE CALIDAD Y EXTERNALIDADES	TRANSPORTE PÚBLICO PRIVADO (Minibuses)	TELEFÉRICO	PUMAKATARI
SEGURIDAD (Safety)	1	5	5
SEGURIDAD (Security)	1	5	5
ERGONOMÍA (COMODIDAD DE VIAJE Y EMBARQUE/DESEMBARQUE)	1	5	5
HIGIENE	1	5	5
RUIDOS MOLESTOS	1	5	5
SALUBRIDAD	1	5	5
CONTAMINACIÓN	1	5	3
PASAJEROS CON CAPACIDAD DISMINUÍDA	1	5	5
TRANSPORTE DE BICICLETAS	0	5	5
TRANSPORTE DE MASCOTAS COMODAMENTE	1	5	5
TIEMPO DE VIAJE	3	2	2

No es difícil concluir que los beneficios sociales (tanto individuales como colectivos) son muy superiores en el Teleférico y el Puma Katari. Sus indicadores de calidad contrarrestan ampliamente sus costos económicos.

### **Reflexión final**

El quid de la cuestión es cómo lograr que estos servicios de transporte masivo de mayor calidad resulten económica y financieramente sostenibles y que no colapsen por sus magros ingresos y los altos costos de operación y reposición de equipos, en condiciones de baja ocupación.

Claramente, este es un problema irresuelto que amenaza la continuidad de los Puma Katari e incluso quizá del teleférico. Sería muy lamentable que la población

se vea privada, en algún momento, de estos servicios, o que resienta un deterioro en su calidad que no pueda ya diferenciarlos mayormente de los otros medios transporte público (ya ocurre en el caso de los Puma) y entonces dé igual que se mantengan o se supriman.

Mi Teleférico tendría que ser una empresa bajo jurisdicción municipal o buscarse una asociación empresarial con los municipios de La Paz y El Alto. Su desafío es ser una empresa rentable, tanto económica como socialmente. Para ello es imperioso racionalizar el gasto, mejorar la capacidad de ocupación con un nuevo esquema tarifario y difundiendo las bondades de un transporte público de calidad.

Y para el caso del PumaKatari, tal vez sea necesario estudiar una fórmula de capitalización de la empresa La Paz Bus, juntamente con la concesión de líneas a operadores privados (que pueden ser los mismos chóferes asociados), bajo una regulación eficaz, equitativa y transparente.