

### III

## GUATEMALA: LA PRIVATIZACIÓN EN UN ESTADO CAPTURADO

**D**e los tres casos incluidos en este libro, Guatemala es el país que ha llevado a cabo el proceso de privatización más amplio. Con respecto al sector de las telecomunicaciones, Guatemala privatizó su ETE en 1998, dentro del marco de una ley liberal de telecomunicaciones, pero también en medio de múltiples acusaciones de fraude y corrupción. En este capítulo rastrearé las raíces que le dieron forma al proceso de privatización en Guatemala, y haré alguna luz sobre las causas de la reacción pública a ese proceso. Argumentaré que para entender las fuentes de la reforma, tenemos que desenredar tres elementos del proceso de ella; estos son: el establecimiento del marco legal liberal, el propio proceso de privatización, y las modificaciones posteriores introducidas al marco legal. Estas partes del proceso tuvieron orígenes diferentes y fueron llevadas a cabo por grupos distintos. Sin embargo, la clave para poder entender todos los elementos del proceso es la relación, y las cambiantes alianzas, entre las élites del sector privado, el Estado, y los actores militares y los del extranjero. En particular, la relación, en parte antagónica y en parte instrumental, entre las élites del sector privado y el Estado guatemalteco es un factor fundamental para comprender el resultado del proceso de privatización. Argumentaré que la relación entre las élites del sector privado y el Estado guatemalteco puede caracterizarse como un caso de captura del Estado, y que esto ha ocasionado un significativo impacto en el proceso de reforma.

La primera parte del capítulo indaga el papel de las telecomunicaciones en el desarrollo del Estado guatemalteco. Muestra de qué manera los intentos para establecer proyectos de desarrollo fueron entorpecidos por una combinación de la presión externa y de las estrategias de las élites del sector privado que surgieron asociadas a la agricultura de exportación

a mediados del siglo XIX<sup>1</sup>. El principal ímpetu por políticas orientadas hacia el mercado provino de grupos opositores al Estado, los que en un momento inicial se unificaron alrededor de un proyecto político basado en una forma extrema de liberalismo<sup>2</sup>.

En la segunda parte del capítulo se analizan las propuestas de privatización intentadas e implementadas. Se hace un examen de las propuestas de privatización en los Gobiernos de Vinicio Cerezo (1986-91), Jorge Serrano Elías (1991-93) y Ramiro de León Carpio (1993-95), y del proceso de reforma llevado a cabo bajo el Gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000).

En contraste con sus países vecinos, Guatemala tenía una deuda relativamente baja con los prestamistas internacionales y, por lo tanto, no era tan vulnerable a las presiones de las IFI cuando la privatización surgió como un condicionamiento para los programas de ajuste estructural, a mediados de los 80. Sin embargo, había un sector privado con decreciente paciencia con las empresas de propiedad del Estado. Este sector, desde antes, ya había hecho esfuerzos para hacer que el Gobierno abriera el sector de las telecomunicaciones a los actores privados.

## **LAS TELECOMUNICACIONES Y LAS BASES DEL PODER DEL ESTADO**

### ***Infraestructura y desarrollo del Estado, desde la Independencia hasta el Estado Oligárquico (1871-1944)***

El período posterior a la independencia en Centroamérica (1821) se caracterizó por las guerras entre los grupos conservadores y los grupos liberales. Y ya durante los años 70, los liberales habían ganado el poder en toda la región. Estos últimos exigieron la terminación de los derechos monopolísticos concedidos a sectores privilegiados de la élite, y promovieron la adquisición por manos privadas de las tierras de propiedad pública o comunal (Del Valle, 1963 [1821]). Sin embargo, los liberales centroamericanos, a diferencia de los clásicos liberales del siglo XIX en EE. UU. y Gran Bretaña, creían en un Estado central poderoso, el que podría intervenir para promover el desarrollo económico y tecnológico. Ellos consideraban que un Estado tecnocrático y autoritario –supuestamente neutral y ajeno a la política– era necesario para producir apertura, libertad y prosperidad (Weaver, 1999; Paige, 1997, págs. 44-47).

Los Gobiernos liberales en Guatemala comenzaron con las rebeliones de 1871 –encabezadas por Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios–,

las que acabaron con 30 años de Gobiernos conservadores. Uno de los principales efectos del Gobierno liberal fue la promoción de la industria agroexportadora y el fortalecimiento de las élites del sector privado dueñas de la producción de café. A esto contribuyeron los liberales asegurando mano de obra, proporcionando créditos y estableciendo infraestructura y comunicaciones. Así, la Guatemala rural era gobernada por los cultivadores de café, por medio de los gobernadores departamentales, y solo en un grado muy limitado era penetrada por el Gobierno Central (Berger, 1992). En 1879, los liberales reunieron su estrategia de desarrollo en el artículo 20 de la Constitución, el que se garantizaba la libertad de la industria, al mismo tiempo que autorizaba diez años de concesiones exclusivas a las nuevas industrias. David McCreery caracteriza esta duplicidad en la constitución como un compromiso con “la libre empresa, pero no con el *laissez faire*” (citado en Dosal, 1995, pág. 27). Esa doble estrategia tuvo como resultado la creación de monopolios en muchos sectores industriales, y facilitó que la oligarquía del café se diversificara en la industria.

El régimen liberal emprendió iniciativas para aumentar el rol del capital externo, y logró éxitos en la atracción de inversiones estadounidenses en la producción bananera, vías férreas y embarque, así como de inversión alemana en la producción de café. Con todo, los inversionistas extranjeros permanecieron como un grupo separado de la élite cafetalera local (Dosal, 1993).

Primariamente, el desarrollo del aparato estatal concurrió para satisfacer las necesidades de la élite cafetalera. El régimen no fue exitoso en la atracción de mano de obra asalariada extranjera para trabajar en las haciendas de café, y, por lo tanto, quedó dependiendo de la participación de la población indígena rural como la fuerza de trabajo. Esto convirtió a los hacendados del café en cada vez más dependientes del Estado, en cuanto a proveer mano de obra barata e infraestructura (Yashar, 1997). Así, hasta el cambio de siglo, los oligarcas controlaron ampliamente el Estado, y financiaron directamente la infraestructura desarrollada por él.

Las dos largas dictaduras de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920) y Jorge Ubico (1931-44) representaron, en algunos aspectos, una continuación de las dictaduras liberales. Continuaron el proceso de centralización del Estado, y el establecimiento de un sistema de represión de la organización de los trabajadores, y de esta manera se mantuvieron sirviendo los intereses de la élite (Yashar, 1997; Grieb, 1979). Sin embargo, estos dictadores también frenaron el control directo que la élite tenía sobre el Gobierno nacional, y le dieron una cierta autonomía al Estado. Además,

también limitaron la libertad política de las élites económicas, por medio de la centralización del poder en las propias manos del dictador (Dosal, 1995; Berger 1992). Por estas razones es que la dictadura de Estrada Cabrera provocó, en la élite, una profunda aversión por el Gobierno y la burocracia (Dosal, 1995, pág. 55).

Junto con la contención de las élites económicas, Estrada Cabrera invitó a los extranjeros a invertir en infraestructura. Los servicios telefónicos eran operados por la Compañía de Teléfonos de Guatemala, una empresa guatemalteca con capital alemán. Durante la Primera Guerra Mundial, se convirtió en una empresa de propiedad del Estado, pero más tarde fue reprivatizada (Ugarte, 1999). Subsidiarias de la United Fruit Company (UFCO) adquirieron el monopolio de operación de puertos y ferrocarriles, por medio de su subsidiaria International Railways of Central America (Martí, 1994, pág. 25). En 1920, la Empresa Eléctrica –planta eléctrica de la Ciudad de Guatemala establecida por nacionales alemanes en 1889– se vendió a la Electric Bond and Share Company (EBASCO), una subsidiaria de la General Electric (Dosal, 1993).

El derrocamiento de Estrada Cabrera y la instalación del oligarca liberal Carlos Herrera como presidente (1920-1921) significaron un fortalecimiento de la tendencia hacia el control nacional de la infraestructura. La nueva Constitución de 1921 estableció que “el Estado se reserva la propiedad de los servicios postales, telegrafía, radiotelegrafía, navegación aérea, emisión de dinero” (Morfin y Montenegro, 2000). No obstante, en 1925 la compañía estadounidense All American Cables Incorporated inició operaciones en el campo de servicios de telecomunicaciones internacional. En 1927 se inauguraron los primeros teléfonos automáticos, como resultado de un contrato con la compañía alemana AEG para la instalación de 2.000 líneas, y la posibilidad de extenderlas a 6.000 (Ugarte, 1999).

La oligarquía fue incapaz de permanecer unida bajo Herrera. Esto condujo a un caos político, el que terminó con la toma de posesión por una junta dominada por militares. Una consecuencia de esto fue que la oligarquía perdió interés en gobernar de manera directa (Dosal, 1995). Después de algunos años turbulentos de varios Gobiernos militares, Jorge Ubico, un miembro de la oligarquía, pero también con antecedentes militares, ganó las elecciones de 1931, manteniéndose en el poder durante 13 años. En este período se acrecienta la militarización. En particular, dependencias vitales, como las que controlaban los recursos de comunicación (servicios postales, telegrafía, radio), quedaron bajo la dirección de comisionados

militares. Incluso, se militarizaron las escuelas y la orquesta sinfónica (Yashar, 1997; Grieb 1979).

