

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

**EFFECTOS SOBRE LA PRIVATIZACION DE
LA EMPRESA GUATEMALTECA DE
TELECOMUNICACIONES
GUATEL**

TESIS

PRESENTADA A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

POR

EVA SAMARA CASADO GUZMAN

PREVIO A CONFERIRSELE EL TITULO DE

CONTADOR PUBLICO Y AUDITOR

EN EL GRADO ACADEMICO DE

LICENCIADO

GUATEMALA, OCTUBRE DE 1996

Guatemala,
30 de septiembre de 1996

Licenciado
Donato Monzón
DECANO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS
CIUDAD UNIVERSITARIA
GUATEMALA

Señor Decano:

Cumpliendo con el nombramiento emanado de su despacho, me complace informarle que he revisado el trabajo de tesis, previo a optar el Título de CONTADOR PUBLICO Y AUDITOR, en el grado de Licenciado, titulado EFECTOS SOBRE LA PRIVATIZACION DE LA EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES - GUATEL -, el cual fue elaborado por la estudiante Eva Samara Casado Guzmán, con carnet número 89-15087.

Me permito recomendar la aceptación de dicho trabajo, para los trámites de graduación que corresponde y considero que el mismo es un valioso aporte al proceso de privatización de empresas estatales en Guatemala.

Agradeciendo la designación de que fui objeto, aprovecho la oportunidad para suscribirme de usted,

Atentamente,



Lic. Geovani Marroquín Navas
CONTADOR PÚBLICO Y AUDITOR
Colegado No. 3960



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS
Edificio "S-8"
Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS:
GUATEMALA, SIETE DE NOVIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA
Y SEIS.

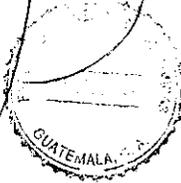
Con base en el dictamen emitido por el Lic. Geovani Marroquin Navas, quien fuera designado Asesor y la opinión favorable del Director de la Escuela de Auditoria, se acepta el trabajo de Tesis denominado: "EFECTOS SOBRE LA PRIVATIZACION DE LA EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-", que para su graduación profesional presentó la estudiante EVA SAMARA CASADO GUZMAN, autorizándose su impresión.-----

Atentamente,

"DID Y ENSEÑAR A TODOS"

Lic. DORA ELIZABETH LEMUS QUEVEDO
SECRETARIO

LIC. DONATO MONZON VILLATORO
DECANO



MIEMBROS DE JUNTA DIRECTIVA
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Lic. Donato Santiago Monzón Villatoro	DECANO
Licda. Dora Elizabeth Lemus Quevedo	SECRETARIO
Lic. Jorge Eduardo Soto	VOCAL 1o.
Lic. Josué Efraín Aguilar Torres	VOCAL 2o.
Lic. Víctor Hugo Recinos Salas	VOCAL 3o.
P.C. Cantón Lee Villela	VOCAL 4o.
P.C. Jorge Alfredo Orozco Flores	VOCAL 5o.

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL
EXAMEN GENERAL PRIVADO

Lic. Raymundo Rodríguez	PRESIDENTE
Lic. Rubén del Aguila	SECRETARIO
Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso	EXAMINADOR
Lic. Carlos A. Carrera López	EXAMINADOR
Lic. Carlos H. Rivera	EXAMINADOR

DEDICATORIA

- A DIOS Y LA VIRGEN: Por sus infinitas bendiciones y ser mi fortaleza.
- A MI MADRE: MARIA TERESA GUZMAN
Por su esfuerzo y amor de siempre.
- A MIS ABUELAS: EVANGELINA COLINDRES
ANITA JAUREGUI VDA. DE CASADO
Por su cariño y esfuerzo.
- A MIS HERMANAS: ANA MAGNOLIA y MONICA YURETZA
Con cariño de siempre.
- A MIS TIOS: JORGE, GUSTAVO, ROSA MARGARITA
y ELISEO
- A MI CUÑADO: NOEL OLIVA
- A MI SOBRINO: MANUELITO OLIVA
- A MIS PRIMOS: En general.
- A MIS AMIGOS: Agradecimiento especial por su apoyo.
- A MI ASESOR: Con especial agradecimiento por su dedicación, su apoyo y valiosa amistad.
- A LA: FACULTAD DE CIENCIAS
ECONOMICAS
- A LA: UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA

INDICE

	Pag.	
INTRODUCCION	i	
CAPITULO I		
CORRIENTES DE PENSAMIENTO ECONOMICO		
1.1	TEORIA NEOLIBERAL	1
1.1.1	Modalidades de la Aplicación de las Políticas Neoliberales	3
1.2	AJUSTE ESTRUCTURAL	9
1.2.1	Definición	9
1.2.2	Forma y Contenido del Ajuste Estructural	15
1.2.3	El Ajuste Estructural en Guatemala	22
1.3	DESMONOPOLIZACION	28
1.3.1	Definición	28
1.3.2	Factores favorables a la desmonopolización	29
1.3.3	Factores desfavorables o adversos a la desmonopolización	30
1.4	PRIVATIZACION	31
1.4.1	Definición	31
1.4.2	Principales Métodos de Privatización	32
1.4.3	La Privatización como Propuesta de Política Económica	38

	Pag.
1.4.3.1 Causas de la Privatización	39
1.4.4 La Privatización de Instituciones y Empresas Públicas en Guatemala	48

CAPITULO II

LA PRIVATIZACION DE EMPRESAS PARAESTATALES EN AMERICA LATINA

2.1 EXPERIENCIA EN LA REPUBLICA DE MEXICO, CASO TELEFONOS DE MEXICO	53
2.2 EXPERIENCIA EN LA REPUBLICA DE ARGENTINA, CASO EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES -ENTEL-	58
2.3 EXPERIENCIA EN LA REPUBLICA DE CHILE	61

CAPITULO III

EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-

3.1 ANTECEDENTES HISTORICOS	67
3.2 ESQUEMA ORGANIZACIONAL DE LA EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES-GUATEL-	69

CAPITULO IV

DESMONOPOLIZACION Y PRIVATIZACION DE LA EMPRESA
GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-

4.1	LEGISLACION ACTUAL DE LAS TELECOMUNICACIONES	77
4.1.1	Infraestructura Actual de las Telecomunicaciones	78
4.1.2	Situación Actual de las Telecomunicaciones	80
4.1.3	Análisis de la Situación Financiera de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones -GUATEL-	86
4.1.3.1	Análisis del Estado de Resultados	86
4.2	PROYECTO DE PRIVATIZACION DE LA EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES-GUATEL-	106
4.2.1	Antecedentes Históricos	106
4.3	CONSIDERACIONES SOBRE LA DESMONOPOLIZACION Y PRIVATIZACION DE LA EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-	110
4.3.1	Propuesta de Reestructuración de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones ÆGUATELÆ	112

	Pag.
4.4 EFECTOS SOBRE LA PRIVATIZACION DE LA EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES-GUATEL-	116
4.4.1 Efecto Socioeconómico	117
4.4.2 Efecto Financiero	125
4.4.2.1 Políticas de Comercialización	125
4.4.2.2 Políticas de Inversión	127
4.4.3 Efectos Legales	128
4.4.4 Efectos Contable-Administrativo	129
CONCLUSIONES	130
RECOMENDACIONES	135
BIBLIOGRAFIA	136

INTRODUCCION

La corriente de pensamiento económico neoliberal fundamenta su contenido en la aplicación de los programas de ajuste estructural, los cuales están dirigidos a modificar la estructura socioeconómica de un país, a través de una serie de políticas diseñadas por los organismos financieros internacionales.

Los programas de ajuste estructural persiguen además de la reinsertión de las economías periféricas en el mercado internacional, la disminución de la actividad económica de los estados nacionales. Esta disminución significa el aumento de la gestión privada de las empresas públicas y de otras funciones hasta ahora reservadas al Estado; como una estrategia de desarrollo global.

Fundamentalmente, la privatización visa la apropiación del patrimonio público, ya sea por capitalistas nacionales o extranjeros.

Dentro de este contexto, el primer capítulo del presente trabajo presenta la sustentación teórica de los elementos que justifican la aplicación de esta política neoliberal en los países subdesarrollados, bajo el ordenamiento de

corregir los desequilibrios de la estructura económica que prevalecen en el sistema capitalista.

En el segundo capítulo se presenta a través de la exposición de experiencias de privatización llevadas a cabo en algunos países de latinoamérica, así como los efectos que tal proceso ha generado en estas economías.

El tercer capítulo da a conocer el esquema organizacional de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones - GUATEL -, siendo esta entidad a la cual se dirige el estudio.

El cuarto capítulo presenta la consideración de desarrollar un proceso de privatización en Guatemala, específicamente para el caso de GUATEL, vertiendo algunos elementos de análisis en función de las argumentaciones que al respecto han manifestado los sectores económicos que impulsan esta política.

Asimismo se plantea las consideraciones sobre los efectos económico-social y legal que este proceso puede generar, tomando en consideración las condiciones que privan en la estructura socioeconómica del país.

A partir de la fundamentación teórica y presentado los elementos de juicio necesarios basados en lo anterior, se dan a conocer las conclusiones y recomendaciones correspondientes, previamente expuesta la fundamentación teórica y analizado los estudios realizados.

Se considera que el presente será un aporte al conocimiento en cuanto a la implantación y efectos de las políticas de ajuste aplicadas a la estructura socioeconómica guatemalteca.

CAPITULO I

CORRIENTES DE PENSAMIENTO ECONOMICO

1.1 TEORIA NEOLIBERAL

- Definición:

El Neoliberalismo es una deformación del liberalismo clásico que mantiene como elementos predominantes los siguientes:

- a) El Neoliberalismo implica una serie de políticas de ajuste estructural en los países industrializados aplicadas desde los años setenta, donde la regulación estatal adquiere otras modalidades y las funciones del Estado son reemplazadas por nuevas formas de institucionalización de los procesos de producción, distribución y consumo. Si bien fortalece el Estado como garante último del sistema financiero, se debilitan sus funciones tradicionales tales como la reactivación de la demanda, el otorgamiento de subsidios y la participación directa en la producción de bienes y servicios.

- b) Por otra parte, el Neoliberalismo implica una serie de políticas de ajuste exigidas por los organismos financieros internacionales, especialmente a

los países subdesarrollados para salir de su aguda crisis económica y sus problemas de deuda externa, tratando de redefinir la inserción de las economías periféricas en el mercado mundial y el papel de los estados nacionales. Las recetas económicas (reducción del déficit público, liberalización de precios, eliminación de subsidios, privatización de empresas estatales, etc.) están en función de la reorientación de la producción hacia el mercado mundial a través de la completa apertura de la economía nacional hacia el exterior, aumentando las exportaciones y eliminando las barreras arancelarias.

Las ideas neoliberales se han presentado como un modelo de sustitución de las políticas económicas de industrialización e ideas que intervengan con la participación del estado en la conducción del desarrollo económico.

El Neoliberalismo se identifica como una corriente inexorable y universal, resultado de la globalización de la economía, en donde el mercado internacional opera bajo los supuestos de competencia perfecta y donde cada nación participa en igualdad de condiciones.

Dentro de este contexto, la teoría neoliberal fundamenta en elementos ideológicos y económicos la aplicación de diferentes políticas económicas en un país.

1.1.1 Modalidades de la Aplicación de las Políticas Neoliberales

Según el Instituto de Economía Internacional en un balance de economía publicado, las políticas neoliberales impulsadas en América Latina están relacionadas con: declinación del déficit público, recorte del gasto público especialmente sueldos y subsidios, reformas fiscales, liberalización financiera especialmente lo relacionado con las tasas de interés, política devaluatoria, liberalización comercial, liberalización de las regulaciones que restringen la inversión extranjera, privatización de empresas estatales y desregulación de precios. Dentro de este contexto, se mencionan las políticas neoliberales siguientes:

a. Apertura Comercial:

Al centro de este planteamiento está la idea de que los países en sus relaciones comerciales, deben guiarse por las señales que emiten los precios en el comercio internacional. Esto supone que los precios en el exterior son correctos y que por lo tanto deben tomarse como referencia.

El Fondo Monetario Internacional lo expresa en los siguientes términos:

"La función esencial que están llamados a desempeñar tanto el comercio exterior como las fuerzas de la competencia es el proceso de crecimiento de todos los

países. El libre comercio mejora las perspectivas de crecimiento en los países en desarrollo y en las economías que han iniciado recientemente el proceso de liberalización. Al mismo tiempo, a través de la apertura a la presión de la competencia, estimula la productividad y el crecimiento en los países industriales."

Sin embargo, no todos los países pueden exponer a la competencia internacional sus economías simplemente porque lo deseen. Para ello es necesario una base material tal que pueda competir con cualquier país del mundo. Y esas condiciones sólo las tienen los países desarrollados o aquellos que previamente han pasado por una etapa importante de sustitución de importaciones.

b) Empleo y Salario:

La teoría neoliberal parte de la premisa que si se deja actuar libremente a las fuerzas del mercado no existe razón para que no haya empleo de los factores de la producción. Por consiguiente, para el neoliberalismo, el incremento de salarios obstaculiza el libre mercado del trabajo, y al incrementar los costos de producción se reducen las ganancias desestimulando de esta manera a la inversión; menor inversión implica menor demanda de fuerza de trabajo, y por lo tanto, incremento del desempleo.

Diversos estudios sobre el desempleo señalan que entre sus causas reside la lucha monetarista contra la inflación. Por lo expresado anteriormente, uno de los objetivos del neoliberalismo ha sido reducir la inflación a través del incremento de la ganancia sobre la reducción del salario. Sin embargo dichas políticas han sido contraccionistas de la demanda y de la producción, lo cual ha repercutido en el incremento de las tasas de desempleo y en la reducción del salario real.

En los países donde se han aplicado estas políticas se constata una reducción de la inflación y a la par un incremento del desempleo. En México la inflación alcanzó un nivel del 157% anual. Con la política neoliberal ésta se redujo a un dígito, pero en el mismo período se amplió el desempleo.

Un estudio realizado por la Universidad de México sobre el empleo formal, indica que el desempleo también se puede explicar, en parte, por los efectos negativos que trajo consigo la aplicación del proyecto "modernizador". La severa contracción de la inversión pública, el abandono de la política subsidiaria, la acelerada apertura comercial y la masiva venta de empresas estatales y paraestatales aceleraron rápidamente los despidos laborales.

c. Desregulación Financiera:

La desregulación financiera tiene como objetivo eliminar la intervención del estado de los mercados de capital para permitir una eficiente competencia entre los intermediarios financieros. Así como propiciar la globalización de los mercados, para lo cual se requiere entre otras medidas, las siguientes:

- Que las tasas de interés sean determinadas por las fuerzas del mercado, con las creencias que tenderán a igualarse a las tasas de interés internacionales vigentes; simplificación de los controles de crédito, de inversión y de depósitos o inversiones obligatorias; eliminación de los obstáculos que impiden la expansión de los intermediarios.

"La persistente aplicación de la desregulación financiera acaba por crear una desconexión entre la esfera financiera y la esfera productiva. Esta relativa autonomía que adquiere el mundo financiero se traduce en una carrera especulativa financiera que no tiene como contraparte un valor equivalente en el mundo real de la producción, lo cual le impone un límite a las ganancias especulativas y tarde o temprano se producen ajustes que dan como resultado las crisis en los mercados financieros."^{1/}

^{1/} Programa de Acompañamiento al Movimiento Popular. Notas sobre el Neoliberalismo. p. 11

d. Reducción del Papel del Estado:

Para los neoliberales la intervención del estado en la actividad económica impone elevados costos de operación y transacción a la sociedad, reduce la inversión privada al absorber los ahorros del público y con ello reduce el potencial productivo y la producción. Para contrarrestar este efecto en la economía, el neoliberalismo diseña las políticas que permitan trasladar la responsabilidad del desarrollo económico al sector privado. En ese sentido, se plantean varios ángulos de acción, entre los cuales se encuentran: las políticas fiscales del gasto e ingreso público, la privatización de empresas estatales y la desregulación interna.

En lo referente a la política fiscal se trata de lograr el equilibrio entre el ingreso y el gasto público. Los neoliberales argumentan que una de las causas principales de la inflación es que el gobierno se excede en sus gastos y por lo tanto incurre en déficit. Se responsabiliza al déficit de otros desequilibrios macroeconómicos como el déficit en la balanza de pagos generando con ello presiones en el mercado de divisas e incrementando las presiones inflacionarias.

La corrección del déficit se hace por dos vías: del lado del ingreso se acude a las reformas fiscales que, en muchos países han tendido a la reducción

de los impuestos con la idea de que de esta forma se liberan recursos que el sector privado aprovechará productivamente.

Por el lado del gasto la fórmula es sencilla: generalmente se decreta reducir los gastos en un tanto por ciento respecto al PIB. Una vez fijada la meta se hacen los ajustes sin importar el impacto que tienen en la sociedad.

Otra medida importante ha sido la privatización de empresas estatales. Los objetivos que han argumentado los organismos financieros internacionales, es que la privatización es parte de sus programas que tiene como objetivo el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, ya que un eficiente sector privado contribuye significativa-mente a estos objetivos.

Sin embargo, los resultados no han sido los esperados. "El proceso de privatización de las empresas estatales no se ha traducido en mayor inversión. Por el contrario, la reestructuración de tales empresas, ahora en poder del sector privado, ha implicado mayor desempleo y mayores coeficientes de importación, por lo que este proceso ha actuado en detrimento del desarrollo económico. La

política de ajuste fiscal seguida ha descapitalizado a las únicas empresas estatales públicas que quedan".^{2/}

1.2 AJUSTE ESTRUCTURAL

1.2.1 Definición

El ajuste estructural se define como la corriente de la teoría neoliberal que engloba una serie de políticas cuya tendencia se centra en dos sentidos:

- a) "Adelgazamiento del Estado para transferir los activos estatales al capital privado.
- b) Frenar el desarrollo de la producción y de las fuerzas productivas.