Ubico puso un fuerte énfasis en la construcción de edificios públicos, carreteras, en la electricidad y las comunicaciones. La construcción de medios para la electricidad y la telefonía (las que se encontraban estrechamente relacionadas) se extendió a paso rápido, y hacia 1940 la red alcanzaba todos los departamentos de la República, con solo dos departamentos que disponían de menos de cinco agencias telegráficas (Grieb, 1979). La principal intención de Ubico, con el establecimiento de un programa de comunicación, era extender su propio poder y control. Se dice que él habría estado totalmente impuisto de las implicaciones políticas de las comunicaciones instantáneas, las que permitían un control directo de la nación entera desde la capital, y más específicamente desde la Casa Presidencial<sup>3</sup>. Las comunicaciones oficiales eran responsabilidad del Departamento de Obras Públicas, pero todos los proyectos requerían la aprobación personal de Ubico (Grieb, 1979, pág. 170).

Sin embargo, Ubico pronto descubrió las limitaciones financieras que el magro ingreso estatal le imponía a su trabajo. Una característica del Estado guatemalteco eran sus severas restricciones fiscales, pero también su contención en cuanto al aumento de los impuestos y la adquisición de préstamos extranjeros. La renuencia a incurrir en deudas se originó a finales del siglo XIX, cuando los oligarcas locales prefirieron invertir directamente en infraestructura, en vez de aceptar préstamos externos para ello. Así, y como lo indica Bulmer-Thomas, antes de los años 20 la deuda pública guatemalteca era baja, de acuerdo con los estándares vigentes; en 1920/21 era de solo £1,9 millones, o aproximadamente £1,3 per cápita<sup>4</sup>. La deuda era con países que utilizaban el patrón oro, lo cual se traducía en pesadas y crecientes cargas en moneda local (Bulmer-Thomas, 1987).

Frente a los problemas fiscales, Ubico continuó la tradición de reducir los costos en lugar de aumentar los impuestos. Aun durante la depresión, la que condujo a políticas anticíclicas en muchos países latinoamericanos, Jorge Ubico prefirió dejar de pagar la deuda externa y redujo el gasto estatal en cerca del 30%, con el fin de impedir una crisis fiscal progresiva (Dunkerley, 1991, pág. 124). Sin embargo, sí buscó la inversión externa, cuyo mayor volumen provino de los EE. UU. La *United Fruit Company* (UFCO) se convirtió en una dominante propietaria de infraestructura por medio de su subsidiaria *Tropical Radio and Telegraph Company* (TRT). Esta última estableció las primeras líneas telefónicas entre la vieja capital, Antigua, y la Ciudad de Guatemala, y en 1933 el Gobierno firmó un contrato con la TRT para que también se hiciera cargo de los servicios

internacionales (Ugarte, 1999). A la larga, las empresas norteamericanas controlaron el transporte y las comunicaciones, dominaron los servicios, y se constituyeron en un segmento importante del sector agrícola (Dosal, 1993).

Aunque el control adquirido por la UFCO fue la mayor causa de resentimientos entre los guatemaltecos, hubo pocas otras fuentes de fondos para los servicios públicos. Alrededor de 1929, la inversión externa directa de los EE. UU. en servicios públicos de Centroamérica había alcanzado los US\$22,5 millones, en comparación a los US\$0,5 millones en 1919, y con las telecomunicaciones dominadas por las subsidiarias de la UFCO (Bulmer-Thomas, 1987, pág. 40).

Al mismo tiempo, el sector privado se encontraba en proceso de movilización contra lo que ellos veían como un Estado extremadamente represivo. La mayoría de informes acerca de los intereses del sector privado en Centroamérica se concentran en cómo ellos se han diferenciado entre los agroexportadores y los agroindustriales (Rueschemeyer *et al.*, 1992; Martí, 1994). Los agroexportadores y los industriales tienen intereses diferentes, fundamentalmente, con respecto a la inversión pública. Los agroexportadores necesitan, principalmente, un sistema de transporte y comunicación para conectar sus haciendas con los puertos marítimos y con la ciudad capital. Una vez que este sistema se ha construido, ellos necesitan un poco más de inversión pública. En consecuencia, ellos deberían patrocinar un Estado mínimo. Por otro lado, los industriales requieren un sistema de transporte y comunicación más sofisticado, como requisito previo para el desarrollo del mercado local. Con frecuencia, necesitan considerables volúmenes de energía eléctrica y un sistema de educación más complejo, y, por lo tanto, deberían ser más proclives al aumento de impuestos y a niveles más altos de inversión pública.

Este enfoque depende de la posibilidad de tratar a los dos sectores en forma separada, lo cual se puede justificar solo parcialmente en tanto que, en realidad, Guatemala tiene fuertes organizaciones del sector, pero también la más fuerte organización-sombrilla del sector privado en Centroamérica. La primera ola de organizaciones del sector privado ocurrió entre las dictaduras de Estrada Cabrera y Jorge Ubico. Inmediatamente, después de la caída de Estrada Cabrera, los productores de la agricultura en gran escala establecieron la Asociación General de Agricultores (AGA), y la Cámara de Comercio de Guatemala (CCG) empezó a funcionar en el mismo año. En 1929, un conjunto de industriales formó un grupo de interés privado autónomo, la Asociación de Industriales de Guatemala (AIG). Esta fue parte del movimiento que contribuyó a la conmoción política en los años 30.

## La infraestructura y el intermedio democrático (1944-1954)

A finales de los años 30, los alzamientos se extendían en Centroamérica. Para entonces, el Estado guatemalteco había establecido una infraestructura en la región interior del país. Sin embargo, el Estado era todavía muy dependiente de los militares, y la red de comunicaciones que se había establecido los beneficiaba ampliamente. Hacia 1939, las señales de oposición eran evidentes. Una serie de eventos coincidieron y contribuyeron a la formación de una coalición compuesta por estudiantes, obreros, oligarquía, y parte de los militares, los que juntos derrocaron a Ubico en 1944 (Yashar, 1997; Handy, 1984, pp. 106-107). Ubico transfirió el poder a una junta militar que le dio poderes al general Federico Ponce. Los intentos de Ponce por continuar las políticas de Jorge Ubico llevaron, muy pronto, a que las mismas fuerzas que lo habían instalado lo destituyeran, y lo reemplazaran por una junta interina compuesta por el coronel Francisco Arana, el capitán Jacobo Árbenz y el empresario Jorge Toriello. Esta junta convocó a elecciones en diciembre, en las que el profesor universitario Juan José Arévalo ganó abrumadoramente. Arévalo no había nacido como parte de élite, pero tenía estrechos lazos con ella, particularmente con la familia Arzú Irigoyen (Handy, 1984, pág. 107).

Se bosquejó una nueva Constitución, la cual garantizaba la descentralización del Poder Ejecutivo, la separación de las diversas dependencias del Gobierno, y la reorganización del ejército como una institución apolítica y autónoma. En enero de 1945, el Congreso decretó el control de las comunicaciones telegráficas, por cable y por radio, pero dejó a las empresas extranjeras, que eran las propietarias de estas, obligadas a proporcionar los servicios (Ugarte, 1999).

Las reformas sociales de Arévalo contribuyeron a la desunión de las élites, y en muy pocos meses después de su toma de posesión, los frentes se habían endurecido entre los antiguos aliados (Berger, 1992, pág. 42; Handy, 1984, pp. 106-108). A pesar del hecho de que Arévalo introdujo políticas que podían beneficiar al sector privado, no pudo lograr mucho apoyo de él. En realidad, hubo un alza en la organización del sector privado, debido a que Arévalo levantó la proscripción sobre la organización de ese sector, la que había sido introducida por Ubico, debido a que el sector privado miraba con aversión algunas de sus reformas (Yashar, 1997). El golpe de gracia a la coalición llegó con la promulgación de un exhaustivo código de trabajo, el 1.º de mayo de 1947. Después de las disputas internas, Arévalo fue reemplazado por Árbenz.

La política de Árbenz estuvo más enfocada en la economía que en las reformas sociales, y él mismo era claramente nacionalista, lanzando una campaña contra el monopolio de las compañías extranjeras en sectores económicos fundamentales. Comenzó la construcción de la carretera al Atlántico –la que correría paralela a la vía férrea de propiedad de la UFCO (por medio de su subsidiaria, la *International Railways of Central America*)–, y planeó la construcción de una planta hidroeléctrica para 28.000 kilovatios, la que competiría con la foránea Empresa Eléctrica, de capital privado. En 1950 estableció la aerolínea nacional, Aviateca (Decreto 733), y en 1952 promulgó el Decreto 900 mediante el cual se convocaba a una modesta reforma agraria, por medio de la redistribución de la tierra ociosa.

Contrariamente a la percepción del momento, la nacionalización de la infraestructura tuvo menos que ver con el comunismo que con las recomendaciones de la misión del Banco Mundial a Guatemala en 1950 (Gleijeses, 1991; Handy, 1984, pp. 113-117; Dunkerley, 1991, pp. 134-135). No obstante, el Decreto 900 se interpretó como una acción comunista, y selló el destino del Gobierno de Árbenz. Con excepción del oligarca Guillermo Toriello Garrido, que defendió las acciones de Árbenz, una oligarquía unida se matriculó en una alianza con los Estados Unidos y los militares locales (Dosal, 1995). Juntos, estos últimos organizaron el derrocamiento de Árbenz, lo que ocurrió el 18 de junio de 1954, comandados por el general Castillo Armas, quien posteriormente se convertiría en el presidente de Guatemala por los cuatro años siguientes.