De acuerdo con lo anterior, se considera que un Estado en función del ajuste estructural busca la desarticulación de la estructura económica y

^{2/} Huerta Artur. La Situación Económica Actual y la Necesidad de una Política de Estabilidad, crecimiento Económico y Equidad. Economía Informal, Fac. de Economía, UNAM No. 234, Dic. 1994 p.4

superestructura en su función social mientras que se si se ve desde el punto de vista de la acumulación de capital se define como un elemento articulador entre la estructura productiva manejada de manera privada en razón de la subsidiariedad del Estado, que se orienta al beneficio capitalista.

Según el economista Jorge González del Valle en su ponencia *Naturaleza y Características del Ajuste Estructural y sus Posibles Consecuencias Socioeconómicas en Guatemala*, los programas de ajuste estructural además de perseguir la inserción de las economías en el mercado internacional y tratar de viabilizar la disminución de la actividad económica de parte de los estados nacionales, se suscriben a la aplicación de las siguientes políticas:

- a) La liberalización comercial, tanto del interior y del exterior, la promoción de las exportaciones.
- b) La liberalización cambiaria.
- c) La liberalización que afecta la política monetaria y crediticia.
- d) La liberalización de precios que incluye todos los bienes y servicios, además de los salarios.

- e) La disminución del déficit fiscal, a través de una política fiscal que racionalice el ingreso y el gasto público.
- f) Una política de inversiones que deje a las libres fuerzas del mercado la asignación de los recursos de capital.
- g) La política de producción.
- h) Las políticas sociales.

"La transición de la condicionalidad al llamado ajuste estructural puede explicarse, como el reflejo de una creciente (y quizás inevitable) dependencia externa, cuyo origen más próximo es la explosión de la deuda en la década de 1980. Pero no puede ignorarse que es también el reflejo de una marcada tendencia neoliberal inspirada en el ideologismo mesiánico que sustentó a la política internacional de los Estados Unidos de 1980-88, cuya influencia en los organismos financieros internacionales está fuera de toda duda. Esta convergencia de compulsión financiera y orientación ideológica explica en gran medida el carácter del ajuste estructural más proclive a la liberalización

económica por sí misma que a la consideración de sus consecuencias socioeconómicas".^{3/}

Desde su concepción pragmática se considera, aunque no se comparte, que en cierta medida los programas de estabilización y ajuste estructural, justifican su existencia y aplicación en aquellas economías que experimentan graves y profundos desequilibrios, en sus principales agregados económicos, con miras a lograr su reencausamiento o corrección. Sin embargo dicho propósito se contradice, ya que subyace el hecho de garantizar el pago de la deuda externa.

De lo anterior se infiere que la unilateralidad en el accionar de los programas antes mencionados es absoluto, dejando de justificar su pragmatismo al desatender los desequilibrios macrosociales, los cuales dependen directamente de los desajustes que expresan las variables económicas de un país, como consecuencia de persistir una estructura socioeconómica caduca. Entre los principales desajustes que expresa el funcionamiento de una economía subdesarrollada se encuentran: el déficit fiscal; incremento de precios y del tipo

^{3/} **González del Valle y Calderón Arnoldo. Naturaleza y Características del Ajuste Estructural y sus Posibles Consecuencias Socioeconómicas en Guatemala. Nov. 1991 P.11**

de cambio; balanza comercial negativa; deficiencia e insuficiencia de la producción de bienes y servicios; pérdida de las reservas monetarias internacionales, etc. No está demás indicar que algunos de estos desequilibrios existen en las sociedades desarrolladas.

Desde la perspectiva teórica se tiene que los programas de ajuste estructural, son injustificados porque toda su lógica gira alrededor de buscar privatizar el crecimiento económico, valga decir, el crecimiento del PIB, o sea que se busca la eficiencia de la economía, así como el incremento de las exportaciones. Esto hace imprescindible la necesidad en los países donde se llevarán a cabo los programas de ajuste, realizar reformas de carácter estructural, que van desde hacer más eficientes la actividad productiva, hasta hechos institucionales como reducir al máximo el tamaño del Estado.

"Los programas de ajuste estructural no están diseñados para realizar este tipo de cambios reales, ya que al hablar de transformación productiva lo hacen adecuando la misma, a fin de aprovechar las necesidades y oportunidades limitadas que presenta el mercado internacional, independientemente de que existan o no cambios en la base económica".^{4/}

^{4/} Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales IIES. Facultad de Ciencias Económicas USAC. Los Programas de Ajuste Estructural, la Globalización y la Liberalización de la Economía. No. 117: 1993: p.38.

El elemento esencial de las propuestas que conllevan los programas de ajuste estructural, se reducen a las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia, figurando las reformas tributarias, incremento en las tarifas de los servicios públicos; liberalización de las tasas de interés y del comercio, etc. Todas estas medidas se ubican en el ámbito circulacionista de la economía, considerando por eso que los programas más bien son una nueva modalidad de privatización capitalista.

"Los programas de ajuste estructural al circunscribirse a la esfera circulacionista, se constituyen en una negación para la construcción de una verdadera estrategia de desarrollo, que se materialice en primera instancia en "modernizar" el aparato productivo nacional; corregir desajustes básicos tales como la concentración agraria y de la riqueza, la desmonopolización económica privada; elevar las condiciones de vida de la población; etc; y en segunda instancia el carácter de los programas de ajuste limitan la vinculación del país donde se aplican en igualdad de condiciones al ámbito del mercado mundial, cuando ellos mismos se convierten en un problema estructural más, al no permitir la concepción de un proyecto económico-social autónomo".⁵⁷

⁵⁷ **Ibidem p. 39.**

1.2.2 Forma y Contenido del Ajuste Estructural

La corriente de pensamiento económico neoliberal fundamenta su contenido en la aplicación de los programas de ajuste estructural, los cuales desarrollan una serie de políticas que están dirigidas a modificar la estructura socioeconómica de un país.

Las modalidades y manifestaciones concretas del ajuste estructural han evolucionado en años recientes, en búsqueda de un perfeccionamiento que combine las supuestas exigencias de la globalización económica mundial con la doctrina de las libres fuerzas del mercado.

Dentro de las medidas y acciones que requiere un típico programa de ajuste estructural, se mencionan las siguientes:

a) Política Monetaria:

"La condicionalidad que dio origen al ajuste estructural se basaba primordialmente en el control de la emisión monetaria, atribuyendo a ésta la causa principal de la inflación, que al desbordarse en un exceso de demanda de importaciones conduciría inevitablemente a la devaluación monetaria o la

imposición de restricciones cambiarias y comerciales. El ajuste estructural, entonces, fija límites a la creación de dinero por parte del banco central".^{6/}

b) Política Crediticia:

Los mecanismos crediticios son parte fundamental de la política orientada a limitar la creación de dinero. Por un lado está el mecanismo de los "encajes bancarios", con cuya elevación se restringe la capacidad crediticia de los bancos y la emisión monetaria de esta fuente.

Complementariamente puede aumentarse las tasas de interés, con lo cual se desalienta la demanda de crédito.

"La premisa detrás de estas tres políticas es una supuesta relación mecánica entre la restricción del crédito y la emisión monetaria; pero esto no ocurre cuando, por ejemplo, la demanda de crédito se derrama hacia el mercado financiero informal, en particular en una situación de tasas de interés bancarias muy altas. En tal caso, no sólo se alimenta la inflación por el encarecimiento de los costos del sector productivo, sino también por el efecto especulativo

^{6/} González del Valle y Calderón Arnoldo. Op. Cit. p.14

extrabancario, que entre otras cosas desvía los recursos disponibles de la inversión real hacia la inversión financiera".⁷⁷

c) Política Cambiaria:

Actualmente la tendencia del Fondo es permitir a los países que devalúen su moneda en forma paulatina (Costa Rica, México, Venezuela y Ecuador) o bien que mantengan tipos de cambio que el Fondo Monetario denomina "realistas", según lo determinen las libres fuerzas del mercado.

La idea es que no ocurran devaluaciones repentinas y muy pronunciadas cuyos efectos inflacionarios desestabilicen la economía. Esta premisa teórica es válida, pero no toma en cuenta los factores especulativos que alientan fugas de capital o variaciones producto de la especulación cambiaria.

d) Política Fiscal:

El principio obedece a una preocupación respecto a la capacidad de pago de los gobiernos para atender el servicio de la deuda externa, pero en años recientes se ha convertido en una obsesión orientada a reducir el papel del Estado en la economía.

⁷⁷

Loc. Cit.

Esta tendencia es cada vez más intervencionista y toma formas tan diversas como la privatización de empresas estatales, el recorte del personal de la administración gubernamental, la reducción de los gastos sociales, el cierre de instituciones financieras del estado, etc.

La premisa básica de este conjunto de políticas consiste en reducir o eliminar el déficit fiscal, al cual considera causante principal de la emisión monetaria excesiva y la inflación. Sin embargo, sobre este argumento cabe mencionar que la supuesta superioridad de la empresa privada sobre la empresa pública puede representar una fuente de las fugas de capital promovida por la especulación mercantil y financiera.

e) Política de Comercio Exterior:

Un objetivo del ajuste estructural consiste desde hace varios años, en el desmantelamiento de las barreras arancelarias sobre las importaciones y de los subsidios en favor de las exportaciones. El Banco Mundial y el Fondo Monetario han presionado a los países para adherirse al Tratado de Libre Comercio y programar a mediano plazo una reducción de los aranceles. Lo que se busca, primordialmente, es eliminar la protección arancelaria de la industria nacional,

de manera que la competencia en el comercio internacional sea abierta y completa.

f) Política de Precios y Salarios:

"El ajuste estructural exige que tanto los precios del consumidor como los salarios del sector laboral queden libres de todo control del estado. Esta premisa de liberalización total de los mercados de mercancías y de trabajo constituye el punto medular de la teoría capitalista clásica y su moderna versión que convergen hacia mercados totalmente libres".^{8/}

g) Política de Inversiones:

No obstante que las políticas de liberalización financiera y comercial antes mencionadas deberían rendir un aumento de las inversiones privadas, que a su vez alentarían el crecimiento económico, el ajuste estructural exige garantías adicionales para asegurar dicho aumento.

En primer lugar, impone la privatización de las inversiones públicas en empresas y proyectos que presuntamente rendirían mayores utilidades en manos privadas; dirigiendo su interés hacia la privatización de las que son rentables,

^{8/} González del Valle y Calderón Arnoldo. Op. Cit. p.18

como ocurre con las telecomunicaciones, la producción de energía eléctrica, los medios de transporte aéreo y terrestre, los puertos y aeropuertos, etc.

En segundo lugar, el ajuste estructural tiene una clara preferencia por las inversiones extranjeras e incluso les facilita privilegios sobre la inversión nacional, como ocurre con las operaciones de conversión de deuda externa a precios que con frecuencia son castigados. En tercer lugar, preconiza reformas tributarias que tienden a subsidiar la inversión privada (y las utilidades resultantes) a costo de aumentos en los impuestos indirectos.

h) Política de Producción:

Atentos al riesgo de que la restricción financiera desaliente la producción real, con efectos inflacionarios por el lado de la oferta, en los últimos años el Banco Mundial y el Fondo Monetario han incorporado al ajuste estructural lo que llaman "políticas sectoriales".

Una política sectorial muy promovida es la reconversión industrial, que supuestamente consiste en facilitar la disponibilidad de préstamos externos blandos y donaciones para las empresas que deben modernizarse para ser competitivas en el comercio mundial.

"Una política sectorial es la diversificación de las agroexportaciones, con énfasis en las llamadas "exportaciones no tradicionales"; aquí se supone que este tipo de exportaciones tiene un potencial casi ilimitado y que será capaz de crear empleos para compensar la desocupación derivada de la pérdida de oportunidades de las exportaciones tradicionales".^{9/}

En suma, estas políticas sectoriales presumen que en los países menos desarrollados existe una absoluta e ilimitada movilidad de factores de la producción, lo cual obviamente ni siquiera ocurre en países con mayor progreso tecnológico e integración económica.

i) Políticas Sociales:

Dentro de las políticas sociales que el Banco Mundial y el Fondo Monetario han diseñado se encuentran:

La creación de Fondos de Inversión Social que captan donaciones extranjeras para financiar pequeñas empresas, microempresas y esquemas de economía informal, a manera de absorber el desempleo abierto y reemplazar los subsidios del presupuesto gubernamental.

^{9/} **Ibidem p.21**

Otro "compensador social" consiste en la privatización o la administración mixta de la educación y la seguridad social para atenuar la disminución de los gastos sociales en el presupuesto nacional.

1.2.3 El Ajuste Estructural en Guatemala

El origen de la aplicación de los programas de ajuste estructural en Guatemala, según el economista Edgar Pape Yalibat en la ponencia Políticas de Ajuste y Reactivación Económica se remite a inicios de la década de los ochenta: "Con el propósito de hacer frente a los desequilibrios internos y externos, que prevalecían desde 1980, ya en 1982 las autoridades guatemaltecas aplicaban un programa de ajuste, apoyado por el FMI al amparo del servicio de financiamiento compensatorio y del acuerdo para el uso del primer tramo de crédito del Fondo, aprobado en Octubre de 1981, y que sumaron un total de 110 millones de dólares. La persistencia de tales desequilibrios obligó a que se pusiera énfasis en la profundización de un programa de ajuste más riguroso que evitara un mayor deterioro de las actividades productivas. De esta forma en agosto de 1983, Guatemala suscribió una nueva carta de intenciones con el Fondo Monetario para uso del segundo tramo del crédito contingente (stand by),

por un periodo de 16 meses y un financiamiento condicionado de cerca de 120 millones de DEG."

Según este autor, el primer programa de ajuste estructural ejecutado en Guatemala, tenía los propósitos siguientes:

- a) Estabilizar la liquidez de la economía y evitar con ello presiones inflacionarias.
- b) Equilibrar el sector externo por la vía de una menor demanda de importaciones; y
- c) Estimular las exportaciones para reactivar la economía. Lo propio ha hecho la Junta Monetaria por medio de la formulación de la política monetaria, cambiaria y crediticia.

La orientación de las políticas de ajuste estructural relacionadas con la reducción del Estado dirigen su lógica al siguiente planteamiento: Las instituciones y empresas públicas, por medio del proceso de privatización, deben pasar a manos del capital privado, para que sean los inversionistas nacionales o extranjeros, los que con acomodo a las libres fuerzas del mercado asignen los

recursos de capital eficientemente. En el caso de las instituciones que no sean enajenadas, deben prevalecer en su funcionamiento la lógica del mercado capitalista.

La cuestión señalada se vincula necesariamente al proyecto de reforma neoliberal del Estado. Es a partir de finales de la década de los sesenta, que se ha venido planteando la idea de que el Estado debe ser sustituido por el mercado. Sin embargo, no existe una clara comprensión, al momento de aplicar este modelo neoliberal, a la realidad de los países latinoamericanos y especialmente en aquellos más rezagados como es el caso guatemalteco.

Así las cosas, el aplicar las recetas de los programas de ajuste estructural en Guatemala, se tiene como eje la reducción del gasto público, o adelgazamiento del Estado, por medio del proceso de privatización social. Cabe hacer la reflexión que cuando el argumento gira en torno al déficit fiscal, como causante de la inflación, se deja de reconocer que el déficit puede ser corregido por el aumento de los ingresos del gobierno, lo que significaría evitar la enorme evasión fiscal y el modernizar en realidad la estructura tributaria.

De lo anterior se infiere el siguiente razonamiento: si se produce una reducción del gasto público, por vía de la privatización de las empresas

públicas, desaparece la necesidad del incremento de la carga fiscal, en otras palabras, el interés de estos sectores por pagar menos impuestos, o por lo menos de que no se incrementen los ya existentes.

Partiendo del anterior marco, las siguientes constituyen las principales políticas aplicadas en Guatemala dentro de los planes de estabilización y los programas de ajuste estructural.

a) Política Financiera:

Las medidas de ajuste estructural más trascendentales se relacionan con las restricciones al crédito bancario y la liberalización del tipo de cambio desde 1989, habiendo correspondido al Banco de Guatemala ponerlas en práctica.

"Sin embargo, la más novedosa de las políticas monetarias fue la elevación de las tasas de interés a mediados de 1990, para lo cual la Junta Monetaria autorizó la emisión de los CENIVACUS (Certificados Negociables Representativos de Valores en Custodia) y su colocación en el mercado con rendimientos de hasta 35% anual. Esta tasa era casi el doble de la que en ese entonces pagaban los bancos sobre los depósitos de ahorro. La finalidad de esta

política consistía en encarecer el crédito bancario para desalentar la demanda y restringir la emisión de dinero por esa vía".^{10/}

"Por otra parte, también en 1989 se liberalizó el tipo de cambio del dólar, lo cual provocó una devaluación progresiva del quetzal que llegó a ser del 40% en un solo año. Mientras por el lado del crédito se restringía la emisión monetaria para abatir la inflación, por el lado del tipo de cambio se alentaba la elevación de los precios".^{11/}

b) Política Fiscal:

Guatemala tiene una de cargas tributarias más bajas del mundo y un sistema tributario totalmente regresivo. Las últimas reformas tributarias aplicadas en el país se han caracterizado por el aumento relativo en los impuestos indirectos y una reducción proporcional de los impuestos directos no logrando contrarrestar el origen del problema y generar un incremento significativo de la carga tributaria en general.

Por consiguiente, si cada reforma tributaria aplicada tuviera éxito, el presupuesto del gobierno se aproximaría al equilibrio y no sería necesario

^{10/} **Ibidem p.31**

^{11/} **/ Loc. Cit.**

recurrir al crédito interno; pero al no ocurrir esto, se adopta la política de reducir los gastos inclusive las inversiones públicas.

c) Otras Políticas Económicas:

La otra política económica importante que se está imponiendo en forma gradual es la reducción de los aranceles sobre las importaciones. Con su adhesión al Tratado de Libre Comercio, Guatemala contrajo el compromiso internacional de liberalizar el comercio exterior. Además, ya se suscribió un acuerdo básico de reducción arancelaria con los Estados Unidos y existe también el compromiso de hacerlo con México.

Finalmente, también debe mencionarse la privatización de empresas públicas, de lo cual se viene hablando con insistencia en años recientes, cuando (con la salvedad de la venta de Aviatega) no se ha presentado ningún caso concreto.

d) Políticas Sociales:

En años recientes se ha hablado con frecuencia de los "compensadores sociales" que supuestamente están llamados a atenuar los efectos adversos del ajuste estructural.

Como es sabido, el proyecto de un Fondo de Inversión Social llamado a generar empleos y mejorar la infraestructura económica y social fracasó en 1990 y desde entonces se ha planteado seriamente su rehabilitación.

El otro compensador social que comenzó a funcionar en años anteriores fue el programa de microempresas; sus alcances reales han sido muy limitados al considerar la dimensión del problema de desempleo y de la pobreza.

Aparentemente el programa continúa aplicándose, pero lejos de aumentar la escala de operaciones ésta ha disminuído.

1.3 DESMONOPOLIZACION

1.3.1 Definición

Política de la corriente económico-neoliberal monetarista que considera el proceso previo a la privatización de empresas estatales, siendo el capital privado nacional y transnacional a quien va dirigida su apropiación como principal objetivo.

Paralelamente, este proceso conlleva el permitir a la empresa privada incursionar en el mercado, o bien al Estado concecionar el derecho de prestación del servicio en determinadas áreas del país.

El proceso de desmonopolización puede representar por una parte un freno a la constitución de un monopolio privado; asimismo evitar la creación de un proceso de oligopolización cuyos efectos son nocivos en la economía de un país.

La desmonopolización como proceso se encuentra ante una dificultad; un mercado de capitales con características precapitalistas, con un mercantilismo arraigado y una bolsa de valores limitada, lo cual representa un obstáculo para su desarrollo, ya que en ella no se venden acciones de empresas al público como en los mercados capitalistas, sino otros valores públicos. Las acciones de las empresas privadas generalmente son vendidas cuando se amplía el capital social a propietarios y a accionistas de las mismas, lo cual caracteriza a un mercado cerrado formado por empresas familiares aún cuando esté estructurado su capital social como sociedad anónima.

1.3.2 Factores favorables a la desmonopolización

- a) Reactivación del mercado de capitales y ampliación de la competencia en el mismo.
- b) Mejoramiento de las finanzas públicas, al ingresar recursos por concepto de la transacción.
- c) Incorporación de nueva tecnología
- d) Mejoramiento de las relaciones financiero-comerciales.
- e) Reactivación de la competencia para hacer más eficiente el servicio.
- f) Participación en forma conjunta en el mercado
- g) Reduce el efecto negativo de la privatización total.

1.3.3 Factores desfavorables o adversos a la desmonopolización

- a) El déficit estructural del mercado limita a los oferentes o compradores. Porque el mercado de capitales es precapitalista y sus operaciones son de valores y bonos públicos en la bolsa de valores.
- b) Genera desempleo aunque en menor grado que una privatización total.

- c) Un mercado precapitalista como el de Guatemala puede tener mayor posibilidad de absorber la menor oferta laboral, que en el caso de una privatización.
- d) El insuficiente potencial de inversión, siempre es una limitación para generar competencia y crear empleo.
- e) En el corto plazo puede tener menor efecto que la privatización en la ingobernabilidad y en incurrir en costos sociales.
- f) Las condiciones que privan en la estructura socioeconómica de un país subdesarrollado no permiten que se realice un sistema de libre mercado en el caso de los servicios públicos.

1.4 PRIVATIZACION

1.4.1 Definición

Política de la corriente económica neoliberal por medio de la cual se traslada el control y regulación de las funciones del Estado al mercado.

El concepto de privatización supone la transferencia de bienes y servicios del sector público al sector privado, buscando con esto reducir el papel del estado en la economía.

Todas las manifestaciones hechas en cuanto a la privatización son consecuencia directa de presiones de los organismos financieros internacionales; Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, a través de la condicionalidad del ajuste. Este tipo de presiones encuentra su fundamento teórico en el enfoque neoliberal, según el cual las imperfecciones del mercado serán resueltas en la construcción de un mercado de competencia perfecta, por lo mismo el Estado no debe intervenir en la actividad económica.

Dentro de este contexto, los programas de ajuste estructural dictan la aplicación de una serie de medidas de política económica dentro de las cuales se encuentra la privatización.

1.4.2 Principales Métodos de Privatización

a) Oferta pública de acciones:

El gobierno constituye sociedades accionadas y posteriormente vende el total o una parte significativa de las acciones de una empresa estatal. Por lo

general la venta parcial de las acciones representa un primer paso para alcanzar la privatización total. La venta de las acciones puede incluir la oferta secundaria de acciones gubernamentales ya existentes; o la oferta primaria de acciones y de bonos, que disminuyen la participación del Estado. Existen casos en que se ofrecen ambos tipos de acciones, especialmente cuando la empresa estatal requiere una capitalización.

b) Venta de Acciones al Sector Privado:

El Estado vende todas o parte de las acciones de una empresa estatal a un único comprador o grupo de compradores. Esta transacción puede ser llevada a cabo a través de la compra directa por parte de una corporación o por medio de una colocación privada a un grupo específico. Esta clase de privatización puede ser parcial o total. Bajo este método se da origen a una empresa mixta.

c) Venta de Activos:

Esta modalidad puede ser realizada ya sea mediante la venta de activos individuales o en grupo, para una nueva empresa. También puede ser llevada a cabo otorgando los activos a la nueva empresa que se formará después de la privatización a cambio de acciones de la misma. Posteriormente, estas acciones serían vendidas en una oferta pública.

La venta de activos puede efectuarse mediante una licitación pública o una subasta. Asimismo puede ejecutarse por medio de una negociación directa ante el gobierno y el inversionista seleccionado de un grupo de inversionistas potenciales.

d) Venta por bloques:

Aún cuando la totalidad de una actividad pública no puede ser vendida, puede haber instancias en las que sea factible vender secciones distintas al todo, en forma independiente. En estos casos, dos o más partes pueden convertirse en paquetes homogéneos para que constituyan una propuesta viable para los compradores cuando una empresa estatal se pone a la venta en bloque; se presta gran atención al método de distribución, las vías de licitación de las acciones y la diversidad de propietarios que se persigue.

e) Pruebas a pequeña escala:

Este método permite evaluar el efecto de la privatización a través de una pequeña escala. Asimismo, permite observar desventajas en la prueba para ser corregidas en subsiguientes aplicaciones, o bien detener la extensión del proceso.

Por otra parte, la práctica de la experimentación en orden a una mayor participación del sector privado puede ser particularmente efectiva como forma de establecimiento de un principio.

f) Participación de empleados y la administración:

Bajo este método un pequeño grupo de la administración adquiere el control de la empresa y en la cual coparticipan en propiedad con los empleados.

Dentro de las ventajas que ofrece este método se pueden mencionar:

- Es una alternativa cuando la operación de venta de la empresa no es atractiva por otro método.
- Puede generar incentivos a la productividad del trabajo, sobre la base de que los empleados son al mismo tiempo propietarios.
- Minimiza los despidos.

Dentro de las desventajas se encuentran:

- Por lo general requiere de endeudamiento para que la empresa funcione.
- Se crea una contradicción entre la nueva administración y la anterior.
- Los empleados tienden a sobreestimar el valor real de la empresa.

- g) Restitución de la Propiedad de la Empresa Estatal al Público en General
Por lo general este método se implementa cuando la venta de la empresa no es una alternativa viable.

Este proceso de privatización supone que las personas reciben una acción concreta de la empresa estatal sobre la cual tenían antes un derecho teórico. Una vez que esta acción haya sido recibida, el individuo puede negociarla.

En este método se realiza una condonación de la deuda pública de la empresa y se le dona acciones a los trabajadores para que representados por un grupo gestor, se encarguen de administrar la empresa.

- h) Contratos de arrendamiento:

Este es un método de privatización parcial en el cual se mantiene el financiamiento público, pero los servicios son provistos por una empresa privada.

Dentro de este tipo de contrato se encuentran:

Contrato de arrendamiento de activos:

En esta clase de contrato, un empresario privado arrenda activos o infraestructura estatal para realizar actividades propias. Dentro del contrato de arrendamiento se delimitan las condiciones bajo las cuales el arrendador debe operar, la participación que le corresponde al estado y las responsabilidades de ambas partes.

Dentro de las principales características de este método se pueden mencionar:

- El arrendador asume por completo los riesgos incurridos en la transacción de los activos estatales.
- El arrendador tiene libertad en cuanto a la contratación de personal; es decir, que no se encuentra obligado a contratar el personal existente en la empresa estatal.
- El arrendatario tiene control limitado sobre la operación de los activos y de la infraestructura.

Contrato de arrendamiento administrativo:

Bajo esta modalidad, se arrenda la administración de la empresa estatal a cambio de cierta compensación. Es así como el arrendatario adquiere un control administrativo total de la empresa. La empresa estatal continúa

siendo responsable por el capital de trabajo y el financiamiento, por consiguiente el arrendatario no asume riesgos financieros y el pago de sus servicios no depende del desempeño de la empresa.

i) Cobro de servicios:

El cobro de los servicios es una variedad de la privatización de las empresas públicas. Este método presupone que el financiamiento viene del sector privado, sin embargo, la producción del bien o servicio es realizado por el Estado.

1.4.3 La Privatización como Propuesta de Política Económica

En los últimos años, se ha estado promoviendo cambios importantes en la dirección de las políticas del Estado y en la reorientación de la economía nacional. En este contexto, la aplicación de los programas de ajuste estructural sugieren la privatización de las empresas e instituciones del estado, como una panacea económica, cuyo objetivo pareciera ser corregir los defectos del funcionamiento de la economía de las funciones del Estado. "Estos efectos actúan, según sus propugnadores, a través del aumento de la eficiencia en las entidades por privatizar; la eliminación de los subsidios que las mismas reciben del Estado; el mejoramiento en la calidad y cobertura de los servicios públicos;

y, además, por medio del establecimiento de tarifas realistas que actúan en la estructura de los precios mediante la eliminación de las distorsiones que ocasionan, lo que han denominado los precios mentirosos. Por otra parte, la acción privatizadora tiende a reducir, según sus publicistas, el papel y tamaño del Estado a niveles compatibles con la eficiencia general de la economía, permitiendo que se imponga como órgano regulador el mercado a través de la oferta y la demanda".^{12/}

Todas las supuestas ventajas de la privatización presentan dificultades para su medición y su evaluación correspondiente; su justificación sólo se explica en la medida en que tal política forma parte de una estrategia global de reorientación de la economía, según se desprende del nuevo paradigma liberal, en el cual la parte que corresponde a las economías subdesarrolladas es impulsada por medio de los programas de ajuste estructural.

1.4.3.1 Causas de la Privatización

La privatización no debe entenderse propiamente como la venta o traslado de la propiedad, los bienes y servicios estatales a manos del sector

^{12/} IIES-Facultad de Ciencias Económicas.Op Cit. p.1

empresarial; debe entenderse más bien como la forma de funcionamiento de una economía gobernada bajo las políticas neoliberales.

Existe por tanto bastante claridad entre los propugnadores de la privatización sobre el verdadero contenido del proceso que se analiza: Se trata la privatización como un fenómeno de naturaleza económica, fiscal, financiera, o técnica, cuando en realidad es un fenómeno político.

El neoliberalismo justifica la privatización total de la economía de muchas formas; sin embargo, se han conceptualizado seis razones para iniciar un proceso de privatización. Entre éstas se consignan;

a) La desmonopolización de los servicios estatales:

La desmonopolización es considerada desde una óptica ideologizada, se parte de que los monopolios estatales son malos y financieramente poco rentables, sin apartar que muchas veces, los mismos son el resultado de la tarea asignada al estado de establecer la producción de aquellos bienes y servicios de interés público que no son rentables para el capital. Sin embargo, algunos monopolios privados han caído al amparo del Estado. De esta forma se espera que el estado asuma los riesgos en empresas en donde la incertidumbre sobre los resultados de la inversión es muy alta y que en el momento en que la

rentabilidad quede asegurada, éstas sean trasladadas a manos privadas, esto es lógico tomando en cuenta las funciones desestabilizadoras del régimen socioeconómico y político. Se supone, sin ninguna base científica que los monopolios privados operan con una eficiencia superior a la de sus contrapartes estatales.

b) La decisión del estado de no seguir proveyendo bienes y servicios:

Este argumento aboga abiertamente por el retiro del Estado de las funciones económicas, lo cual es ciertamente lo que se conoce como la liberalización de la economía. La participación del Estado en determinadas actividades económicas le permite a la sociedad gozar de un mecanismo que compense las irregularidades e imperfecciones del mercado. Ejemplo de esto es el de la regulación de los precios de los productos agrícolas de consumo interno; la falta de participación del Estado en este sentido significa siempre carestía en las épocas ajenas al período de cosecha y ruina de los pequeños productores, por la caída de los precios en los períodos de abundancia.

c) La decisión de ampliar la base de capital:

El Estado es considerado por los neoliberales como un mecanismo que con exclusión de otros asegura la acumulación de capital. Sus funciones económicas son tergiversadas y sus funciones sociales eliminadas prácticamente;

se supone que el Estado permite salvar aquellos capitales que van a la ruina en épocas de crisis, tal como ha sucedido en otros países, o como ocurre en Guatemala con los bancos comerciales, de esta forma se crea un mecanismo que asegura las ganancias, las cuales mantienen en forma privada entre ciertos grupos y elimina pérdidas, las que son socializadas.

d) La necesidad de reestructurar las finanzas públicas:

"La justificación es atendible, especialmente tomando en cuenta la magnitud de los déficits fiscales de los últimos años. Sin embargo, es necesario señalar que esta justificación queda mal cimentada cuando se pretende que se inicie la privatización con aquellas empresas estatales que representan los márgenes de ganancia más altos para el Estado y que contribuyen de manera significativa a su presupuesto. Sin embargo, la solución consiste en una mayor captación de impuestos en la parte de la población que tiene concentrada la propiedad y los ingresos, es frecuentemente atacada por sus supuestos efectos nocivos sobre el ahorro y la inversión, no obstante, que la realidad demuestra que el ahorro y la inversión interna no se encuentra amenazado por los impuestos, sino por la fuga de capital".^{13/}

^{13/} **Ibidem p. 6**

En cuanto a las razones de tipo económico que se argumentan, es importante establecer que la solución que los impulsores de la privatización pretenden dar al problema de las finanzas públicas y el déficit fiscal, y la deuda externa no necesariamente representa la privatización de las empresas estatales.

Es del amplio conocimiento que el Estado guatemalteco manifiesta una debilidad estructural en cuanto a las finanzas debido al regresivo sistema tributario, el cual continúa fincado en su mayor parte por los impuestos indirectos que los conducen de manera procíclica, lo que origina que las crisis impacten de manera desproporcionada en los ingresos fiscales.

Dentro de este contexto se presenta el siguiente cuadro, el cual muestra las cifras que el Banco de Guatemala presenta sobre la ejecución presupuestaria del periodo 1990-1994.

CUADRO 1
INGRESOS TRIBUTARIOS
PERIODO 1990-1994

	TOTAL	%
1990		
Ingresos Tributarios	Q. 2.394,248.7	100.00
Directos	546,656.5	23.32
Indirectos	1.797,592.2	76.68
1991		
Ingresos Tributarios	Q. 3.451,492.9	100.00
Directos	1.078,832.9	31.26
Indirectos	2.372,660.0	68.74
1992		
Ingresos Tributarios	Q. 4.452,004.9	100.00
Directos	1.054,473.1	23.68
Indirectos	3.397,531.8	76.32
1993		
Ingresos Tributarios	Q. 4.970,300.0	100.00
Directos	1.225.000.0	24.65
Indirectos	3.745.300.0	75.35
1994		
Ingresos Tributarios	Q. 5.014,600.0	100.00
Directos	903,200.0	18.10
Indirectos	Q. 4.111.400.0	81.90

FUENTE: Memoria de Labores Banco de Guatemala 1990-1994

La historia económica de Guatemala demuestra que la carga tributaria del país (coeficiente que muestra el peso porcentual de los ingresos tributarios sobre el PIB) nunca ha sido mayor del 10.2% con relación a ese indicador. En 1990 éste alcanzó apenas un 7% mientras que en 1994 llegó al 6.6%, una de la más bajas en el mundo.

Como se puede observar, para el año 1994 se obtuvo un total en concepto de ingresos tributarios de Q.5,014.6 millones, de los cuales el 82% (Q.4,111.4) corresponde a ingresos tributarios indirectos que representa el pago de los asalariados al fisco.

Por otra parte, los ingresos tributarios directos ascendieron a Q. 903.2 millones, lo que significa que un 18% es lo que paga la burguesía al fisco.

La carga fiscal ha sido soportada fundamentalmente por los ciudadanos con una alta propensión al consumo, o bien por los segmentos de población de bajos y medianos ingresos. Estos han contribuido con el 80% de los ingresos tributarios por lo menos.

En contrapartida a esta situación, el sector de la población con altos ingresos o propietarios de empresas, los cuales tienen una baja propensión al consumo y altísima propensión al ahorro, contribuyen con apenas el 15% aproximadamente de los ingresos tributarios.

Lo anterior demuestra el bajo índice de recaudación que en concepto de impuestos directos el Estado percibe tomando en cuenta que la naturaleza de los mismos (ISR, impuesto territorial, impuesto sobre inmuebles), grava altos niveles de riqueza. Asimismo, la existencia de un sistema tributario inequitativo y la incidencia de factores tales como la elusión y evasión fiscal, han incidido en que los niveles de recaudación tributaria sobre todo de los impuestos directos, disminuyan la capacidad de financiamiento del gobierno.

La falta de recursos del gobierno para cumplir con el pago de las obligaciones contraídas con organismos financieros internacionales ha incidido de manera directa en el aumento del índice inflacionario como resultado de la generación de excedentes en el medio circulante por parte del Banco de Guatemala, para subsanar momentáneamente la crisis financiera.

e) La Necesidad de Reorientar el Mercado Laboral:

La Debilidad de la Ineficiencia del Estado es en parte consecuencia de los grandes déficits sociales en el país.