### **Las telecomunicaciones y la opresión de los militares (1954-1970)**

Castillo Armas mantenía estrechas relaciones con los EE. UU., lo que a su vez le granjeaba una generosa ayuda financiera para llevar a cabo un ambicioso programa de infraestructura. El Congreso estadounidense le dio al programa bilateral el mandato de hacer de Guatemala un “lugar ejemplar por la democracia” (McCamant, 1968), y la ayuda financiera ascendió a US\$61,8 millones, entre 1954 y 1957. Esto le permitió a Castillo Armas construir y mejorar las carreteras, mejorar el ferrocarril y los servicios postales, modernizar las fuerzas policiales y militares, y financiar estudios para la reorganización de la economía guatemalteca en cuanto a: impuestos, presupuesto y contabilidad, y aduanas y sistemas tarifarios. Armas era más renuente a aceptar préstamos multilaterales. Sin embargo, alentado por el presidente Eisenhower, Armas aceptó un préstamo del Banco Mundial por US\$18,2 millones (Berger, 1992, pág. 87). Y más aún, el plan económico quinquenal que él implementó –diseñado para reducir la dependencia del país por medio de la diversifi-



cación económica— fue prácticamente redactado por David Gordon, jefe de la misión del Banco Mundial en Guatemala (Dosal, 1995, pág. 112).

En 1957, Castillo Armas fue asesinado, y en las elecciones siguientes el candidato de las élites industriales y de los productores de azúcar y algodón, Miguel Ydígoras Fuentes, fue declarado como ganador. Inicialmente, el fuerte apoyo entre la élite económica le permitió a Ydígoras Fuentes (1958-63) introducir una estrategia de desarrollo con intervención del Estado. Una de las principales partes de esta estrategia consistía en desarrollar la infraestructura, y concentró la generación de energía bajo control del Estado en el Instituto Nacional de Electrificación (INDE) (Handy, 1984). Sin embargo, él hizo eso en la tradición de Jorge Ubico, bajo cuya administración Ydígoras había sido Ministro de Obras Públicas, fortaleciendo su rol personal (Dunkerley, 1991, pág. 138). Por intermedio del regular despido de burócratas de alto y bajo nivel, buscaba evitar el crecimiento de la autonomía estatal (Berger, 1992, pp. 104-120). Careciendo de toda apelación ideológica consistente y muy dependiente de los pagos políticos con empleos para mantener a sus partidarios, el régimen fue confrontado por una diversa y creciente oposición durante su segundo año en el poder (Dunkerley, 1991, pág. 138). La oposición provino de la élite económica, las descontentas facciones militares asociadas con el Estado, y los grupos de trabajadores despedidos por el Estado y el sector privado. Estos últimos se juntaron para formar, unidos, las primeras guerrillas, mientras que la élite económica continuaba organizándose. En 1958, la AGA, la CCG y la AIG se unieron en el Comité Coordinador de Asociaciones Agrarias, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) (Berger, 1992). El CACIF se transformaría en la organización más poderosa del sector privado en Centroamérica.

La inestabilidad causada por la crisis económica, los conflictos durante la Alianza para el Progreso y otros eventos políticos llevaron a un golpe militar en 1963, y a la toma del poder por Enrique Peralta Azurdía. Esto coincidió con la expiración de la concesión a la TRT para operar la telefonía internacional. La TRT había estado en conflicto con el sindicato de trabajadores Sttigua (más tarde, Steguatel), a causa del derecho para negociar sueldos y condiciones de trabajo, y cuando el Ministro de Trabajo y Seguridad Social convocó a los representantes del sindicato para preguntar su opinión acerca de la nacionalización de las telecomunicaciones, estos manifestaron su total apoyo, dado que la compañía que se nacionalizaba adquiriría autonomía y que los trabajadores tendrían derecho a negociar. De este modo, y por el Decreto 4-65 del 26 de enero de 1966, quedó establecida Guatel International, con el mandato de suministrar servicios telefónicos internacionales. Más tarde, en el mismo

año, (en marzo 1966) se aprobó la Ley de RadioComunicación, en la que se establece la dirección general de radiodifusión como una dependencia del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas. Esto centralizó en el Ministerio la administración del espectro de radio (Toledo, 2000).

La nacionalización de las telecomunicaciones y el establecimiento de Guatel también tuvo relación con la creciente implicación de los EE. UU., en las actividades de vigilancia en Centroamérica. La USAID Office of Public Safety (OPS) tenía la responsabilidad de la estandarización de procedimientos en las telecomunicaciones, y suministró el equipamiento a la Red de Seguridad Internacional de las Telecomunicaciones en Centroamérica y Panamá en 1964-1965. En octubre de 1966, y con la participación de representantes del Comando Sur de los EE. UU, se estableció el Sistema Militar Centroamericano de Telecomunicaciones (SIMCATEL). Los estadounidenses estuvieron especialmente activos en Guatemala, donde la OPS estableció un servicio de inteligencia policial (Holden, 1999). En agosto de 1964, Peralta también había creado una agencia de inteligencia presidencial –con su base en la Casa Presidencial–, dentro de la cual se encontraba un Centro de Telecomunicaciones Regional (la Regional), el cual enlazaba a la Policía Nacional, la Guardia de Hacienda, el Cuerpo de Detectives, el Ministerio de Gobernación, la Casa Presidencial, y el Centro Militar de Comunicaciones. La Regional también servía como un depósito de información sobre activistas, para fines de secuestros y asesinatos políticos (Schirmer, 1998, pp. 157-158).

Peralta Azurdia hizo varios intentos para cooptar la élite del sector privado, mediante, particularmente, el nombramiento de industriales para participar en diversas comisiones e integrándolos a la planificación gubernamental. En parte como resultado, el Gobierno militar aumentó el gasto en carreteras, electrificación, telecomunicaciones y en otros proyectos de infraestructura que beneficiaron al sector privado (Berger, 1992, pp. 121-138). Peralta Azurdia estuvo de acuerdo en convocar a elecciones en 1966 y traspasó el poder a Julio Méndez Montenegro, un civil popularmente elegido. El Gobierno de Méndez fue el más reformista desde Árbenz, pero que, no obstante, extendió la representación del sector privado en importantes instituciones del Estado, procurando así crear una relación favorable. Sin embargo, debido a las tentativas para introducir el impuesto a la propiedad en 1966, y un impuesto a las ventas y otro al lujo en 1967, el apoyo de la élite guatemalteca y de la comunidad empresarial estadounidense se transformó en una intensa oposición. Después de esto, “no más impuestos” se convirtió en el requisito para ascender al poder en Guatemala (Jonas, 1991, pág. 59).

En suma, las instituciones estatales se fortalecieron en este período mediante la extensión del sistema de empleos como pago político, y luego por medio de sus crecientes funciones de seguridad, de cara a la emergente amenaza de las fuerzas de la guerrilla. La infraestructura y las telecomunicaciones desempeñaron roles importantes en ambos aspectos. Sin embargo, aunque el Estado logró algún grado de éxito en cuanto a la centralización, este estuvo siempre limitado por la continua oposición del sector privado. La industrialización dirigida por el Gobierno solo fue posible cuando estuvo apoyada por el sector privado, y la capacidad del Estado para extraer recursos de este último era sumamente limitada. Además, una gran parte del sector privado se mantenía fuertemente opuesta a toda injerencia del Estado, y esa oposición se fortalecería durante los siguientes tres Gobiernos militares.

### **El desarrollismo coercitivo y el establecimiento de guatel (1970-1986)**

Los Gobiernos militares del coronel Carlos Arana Osorio (1970-74), del general Kjell Laugerud García (1974-78) y del general Fernando Romeo Lucas García (1978-82) desafiaron los límites de tolerancia del sector privado, a causa de la expansión estatal y del crecido gasto público. A finales de la década, todos estos enfrentaban el repudio del sector privado, del Gobierno de EE. UU., y el de las guerrillas, las que estaban consolidando posiciones en las regiones montañosas de occidente.

Los Gobiernos militares de los años 70 se guiaron por una filosofía inspirada en el desarrollismo castrense peruano (Martí, 1994)<sup>5</sup>. Arana Osorio creía que los militares estaban mejor calificados para gobernar que los civiles, debido a su mejor disciplina, educación y experiencia. De ahí que él recurriera al cuerpo de oficiales para ocupar altos puestos del Gobierno y para tomar decisiones políticas (Berger, 1992). Bajo su presidencia, los militares y personas vinculados a ella se convirtieron en grandes hacendados, establecieron empresas comerciales y proyectos industriales, y asumieron el control de los servicios.

Las telecomunicaciones eran operadas por tres entidades gubernamentales: la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones Internacionales (ex TRT, establecida por el Decreto 465) proporcionando los servicios internacionales, la Dirección General de Teléfonos, a cargo de los servicios locales, y el Proyecto de Telefonía de la Dirección General de Obras Públicas, canalizando obras civiles. Por recomendación de una misión del Banco Mundial, las tres partes se fusionaron en una nueva

empresa, Guatel, según Ley 14-17 de abril 1971. La nueva compañía fue establecida con el fin de mejorar la coordinación y la planificación.

Los Gobiernos militares permanecieron renuentes a la aceptación de préstamos externos. Sin embargo, Guatel tuvo el grado suficiente de autonomía para adquirir préstamos, independientemente del Gobierno Central. En gran medida, la expansión de Guatel fue financiada por el Banco Mundial. El primer préstamo (Ln 792-GU) por US\$16 millones (enero de 1972) le permitió la construcción de aproximadamente 42.000 líneas telefónicas. En abril de 1975, el Banco aprobó un segundo préstamo (LnL 104-GU) por US\$26 millones, con la República de Guatemala como garante (Banco Mundial, 1986a, pág. 1).