Sin embargo, reducir el tamaño del Estado mediante la privatización no es sino una forma radical de agravar el problema del empleo y de mantener una estructura productiva ineficiente, basada en la baratura de la fuerza de trabajo y no en la productividad de la misma.

f) La Necesidad de Desarrollar Programas Estratégicos Que Requieren de la Preeminencia del Mercado:

Esta política trata de establecer el ambiente adecuado para el funcionamiento de las medidas enmarcadas en lo que se ha denominado la modernización de la economía, también conocido como ajuste estructural, que en última instancia busca ciertas condiciones propicias para el desarrollo sin obstáculos de capital nacional e internacional.

La liberalización de la economía y su variante en la política comercial: el aperturismo, no sólo conlleva a la privatización; el capital precisa que además de ella, por lo menos se asegure la oferta de la desnacionalización de la economía.

Se presenta la privatización como la simple transferencia de activos públicos a manos privadas. Y mejor si son privadas "nacionales". La privatización lo que persigue en última instancia no es quién es el dueño de las

empresas, sino que los mecanismos de un mercado no intervenido sean los que asignen los recursos. Privatizar sin eliminar los privilegios de las empresas privatizadas es quedar igual. La liberación de los mercados es el objetivo final, no la discusión sobre la propiedad.

La privatización es por tanto la forma en que se asegura el funcionamiento de un capital sin ataduras, el cual se relaciona con el Estado de una nueva forma; es decir, por medio de una relación de poder.

1.4.4 La Privatización de Instituciones y Empresas Públicas en Guatemala

Según el economista Eduardo Velásquez en la ponencia sobre el origen de la privatización de las instituciones públicas de Guatemala, el fundamento histórico de la intervención del Estado en la economía y en particular la del Estado guatemalteco es de un orden tecnológico. Puesto que en las economías periféricas, el sector de bienes de capital no pudo emerger sin la intervención del Estado, considerando que éste desarrolla funciones que los capitalistas particulares no pueden desenvolver efectivamente, dada su limitada capacidad económica para enfrentar inversiones millonarias que demandan

sectores como el de las telecomunicaciones, la generación y distribución de energía eléctrica, entre otros.

El Estado guatemalteco dispone de una cantidad muy limitada de entidades susceptibles de ser privatizadas, al identificar aquellas entidades privatizables, los propugnadores de este proceso ponen énfasis en la infraestructura del país, en tal sentido se resiente el que las telecomunicaciones, los puertos marítimos, aéreos y terrestres, aduanas, etc. son propiedad del Estado, por otra parte existe el deseo de privatizar los centros públicos de educación, mientras que por otro lado se contempla la posibilidad de privatizar las reservas matemáticas del seguro social.

"Evidentemente el deseo de capturar los fondos de previsión existentes en el país se deriva de la incapacidad de los empresarios guatemaltecos para ahorrar e invertir en el país toda vez que una gran masa de capitales se han fugado al exterior; este hecho se manifiesta también en el deseo de contar con los recursos de cinco entidades descentralizadas de origen financiero: El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola —BANDESA—, la Corporación Financiera Nacional -CORFINA-, el Crédito Hipotecario Nacional -C.H.N.- y el Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas -F.H.A.-. Es de tomarse en cuenta que estas entidades representan una masa de valor de

considerable magnitud solo en 1989 el presupuesto combinado de estas entidades sumó Q.434.1 millones. Sin embargo, las entidades descentralizadas que más destacan dentro de los planes de privatización de la economía son dos: la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones -GUATEL- y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-".¹⁴⁷

Los criterios bajo los cuales se han desarrollado los procesos de privatización que se han realizado en Guatemala, han carecido de validez como política de desarrollo socioeconómico.

En el caso particular de AVIATECA, los criterios sobre los cuales se tomó la decisión de venderle los activos de la misma a la aerolínea salvadoreña TACA no se dieron a conocer al público, lo cual constituye un mal precedente para futuros procesos de privatización en el país.

La segunda empresa que está sujeta a privatizarse es FEGUA. Fegua es una empresa con trayectoria deficitaria, que cuenta con activos fijos que no participan en la operación normal, incluyendo bienes raíces tales como fincas, terrenos, minas y edificios.

¹⁴⁷ **Facultad de Ciencias Económicas USAC. IIES. La Privatización como Propuesta de Política Económica. No. 115:1993: p.9.**

Otra de las empresas que han sido punto de atención para privatizar, es el Instituto Nacional de Electrificación -INDE-. Los problemas financieros por lo que atraviesa dicha institución son el resultado de la contratación de préstamos con organismos internacionales.

Por ser considerado el subsector eléctrico como estratégico, la privatización de dicho servicio tendría serias consecuencias para la población guatemalteca. Bien es sabido que el fin último del sector privado es la obtención de una máxima ganancia, por lo que no representaría para ellos ningún atractivo el generar electricidad en las regiones más marginadas del país.

GUATEL es sin lugar a dudas una de las pocas empresas estatales rentables; para 1990 se estimó que esta empresa estatal tuvo un superávit de Q. 367.8 millones. Por lo anteriormente expuesto es que el sector privado guatemalteco representado en la Coordinadora Agrícola, Comercial, Industrial y Financiera -CACIF- tiene particular interés en privatizar esta institución.

"Hay que agregar que Guatel es una empresa de carácter estratégico, ya que las telecomunicaciones bien orientadas, permiten salvaguardar la identidad y soberanía nacional. Por el valor de los activos y la capacidad instalada, así como las necesidades de inversión de empresas de este

tipo, la concesión para la prestación de este servicio generalmente se realiza con empresas transnacionales, tal es el caso mexicano; lo cual limita la capacidad de inversión nacional; asimismo podría poner en peligro la identidad y soberanía nacional".^{15/}

^{15/} **USAC. Dirección General de Investigación. Escuela de Ciencia Política. Políticas de Reducción del Tamaño Relativo del Estado Guatemalteco.**

CAPITULO II
LA PRIVATIZACION DE EMPRESAS PARAESTATALES EN
AMERICA LATINA

2.1 EXPERIENCIA EN LA REPUBLICA DE MEXICO, CASO
TELEFONOS DE MEXICO

Cuando se decidía privatizar TELMEX en 1988, la compañía poseía un monopolio sobre las telecomunicaciones. Telmex empleaba 50,000 personas y sus ventas anuales eran de US\$1.5 mil millones. A pesar de su tamaño, no se le calificaba formalmente como empresa estratégica. El gobierno tenía una participación del 56% de sus valores con derecho a voto, lo demás pertenecía a personas privadas.

Las razones explícitas para tomar la decisión de vender los valores gubernamentales de esta empresa eran: a) ayudar a resolver el problema fiscal y b) el hecho de que el gobierno no estuviera dispuesto a pagar el alto costo que significaba el programa de expansión estimado en \$10 mil millones para los próximos cinco años.

La venta se realizó en tres etapas durante tres años. La primera y más importante etapa, en diciembre de 1990 correspondió a la subasta de la mayoría de los valores de la empresa, 51% de las acciones con derecho a voto. - las cuales representaban 20.4% de los valores totales. Con esta venta se obtendría una ganancia de más de U\$1.6 mil millones neto. En adición, los compradores adquirirían 5.1% de la compañía propiedad del gobierno, y los empleados compraban 4.4%. En la segunda etapa mayo de 1991, el gobierno vendió 16.5% más de los valores de la empresa, ganando más de U\$2.3 mil millones en esta transacción. En mayo de 1992, el gobierno vendió 4.7% más por U\$1.4 mil millones. En total, el gobierno llevó a cabo la privatización de TELMEX con la venta del 51.5% de la empresa por un valor de U\$6.2 mil millones.

En 1988, antes de la privatización, el precio de mercado de los valores de TELMEX era aproximadamente de U\$1 mil millones. A finales del proceso de privatización, tres años después, el valor de mercado de los valores totales era de U\$30 mil millones. Sin considerar todos los detalles de esa venta, se pueden resaltar los puntos siguientes:

- La razón del aumento en el precio de los valores entre 1988 y 1990 obedeció a tres factores:

- a) El aumento en los ingresos de TELMEX causado por el aumento en los precios a los usuarios que se implementaba a fines de 1987.
 - b) El aumento en el valor de acuerdo a las proyecciones realizadas por la gestión privada de la compañía; y
 - c) El aumento observado en la economía en general, generado por el éxito del Plan de Estabilización de 1989-1991, que esperaba mejorar las posibilidades de la ejecución económica de TELMEX.
- De la venta del 51% de los valores de la empresa, el gobierno obtuvo una ganancia neta de más de doce veces el valor del mercado en 1988. No obstante, en 1992 el valor de la compañía incrementó 30 veces con respecto a su valor en 1988, cifra que se reflejaba en el valor de las carteras de los accionistas extranjeros. Vale la pena hacer notar que las ganancias del gobierno no correspondían de modo análogo estrictamente a las ganancias de los inversionistas privados, pues éste ya había recibido sus ganancias mientras que los accionistas privados tenían sus ganancias solo en papel y su valor actual estaba sujeto a fluctuaciones en la bolsa.

- Los consumidores pagaban aparentemente una parte de estas ganancias porque desde finales de 1987 ellos tuvieron que absorber un gran incremento en el precio de las telecomunicaciones. Sin embargo, es necesario indicar que estos incrementos llevan a los precios mexicanos en línea con los niveles internacionales.

La regulación asociada con esta privatización significaba lo siguiente:

- Se imponía un sistema de control que permitía a los precios del servicio telefónico subir al mismo ritmo que el índice de precios al consumidor, menos un factor de aumento de productividad que era fijado por el organismo que regula la institución. En el caso de TELMEX, se fijaba este factor a 0 entre 1991 y 1996 y subiría a 3% para 1997-1998.
- La compañía tendría un monopolio sobre el servicio de telecomunicaciones hasta de 1996. A partir de esa fecha en adelante, se podrían hacer concesiones a otras compañías, teniendo Telmex que proveer las interconexiones necesarias.

- Se mantendría el servicio local como un monopolio de TELMEX; sin embargo, la compañía tendría que comprometerse a desarrollar un programa de expansión así:
 - a. Expandir la cantidad de líneas por lo menos en un 12% por año.
 - b. Todos los lugares con poblaciones de más de 500 habitantes debían tener servicio telefónico a finales de 1994.
 - c. Se debía expandir la cantidad de teléfonos hasta alcanzar cinco teléfonos por cada 1000 personas y
 - d. Antes del año 2000, el promedio del tiempo de instalación de una línea telefónica debía disminuir de 6 a 1 mes.

La privatización de TELMEX fue un proceso muy complicado. El gobierno lograba claramente sus objetivos propuestos con la privatización, ya que obtenía fuertes beneficios fiscales, que en realidad eran más altos que los que se esperaba al inicio de la privatización. Además, las dificultades de inversión y administración ya no eran problemas del gobierno.

También es claro que, con las privatizaciones los inversionistas privados obtendrían fuertes ganancias pero al mismo tiempo aceptaban grandes problemas. De la misma forma, los empleados de TELMEX obtendrían beneficios; sin embargo, había que llevar a cabo un profundo programa de

modernización. Por su parte, los usuarios tendrían que pagar los incrementos en los precios, tanto antes como después de la privatización, lo cual era inevitable, dado que antes del incremento el servicio telefónico era barato pero escaso.

Desafortunadamente, los usuarios sufrieron del deficiente servicio con precios más altos por un período más largo que el esperado originalmente.

Algunos cuestionamientos quedan respecto a este proceso: Era necesariamente la mejor política para TELMEX quedar como un monopolio? Podría el gobierno haber obtenido un mejor precio? Cómo puede el público presionar a TELMEX cuando tiene que pagar literalmente por la ineficiencia de la compañía? En qué medida ayuda al país que Telmex pague por su expansión con sus propios recursos? Qué garantía provee la regulación para que TELMEX cumpla el compromiso aceptado?

2.2 EXPERIENCIA EN LA REPUBLICA DE ARGENTINA, CASO EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES -ENTEL-

La Empresa Nacional de Telecomunicaciones ENTEL fue hasta noviembre de 1990 la empresa argentina de servicios telefónicos y a finales de ese año abarcaba el 92% del mercado de las telecomunicaciones. Había sido

creada en 1946 mediante la nacionalización y fusión de varias operadoras privadas.

Como en muchos otros países, el sistema telefónico argentino presentó severos problemas de crecimiento durante la década de los 80. Estos problemas se relacionan con dos factores críticos: disponibilidad de recursos financieros operativos y de los programas de inversión que radicaban en la brecha progresiva entre las tarifas autorizadas y los gastos de operación y de expansión de la red. Como si fuera poco, el retraso en la reposición y actualización de los equipos llevó a la coexistencia de diferentes tecnologías, lo que aumentaba los costos de operación y mantenimiento.

La privatización de ENTEL destaca por la velocidad del proceso, con una duración de pocos meses. La empresa se dividió en dos concesiones geográficas norte y sur, que se subastaron por separado. El precio base se fijó en \$1,672 millones de dólares por toda la empresa, esto es \$1,003 millones de dólares por el paquete accionario del 60 por ciento; la forma de pago establecida consistió en U\$214 millones al contado, U\$380 millones financiados y el resto en títulos de la deuda externa argentina. El 40 por ciento restante de las acciones se vendió posteriormente al personal de la empresa (10 por ciento), a las cooperativas telefónicas (4.8 por ciento) y al público (25 por ciento).

El consorcio encabezado por Telefónica de España presentó la mejor oferta en ambas licitaciones y se le adjudicó la zona sur. La zona norte fue otorgada a grupo STET/France Telecom.

La privatización de ENTEL fue blanco de cuestionamientos y oposiciones. Careció de transparencia en la preselección de empresas (la participación se hizo por invitación) y estuvo sujeta a fuertes presiones políticas de gobierno a gobierno y de grupos de interés. Además la relación entre el órgano de privatización y los trabajadores fue antagónica, lo que condujo a situaciones violentas durante el proceso. De hecho, y a diferencia de TELMEX y de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela -CANTV-, el producto de la venta no superó las expectativas. Los ingresos totales obtenidos por el gobierno sumaron \$1,211 millones de dólares, lo cual representa sólo un 12 por ciento sobre el precio base y 37 por ciento menos el valor técnico estimado.

Una debilidad importante de este proceso es que no se constituyó con anterioridad el órgano regulador que gerenciara las relaciones entre el gobierno y las empresas. El traspaso efectivo de ENTEL se realizó el 8 de noviembre de 1990. Para ese momento la Secretaría de Comunicaciones encargada de la política nacional del sector, pasó a la categoría de subsecretaría. En enero de

1991 fue disuelta y despedidos sus empleados. Con esta medida se dismantela el equipo técnico del gobierno de telecomunicaciones. Simultáneamente, en junio de 1990 se creó la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CNT) que funcionaría como organismo de regulación y control.

El convenio ha sido discutido en varias ocasiones después del otorgamiento de las concesiones. El 28 de noviembre de 1991, a ocho meses de la privatización, se firmó un nuevo acuerdo que en temas centrales, por ejemplo tarifas revierte el original. El resultado de un proceso de privatización precipitado y un estado técnica y organizacionalmente débil en la relación con las empresas generó numerosos inconvenientes y asimetrías de información.

2.3 EXPERIENCIA EN LA REPUBLICA DE CHILE

En términos del número de transacciones, Chile tiene la experiencia de privatización más dilatada. En ese país se vendieron prácticamente todas las empresas estatales, que eran alrededor de 500, cuando el Estado conservó el control de algunas muy importantes como las del cobre.

La política de privatización de Chile se caracterizó por tener un marcado sesgo ideológico que estaba dirigido a reducir el tamaño del Estado, estando más cercana a la tradición europea.

Es importante señalar que el proceso de privatización en Chile ocurre bajo el gobierno militar de Augusto Pinochet y en el marco de una transformación profunda de la economía del citado país. Por otra parte, en países como Argentina y México, la privatización persigue objetivos esencialmente pragmáticos, y ocurre bajo gobiernos democráticos aunque con diferente peso político.

La experiencia chilena de privatización ha sido una de las más caras en comparación con las privatizaciones de otros países en desarrollo. El proceso de privatización en Chile se inició desde 1973, y abarcó desde propiedades estatizadas hasta grandes corporaciones estatales.

El proceso de privatización en Chile, se realizó en las siguientes fases:

- Primera Fase (1974-1975):

Se devolvieron a sus dueños originales 240 empresas que habían sido previamente estatizadas. En este proceso el gobierno no recibió ni pagó suma alguna.

- Segunda Fase (1975-1983):

Se refirió a la privatización de las empresas, cuyas acciones el gobierno había comprado con anterioridad, y a las empresas estatales nuevas, creadas de 1971 a 1973. Esta fase incluyó la venta de un total de 110 compañías.

- Tercera Fase (1985-1986):

Consistió en la re-privatización de las empresas vendidas en las dos fases previas, ya que el gobierno había vuelto a tomar posesión de varias empresas que corrían peligro de ir a la quiebra, durante la crisis financiera que atravesó Chile de 1982-1983. Los objetivos de este proceso fueron: a) Diluir la propiedad de las empresas bajo control estatal y redistribuir las acciones a un alto número de accionistas, y b) Usar criterios definidos para la elección de inversionistas potenciales para evitar la quiebra de acciones.

- Cuarta Fase (1985):

Implicó la privatización de 40 grandes empresas industriales, bajo Corporación de Fomento de la Producción —CORFO—. Dentro de ésta se incluían las empresas del Estado que ofrecían servicios básicos.

Caso Compañía de Teléfonos de Chile -CTC-:

En 1987 el gobierno chileno vendió 25% de las acciones de la Compañía de Teléfonos de Chile -CTC- al sector privado. Durante el siguiente año, el 52% fue vendido en una licitación internacional. El requisito para poder participar en este proceso era que cada comprador tenía que invertir más de U\$200 millones en un programa de expansión de la red telefónica. Las acciones podían ser pagadas con documentos de deuda externa chilena. La empresa que ganó esta licitación fue BOND 12 de Australia, la compañía de Teléfonos de Chile era la compañía local de teléfonos más grande.