La inteligencia militar había sido apoyada por el Gobierno de los EE. UU. desde el golpe de la CIA en 1954 (Schirmer, 1998; Black, 1984), pero con el establecimiento de Guatel, la función de control de llamadas se mudó desde el cuarto piso de la Embajada de EE. UU. al segundo piso de Guatel. Debido a las protestas del personal de Guatel más orientado por propósitos técnicos, tal función fue más tarde trasladada a una instalación militar.<sup>6</sup>

Guatel se creó como un instituto dependiente del Ministerio de Comunicación y Obras Públicas, con el Ministro asumiendo automáticamente la posición de presidente de la empresa. Además de él, la junta directiva quedó compuesta por el Ministro de Gobernación, el Ministro de Relaciones Exteriores, y dos miembros más designados por el Presidente de la República. Inicialmente se había propuesto que el Ministro de Defensa también debería estar en la junta, pero debido a las objeciones contra el involucramiento directo de los militares, esto se rechazó<sup>7</sup>. La junta directiva era la más alta autoridad de Guatel, con la responsabilidad de nombrar al gerente; y, como una muestra de la forma en que se hacían los nombramientos durante el régimen, el primer designado fue el hermano de Arana Osorio. La calidad técnica sería asegurada por medio del requisito de que todos los miembros de la junta debían ser ingenieros o abogados<sup>8</sup>.

El General Laugerud García continuó los programas de modernización de Arana. Este General pertenecía a una facción militar que se orientaba a promover el cambio social y a disminuir gradualmente las desigualdades, aplicando políticas de tipo keynesiano. Esto llevó a que el presupuesto estatal casi se triplicara entre 1974 y 1978. Esto no solo provocó el incremento de la burocracia, sino que proporcionó amplias oportunidades para el autoenriquecimiento de los militares. Guatel continuó siendo una

fuelle de ingresos para el Estado, y también un medio para proporcionar empleos como pago por apoyo político. En el informe del Banco Mundial sobre el segundo préstamo para telecomunicaciones, se concluye lo siguiente:

En general, el desempeño de Guatel fue adecuado, pero la eficiencia organizacional habría sido más alta si no hubieran ocurrido cambios frecuentes, a menudo políticamente motivados, en la administración superior y los niveles medios. Hubo dos cambios en la gerencia superior en 1976, y uno en 1978, 1982 y 1983. Estos cambios afectaron, en diferentes grados, a la dirección media y al personal de finanzas y de ingeniería (Banco Mundial, 1986a, pág. 10).

No obstante, el número de líneas telefónicas en el país aumentó sustancialmente, de 46.289 en 1974 a 128.783 en 1978 (Banco Mundial, 1986a).

Cuando la administración Carter tomó posesión en EE. UU., las atrocidades de la administración de Laugerud García empezaron a repercutir también en cuanto al acceso al financiamiento internacional. En 1977, la administración Carter promulgó la Ley sobre Instituciones Financieras Internacionales, la que incluía a Guatemala en una lista de reconocidos y persistentes violadores de los derechos humanos. La Ley previno a los representantes estadounidenses de no apoyar préstamos multilaterales a Guatemala por medio del Banco Mundial o del BID, a menos que ellos demostraran que financiaban para “necesidades humanas básicas”. La misma ley previó la aprobación de un préstamo del BID por US\$75 millones para energía hidroeléctrica en noviembre de 1981, y un préstamo del mismo BID por US\$18 millones para una red del telefonía rural; y todo esto, a pesar del cambio de administración que en el interín había ocurrido en EE. UU. La administración Reagan había cabildeado privadamente para el préstamo hidroeléctrico, e intentó pasar la aplanadora para el préstamo de telecomunicaciones mediante el Subcomité Bancario en la Cámara de Representantes, pero esto se trabó debido a las argumentaciones de que el financiamiento de infraestructura en zonas militares controladas sería “ayuda militar indirecta”.

La llegada al poder, en 1978, del General Romeo Lucas García y su vicepresidente Francisco Villagrán Kramer, del Partido Institucional Democrático (PID), marcó el inicio de uno de los períodos más opresivos y brutales en la historia de Guatemala. Lucas rápidamente demostró que, en su estrategia para aplastar la insurrección, no les temía ni a los baños de sangre ni a las condenas externas (Luján Muñoz, 1998). Es más, él no buscó ganarse la confianza del CACIF; incrementó la cantidad de

funcionarios en el gabinete, y al sector privado le dio solo un funcionario ministerial que le era afín (Édgar Ponciano), quién también estaba estrechamente unido a los militares (Dosal, 1995, pág. 183). La primera experiencia de privatización en Guatemala ocurrió bajo Lucas García. Esta consistió en su intento por privatizar las carreteras, en 1981. Sin embargo, lo que hizo fue un poco más que darle a la privatización una imagen de ser una primorosa oportunidad para la corrupción<sup>9</sup>.

En las elecciones de 1982 solo hubo un candidato militar, pero después de las acusaciones de fraude, un grupo de oficiales militares jóvenes organizó un golpe y nombró como presidente al General Efraín Ríos Montt. Este General era visto como un opositor al programa desarrollista militar de Laugerud, y disfrutaba de un fuerte respaldo de las fuerzas más conservadoras del CACIF, afiliadas en la Unión Agrícola Nacional (UNAGRO), formada en 1984 por la AGA y la Cámara de la Agricultura (Schirmer, 1998, pp. 148-149). A estas alturas, los militares y el aparato estatal se encontraban tan entremezclados que los miembros de la inteligencia militar “a veces reciben sus sueldos de las agencias gubernamentales responsables de la energía eléctrica o del turismo” (entrevista con un funcionario de inteligencia, Schirmer, 1998, pág. 19).

En este mismo período, las cuatro principales organizaciones de la guerrilla se habían unificado en la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala (URNG) (enero 1982). La principal ocupación de Ríos Montt consistió en combatirlos, por medio de un plan que incluía el aumento de los grupos de patrulla locales, y dos planes para armar a la población rural así como para alimentarla y obtener su apoyo – “Fusiles y frijoles”, y “Trabajo, techo y tortillas” (Schirmer, 1998).

La inestabilidad política generó una importante huida de capitales a finales de los 70 (Bulmer-Thomas, 1987, pp. 237-244). De ahí que, a pesar de la reducida inclinación del Estado guatemalteco para adquirir préstamos extranjeros, el país entró en una profunda crisis de balanza de pagos en el inicio de los años 80. Y como consecuencia, se firmó el primer acuerdo “stand-by” con el FMI en 1981, por un valor de US\$110 millones. Las condiciones del Fondo incluían el incremento en la tasa de interés con el fin de revertir la huida de capitales, y la reducción de requisitos para el sector público que debía solicitar préstamos. Las medidas iniciales que se emprendieron para cumplir con estos requisitos fueron, en muy corto plazo, revertidas, y el programa fue suspendido.

A pesar de las continuadas violaciones de los derechos humanos cometidas por el régimen de Ríos Montt, el 29 de septiembre de 1982

la administración Reagan borró a Guatemala de la lista de violadores de los derechos humanos. Como consecuencia del cambio de políticas, los seis préstamos del Banco Mundial y del BID que se habían retenido, ahora fueron desembolsados. Estos tenían un valor de US\$170 millones, y US\$71 millones de los fondos del BID se dirigirían a financiar las telecomunicaciones rurales (Black, 1984, pp. 169-71). El levantamiento de la prohibición también abrió la vía para que el Banco Mundial resolviera un tercer préstamo para las telecomunicaciones (Ln 2385-GU) por US\$30 millones, el que fue aprobado en marzo de 1984 (Banco Mundial, 1986a, pág. 1).

Iniciando los 80, la principal preocupación del FMI era la estabilidad fiscal alcanzada mediante la reducción de los déficits de presupuesto, lo que se había logrado, principalmente, gracias al aumento de los impuestos. A esto, el sector privado se había opuesto furiosamente, argumentando que en vez de elevar los impuestos se debían privatizar las empresas del Estado (Dosal, 1995). No obstante, en julio de 1983, Ríos Montt firmó un acuerdo con el FMI, el que estaba condicionado a la introducción de un impuesto de 10% al valor agregado (IVA).

El nuevo impuesto contribuyó a la caída de Ríos Montt en agosto del mismo año, y su reemplazo por el ministro de Defensa Óscar Humberto Mejía Víctores. El nuevo Gobierno militar de Mejía Víctores acordó un crédito "stand-by" con el FMI, pero rápidamente, en octubre, bajó el IVA a 7% (Bulmer-Thomas, 1987, pág. 249). En junio de 1984, el Gobierno aprobó la ampliación en 146 millones de quetzales en los créditos para la empresa privada, cuya mayor parte se dirigía al sector industrial, empeorando así la situación fiscal. Esto vino a sumarse a los problemas fiscales causados por la reducción del IVA, y, en julio de 1984, provocó la suspensión del acuerdo con el FMI.

Esto marcó el principio de la relación entre el Gobierno y el FMI, la que desde el comienzo quedó claramente afectada por la dinámica entre el Gobierno y el sector privado. La lección aprendida desde el encuentro inicial era que negociar solo con el Gobierno era insuficiente; también era necesario tratar directamente con el sector privado. En efecto, las negociaciones con el FMI colocaron a la privatización, por primera vez, en la agenda nacional, aunque ello no fue propuesto en forma directa por el FMI, sino por el sector privado.

Aunque los militares continuaron su brutal campaña anti-insurgencia durante el Gobierno de Mejía Víctores, este también inició el proceso hacia la democratización. Como parte de este proceso, él reemplazó por

civiles a los oficiales militares en el centro nacional de comunicaciones, Guatel e INDE, aunque varios de tales oficiales aún mantuvieron algunos de los puestos de menor jerarquía (Schirmer, 1998, pág. 168). El régimen de Mejía Vítores también comenzó un Gran Diálogo Nacional (Valdez, 1998, pág. 120). Por medio de este, los elementos desarrollistas entre los militares se fortalecieron bajo el liderazgo de Héctor Alejandro Gramajo (*Reporte Político*, N.º 32, octubre 1988).

En 1985, Mejía Vítores convocó a elecciones, en las que triunfó el candidato del Partido Demócrata Cristiano (PDCG), Marco Vinicio Cerezo Arévalo. La victoria de Cerezo marcó una división de aguas, en el sentido de que fue la primera elección democrática en 16 años. Sin embargo, de muchas maneras, se trató de una especie de más de lo mismo. En una entrevista personal, Cerezo puntualizó que él tenía solo 33% del poder: el restante 66% era compartido entre los Estados Unidos, el sector privado y los militares.<sup>10</sup> Además, el PDCG estaba tradicionalmente aliado a los militares (Schirmer, 1998, pág. 187-192). En las discusiones sobre privatización y otras reformas, llevadas a cabo durante el régimen de Cerezo, él tuvo que tomar en cuenta el antagonismo históricamente desarrollado entre el Estado militar y el sector privado. Y si bien a veces el sector privado se pronunciaba a favor de las políticas liberales, en otros casos a menudo apoyaba las políticas no liberales, si éstas podían servir a sus intereses. Fue en este contexto que, al inicio de los 90, se introdujeron las primeras propuestas para la privatización de las telecomunicaciones.

## **EL PROCESO DE REFORMA**

### ***El Proyecto de Reforma de las Telecomunicaciones bajo la Dirección del Estado***

Una de las primeras acciones de Vinicio Cerezo como presidente fue la introducción de un Programa para la Reorganización Nacional (PREN), para un plazo de cuatro años, el que incluía varias medidas para reestructurar la economía, con una orientación a las exportaciones y a la desregulación interna, y un programa de reforma del Estado dirigido a incrementar la participación y la descentralización (Sosa, 1991). Este último también tenía un componente relacionado con las telecomunicaciones.

Los planes de reforma de Cerezo estaban influidos, en parte, por la intención de firmar un acuerdo con el FMI. Aunque baja, comparada con los países vecinos, la proporción de la deuda con respecto al PIB se encontraba en un punto histórico alto (27%) cuando Cerezo tomó el poder; así, él empezó a negociar un acuerdo “stand-by” con el FMI. En tanto, el



FMI consideró favorablemente varias de las medidas emprendidas bajo el PREN, aprobó un acuerdo “stand-by” por un valor de US\$126 millones en noviembre de 1988. De este monto, un tracto de US\$70 millones fue desembolsado para apoyar al PREN bajo ningún mayor condicionamiento (Reporte Político, N.º 30, agosto 1988; N.º 33, noviembre 1988).

En 1989, el Gobierno de Cerezo comenzó un viraje hacia un modelo neoliberal de crecimiento económico, impulsado por las exportaciones, a lo que el Presidente Cerezo denominaba como “la modernización” de la economía, y que se resumía en dos planes económicos: el “Plan de los 500 Días”, y, “Guatemala 2000”. Los programas se centraban en el desarrollo de las exportaciones no tradicionales, combinado con un enfoque hacia la justicia social basado en la idea del “derrame” [*trickle-down*] (Reporte Político, N.º 47, marzo 1990; Trudeau, 1993; Sosa, 1991). Los servicios públicos quedaron ahora en discusión, y las empresas estatales como objetos para el incremento de la participación privada, y sujetas a reestructuración. Sin embargo, en el caso de las telecomunicaciones, solo se incluyó un objetivo de incremento de la eficiencia.

A pesar de las nuevas medidas en cuanto a políticas, pero debido a los atrasos en el pago de un total de US\$200 millones a las IFI, el desembolso de gran parte de los préstamos externos convenidos fue suspendido en 1989. A comienzos de julio de 1990, el Banco de Guatemala, una vez más, fue puesto en “la lista negra” por el Banco Mundial (*Inforpress* 19, julio 1990). Posteriormente, el propio Banco Mundial suspendió seis préstamos en marzo de 1990 (Banco Mundial, 1995b, pág. 7), y el acuerdo con el FMI se suspendió, dejando US\$40 millones de fondos sin desembolsar.

Al Gobierno de Cerezo aún le quedaban dos fuentes de fondos externos. Y tuvo éxito atrayendo algún capital del exterior mediante la emisión de los denominados bonos Cenivacus, con una tasa de interés del 25% (Bjørsvik, 1993, pág. 35). Más adelante recibió algunos fondos del Gobierno japonés, el que aumentó sus préstamos a Guatemala. Entre estos se encontraba un préstamo por US\$170 millones para el desarrollo de las telecomunicaciones y la electricidad (*Inforpress*, 22 de marzo de 1990).

Hasta aquí, la relación con las IFI no era fácil. Además, Cerezo no era un neoliberal convencido, mientras que el PDCG incluía a quienes estaban a favor del desarrollismo militar y con orientaciones más liberales. En 1977, Cerezo publicó un folleto titulado “El Ejército como Alternativa”, en el cual abonó al concepto del General Laugerud García que entendía

al ejército como una institución para el cambio social (Dosal, 1995, p.162; Schirmer, 1998, pp. 187-192). Más aún, Cerezo designó a Héctor Gramajo como su Ministro de Defensa, y el programa económico del Gobierno fue claramente influido por sus ideas. El concepto de “deuda social”, desarrollado por Gramajo en la época del Gran Diálogo Nacional de Mejía, fue central, justificando la demanda de aumento de salarios para los maestros y los trabajadores sociales, los subsidios para la medicina, los combustibles, el trigo, los insumos agrícolas como los fertilizantes, y la creación de empleos temporales en los servicios rurales (Dosal, 1995, pág. 167; Cerezo, 1987).

A mediados de los 80 se produjo una división dentro de los militares, entre la línea de los suaves, seguidores de Gramajo, o “institucionalistas” que apoyaban la democracia constitucional y las políticas desarrollistas, y la línea de los duros, los oficiales más derechistas. Entre las cuestiones que dividen a los militares se encuentra la necesidad de modernización del Estado (por ejemplo, mediante la reforma del sistema de tributación) (Schirmer, 1998, pág. 207). Mientras los institucionalistas trabajaron estrechamente con el Gobierno, y compartieron muchos de los puntos de vista de Cerezo, las ideas de los duros, según Schirmer, tenían mucho en común con el sector más derechista de miembros de la UNAGRO, principalmente los cultivadores de azúcar. Schirmer (1998, pág. 211) reporta lo siguiente:

Del mismo modo que la UNAGRO, el grupo de oficiales creía que “limitando [las cargas económicas],” como los impuestos, “eliminando los privilegios”, siendo “antimonopolistas”, sobre todo contra las corporaciones estadounidenses, y “eliminando completamente la intervención del Estado en la economía, ellos tendrían una mejor solución que los Demócratacristianos(...)”. La idea es destruir, vender, y poner en manos privadas –sean nacionales o extranjeras (dependiendo de quién ofrece los mejores servicios a los guatemaltecos)– la telefonía, los ferrocarriles, la empresa eléctrica, y así por delante.

Como reacción al manejo que Cerezo hacía de las demandas populares por los derechos humanos y económicos, un grupo de la línea de los duros –autodenominados Oficiales de las Montañas– protagonizaron dos intentos de golpe: uno en mayo de 1988 y otro en mayo de 1989. Dentro del grupo identificado que estaba detrás del primer golpe se encontraban tres ex oficiales, entre ellos el Mayor Gustavo Adolfo Díaz López y un grupo de civiles (Schirmer, 1998, pág. 219). Como Díaz López era miembro de la junta de Guatel, el intento de golpe se lanzó desde allí, como la base de acción.

Cerezo pudo resistir el primer ataque, aceptando que detendría las negociaciones con la URNG, y que no continuaría con los planes de reforma agraria (Dosal, 1995, pág. 171). En mayo de 1989 se gatilló un segundo golpe, en el cual Díaz López –para entonces despojado de sus credenciales militares, debido a su participación en el intento de golpe en el año anterior–, también desempeñó un rol central. Este segundo intento también fracasó (*Reporte Político*, N.º 38, mayo 1989). Pero, así y todo, Díaz López conservó su puesto en la junta de Guatel, y desde allí influyó en el desarrollo de los planes para reformar el sector de las telecomunicaciones, como se verá más adelante.

Pero también había democratacristianos más liberales. En 1982 se fundó la Asociación para la Investigación y Estudios Sociales (ASIES) como uno de varios grupos de investigación en la región, establecidos para educar a los democratacristianos en las ideas liberales. La ASIES fue cada vez más dependiente del financiamiento de la USAID y otros donantes internacionales, y empezó a promover las políticas económicas que, aunque contenían muchos elementos de la época desarrollista, también tenían evidentes características neoliberales.