El método utilizado para privatizar CTC fue el del capitalismo laboral, el cual consiste en que la venta de las acciones se dirige a los empleados de las empresas con el objeto de diluir la base de propietarios de la empresa a privatizar. Se efectuaron préstamos con plazos de 4 y 6 años y tasas de interés inferiores a las de mercado. Es así como se tenía un subsidio implícito, proporcional al total de las acciones vendidas.

Después de su privatización, CTC seguía siendo un monopolio, ya que sus conexiones locales y su competitividad en llamadas de larga distancia le daban el carácter de monopolio natural. Para evitar esto, el gobierno recurrió a la separación de actividades para promover la competencia. También se estableció que CTC necesitaría de una licencia del gobierno para operar.

Dentro del Plan de Desarrollo de CTC después de su privatización estaba contemplado la instalación de 650,000 líneas telefónicas (duplicando la capacidad de teléfonos por cada 100 habitantes. La inversión total ascendería a U\$1,097 millones de dólares.

Caso Empresa Nacional de Telecomunicaciones -ENTEL-:

La Empresa Nacional de Telecomunicaciones de Chile ENTEL fue privatizada en la tercera etapa de privatizaciones en este país.

En 1990, 20% de las acciones de ENTEL pertenecían a Telefónica, la Compañía Telefónica de España y al Banco Santander; 12% al Banco Chasse Manhattan, y el restante 68% a empleados de la empresa, pensionistas, el ejército chileno y a los inversionistas públicos.

Entel fue privatizada en una época en donde el gobierno había dispuesto una privatización progresiva para ganar apoyo gradual para aplicar esta política. Debido a ello utilizó simultáneamente diferentes métodos de privatización, al ofrecer acciones a los trabajadores, a los Fondos de Pensiones y a otros inversionistas.

En primer lugar se legisló para que la empresa estatal se convirtiera en una corporación, cuyas acciones podían ser negociadas en la Bolsa de Valores, y cuya contabilidad fuera controlada por la Superintendencia de Valores y Seguros.

Posteriormente se anunció la privatización del 30% del capital accionario. Luego se procedió a privatizar un mayor porcentaje, hasta que en 1988 el sector privado era el que tenía el mando de la empresa con más del 51% de las acciones.

Entel poseía un monopolio natural en el ofrecimiento de llamadas de larga distancia, debido a su conexión con un satélite. Por tal razón, el gobierno también trató de controlar este monopolio a través de la separación y la integración vertical. Asimismo, el gobierno recurrió a la autorización de una licencia para que esta compañía pudiera operar y así evitar los factores negativos de un monopolio natural. Los demás servicios que ENTEL ofrecía sí debían entrar en competencia.

CAPITULO III

EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES

-GUATEL-

3.1 ANTECEDENTES HISTORICOS

Las primeras comunicaciones en el país se establecieron en 1881, de Guatemala a Antigua Guatemala, a través de una empresa privada. Más adelante se expandió el servicio hasta Quetzaltenango. Este servicio fue organizado a través de una concesión gubernativa del 23 de septiembre de 1884 y con el apoyo de una compañía de San Francisco California. En 1890 se contaba con 180 aparatos telefónicos.

El 9 de enero de 1891 un grupo de personas compró las acciones de la compañía en mención y en 1909 se conformó la Compañía de Teléfonos de Guatemala. Esta compañía empezó a laborar con 900 aparatos telefónicos y un capital de U\$400,000.00 dividido en 4,000 acciones de U\$100.00 cada una.

En 1916 la Compañía de Teléfonos de Guatemala fue intervenida y más tarde fue estatizada. Su servicio cambió radicalmente en 1927, con la

introducción de teléfonos automáticos; proyecto que fue financiado por la compañía alemana Allgemeine Electricitaest-Gesellsahft.

En 1932 entró al mercado la Tropical Radio y Telephone Co. mediante un contrato celebrado con el Gobierno de la República que inicia la prestación del servicio internacional de Telecomunicaciones. Esta compañía debía pagar al gobierno una cuota mínima anual de Q. 5,000.00, suma que podía incrementarse por el porcentaje que percibía el gobierno por cada mensaje transmitido. Asimismo, tenía en arrendamiento la estación radiotelefónica internacional en la ciudad de Guatemala y se veía obligada a expandir el servicio radiotelefónico internacional. Tropical Radio & Telephone Co. fue estatizada en 1966.

El 3 de octubre de 1938, según Decreto Gubernativo 21-51, se creó la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones Nacionales que se encargaba de establecer las cuotas telefónicas a cobrar.

En 1945 la extensión total de las líneas telefónicas en el país era de 3,631.6 kilómetros, la cual se duplicó una década más tarde. Su cobertura incluía un servicio simultáneo entre Guatemala y Quetzaltenango, y oficinas en

Antigua, Chimaltenango, Patzún, Sololá, Panajachel, Totonicapán, Villa Canales, Amatitlán, Palín, Escuintla, Puerto de San José, San José Pinula, Santa Rosa y Jalpatagua.

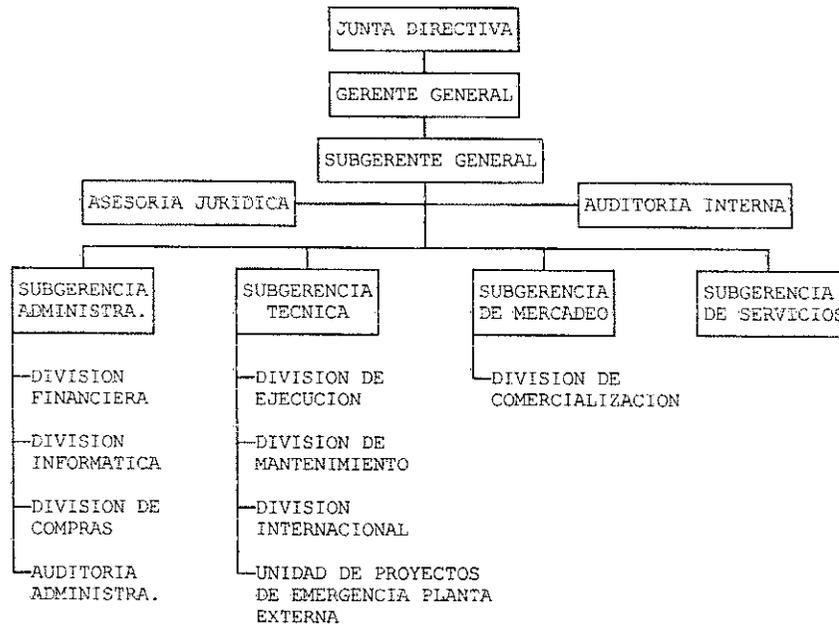
A través del Decreto 14-71 el Congreso de la República de Guatemala, autorizó el 14 de abril de 1971 la creación de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones - GUATEL -, como una empresa que fusionaba a las antes mencionadas.

3.2 ESQUEMA ORGANIZACIONAL DE LA EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-

El esquema organizacional de GUATEL, se encuentra fundamentado en el Decreto 14-71 Ley Orgánica de GUATEL, en donde se establece la estructura organizativa que a continuación se presenta:

CUADRO 1

ESTRUCTURA ORGANICA DE LA EMPRESA DE
TELECOMUNICACIONES -GUATEL-



GUATEL cuenta con dos órganos supervisores de administración:

a) Junta Directiva:

La ley Orgánica de GUATEL regula a la Junta Directiva en sus artículos del 8 al 14.

A propuesta de la Gerencia, debe establecer las funciones y reglamentar la organización administrativa de GUATEL, creando, de conformidad con las normas de esta ley las unidades administrativas para su buen funcionamiento.

Está integrada de la siguiente manera:

- Ministro de Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas
- Ministro de Gobernación
- Ministro de Relaciones Exteriores
- Viceministros de los ministros antes mencionados, como suplentes
- Dos personas nombradas por el Presidente de la República
- Dos suplentes de éstos, nombrados en la misma forma
- El Gerente, en calidad de asesor con voz pero sin voto
- Subgerente, en calidad de Secretario de la Junta Directiva con voz pero sin voto.

b) Gerencia:

La Ley Orgánica de GUATEL regula la actuación de la Gerencia en sus artículos 15 al 21.

Integración y Funciones:

La Gerencia se integra por un Gerente y Subgerente. En caso de considerarlo necesario para GUATEL, la Junta Directiva puede nombrar a un Subgerente adicional, de acuerdo con el procedimiento descrito en su Ley Orgánica. La Gerencia es el órgano ejecutivo de Guatel, y en consecuencia, le corresponde la ejecución de las disposiciones y resoluciones tomadas por la Junta Directiva.

Gerente:

El Gerente es el jefe superior de las dependencias y del personal de GUATEL, dirige todas las actividades técnicas y administrativas del mismo, es responsable ante la Junta Directiva por el correcto y eficaz funcionamiento de la institución. En caso de ausencia e impedimento temporal del Gerente, lo sustituye en sus funciones el Subgerente mientras sea necesario.

Nombramiento y Remoción:

El nombramiento y remoción del Gerente, corresponde al Presidente de la República.

Subgerentes:

El Subgerente es nombrado por la Junta Directiva a propuesta del Gerente; puede ser removido sin expresión de causa; debe reunir las calidades y está sujeto a los impedimentos establecidos para aquel; y tiene las atribuciones siguientes:

- Sustituir al Gerente cuando así lo decida la Junta Directiva; y
- Desempeñar sus funciones por delegación del Gerente, quien es directamente responsable. La Junta Directiva con el voto favorable de por lo menos cuatro de sus integrantes y siempre que medie solicitud del Gerente puede crear o suprimir las Subgerencias que sean necesarias.

Asimismo, la Gerencia cuenta con varios departamentos de asesoría y asistencia en diferentes áreas. Estas son:

- Asistencia de Gerencia
- Relaciones Públicas
- Asesoría Jurídica
- Secretaria General
- Relaciones Internacionales

Le siguen en el orden jerárquico ocho divisiones. Cada una de éstas a su vez cuentan con varios departamentos, secciones y unidades de trabajo.

Las divisiones son las siguientes:

- División Financiera
- División de Mantenimiento
- División de Comercialización
- División de Planeamiento y Diseño
- División de Informática
- División Internacional
- División de Ejecución y Supervisión
- División de Recursos Humanos

c) Control y Fiscalización:

La inspección, fiscalización y control de las operaciones contables y financieras de GUATEL, están a cargo de la Auditoría Interna y de la Contraloría General de Cuentas en lo que sea su competencia.

Auditoría Interna:

Para ejercer las labores permanentes de fiscalización y vigilancia, GUATEL cuenta con la unidad de Auditoría Interna, cuyas funciones están reguladas de conformidad con el reglamento específico que emite la Junta Directiva. La Auditoría se integra con un auditor interno, que es el jefe de la

misma, y el personal técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Tiene a su cargo la inspección, fiscalización y control interno de las operaciones financieras y contables de Guatel, y, en consecuencia, debe vigilar el correcto cumplimiento de las leyes y reglamentos del mismo, así como las resoluciones de la Junta Directiva, la Gerencia y demás autoridades de GUATEL.

Nombramiento y Remoción:

El auditor interno es nombrado por la Junta Directiva, ante la cual es responsable. Puede ser removido sin expresión de causa, para lo cual se requiere el voto favorable de por lo menos cuatro de los miembros que la integran. El auditor interno debe poseer el título universitario correspondiente y ser colegiado activo; ser además persona de reconocida honorabilidad, mayor de treinta años, y ciudadano en ejercicio de sus derechos. Está sujeto a los mismos impedimentos establecidos para el Gerente, y, además, no ser pariente de éste dentro de los grados legales.

Auditorías Extraordinarias:

Siempre que lo considere conveniente para el mejor cumplimiento de las funciones de Guatel, la Junta Directiva puede ordenar la realización de auditorías extraordinarias de las operaciones contables y financieras de la institución, para lo cual podrá disponer la contratación de los servicios de firmas nacionales legalmente autorizadas o de profesionales universitarios colegiados.

CAPITULO IV

DESMONOPOLIZACION Y PRIVATIZACION DE LA EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-

4.1 LEGISLACION ACTUAL DE LAS TELECOMUNICACIONES

El Estado tiene a su cargo la conducción de las telecomunicaciones en Guatemala bajo el ordenamiento de la Ley de Radiocomunicaciones, la Ley Orgánica de Guatel Decreto 14-71, la Ley de Contrataciones del Estado Decreto 57-92 y la Constitución Política de la República.

El Organismo Legislativo y el Ejecutivo son los responsables de que creación y ejecutoria del marco legal para la operación de los servicios de telecomunicaciones en Guatemala; en tal sentido, corresponde a estos organismos producir los cambios necesarios para que la prestación de dichos servicios sea congruente con las necesidades de desarrollo del país.

Sin embargo, la falta de políticas de desarrollo nacional transparentes a los cambios de gobierno, los proyectos iniciados por GUATEL, se ven severamente modificados o bien suprimidos, por lo cual cada administración en muchos casos vuelve a empezar desde cero.

La estructura organizativa de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones -GUATEL- está compuesta por la Junta Directiva de Guatel, presidida por el Ministro de Comunicaciones e integrada también por los Ministros de Gobernación y Relaciones Exteriores; así como dos directores nombrados por el Presidente de la República. Un gerente, dos subgerentes y varios directores técnicos y administrativos que ejecutan las políticas dictadas por la Junta Directiva.

Existen también otros organismos del estado que intervienen en el desarrollo de las telecomunicaciones en acciones de control, legislación, aprobación y otras, siendo éstos la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, el Ministerio de Finanzas Públicas, la Contraloría General de Cuentas y eventualmente el Congreso de la República.

4.1.1 Infraestructura Actual de las Telecomunicaciones

Dentro de la infraestructura o sistemas de telecomunicaciones significativamente desarrollados en Guatemala se encuentran: La Red Nacional de Telecomunicaciones que opera GUATEL, la Red de Servicios Empresariales Internacionales de Industrias Telepuerto de Guatemala y la Red de Telefonía Celular de COMCEL.

a) Red Nacional de Telecomunicaciones (GUATEL):

Es de propiedad estatal, tiene una distribución de su infraestructura en casi todo el territorio nacional, esta red está diseñada esencialmente como una red de servicios telefónicos, en la actualidad aún se considera como la red que soporta un alto porcentaje de las telecomunicaciones nacionales, circunstancia que la sitúa en una posición privilegiada ante cualquier transformación de la estructura de telecomunicaciones nacionales.

b) Red de Telepuerto de Guatemala:

De inversión privada, es un sistema orientado a satisfacer servicios de telecomunicación de un reducido sector (empresas con necesidad de comunicación punto a punto con destino en el exterior), de tecnología totalmente digital, ofrece interconexión internacional principalmente con puntos en Norte América y Centroamérica, a través de portadoras IBS.

Representa una contribución receptible a las telecomunicaciones nacionales y por su propia naturaleza cuenta con una relativa independencia ante cualquier transformación de la infraestructura nacional de las telecomunicaciones.

c) Red de Telefonía Celular (COMCEL):

Corresponde a inversión privada y representa una notable contribución a las telecomunicaciones nacionales, su principal cobertura es la zona central del país.

Por su clara definición como una red celular, tiene una relativa independencia (aunque en menor grado que la Red Telepuerto) ante cualquier transformación de las telecomunicaciones nacionales.

Su interconexión hacia otras redes de telecomunicación lo hace a través de la Central Interurbana IVD de la Red de Guatel y la interconexión entre sus células, lo hace mediante enlaces vía radio.

4.1.2 Situación Actual de las Telecomunicaciones

La Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones ÄGUATELÄ fue creada como una entidad estatal, descentralizada, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, mediante el Decreto 14-71 del Congreso de la República. Su fin primordial es satisfacer las necesidades de servicios de telecomunicaciones en Guatemala, elemento fundamental de infraestructura necesaria para el establecimiento y fortalecimiento de los distintos sectores productivos del país.

La experiencia ha demostrado durante la vida de GUATEL que en su accionar han incidido algunos factores que no han permitido que la empresa reaccione adecuadamente a las exigencias de un mercado en constante crecimiento.

La infraestructura desarrollada por GUATEL para la prestación de los servicios a través de la red telefónica y la red de datos por conmutación de paquetes, permite además la prestación de otros servicios básicos, tales como facsimile, telex (con una central propia adicional) y arrendamiento de canales de transmisión, así como algunos servicios de valor agregado como el correo electrónico. Varios servicios suplementarios enriquecen la prestación de los anteriores.

Guatel es, asimismo, la única empresa autorizada para brindar servicios portadores internacionales.

Aspectos de orden político y legal entre los más importantes, han incidido en el desarrollo de las telecomunicaciones en el país, ya que si bien es cierto, GUATEL es una entidad estatal, descentralizada y autónoma, su dirección ha estado sujeta a las exigencias políticas de los gobiernos en turno, sin considerar la función social que debe cumplir el Estado de proveer adecuados servicios de

telecomunicaciones, asimismo la importancia de los mismos en el desarrollo económico y social del país.

a) Conducta de las Telecomunicaciones en Guatemala:

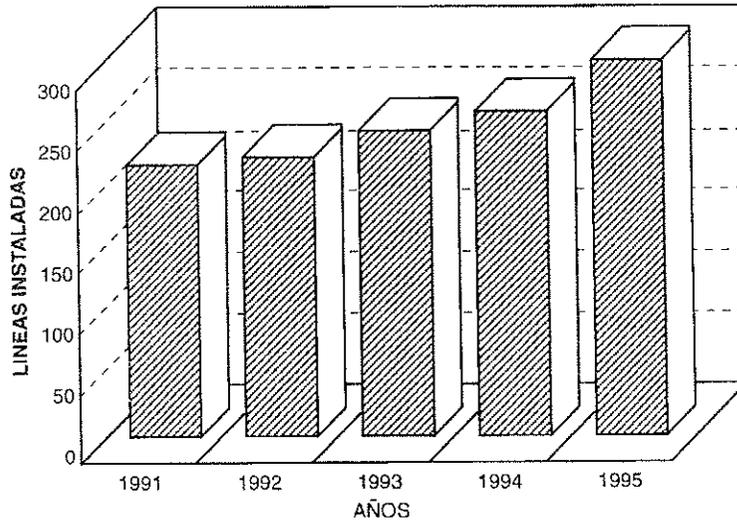
La situación actual de las telecomunicaciones en el país, denota que la capacidad de la red telefónica nacional se ha desarrollado paulatinamente, lo cual no permite reaccionar a las exigencias de un mercado en constante crecimiento y adaptarse a los beneficios del avance tecnológico.