El principal representante de este modelo de Democracia Cristiana, durante el Gobierno de Cerezo, fue Lizardo Sosa, primer Ministro de Economía (1986-88), y más tarde Presidente del Banco Central. Él también fue el principal proponente de la privatización, y sostuvo frecuentes confrontaciones con su sucesor ministro de Economía, Óscar Piñeda Robles, quien insistió en mantener algún control del Estado.<sup>11</sup>

La propuesta sobre telecomunicaciones preparada bajo el Gobierno de Cerezo se caracterizó como lo que podría denominarse un híbrido entre el neoliberalismo y el desarrollismo castrense. Cerezo estaba a favor del uso del capital privado en aquello en que el Estado aún mantuviera el control y de lo cual aún pudiera obtener alguna parte de las ganancias. El plan apuntaba a involucrar a compañías extranjeras en el desarrollo de infraestructura y en la provisión de servicios. La idea no era la de una total privatización, sino la de ofrecer en concesión varias de las funciones del sector. Incluía el desarrollo de la telefonía satelital, la telefonía celular y la instalación de 75.000 teléfonos comunitarios. Se alcanzaron acuerdos con varios proveedores de equipos y operadores (entre otros, Ericson, AT&T, Telecom Italia) para participar en el proyecto, el que tenía un valor total de US\$250 millones. La única parte del plan que se llevó a cabo fue el otorgamiento, en 1989, de la concesión de la banda celular B, por 20 años, a *Comtel*, un consorcio entre la compañía internacional de celulares Millicom y una minoría de inversionistas locales. La condición para la

concesión era que *Comcel* tendría el monopolio en los servicios celulares durante los primeros cinco años, y que tendría que pagar al Gobierno una retribución de 20% de las utilidades (CIEN, 1999b).<sup>12</sup>

Inicialmente, Cerezo había contado con el apoyo y cooperación del CACIF para implementar los programas económicos. Sin embargo, el PREN tenía una agenda social a la que el sector privado se resistía impetuosamente. Además, aunque Cerezo designó a varios miembros del sector privado para formar parte de su gabinete, esto lo hizo sin consultar al CACIF.<sup>13</sup> Los esfuerzos del Gobierno para lograr la aprobación de una serie de reformas tributarias provocaron un mayor deterioro de la relación. Como reacción a la disconformidad en materia de impuestos, y a lo que el CACIF consideraba como la repetida violación, por parte de Cerezo, de los acuerdos con el sector privado, se organizó un paro nacional, que se inició el 7 de octubre de 1987. El Gobierno y el CACIF gestionaron y alcanzaron un acuerdo que el Presidente aceptó el 3 de noviembre; en ese acuerdo se incluyó el establecimiento de una comisión mixta, con miembros del sector público y del privado, la que posteriormente desarrolló modificaciones al proyecto de ley sobre impuestos. Sin embargo, cuando el 3 de diciembre el Congreso aprobó las reformas a la tributación sin incorporar las modificaciones que el Ejecutivo y el CACIF habían convenido, la relación con el sector privado terminó por quebrarse completamente (McCleary, 1999; Valdez 1998).

Sin confianza alguna en el Gobierno, el sector privado también rechazó las políticas de privatización, con las cuales en esencia estaba a favor. Para el Gobierno, por otro lado, la privatización era, en parte, un medio para refrenar el poder de las élites del sector privado. O como el propio presidente lo comentó:

Lo que nosotros queríamos era desarrollar un proceso de privatización. Pero no venderíamos todo, para no dejar al Estado sin capacidad de influencia. (...) Ese proceso nos permitió obtener algún dinero por la venta de frecuencias, autorizaciones y concesiones, sin necesariamente dar la impresión a la gente de que el Estado estaba auto-desmantelándose demasiado rápidamente, porque eso enviaría un mensaje equivocado (...) Yo entendía que el proceso de liberalización nos permitiría disminuir el poder del sector privado interno. Porque el permitir que las empresas extranjeras compitieran en iguales condiciones con las internas, nos permitiría balancear, establecer reglas del juego, y encontraríamos un punto de equilibrio ¿verdad? Nos daría poder a nosotros ¿verdad? Y no, continuar con la rutina tradicional.<sup>14</sup>

Cerezo no pudo implementar el plan, debido, en gran parte, a las acusaciones que se le hacían de malversación de fondos. Durante el Gobierno de Cerezo, la privatización adquirió una imagen negativa entre la opinión pública. La primera acción de Cerezo fue privatizar la aerolínea de propiedad del Estado (Aviateca). Después de transformarla en una compañía de accionistas, Cerezo vendió la mayoría de las acciones del Estado a un grupo de guatemaltecos en consorcio con la aerolínea salvadoreña TACA (CIEN, 1999a).<sup>15</sup> Con todo, era públicamente sabido que él tenía sus propios intereses en la propiedad de la empresa.

Más tarde, Cerezo también fue acusado de tener intereses creados en la propiedad de Comcel. Entre los inversionistas minoritarios de Comcel se encontraban una serie de personas cercanas al gobernante partido Demócrata Cristiano, incluyendo al ministro de Relaciones Exteriores, Alfonso Cabrera –quien al mismo tiempo era el Secretario General del partido–, y también al propio Cerezo. Por estas dos acciones, y por la compra a Jordania de tres helicópteros Sikorsky, a un precio de US\$2 millones, en 1991 Cerezo fue acusado por el delito de peculado. Sin embargo, como en ese tiempo él era miembro del Parlamento Centroamericano, y por lo tanto disfrutaba de inmunidad, no fue condenado (McCleary, 1999, pág. 213 n. 44).

En conclusión, la ideología económica de Cerezo estaba fundamentada en una mezcla entre el neoliberalismo y el desarrollismo castrense. Parte de la influencia neoliberal provino del grupo de estudio demócratacristiano ASIES, el que había surgido como actor, en alguna medida, gracias al apoyo de las IFI. No obstante, otros motivos igualmente importantes para sus propuestas con respecto a la reorganización del sector de las telecomunicaciones, fueron el deseo de refrenar la influencia de las élites del sector privado local, y de ganar apoyo político, otorgando beneficios a las élites cercanas al Gobierno. Motivaciones semejantes también predominarían en el Gobierno subsiguiente.

### **Los intentos de privatización y el retroceso democrático**

El Gobierno de Jorge Antonio Serrano Elías es descrito como neoliberal con mayor más frecuencia que lo que se hace con el de Cerezo. Sin embargo, Serrano también era conocido por sus cercanas relaciones con los militares, y por sus inclinaciones religiosas. Serrano fue elegido como parte de un programa económico conservador, y como la cabeza de una coalición de Gobierno muy variada. Suspendió los planes de reforma del sector de telecomunicaciones, desarrollados bajo Cerezo, aludiendo a los cargos de corrupción que se hicieron. Sin embargo, en la junta de

directores de Guatel mantuvo a algunos de los miembros del Gobierno de Cerezo. Entre ellos estaba el mayor Díaz López, el que intentó continuar el proceso que se había iniciado bajo Cerezo.

La posición de Serrano sobre la privatización era ambigua, según sus manifestaciones ante la prensa: “Con respecto al tamaño del Estado, mi opinión es que no debe ser más pequeño o más grande, sino lo suficientemente grande para satisfacer las necesidades básicas del pueblo.”<sup>16</sup> El presidente del Banco Central, Federico Linares, quien había sostenido que Guatel debía ser la primera empresa privatizable, también reconoció que Serrano no compartió su posición. Posteriormente a ello, Linares dijo: “Yo me pregunto por qué él [refiriéndose a Serrano] nunca me dio una razón ya sea a favor o en contra de la privatización [de Guatel]; pero lo que yo puedo decirle es que sus opiniones eran impredecibles.”<sup>17</sup>

El hecho de que el apoyo de Serrano a la privatización no tuviera motivaciones ideológicas, ni que tampoco estuviera motivado por un deseo de mejorar la eficiencia, no significaba que su Gobierno no emprendiera acciones para promoverla. Esto tenía que ver con la solución del problema de la deuda internacional, pero no tanto el aspecto multilateral de ella.

Jorge Serrano debió hacerse cargo de una economía en problemas. Durante la administración de Cerezo, la inflación alcanzó hasta el 60%, el déficit fiscal se incrementó, y la deuda externa global llegó a US\$2.490 millones (Banco Mundial, 1995b). En 1991, el Gobierno intentó renegociar el monto de la deuda que había expirado en 1990 (US\$145 millones); de ese monto, US\$33.8 millones eran del BID y US\$79.7 millones eran del Banco Mundial.

Guatemala se manejó para satisfacer todos los atrasos en 1992, y llegó a un acuerdo con el Club de París en marzo de 1993. Esto también dio lugar a la reprogramación de pagos del 80% de la deuda bilateral con EE. UU. bajo la Iniciativa para las Américas, y al desembolso de US\$50 millones de los fondos de la USAID, los que se habían retenido debido a la falta de un acuerdo con el FMI. En octubre de 1992, el Presidente del Banco Central anunció la firma de un Acuerdo Marco con el FMI, y el acuerdo *stand-by* que le siguió le aseguró a Guatemala un renovado acceso a los fondos del Banco Mundial.

Como resultado de lo anterior, en noviembre de 1992 el Banco Mundial tramitó el primer préstamo de ajuste estructural, el Préstamo de Modernización Económica (EML, Ln. 3533-GU), por valor de \$120 millones (Banco Mundial, 1995b; *Inforpress*, 10 de diciembre 1992),

orientado a liberalizar la economía. Y con respecto a la privatización, sin embargo, solo se incluyó una vaga declaración acerca de que se debería realizar una “revisión de las empresas estatales”.

Algo que era muy importante para el proceso de privatización a largo plazo de la compañía de telecomunicaciones fue el esfuerzo para renegociar la deuda bilateral con México. En marzo de 1991, el Ministro de Relaciones Exteriores, Álvaro Arzú, viajó a México, con el propósito de renegociar US\$70 millones de la deuda bilateral que Guatemala mantenía con México. Para entonces, México había empezado a configurar su rol como nuevo líder regional, y entonces manifestó interés en la reestructuración de la deuda a cambio de acciones en las entidades estatales privatizadas. El convenio firmado por Arzú indicaba que la deuda se reestructuraría “en el contexto de un esquema flexible, el que considera mecanismos para la reducción de la deuda a través de programas de intercambio de ésta por activos del Estado, en el marco de la política de privatizaciones de empresas públicas que el Gobierno de Guatemala está adoptando” (citado en *Infopress*, 21 de febrero 1991). Entre las empresas públicas que se mencionaban se encontraba Guatel.

De esta manera se cerraron los tratos a escala internacional para preparar la privatización, pero los preparativos también se hicieron a escala nacional. En 1991, Serrano Elías nombró una comisión de notables –que incluyó a representantes del Gobierno (Leonel López) y del sector privado (Víctor Suárez y Fernando García Molina)–, con el fin de diseñar una política para la privatización de las compañías de electricidad. La comisión tuvo poco apoyo del presidente,<sup>18</sup> pero para julio de 1992 ya se había redactado un proyecto de ley sobre la reestructuración del INDE. El Congreso aprobó el proyecto, pero Serrano lo vetó y, en su lugar, propuso su propio proyecto de privatización, el que promulgó como ley mediante un decreto ejecutivo. A comienzos de 1993, el Gobierno empezó a buscar apoyo político en el Congreso (principalmente mediante la compra de votos) para el aumento de las tarifas de electricidad y la eliminación de subsidios, pero se encontró con una amplia oposición. El presidente del Congreso, José Lobo Dubón, llamó a la población a no pagar sus facturas de electricidad hasta que el Congreso tuviera una oportunidad de votar la propuesta de la administración para privatizar el INDE. Al mismo tiempo, Serrano fue presionado por un grupo de diputados que, con el apoyo del presidente de la Corte Suprema, amenazaron con bloquear el proyecto del Gobierno y considerar el levantamiento de cargos por corrupción contra él después de que fuera despojado de su inmunidad, si no se les otorgaban concesiones para operar plantas de electricidad bajo la nueva ley (McCleary, 1999).

Los cargos de corrupción y los pleitos por la privatización relacionados con el INDE fueron parte de los factores que llevaron a Serrano a hacer a un lado la Constitución e intentar un “autogolpe” en mayo de 1993. Las acciones antidemocráticas de Serrano se encontraron con la resistencia de los sectores populares, del CACIF y de sectores de los militares, y todos juntos, con el apoyo internacional –particularmente de la Organización de Estados Americanos (OEA)–, lograron recuperar un Gobierno constitucional. El sector privado tomó la iniciativa para establecer una comisión ad hoc (la Instancia Nacional de Consensos) como un foro para obtener acuerdo, entre los diferentes sectores, sobre cómo reestablecer el Gobierno constitucional. La Instancia concordó en instalar al procurador de los Derechos Humanos (*Ombudsman*), Ramiro de León Carpio, como presidente interino, y se planeó la realización de elecciones de congresistas para 1994, después de que los miembros corruptos del Congreso hubieran sido destituidos. De León recibió el mandato de gobernar hasta las nuevas elecciones presidenciales, las que se programaron para el otoño de 1995.

El intento de autogolpe de Serrano dio lugar a varios cambios importantes en el panorama político guatemalteco: reafirmó a la democracia constitucional como la base para la dirección política de Guatemala (Holiday, 1997); condujo a un acuerdo acerca de la división del trabajo entre el sector privado y los militares en cuanto al funcionamiento del país (McCleary, 1999); y dejó ver que la insurrección ya no era un elemento significativo en la toma de decisiones políticas (Cameron, 1998). Todo esto abrió el camino para una creciente influencia de los grupos del sector privado que, por años, se habían organizado para cambiar la dirección de las políticas económicas de Guatemala.

### **Las estrategias estadounidenses del “poder blando” y los grupos del sector privado**

Durante años, hubo grupos dentro de la élite del sector privado que intentaron presionar directamente al Gobierno en cuanto a privatizar, pero también había grupos que aplicaron estrategias indirectas y de largo plazo. Para analizar el papel del sector privado en el proceso de la privatización, es necesario identificar los distintos grupos en él, y sus diferentes ideas y estrategias. Además, se debe tener en cuenta que las posiciones y estrategias del sector privado no se derivan en forma directa de sus intereses económicos, sino que también son influidas por ideas. En lo que sigue, analizaré las estrategias del sector privado en Guatemala, y cómo ellas han sido influidas por medio de la modificación de las ideas,



y por las estrategias de actores externos –el primero de los primeros, la USAID–.

En 1984, el sector privado ya había empezado a condenar a las empresas de propiedad estatal, por medio de la prensa, afirmando que el pobre desempeño del Inde, Guatel, Corfina, Aviateca y otras empresas del Estado constituía una prueba del fracaso del modelo de desarrollo de los militares (Dosal, 1995, pág. 159). Empezando con el Gobierno de Serrano, la estrategia del sector privado tuvo dos partes principales. Primeramente, el CACIF y varias de sus cámaras particulares comenzaron a analizar las posibilidades de privatización de las empresas estatales, y generaron detalladas recomendaciones sobre políticas. En 1991, la Cámara Empresarial de Guatemala (CAEM) presentó un estudio con una lista priorizada de 32 empresas públicas que se recomendaron para su privatización o desmonopolización, entre las cuales Guatel figuraba en primer lugar (Cabrera, 1997). La privatización también se presentó como una recomendación principal en el “Libro Amarillo” del CACIF, en el que se delineaba la deseable política económica y social del Gobierno de Serrano (1991-95),<sup>19</sup> y donde la electricidad y las telecomunicaciones aparecían entre las áreas centrales para la reforma en Guatemala. Más tarde, el CACIF conformó una comisión del sector privado para la venta de activos del estado,<sup>20</sup> comisión que preparó una *Ley General de Privatización* y que estableció comisiones sectoriales para analizar las posibilidades de desmonopolización en cada sector.

En la preparación de las propuestas, el CACIF fue indirectamente apoyado por agencias externas. Por ejemplo, tuvo la ayuda del ex director del Departamento de Economía de la Universidad de Chicago, Arnoldo Harberger, para el desarrollo del “Libro Amarillo”, preparado para el entrante Gobierno de Serrano en 1991. Harberger fue contratado por el Centro para la Investigación Económica Nacional (CIEN), un grupo de estudios establecido en 1982 por iniciativa de la USAID (Palencia Prado, 1998). El CIEN también elaboró una Ley de desmonopolización, como medio para preparar un proceso de privatización.

La segunda parte de la estrategia consistió en ubicar a representantes del sector privado en los más importantes cargos gubernamentales. En el Gobierno de Cerezo, el ministro de Finanzas, Rodolfo Paíz Andrade, un economista de Harvard y copropietario de una cadena de supermercados (Martí, 1994) era considerado como el principal representante del sector privado. Igualmente, el presidente del Banco Central, Lizardo Sosa, proveniente de su posición como Decano de la Facultad de Economía en

la Universidad “Rafael Landívar”, mantenía estrechos lazos con el sector privado, principalmente por intermedio de Pedro Lamport Rodil (Dosal, 1995, pp. 162-163). El Gobierno de Serrano fue usualmente considerado como un Gobierno del sector privado (*Inforpress*, 17 de enero 1991; *Informe de Centroamérica*, 11 de enero de 1991). Entre los representantes del sector privado se encontraba Richard Aitkenhead Castillo, ex presidente de la Asociación de Industrias del Azúcar, y descendiente de una de las familias más poderosas de Guatemala (Dosal, 1995, pág. 11; Martí, 1994, pág. 217).

No obstante, a mediados de los 80 se produjo una división entre las organizaciones del sector privado, ocasionada por la intervención externa. Tradicionalmente, la fortaleza de las organizaciones del sector privado guatemalteco había detenido la influencia extranjera. Esto reflejaba la posición relativamente débil que la inversión externa había tenido en la industria guatemalteca. La mayoría de las inversiones extranjeras se dio en sectores en que el capital guatemalteco no estaba interesado o no tenía condiciones para desarrollarse, o simplemente se asoció con el capital guatemalteco. Más aún, los propietarios estadounidenses y los gerentes de empresas multinacionales no se incorporaron a la élite local. Desde 1967, las compañías estadounidenses se habían organizado en la American Chamber of Commerce (AmCham).

Empezando en los primeros años de los 80, la USAID tuvo la percepción de que el CACIF representaba a un conjunto demasiado estrecho de intereses. Se propuso que un grupo alternativo actuara como medio para “abrir” el sector privado, ampliando la participación en las actividades productivas, y promoviendo la reforma de políticas. Después de no lograrse la aprobación del Congreso para usar los fondos de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) a fin de crear una nueva organización empresarial, un proyecto más modesto estableció la CAEM, en 1981 (Crosby, 1985). Sin embargo, esta última nunca pudo convertirse en un verdadero desafío al CACIF, y más bien fue cooptada por él en 1985. A partir de 1987, el núcleo de orientación de la CAEM se cambió por el de proporcionar asistencia técnica, talleres y seminarios de capacitación sobre la privatización, las relaciones gerencia-trabajadores, la integración regional, y sobre las reformas legales para mejorar el comercio exterior (McCleary, 1999).

Esta cooptación fue parte de un proceso de renovación más amplio del CACIF, el que comenzó en 1983 por iniciativa de la CCG. El propósito consistía en preparar al CACIF para la prevista transición a la democracia de procedimientos, lo que exigiría una organización unificada y flexible. Los objetivos declarados eran eliminar la práctica de clientelismo,

introducir los principios fundamentales del mercado que guiarían las actividades del CACIF, promover la industria como prioridad de la política económica nacional, y unificar la voz del sector privado para negociar de manera eficaz con el Gobierno. McCleary (1999) señala que la principal razón para esta iniciativa era el ascenso de una nueva generación de líderes en el CACIF que estaba influida por el liberalismo clásico. Dosal (1995) sostiene que las ideas liberales unificaron al sector privado:

La fragmentación del sector privado que ocurrió durante los regímenes de Lucas García y Ríos Montt sin duda debilitó a la oligarquía, pero con el neoliberalismo barriendo a través de los influyentes círculos académicos y del CACIF, las élites jugarían un papel principal en la construcción de un nuevo modelo político y económico. Fastidiadas por el excesivo gasto estatal y la corrupción, las diversas facciones del CACIF se unieron, gradualmente, detrás de una nueva agenda política que clamaba por la privatización, el libre comercio, la reducción de impuestos, y la eficiencia administrativa (Dosal, 1995, pág. 152).