En este sentido, la supeditación de la empresa a la legislación estatal en el orden presupuestario, obstaculiza que a corto plazo se pueda obtener el financiamiento necesario para invertir en el desarrollo de proyectos de expansión de la red telefónica, no permitiendo con esto la ejecución de los mismos oportunamente.

Por otra parte, la Ley de Contrataciones del Estado Decreto 57-92, instrumento legal que regula el afianzamiento de los proyectos, se convierte en una larga cadena burocrática que termina con el atraso significativo de los mismos.

A continuación se presenta gráficamente el comportamiento de las telecomunicaciones en el país durante el período 1991-1995.

GRAFICA 1
EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-
LINEAS INSTALADAS EN GUATEMALA
PERIODO 1991 - 1995
(Miles de Líneas)



FUENTE: Memoria de labores de GUATEL

b) Distribución Geográfica de Líneas Telefónicas Instaladas:

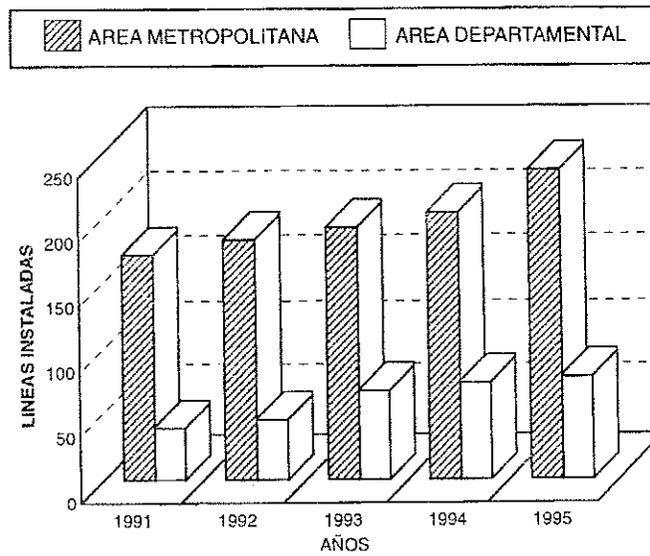
La penetración del servicio telefónico al interior del país ha sido considerablemente bajo. De un total de 286,352 líneas instaladas en la red telefónica nacional, el 77% se encuentra concentrado en el área metropolitana y el 23% en el área departamental.

Partiendo de este indicador, se puede concluir que para desarrollar los proyectos de ampliación de la red telefónica al interior del país, se requiere de un alto capital de inversión, que de llevarse a cabo al proceso de privatización de GUATEL, se espera que el principal sea el capital transnacional.

En la siguiente gráfica se presenta esta conducta.

GRAFICA 2

EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-
DISTRIBUCION DE LINEAS INSTALADAS EN GUATEMALA
PERIODO 1991 - 1995
(Miles de Líneas)



FUENTE: Memoria de labores de GUATEL

4.1.3 Análisis de la Situación Financiera de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones -GUATEL-

4.1.3.1 Análisis del Estado de Resultados

El análisis que se presenta muestra el comportamiento de los principales rubros del Estado de Resultados con saldos al 31 de diciembre de 1995.

Actualmente, el régimen tarifario aplicado por GUATEL en el servicio de telefonía, carece de un sistema de tarifas competitivas a nivel internacional.

Bajo estas condiciones, la tarifa internacional subsidia al servicio de telefonía nacional, considerando que GUATEL percibe únicamente por este concepto, el valor de la cuota asignada o bien el derecho de uso de la línea telefónica (Q. 4.00 por el uso de 400 impulsos mensuales). Hipotéticamente, tomando en consideración las 286,352 líneas telefónicas que se encuentran operando en la red telefónica nacional; GUATEL deja de percibir anualmente un promedio de Q.96,000,000.00 (se toma como base 400 impulsos mensuales multiplicados por el valor del mismo con un promedio de 0.07 por el total de líneas operando en el país en un año).

De esta cuenta, el servicio de telefonía internacional representa el 75% de los ingresos, siendo éste suficiente para cubrir los gastos de operación de la empresa.

Partiendo de estos elementos, la empresa se ve afectada financieramente en su liquidez, ya que el subsidio a la tarifa nacional no permite que el nivel de ingresos por el servicio de telefonía internacional aumente.

De lo anteriormente expuesto, se considera que GUATEL debe adoptar una política que modifique el régimen tarifario actual; esto significa la reducción de la tarifa internacional y el incremento de la tarifa nacional.

Entre las ventajas que se esperaría obtener de ser aplicada esta medida se mencionan:

- Contar con tarifas internacionales competitivas.
- Recuperación de mercado.
- Incremento del tráfico internacional.
- Eliminación del subsidio del servicio internacional del local.
- Racionalización en el uso de la infraestructura de GUATEL.

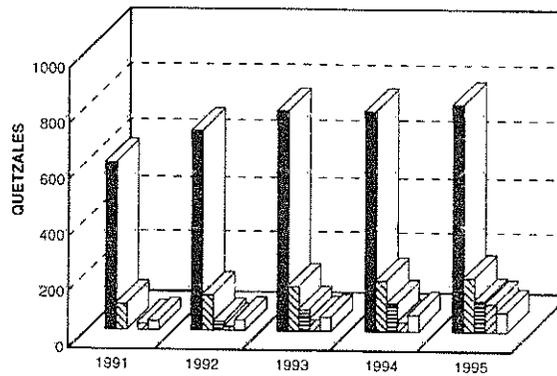
Financieramente:

- Reducción de costos.
- Aumento de ingresos.
- Mejor margen de liquidez.

A continuación se presenta gráficamente el comportamiento de los ingresos por operaciones que genera GUATEL.

GRAFICA 3

EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-
INGRESO DE OPERACIONES
PERIODO 1991 - 1995
(En Millones de Quetzales)



DE

FUENTE: Memoria de labores de GUATEL

Como puede observarse, el Servicio de Telefonía Internacional representa la base de generación de ingresos para GUATEL; por consiguiente es importante considerar ante un proceso de desmonopolización, ésta puede ser afectada en virtud que las empresas que se inserten al mercado ofrezcan tarifas competitivas.

EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-
ESTADO DE RESULTADOS
DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1995
(Expresado en quetzales)

Ingresos de Operación	Q. 1.145.699.552
Gastos de Operación	607.494.430

Utilidad en Operación	Q. 538.205.122
Ingresos y Gastos Financieros	
Ingresos	Q. 38.078.057
Gastos	(41.914.934)

	3.836.877
Utilidad Neta del año antes de Rectificación de Resultados	Q. 534.368.245
Rectificación de Resultados	Q. (9.320.885)

Utilidad Neta del año después de Rectificación de Resultados	Q. 525.047.360

Fuente: Memoria de Labores de Guatel

EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-
BALANCE GENERAL
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1995
EXPRESADO EN QUETZALES

ACTIVO

Activo Circulante	Q. 771.959.005
Propiedad, Instalaciones y Equipo	1.760.956.195
Inversiones	104.970.487
Impuesto al Valor Agregado	342.784
Otros Activos	269.166.002
Cargos Diferidos	65.752.144

	<u>Q. 2.973.146.617</u>

Pasivo y Patrimonio

Pasivo Circulante	Q. 673.692.017
Pasivo a Largo Plazo	523.259.814
Provisión para Indemnizaciones	120.371.812
Créditos Diferidos	95.520.738
Reserva para cesantías, pensiones y jubilaciones	100.013.462

	Q. 1.512.857.843

Sección de Patrimonio

Cuenta Capital	Q. 1.300.669.880
Superávit por Donación	6.032.107
Reserva para Eventualidades	153.586.787

	<u>Q. 2.973.146.617</u>

Fuente: Memoria de Labores de GUATEL

A continuación se presenta la integración de Cuentas del Balance General saldos al 31 de Diciembre de 1995.

Activo Circulante:

Este rubro incluye los valores que constituyen la disponibilidad inmediata la empresa. Los saldo más significativos lo integran la existencia en acenes en un 53% y cuentas por cobrar con 32%.

a y Bancos	Q. 85.567.908
ntas por cobrar (neto)	243.281.656
stencia en Almacenes	411.454.275
ntas por liquidar y Gastos pagados anticipado	31.655.166

	<u>Q. 771.959.005</u>

Propiedad Planta y Equipo:

En este rubro se incluyen todos los activos tangibles que son utilizados en operación de la empresa, y de aquellos en proceso de instalación y/o instrucción. Al 31 de diciembre se integra de la siguiente manera:

talaciones, Equipo y Mobiliario	Q. 952.223.888
yectos en Ejecución	806.045.628
rrenos	2.686.679

	<u>Q.1.760.956.195</u>

c. Cargos Diferidos

El saldo de esta cuenta al 31 de diciembre, se integra de la siguiente manera:

Diferencial Cambiario y Fluctuación Monetaria originados por la valuación de la deuda en moneda extranjera al tipo de cambio de cierre	Q. 65.445.698
Otros	306.446
	<u>Q. 65.752.144</u>

Otros Activos

d. Derechos y Depósitos:

La cuenta Derechos y Depósitos refleja los saldos de las cartas de créditos abiertas para el pago de diferentes contratos a proveedores. Al 31 de diciembre se integra de la siguiente forma:

Banco de Guatemala	Q. 179.436.372
Ministerio de Finanzas Públicas	55.034.376
Banco Nor-Oriente S.A.	33.956.725
Otros	738.529
	<u>Q. 269.166.002</u>

e) Inversiones:

Al 31 de diciembre de 1995, GUATEL poseía las siguientes inversiones:

Corto Plazo:

Certificados de Depósito	Q. 32.000.000
Bonos Hipotecario-Prendario	30.000.000
	<u>Q. 62.000.000</u>

Largo Plazo

INTELSAT	Q. 38.709.983
Inversión de GUATEL en el sistema de cable Columbus II	4.260.504
	<u>Q. 42.970.487</u>
	<u>Q. 104.970.487</u>

Integración de Cuentas de Pasivo:

f) Pasivo a Corto Plazo:

Porción corriente de la deuda a L.P.	Q. 54.790.785
Proveedores	413.376.942
Utilidades por pagar	143.111.589
Cuentas p/pagar y gastos acumulados	58.603.582
Líneas conectantes	3.809.119
	<u>Q. 673.692.017</u>

g) Pasivo a Largo Plazo:

En este rubro se incluye el financiamiento que ha obtenido de entidades financieras del exterior, y utilizado la empresa para el desarrollo y ejecución de los proyectos, los saldos por pagar al 31 de diciembre se integra así:

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF Préstamo 1104-GU Medio Crédito Centrale Préstamo 84/032/00	Q. 66.295.213 110.147.021
Banco Di Roma Internacional S.A. Chasse Manhattan Bank	22.021.941 13.431.480
Banco Interamericano de Desarrollo BID Fondo de Cooperación Económica Ultramar	98.226.936 267.928.008

Porción Corriente	578.050.599 < 54.790.785 >

	<u>523.259.814</u>

Todos los préstamos están garantizados por el Gobierno de la República de Guatemala.

h) Créditos Diferidos:

En este rubro se incluye el valor pagado anticipadamente por concepto de líneas telefónicas pendientes de instalarse correspondiente a proyectos en ejecución, así como otros créditos diferidos. Su saldo al 31 de diciembre se integra así:

Proyecto 79,000 líneas	Q. 22.273.672
Primera Ampliación Departamental	21.262.749
Primera Ampliación Metropolitana	12.203.225
Proyecto 40,000 líneas MCI	9.458.946
Proyecto 40,000 líneas AT&T	8.096.320
Ampliación Central Zacapa	6.318.550
Proyecto 30,800 líneas	4.091.026
Proyecto 50,000 líneas área norte	2.622.081
Otros	9.194.169
	<u>95.520.738</u>

i. Patrimonio:

Capital:

Representa el importe de los bienes con los que se constituyó GUATEL, más la capitalización del 40% de las utilidades netas después de rectificación de resultados de cada año.

Superávit por Donación:

Esta cuenta está constituida principalmente por donaciones varias que recibe GUATEL.

Reserva para Eventualidades: Representa el importe acumulado del 5% de las utilidades netas de cada año, asignado a esta reserva por disposición de la Ley Orgánica de GUATEL, Decreto 14-71 del Congreso de la República.

A continuación se presenta un análisis del Balance General a través de los principales índices financieros.

a. Índice de Liquidez:

Activo Circulante - Inventarios

Pasivo Circulante

1995 = 833.959.005 - 11.454.275

----- = 0.62
673.692.017

1994 = 1.001.137 - 447.295

----- = 1.35
410.287

Nota: Para obtener el índice de liquidez se tomó en cuenta el saldo de inversiones a corto plazo.

Esta razón indica la capacidad inmediata que tiene GUATEL para cubrir sus obligaciones a corto plazo sin tener que recurrir a la venta de sus inventarios. La posición de este índice disminuyó en 0.73 con respecto al año

anterior, principalmente como resultado de la suscripción de contratos con proveedores del exterior.

GUATEL ha experimentado un índice de liquidez descendente en los últimos años, tal y como se aprecia en el cuadro siguiente:

CUADRO 3
EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-
INDICE DE LIQUIDEZ
PERIODO 1991 - 1995

Años	Indice
1991	1.49
1992	1.48
1993	1.89
1994	1.35
1995	0.62

FUENTE: Memoria de labores de GUATEL

Como puede observarse, el menor índice de liquidez alcanzado por GUATEL correspondió al año 1995.

Sin embargo, es importante señalar algunos elementos de incidencia en el comportamiento de este índice:

- En primera instancia la legislación estatal en materia presupuestaria y en emisión de deuda pública regula las operaciones de GUATEL de acuerdo con lo estipulado en la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica del Presupuesto Decreto Ley 2-86 y lo estipulado en la Ley Orgánica de Guatel Decreto 14-71.

Dentro de este contexto, la empresa debe sujetarse a las disposiciones de las diferentes instancias gubernamentales para obtener el financiamiento para desarrollar los proyectos de telefonía nacional.

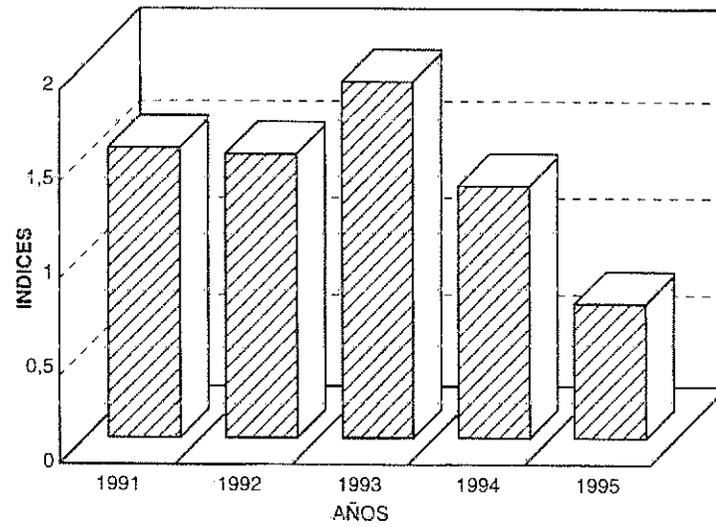
Las condiciones actuales de dependencia del Gobierno Central, no le ha permitido a GUATEL desarrollar el potencial de recursos financieros que posee, asimismo ha obstaculizado el manejo de su capital de trabajo.

- El subsidio a la tarifa nacional reduce la capacidad financiera de la empresa.

- Incumplimiento de metas para la eliminación de proyectos, retrasa el afianzamiento de recursos numerarios.
- El pago anticipado de utilidades al Gobierno Central reduce la capacidad financiera inmediata de la empresa.
- La deficiencia en los sistemas de cobro.

A continuación se presenta gráficamente el comportamiento de este índice.

GRAFICA 4
EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-
INDICE DE LIQUIDEZ
PERIODO 1991 - 1995



FUENTE: Memoria de labores de GUATEL

b) Índice Corriente:

Activo Corriente	1995	Q. 771.959.005	
-----		-----	= 1.15
Pasivo Corriente		673.692.017	
	1994	Q. 1.001.137.312	
		-----	= 2.44
		410.286.887	

Indica la capacidad que tiene GUATEL con su activo corriente, para cumplir con sus obligaciones a corto plazo. La disponibilidad se vio disminuida en Q. 1.29 con relación al año anterior derivado principalmente, de la suscripción de nuevos contratos con proveedores del exterior.

c) Índice de Patrimonio:

Patrimonio	1995	Q. 1.460.288.774	
-----		-----	= 49%
Activo Total		2.973.146.617	
	1994	Q. 1.225.696.359	
		-----	= 51%
		2.396.912.288	

Indica que del total de los activos, el 49% es propiedad de GUATEL, mientras que el 51% restante está financiado por los proveedores y acreedores.

La posición de este índice disminuyó en 2% con respecto al año 1994, debido a la adquisición de propiedad, instalaciones y equipo durante 1995, habiéndose financiado a mediano y largo plazo con proveedores del exterior.

d) Índice de Solvencia:

$$\frac{\text{Total Activo}}{\text{Total Pasivo}} = \frac{Q. 2.973.146.617}{1.512.857.843} = 1.97$$

Indica la capacidad que se tiene para cubrir los pasivos totales. En este sentido, por cada quetzal de pasivo GUATEL dispone de Q.1.97 para cubrir sus obligaciones.

e) Índice de Endeudamiento:

$$\frac{\text{Pasivo Total}}{\text{Patrimonio}} = \frac{Q. 1.512.857.843}{1.460.288.774} = 1.04$$

Indica que por cada quetzal de patrimonio, se adeuda Q. 1.04 para el año 1995.

f) Rendimiento del Patrimonio:

$$\frac{\text{Utilidad Neta}}{\text{Patrimonio}} = \frac{\text{Q. } 525.047.360}{1.225.696.359} = 0.43$$

Esta razón indica que el rendimiento del patrimonio invertido para 1995 se mantuvo en 43%.

g) Índice de Rentabilidad:

$$\frac{\text{Utilidad Neta}}{\text{Ventas Netas}} = \frac{\text{Q. } 525.047.361}{1.145.699.552} = 0.46$$

A pesar de que la utilidad de GUATEL ha experimentado una tendencia decreciente, continúa siendo la única empresa estatal que genera utilidades.

Vale la pena enfatizar que de acuerdo a lo estipulado en su Ley Orgánica (Decreto 14-71) GUATEL utiliza únicamente el 40% de la utilidad neta para reinversión de capital; el restante 60% se distribuye de la siguiente manera: 45% para el Gobierno Central, 5% para el fondo de pensiones y jubilaciones, 5% para distribuir a los empleados y 5% corresponde a la reserva para contingencias.

La utilidad de GUATEL ha manifestado un comportamiento decreciente en su índice de rentabilidad; esto se puede observar en el siguiente cuadro:

CUADRO 4
EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-
INDICE DE RENTABILIDAD
PERIODO 1991 - 1995

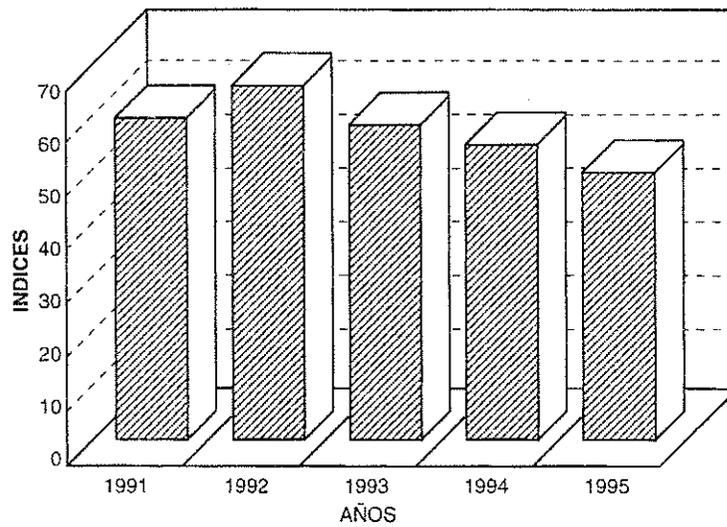
Años	Índice
1991	56%
1992	63%
1993	55%
1994	51%
1995	46%

FUENTE: Memoria de Labores de GUATEL

Como puede observarse, el menor índice de rentabilidad alcanzado por GUATEL correspondió al año 1995. Sin embargo, su capacidad financiera le permite sostener y desarrollar su actividad.

A continuación se presenta gráficamente el comportamiento de este índice:

GRAFICA 5
EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-
INDICE DE RENTABILIDAD
PERIODO 1991 - 1995



FUENTE: Memoria de labores de GUATEL

4.2 PROYECTO DE PRIVATIZACION DE LA EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-

4.2.1 Antecedentes Históricos

Las políticas neoliberales, dentro de las cuales se enmarca el proceso de privatización de las empresas y bienes del Estado, fueron prioridades de la agenda del gobierno para 1995. Sin embargo, el impulso de dichas políticas no han sido creación del mencionado gobierno, administraciones de gobiernos anteriores han promovido abiertamente su implantación dentro de los programas de ajuste estructural.

De esta cuenta, el gobierno democristiano principió a crear tales condiciones, liberando en el último año de su administración el tipo de cambio y las tasas de interés bancario. Posteriormente, su sucesor suscribe con el Banco Mundial en 1991, el Programa de Modernización Financiera. Todo ello fue un paso previo a las medidas neoliberales más drásticas como: la apertura externa, la liberalización de los precios, la liberalización de las tarifas de los servicios públicos y la privatización de empresas estatales.

Específicamente sobre el caso que ocupa el tema, se argumenta que ni GUATEL ni el gobierno están en condiciones de aportar el capital necesario

para cubrir las inversiones que requieren las telecomunicaciones en el país, las cuales se sitúan en el orden de doce mil millones de quetzales (Q. 12.000,000,000.00) lo que significa aproximadamente dos mil millones de líneas telefónicas distribuidas en todo el país y los servicios conexos, tales como telefonía celular, modems y los accesos a satélites.

Frente a esta situación, el sector económico que propone el proceso de privatización de empresas e instituciones estatales en el país, plantea tres alternativas para poder enfrentar este nivel de inversión: a) El incremento de las tarifas en veinte veces; b) Incrementar los impuestos indirectos, lo que no se considera viable debido a la sustentación de esta medida afecta a la mayoría de la población, quien soporta el más alto índice de la carga tributaria c) el financiamiento por vía del incremento de la deuda externa, lo cual se descarta por considerar que no es accesible, puesto que los organismos financieros internacionales no están en condiciones de aportar los créditos necesarios y la experiencia ha demostrado que los gobiernos no cumplen ante estos compromisos adquiridos.

En este orden, el Gobierno de la República plantea el Proyecto de Privatización de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones -GUATEL- argumentando que la fuente de recursos viable, se encuentra en el mercado de

capitales, por vía de la captación de gran cantidad de inversionistas privados y extranjeros principalmente.

Dicho proyecto se enmarca dentro de los siguientes puntos:

- Solicitar al Congreso de la República emitir la legislación necesaria para eliminar las disposiciones legales incluidas en las leyes de creación y operación de empresas estatales, que impiden a las personas entrar a competir por servir al público en el campo de sus respectivas actividades.
- Solicitar al Congreso de la República la legislación necesaria para vender por medios públicos, algunas empresas del gobierno que se dedican a la explotación comercial de servicios, asimismo los activos innecesarios para la gestión del gobierno.

El Proyecto de Privatización originalmente incluye entre otros planteamientos, constituir una sociedad anónima con un capital representado por cien millones en acciones (Q.100.000,000.00), cuyo valor en libros sería determinado previamente por auditores internacionales.

Distribución de las Acciones:

- 60% en forma gratuita entre los inscritos en el Registro de Ciudadanos.

- 5% para los empleados de Guatel para garantizar el compromiso establecido de participación en las utilidades de la empresa.
- 2% en fideicomiso a efecto que los trabajadores de Guatel puedan adquirir las acciones a precio de subasta por un período de tres años.
- 33% subastado públicamente en conjunto.

El procedimiento de venta de Guatel presentado, indica que un 33% de las acciones de la empresa sería subastado a la mejor oferta; sin embargo, en ningún momento se establece que quienes adquieren ese 33% de acciones están obligados a realizar la inversión de los doce mil millones de quetzales necesarios para cubrir la demanda insatisfecha, por lo que el proceso de privatización no garantiza el cumplimiento de los criterios por los cuales se impulsa este proceso.

En lo que respecta a las acciones distribuidas a los inscritos en el Registro de Ciudadanos y trabajadores de la empresa, se calcula que cada uno manejará alrededor de 20 y 30 acciones respectivamente. En contrapartida a este número, el 33% de las acciones tal como lo propone el gobierno, estarían en manos de inversionistas privados y extranjeros que a decir de algunos analistas, manejarían alrededor de 330 mil acciones, lo que significa que los primeros no tendrían ninguna oportunidad de decisión, asimismo estos "pequeños empresarios" pronto venderían sus acciones al mejor postor, lo que haría que ese

33% se expandiera hasta controlar la empresa en su totalidad. Esto contradice lógicamente el argumento de que con la privatización se busca "democratizar capital".

4.3 CONSIDERACIONES SOBRE LA DESMONOPOLIZACION Y PRIVATIZACION DE LA EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-

El modelo neoliberal que prevalece en el sistema económico, considera desmonopolización como parte intrínseca de la corriente privatizadora que reina actualmente en el ambiente económico del país.

Asimismo, esta corriente plantea una economía de mercado supuestamente libre; sin embargo, cabe reflexionar que a nivel internacional reinan los oligopolios y los monopolios de las grandes empresas transnacionales. Asimismo, llama la atención que la preocupación va dirigida exclusivamente a la existencia de los monopolios estatales.

A nadie escapa que las políticas neoliberales implantadas en el mundo contemporáneo favorecen a los grandes monopolios y oligopolios transnacionales y que son éstos precisamente los que impulsan los programas de

privatización a nivel global, en muchos casos utilizando la condicionalidad de los organismos financieros internacionales.

El monopolio de los servicios públicos por parte del Estado surgió ante el poco interés de la iniciativa privada de invertir en actividades económicas, cuya rentabilidad es a largo plazo y cuyas inversiones son millonarias. En el caso de los servicios públicos que después de muchos años se convierten en rentables, han despertado el interés del capital privado, especialmente en los países periféricos.

Se ha venido especulando que una de las medidas de política económica que podría contribuir a la eficiencia de los servicios públicos es la desmonopolización; de esta forma el estado estaría dejando de jugar el papel de promotor del desarrollo que ha desempeñado por diversas circunstancias históricas.

Sin embargo, conviene manejar adecuadamente el concepto de monopolio, sobre todo en el caso de los servicios públicos, puesto que tanto por sus características como por el elevado nivel de inversión que se requiere, no es factible introducirlo en la lógica de los bienes y servicios que pueden responder a la dinámica del mercado de competencia.

La propuesta de desmonopolización como alternativa para mejorar el acceso a los servicios públicos no debe situarse únicamente en función de la oferta, sino principalmente en función de la demanda efectiva, que históricamente ha estado condicionada por los bajos salarios y por el proceso de concentración permanente del ingreso.

En el caso específico de Guatemala, tanto la educación como los servicios de salud, se encuentran desmonopolizados desde hace varias décadas, y sin embargo no han contribuido a mejorar el nivel educativo de la población ni mucho menos el nivel de salud. Nuestro país se encuentra entre los que presentan los indicadores más deteriorados de educación y salud de América Latina.

4.3.1 Propuesta de Reestructuración de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones -GUATEL-

El Proyecto de Privatización de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones -GUATEL- contempla la solicitud al Congreso de la República, la emisión de la legislación necesaria para eliminar las disposiciones legales incluidas en las leyes de creación y operación de empresas estatales que impiden entrar a competir en la prestación de los servicios públicos.

En este sentido, no debe apresurarse en asegurar que la desmonopolización y privatización sea la única solución a la problemática que enfrentan las telecomunicaciones en Guatemala, más bien considerar el planteamiento de una reestructuración de la empresa que reafirme su autonomía en los aspectos de índole legal, administrativo y financiero, que permita el desarrollo de las telecomunicaciones en la actividad económica del país y coadyuve al desarrollo nacional.

La reestructuración lleva a las siguientes implicaciones legales:

- Emisión de una nueva Ley Orgánica que reconozca a GUATEL como una entidad estatal, autónoma, descentralizada, con independencia económica y funcional.

Con tal aprobación GUATEL cumpliría con las obligaciones mínimas que la Constitución Política de la República le asigna a las entidades descentralizadas y autónomas del estado (artículos 134 y 237).

- Emitir las disposiciones legales que le asignen a Guatel el carácter de un ente con independencia económica y funcional, eliminando su dependencia de la Ley de Contrataciones del Estado, y Ley Orgánica del Presupuesto sin que esto signifique transgredir las obligaciones mínimas

constitucionales para las entidades autónomas y descentralizadas (artículo 134 de la Constitución Política de la República).

La reestructuración de GUATEL debe permitir:

A Nivel Nacional:

- a. Mantener el control estatal de la función estratégica de las telecomunicaciones para su seguridad y soberanía.
- b. Contribuir al incremento del PIB a través del aumento de la densidad telefónica.
- c. Contribuir al desarrollo económico y social mediante la expansión del servicio al interior de la república.
- d. Propiciar el desarrollo de la industrialización.
- e. Desarrollar la infraestructura de las telecomunicaciones.
- f. Contribuir al incremento del comercio exterior.
- g. Generación de empleo mediante la ejecución de proyectos.
- h. Satisfacer la demanda telefónica del país.
- i. Incremento de utilidades al gobierno.

En la Empresa:

- a) Despolitización de la empresa.
- b) Lograr la eficiencia de la empresa en los siguientes

que éste ha absorbido en el sistema económico, permite resolver no solamente el problema fiscal y la deuda externa, sino la eliminación de las barreras y obstáculos que han impedido la inserción de nuestra economía al mercado mundial.

En ese sentido, se confirma que tal proceso, surge como una recomendación de las políticas económicas neoliberales impuestas por los Organismos Financieros Internacionales a través del Fondo Monetario Internacional -FMI- y el Banco Mundial principalmente.

Argentina, Chile y México entre otros países de latinoamérica son los países donde se han desarrollado los argumentos que han servido de base para la realización de este proceso y que se están utilizando en Guatemala.

La iniciativa privada organizada en Guatemala argumenta que si el Estado vende las empresas públicas, disminuyen los costos de operación, aumenta la productividad y las tarifas se reducen; aunque paradójicamente estos aspectos no se han reflejado en los países donde se han llevado a cabo procesos de privatización, como los ya mencionados.

Ordenes:

- Reestructuración organizacional
 - Reducción del proceso burocrático
 - Optimización de los recursos
 - Mejorar la calidad de los servicios
 - Incremento de la productividad del personal
 - Cumplimiento de los compromisos internos y externos de la empresa
- c) Agilizar la adquisición de bienes, obras y servicios para el desarrollo de las telecomunicaciones.
- d) Incorporación a la tecnología.
- e) Mantener tarifas razonables, acordes con el poder adquisitivo de la población.
- f) Incremento de utilidades.

4.4 EFECTOS SOBRE LA PRIVATIZACION DE LA EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-

El proceso de privatización, que conlleva implícitamente a su vez un proceso de desmonopolización, significa la reversión de la política que alguna vez se llamó de "nacionalización de los servicios públicos o estatización"; la cual plantea que la privatización de las empresas del Estado y de las funciones

Seguidamente se presenta el cuadro número 5, donde se puede observar el comportamiento que ha mantenido la participación del Gobierno de las utilidades de GUATEL.

CUADRO 5
DISTRIBUCIÓN DE UTILIDADES AL GOBIERNO CENTRAL
PERIODO 1986-1995
(Expresado en Millones de Quetzales)

Años	Monto
1986	24.30
1987	28.30
1988	30.60
1989	40.10
1990	47.90
1991	182.00
1992	244.00
1993	243.00
1994	227.70
1995	236.25

FUENTE: Memoria de Labores de GUATEL

El cuadro anterior muestra las asignaciones que en concepto de utilidades, Guatel ha otorgado en los últimos cinco años al Gobierno Central.

4.4.1 Efecto Socioeconómico

a) Inserción al Mercado:

Los servicios públicos del Estado o del sector privado, si no tienen un carácter monopolístico, presentan características oligopólicas, puesto que es sumamente difícil que puedan entrar las empresas de servicios en competencia, ya que el alto grado de capitalización que requieren imposibilita la inserción al mercado de cualquier productor o vendedor de servicios; por lo tanto, la contradicción radica precisamente en que si bien pueden desaparecer los monopolios estatales, surjan los monopolios privados, y como alternativa los oligopolios.

b) Déficit en los Ingresos Presupuestarios del Gobierno:

A pesar de la deficiente administración y prestación de servicios que Guatel brinda, es la única empresa estatal que genera utilidades, de las cuales de acuerdo con lo estipulado en la Ley Orgánica de GUATEL, el 45% es trasladado al Gobierno de la República para destinarlo a la inversión de proyectos de desarrollo social para el país y cubrir problemas de liquidez entre otros fines.

La participación en las utilidades de Guatel representa entre el 7 al 10% de los ingresos presupuestales del gobierno, cifra que dejaría de percibir si la empresa es privatizada.

c) Condiciones de Competencia en el Mercado:

GUATEL no tendría condiciones de competir plenamente ante la inserción al mercado del capital transnacional, tomando en cuenta la situación de desventaja en que se sitúa frente a éstas empresas, en el orden legal, administrativo, financiero y político. Dentro de este marco, se reflejaría una marcada debilidad estructural que conllevaría necesariamente en que para justificar su existencia, el gobierno y el sector privado de Guatemala, crearían los mecanismos para su privatización.

Bajo esta perspectiva, las condiciones que privan en el sistema socioeconómico no garantizan que se pueda hablar de una desmonopolización beneficiosa para el país, que oriente, fomente y desarrolle la actividad privada, ya que se dejaría de cumplir con la función social que los sectores públicos desempeñan en los países subdesarrollados.

La desmonopolización en este caso, puede constituir un peligro para el desarrollo económico del país, en donde el Estado debe jugar un papel

veligerante, sobre todo porque desde todo punto de vista los servicios de telecomunicaciones tienen un carácter estratégico.

d. Evasión Fiscal:

Partiendo de que el sistema tributario guatemalteco tiene un carácter regresivo, aunado a una serie de políticas proteccionistas que históricamente han prevalecido, se parte de la premisa que si GUATEL se privatiza, el nivel de ingresos tributarios continuaría decreciendo tomando en cuenta la evasión fiscal en que incurre el sector privado.

e) Implicaciones en el Nivel de Empleo:

Uno de los indicadores de productividad de una empresa de telecomunicaciones es la relación de empleados por cada mil líneas telefónicas. En este orden de ideas, este indicador se encuentra para países desarrollados como Japón, en 2 a 3 empleados por cada diez líneas instaladas.

Por lo tanto, carece de validez la comparación que el sector económico privado hace en relación a este indicador, tratándose de un país desarrollado como Japón y el caso de Guatemala.

Los estándares en los indicadores que manejan las empresas privadas de telecomunicaciones en Latinoamérica se sitúan entre 6 a 12 empleados por cada mil líneas telefónicas instaladas.

En Guatemala este indicador se ha reducido a través de los últimos diez años, de más de 60 a 28 empleados por cada mil líneas telefónicas instaladas. En este sentido, el eficientizar una empresa de telecomunicaciones implica incrementar la productividad de cada uno de los empleados, por consiguiente, para que este indicador se reduzca es indispensable que el número de líneas telefónicas por empleados aumente.

La distribución del recurso humano en GUATEL representa un factor que influye en la calidad del servicio que se presta, tomando en cuenta que por su naturaleza es imprescindible que se cuente con suficiente personal especializado en el área técnica; sin embargo, la realidad contradice esta necesidad ya que de un total de 7,901 empleados, únicamente el 22% corresponde al área técnica y el 78% al área administrativa.

Para que la productividad de empleados aumente, es necesario que en GUATEL se realice una reestructuración administrativa que implique la eliminación de duplicidad de funciones, reorganización del número de

empleados adecuadamente en la empresa a través de la capacitación constante e incentivación de la productividad.

Si para el caso de GUATEL, se aplicara un indicador que se encuentre comprendido en el rango mencionado, obviamente se esperaría un desplazamiento de fuerza de trabajo, ya que el número de empleados por cada mil líneas telefónicas tendería a reducirse.

Partiendo de un caso hipotético en el que se aplique un indicador de 10 empleados por cada mil líneas telefónicas, tomándose como un número estándar manejado en las empresas de telecomunicaciones de Latinoamérica donde se han llevado a cabo procesos de privatización (mayor en dos puntos al caso de TELMEX que mantiene un indicador de 8 empleados por cada mil líneas telefónicas), en los siguientes cuadros puede observarse que el coeficiente resultante afecta ostensiblemente el nivel de empleo que actualmente existe en la empresa.

CUADRO 6

EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-
RELACIÓN DE EMPLEADOS POR CADA MIL LINEAS INSTALADAS
(Cifras Absolutas)

AÑO	NO. EMPLEADOS	NO. LINEAS INSTALADAS	EMPLEADOS POR C/MIL LINEAS
1986	4,518	130,971	34
1987	4,623	132,718	35
1988	4,931	138,222	36
1989	5,181	162,980	32
1990	4,862	190,218	26
1991	4,749	202,209	24
1992	4,939	214,409	23
1993	5,333	231,090	23
1994	6,032	245,094	25
1995	7,901	286,352	28

FUENTE: Memoria de Labores de Guatel

CUADRO 7

EMPRESA GUATEMALTECA DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL-
 RELACIÓN DE EMPLEADOS POR CADA MIL LINEAS INSTALADAS
 ESTANDAR MANEJADO EN UNA EMPRESA PRIVADA
 (Cifras Absolutas)

AÑO	NO. EMPLEADOS	NO. LINEAS INSTALADAS	EMPLEADOS POR C/MIL LINEAS
1986	1,310	130,971	10
1987	1,327	132,718	10
1988	1,382	138,222	10
1989	1,630	162,980	10
1990	1,902	190,218	10
1991	2,022	202,209	10
1992	2,144	214,409	10
1993	2,311	231,090	10
1994	2,451	245,094	10
1995	2,864	286,352	10

FUENTE: Memoria de Labores de Guatel

El cuadro anterior muestra el nivel de desplazamiento de fuerza de trabajo que dadas las condiciones socioeconómicas que privan en el país aumentaría el nivel de desempleo que en la actualidad alcanza altos niveles.

Para los propugnadores de la privatización este efecto no se daría, en virtud de que para evitar el desempleo se tendría que aumentar el número de líneas instaladas, si bien este razonamiento es lógico tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, también carece en un principio de sustentación, considerando que para aumentar el número de líneas en operación en el país, es imprescindible ampliar la capacidad de la red nacional de telecomunicaciones, lo cual tiene otras implicaciones como lo son aspectos de financiamiento, infraestructura, incorporación de tecnología, entre los principales; lo que no puede ser llevado a cabo en un corto plazo.

4.4.2 Efecto Financiero

4.4.2.1 Políticas de Comercialización

a) Cobertura del Servicio al Interior del País:

Las condiciones en que actualmente se encuentra distribuido el servicio de telecomunicaciones en el país (77% en el área metropolitana y 23% en el área departamental) justifican un elevado capital de inversión para desarrollar proyectos en el interior del país.

Se estaría ofreciendo a la población un servicio superior a la demanda satisfecha y nunca cubriendo la demanda potencial, negando la posibilidad que

la cobertura del servicio se extienda a los niveles de población rural y de los lugares más apartados de la república.

Se considera difícil que al sector privado le interese crear infraestructura en las áreas donde no se cuenta con este servicio, pues representa un costo de inversión muy alto y baja capacidad de rentabilidad. Posiblemente se incrementaría la oferta y reduciría la demanda, pero la población no contaría con los ingresos para hacer frente a los precios que imponga el mercado.

b) Incremento al Precio del Servicio:

La existencia de capital privado tiene como principio la obtención de lucro, en este sentido es innegable que quienes incursionen en este mercado adopten políticas que les garanticen la recuperación de costos. Partiendo de este principio, Guatel mantendría sus precios para continuar con su carácter de empresa de servicio público, mientras que las empresas privadas que compitan en el mercado implantarían precios que sólo un sector de la población tendría capacidad de pagar; aunque así el nivel de la demanda se mantenga o bien se incremente.

Aunque los sectores interesados en que se lleve a cabo el proceso de desmonopolización en el país, han planteado que de realizarse el mismo, se

crearán las condiciones para que exista un régimen legal que regule el cumplimiento de la libre competencia y lo relativo al establecimiento de tarifas que garanticen la protección al público, "dejando flexibilidad a las fuerzas del mercado", este argumento entra en contradicción con el fin de la inversión privada.

4.4.2.2 Políticas de Inversión

a) Baja Capacidad de Inversión Nacional:

La cuantiosa inversión que de acuerdo a estimaciones realizadas se requiere para desarrollar la prestación del servicio de telecomunicaciones en el país, determina que el principal participante sea el capital extranjero, con lo cual en primera instancia se estaría poniendo a disposición del mismo la utilización de la infraestructura nacional para su operación y en otro orden se corre el riesgo de frenar el desarrollo de la inversión nacional.

b) Déficit Estructural en el Mercado de Capitales:

Dada la magnitud de la inversión que el desarrollo de proyectos de telecomunicaciones requiere en Guatemala, difícilmente se contaría con potencial de inversión en el país, por lo que sería el capital extranjero el que se introduciría, a ello se agrega que los rendimientos no serían invertidos en el país.

Actualmente GUATEL genera anualmente divisas por concepto de tráfico internacional aproximadamente de U\$60 a U\$100 millones de dólares, que de privatizarse no ingresarían al Banco de Guatemala, sino por el contrario a bancos extranjeros.

Considerando que la potencialidad del sector de telecomunicaciones es un valioso recurso para fortalecer el aparato productivo del país, de privatizarse el mismo, se dejaría de contribuir al desarrollo económico y social del país.

4.4.3 Efectos Legales

De realizarse el proceso de privatización de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones -GUATEL- sus implicaciones legales son las siguientes:

- Modificar la Constitución Política de la República en su artículo 121 literal h; el cual dicta que las frecuencias radioeléctricas son propiedad del Estado.
- Pierde efecto la aplicación de la Ley Orgánica de GUATEL Decreto 14-71 a través de la cual Guatel es creada como una entidad estatal, descentralizada y autónoma.

- GUATEL no estaría sujeta a las disposiciones emitidas en la Ley de Contrataciones del Estado Decreto 57-92 para efectos de las contrataciones con sus proveedores para llevar a cabo el desarrollo de los proyectos.
- Se elimina la relación de la empresa con la Ley Orgánica del Presupuesto, para efectos de aprobación del presupuesto de ingresos y egresos de GUATEL. Asimismo en lo correspondiente a la emisión de deuda pública al exterior del país.

4.4.4 Efectos Contable-Administrativos

La privatización de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones - GUATEL- conlleva necesariamente a modificar sustancialmente la estructura presupuestaria en virtud que de un presupuesto público pasaría a uno de carácter privado; por lo tanto, su elaboración deberá partir de la presupuestación de los ingresos y no de los gastos como actualmente se realiza.

Adicionalmente, el presupuesto le corresponde regirse por normas definidas de acuerdo con las políticas de la administración financiera de clasificación presupuestaria que actualmente la norma.

CONCLUSIONES

- 1) Las políticas neoliberales recomendadas por los organismos financieros internacionales para ser implementadas en América Latina, están orientadas a: Disminuir el déficit público, recorte del gasto público especialmente salarios y subsidios, implantar reformas fiscales, liberar el mercado financiero, especialmente lo relacionado con las tasas de interés, política devaluatoria, liberalización comercial, liberalización de las regulaciones que restrinjan la inversión extranjera, privatización de empresas estatales y desregulación de precios.
- 2) Entre los principales indicadores reflejados por la aplicación de políticas de ajuste estructural en una economía subdesarrollada como la guatemalteca, se encuentran: incremento del déficit fiscal; de precios y del tipo de cambio; existencia de balanza comercial negativa, deficiencia e insuficiencia de la producción de bienes y servicios y pérdida de las reservas monetarias internacionales.
- 3) Desde una perspectiva teórica, los programas de ajuste estructural son injustificados, ya que toda su lógica gira alrededor de privatizar el crecimiento económico. Esto hace imprescindible para los países donde

se aplican, la necesidad de realizar reformas de carácter estructural e institucional, que van desde hacer más eficiente la actividad productiva hasta acciones institucionales como reducir al máximo el tamaño del Estado.

- 4) La unilateralidad del contenido de los programas de ajuste estructural, diseñada por los organismos financieros internacionales va más allá de lograr corregir los desequilibrios de una economía, ya que permanece intrínseco el hecho de garantizar el pago de la deuda externa.
- 5) La privatización de empresas estatales surge como recomendación de las políticas económicas neoliberales impuestas por los organismos financieros internacionales a través del Fondo Monetario Internacional FMI y el Banco Mundial.
- 6) En el orden económico, se argumenta que la privatización de empresas estatales representa la solución a los problemas de finanzas públicas, déficit fiscal y deuda externa por los que atraviesa el país. Sin embargo, esta justificación queda mal cimentada cuando se pretende privatizar las

empresas estatales que representan los márgenes de ganancia más altos para el Estado y que contribuyen de manera significativa a su presupuesto, tal es el caso de GUATEL.

- 7) El alto grado de capitalización que requieren las empresas de servicios públicos, se asignan a las mismas características monopólicas o bien oligopólicas, lo que imposibilita la inserción al mercado de cualquier productor o vendedor de servicios; por lo tanto, la contradicción radica precisamente en que si a la privatización no se antepone un proceso de desmonopolización pueden desaparecer los monopolios estatales, surgiendo de esta forma los monopolios privados y como alternativa los oligopolios.
- 8) La elevada inversión que la demanda nacional requiere para la prestación de servicio de telecomunicaciones, determinan que el principal inversionista sea el capital transnacional con lo cual se crea el riesgo de frenar el desarrollo de la inversión nacional.
- 9) De acuerdo con el principio de "obtención de la máxima ganancia" del capital privado, la recuperación de los costos de inversión para las empresas que participen en el mercado de llevarse a cabo la privatización

de las telecomunicaciones, conllevaría al incremento del servicio por lo que éste se prestaría sólo a una parte de la población que tenga capacidad de pago, en tal sentido se pierde el carácter social del servicio. Esto conlleva a que la cobertura del servicio no se extienda al área rural, ya que la inversión de proyectos en estas áreas representa costos elevados y baja capacidad de rentabilidad. Partiendo de lo anterior, se concluye que la desmonopolización y consecuente privatización no significa necesariamente que a nivel nacional se impulse el desarrollo de las telecomunicaciones en el país.

- 10) La desmonopolización de Guatel significa un paso previo a la privatización, considerando que la misma se sitúa en situación de desventaja frente a las empresas privadas que compitan en el mercado, esto como consecuencia de la intervención política de los gobiernos en la disposición de políticas de orden legal, administrativo, financiero y principalmente político.

- 11) La privatización de Guatel representa la pérdida de una fuerte fuente de ingresos al gobierno, que administrados correctamente significa la inversión en proyectos de carácter social y en segunda instancia, la

solvencia de problemas de liquidez que enfrenta, manteniendo la misma tendencia del gasto público.

- 12) La privatización de Guatel, representa un riesgo a la inversión del mercado de capitales, esto considerando que GUATEL genera divisas por concepto de tráfico internacional, al ser privatizada y adquirida por capital transnacional. Partiendo de lo anterior, se corre el riesgo que el capital no sea invertido en el país, sino por el contrario en instituciones financieras extranjeras.

RECOMENDACIONES

- 1) Que el gobierno implemente los mecanismos de información y discusión del proyecto de desmonopolización y privatización de empresas estatales, en el cual se encuentren representados todos los sectores de la sociedad guatemalteca, a efecto de buscar las propuestas y alternativas de consenso que se encuentren dirigidas a desarrollar el aparato estatal del país, en beneficio de la sociedad guatemalteca, considerando dentro del proceso de privatización, que los niveles de inversión privada de Guatemala son bajos en relación con el resto de países centroamericanos.
- 2) No privatizar empresas estatales, caso concreto la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones -GUATEL-, por el contrario propiciar el desarrollo de su participación en la actividad económica del país. Lo anterior implica crear los mecanismos legales que permitan la reafirmación de su autonomía en el orden legal, administrativo, financiero y principalmente político, considerando que la ingerencia del Gobierno Central en la implantación de políticas internas, ha representado un freno a la participación de las telecomunicaciones en el desarrollo económico y social del país.

BIBLIOGRAFIA

- Artiles, Alfredo
**LA PRIVATIZACION Y LOS MONOPOLIOS ESTATALES,
QUIEN DICTAMINA LA NEGOCIACION**
Seminario Regional Interamericano
Guatemala, 1994

- Bendelfeldt Juan F. y Maul R. Hugo
LA PRIVATIZACION: UNA OPORTUNIDAD
C.E.E.S.
1992

- Bazdresch Parado Carlos; Elizondo Carlos
PRIVATIZACION: CASO MEXICO
Conferencia Latinoamericana 2000
México, Noviembre 1992

- Constitución Política de la República de Guatemala.
1985.

- Donahue John D.
**LA DECISION DE PRIVATIZAR: FINES PUBLICOS, MEDIOS
PRIVADOS**
Primera Edición
Editorial Paidós
Buenos Aires

- Dominique Hachete Rolf Luders
PRIVATIZACION EN CHILE
Centro Internacional para el Desarrollo Económico
-CINDE-
Chile, 1992

- Fundación Mirna Mack
LA PRIVATIZACION Y LOS DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES
Guatemala, 1993
- Francés, Antonio
¡ALO VENEZUELA! APERTURA Y PRIVATIZACION DE LAS TELECOMUNICACIONES -CONATEL-
Ediciones IESA
Caracas, 1993
- Hemming Richard; Mansour Ali M.
PRIVATIZACION Y EMPRESA
Washington, Enero 1988
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES
IIES
Facultad de Ciencias Económicas
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
LA PRIVATIZACION COMO PROPUESTA DE POLITICA ECONOMICA
Revista Trimestral No. 115
Guatemala, Enero-Marzo 1993
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES
IIES
Facultad de Ciencias Económicas
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL, LA GLOBALIZACION Y LA LIBERALIZACION DE LA ECONOMIA
Revista Trimestral No. 117
Guatemala, Julio-Septiembre 1993

- INSTITUTO DE INVESTIGACION Y AUTOFORMACION POLITICA
González del Valle, Jorge y Calderón Arnoldo
NATURALEZA Y CARACTERISTICAS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL Y SUS POSIBLES CONSECUENCIAS SOCIOECONOMICAS EN GUATEMALA
Guatemala, Noviembre 1991

 - **LA EXPERIENCIA DE PRIVATIZACION EN LOS PAISES LATINOAMERICANOS**
Fundación Friedrich Ebert
1982-1988

 - **LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y SU REGLAMENTO**
Decreto No. 57-92
Ediciones Legales Comercio e Industria
Guatemala, 1992

 - **LEY ORGANICA DE GUATEL**
Decreto No. 14-71
Guatemala, 1971

 - **LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO**
Decreto Ley 2-86
Guatemala, 1986

 - **X CONGRESO NACIONAL DE INGENIERIA DESMONOPOLIZACION Y PRIVATIZACION DE EMPRESAS ESTATALES**
Guatemala, Noviembre, 1994

 - Madsen Pirie
TEORIA Y PRACTICA DE LA PRIVATIZACION
Segunda Edición
Madrid, 1989
-

- Meller Patricio
REVISION DE LA EXPERIENCIA DE PRIVATIZACION EN CHILE
Conferencia: Latinoamérica 2000
Chile, Noviembre 1992

- **MEMORIA DE LABORES DE GUATEL**
Guatemala, 1990-1995

- **MEMORIA DE LABORES BANCO DE GUATEMALA**
Guatemala, 1990-1995

- Pretocollo Alberto; Porto Alberto; Gerchunoff Pablo
PRIVATIZACION EN ARGENTINA
Conferencia: Latinoamérica 2000
Argentina, Noviembre, 1990

- Sosa Ramírez Marco Tulio
LA PRIVATIZACION Y LOS MONOPOLIOS ESTATALES, QUIEN DICTAMINA LA NEGOCIACION
Seminario Regional Interamericano
MAE-INCAE
Guatemala, 1994

- UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Dirección General de Investigación
Escuela de Ciencia Política
POLITICAS DE REDUCCION DEL TAMAÑO RELATIVO DEL ESTADO GUATEMALTECO
Guatemala, Abril-Diciembre de 1993

- Velásquez Carrera, Eduardo Antonio
**EL PROCESO DE PRIVATIZACION Y
DESMONOPOLIZACION DE LAS INSTITUCIONES Y
EMPRESAS PUBLICAS EN EL MARCO DE LA
GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA**
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO DE ESTUDIOS URBANOS Y REGIONALES -CEUR-
Guatemala, Enero de 1995

- Vásquez Teni, Carlos René
**LA PRIVATIZACION DE LA EMPRESA GUATEMALTECA
DE TELECOMUNICACIONES -GUATEL- Y SUS EFECTOS
ECONOMICO SOCIALES**
Ciudad de Guatemala: FCCEE -USAC-
Tesis de Licenciatura en Economía, 1992

- Zamorano García
**LA PRIVATIZACION Y LOS MONOPOLIOS ESTATALES,
QUIEN DICTAMINA LA NEGOCIACION**
Seminario Regional Interamericano
Guatemala, 1994