A mi modo de ver, el planteamiento de Dosal es solo parcialmente correcto. El neoliberalismo no ha unido completamente al sector privado, pero sí ha contribuido a su unificación, y esta era una estrategia premeditada por aquellos que promovían estas ideas en Guatemala.

La difusión de las ideas neoliberales en Guatemala puede remontarse al quehacer de un pequeño grupo de empresarios relacionados con diferentes partes del sector privado, grupo que era dirigido por el empresario y miembro de la junta directiva de la Cámara de Industrias, Manuel Ayau Cerdón. Su trabajo se inició, en 1958, con la fundación del Centro de Estudios Socio-Económicos (CEES). El CEES fue constituido por un grupo de siete amigos, la mayoría de ellos descendientes de influyentes familias de Guatemala, pero ampliamente esparcidas entre agroexportadores e industriales.<sup>21</sup> Ellos tenían tres preocupaciones principales: el predominio internacional de ideas que estaban promoviendo un Estado fuerte y que limitaban la libertad de las personas, la falta de interés para discutir los temas del desarrollo de Guatemala a largo plazo, y la falta de alternativas de estudio con respecto a lo que ellos consideraban como la socialista Universidad de San Carlos. El grupo compartía una preocupación fundamental acerca de la libertad individual, y despreciaba al Estado, al que consideraban sinónimo de privilegios ilegítimos. Además, compartían la convicción de que a la larga las ideas gobiernan: “si nuestro país quiere gozar de paz y prosperidad, sin la presión de grupos ideológicos, es necesario que la gente con suficiente influencia entienda con

claridad la organización de una sociedad libre, y adquiera la convicción y el valor para defenderla” (Ayau Córdón, 1992a, pág. 3). De este modo, la estrategia de Ayau para cambiar Guatemala pasaba por el cambio de la mente de la gente.

Muy pronto, el CEES estableció contactos internacionales y empezó a analizar ideas desarrolladas en los Estados Unidos y Europa; la Fundación para la Educación Económica (FEE) en Nueva York, la Sociedad de Mont Pellerin en Austria, y por medio de ellas personalidades como Milton Friedman y Friedrich von Hayek, los que se convirtieron en fuentes de inspiración para Ayau y su grupo.

El CEES comenzó su trabajo, orientándose a divulgar ideas sobre “la sociedad libre”, mediante un programa de radio diario y una columna semanal en el periódico *El Imparcial*. En el primer lugar de la agenda de los años iniciales estaba la lucha contra el impuesto a la renta, el tema del salario mínimo, el de la protección arancelaria, y el la regulación del tipo de cambio.

En un inicio, Ayau tuvo intenciones de crear un partido político. Sin embargo, sabiendo cómo fue que las ideas keynesianas llegaron a predominar en el mundo, decidió que una estrategia más eficiente consistía en establecer una universidad. Y en esto, él se cita a sí mismo:

A estas alturas, el mundo entero se había ido hacia la izquierda. Yo nunca creí en teorías de la conspiración porque pensaba que siempre que hay más de dos personas en una conspiración, una de ellas hablará al respecto, y dejará de ser una conspiración. Y por eso, yo empecé a estudiar cómo es que ocurría el éxito de las ideas. Y la explicación la encontré en la forma en que la sociedad fabiana había difundido sus ideas. Ellos tenían mucho poder. Ellos indujeron a Lenín para que tomara el poder. Keynes no fue el primero, él fue un estudioso de la gente, lo mismo que G.B. Shaw, H.G. Wells, y Webb. Ellos fundaron la Escuela de Economía de Londres (London School of Economics -LSE-), la que, en ese tiempo, estaba, con mucho, inclinada a la izquierda. La gente de Harvard fue a la LSE para aprender. Los estudiantes de Louisiana no fueron a la LSE, pero sí fueron a Harvard. La gente de América Latina no fue a Harvard, pero sí fue a Louisiana. De esa manera, las ideas se difundieron en todo el sistema.<sup>22</sup>

Finalmente, en 1972, Ayau fundó la Universidad “Francisco Marroquín” (UFM), con el propósito explícito de divulgar la teoría político-económica liberal.

Ayau también trabajó directamente mediante los canales políticos. Ganó un asiento en el parlamento (1970-74), una posición desde la cual lanzó feroces ataques al establecimiento de Guatel en 1971 y a la nacionalización de la electricidad en 1973. En 1979, Ayau y sus partidarios prepararon un programa de Gobierno completamente madurado. En ese programa, él no solo propuso políticas económicas, sino que les dio una sólida explicación teórica, y las proveyó de soluciones que eran tanto ideales como políticamente factibles. De este modo, las propuestas para la privatización o desmonopolización de todas las empresas del Estado, incluyendo al INDE y Guatel, fueron complementadas por exhaustivas explicaciones sobre cómo y por qué debían ser realizadas. Además, él diseñó una estrategia política para el logro de los objetivos. Uno de los puntos del programa era llevar cabo una “guerra psicológica” contra los mitos y las tergiversantes categorías de explicación, tales como “los oligarcas, las multinacionales, los ricos” (CONSECA, 1979).

Aunque en algún momento fue candidato a presidente, Ayau tenía muy poco éxito como político. Pero la UFM crecía en tamaño y prestigio. Y adquirió la reputación de ser la mejor universidad privada no solo del país, sino de la región, y los graduados en ella empezaron a ocupar los diversos puestos en el Gobierno y en las empresas.

Mediante estos canales, el grupo del CEES divulgó su historia sobre el Estado guatemalteco, describiéndolo como opresivo y despojador de la libertad de las personas. Volviendo a los días de dictaduras, el CEES clama por el respeto a los derechos individuales, y por el establecimiento de reglas claras. De cualquier modo, también se muestra el Estado como sobredimensionado, empleando una inmensa maquinaria estatal que ahoga a la inversión privada y así obstaculiza la eficiencia de la producción: “Durante los últimos 50 años, Guatemala se ha apegado a un modelo gubernamental del Estado de Bienestar, el que lentamente asimila diversas funciones y atributos que antes eran cumplidas voluntariamente por miembros de la sociedad” (CEES, 2000). Este Estado, según avanza la historia, se ha venido financiando por medio de la imposición de tributos a la élite, lo que obstruye el empleo y el desarrollo.

Con base en la historia del Estado, en la que se enfatizan el sobredimensionamiento, la opresión, los privilegios y la dominación, el CEES desarrolló planteamientos económicos que parecieron radicales, incluso

a la mayoría de los economistas de la escuela de Chicago. Ayau defiende la completa privatización de todas las actividades del Estado y de sus propiedades, lo cual debería acompañarse con un mínimo de nueva legislación. Según el liberalismo de Ayau, no hay necesidad de concesiones públicas ni de leyes que estimulen las acciones privadas allí donde el Estado se retira (Ayau Cordón, 1992b).

En resumen, había grupos del sector privado muy fuertes que durante muchos años venían presionando por la privatización de las empresas del Estado. Sus puntos de vista se formaron a partir tanto de las experiencias con las dictaduras anteriores, y el papel de las empresas estatales en ellas, así como de la adopción de ideas provenientes del extranjero. A la larga, ellos establecieron una historia sobre el pasado guatemalteco, con la que se educó a las nuevas generaciones de líderes empresariales y de políticos. Finalmente, estos influirían en la administración entrante de Ramiro de León Carpio.

### **El presidente interino y la facción derechista ideológica**

El Gobierno interino de Ramiro de León dio significativos pasos hacia la privatización de Guatel, designando al comprometido liberal, Dr. Ayau, como “privatizador gubernamental”. Esto ocurrió a pesar del hecho de que el propio León Carpio estaba lejos de ser un convencido neoliberal. Él llega al Gobierno después de su cargo como el defensor de los Derechos Humanos (*Ombudsman*), y era un autodeclarado socialista. Además, teniendo a Jacobo Árbenz como modelo de actuación, él no consideraba la infraestructura como un sector para la ganancia privada, sino como una llave en una estrategia de desarrollo nacional.

Las orientaciones ideológicas de León Carpio se reflejaron en la escogencia de sus consejeros económicos, algunos de los cuales provinieron de la CEPAL. En la prensa se comentó que el programa económico del Presidente podría ser el primer experimento con la nueva respuesta de la CEPAL a las tendencias neoliberales, a saber, el “ajuste con rostro humano” (*Informe de Centroamérica*, 10 de setiembre 1993). Además, ni su designado ministro de Comunicación, Ernesto Ramírez, ni su designado como gerente general de Guatel, Gustavo Adolfo Díaz López, apoyaban la privatización.

Así, aunque al interior del Gobierno también había defensores de la privatización, solo algunos pocos compartían los radicales conceptos de Manuel Ayau; el Presidente no los compartía. Preguntado acerca de sus razones para nombrar a Ayau, responde lo siguiente:

Lo que yo le pedí a él fue que me ayudara a privatizar con transparencia. En algún lugar de mi memoria yo tenía la experiencia de la Banda B, por lo tanto yo quería una persona competente. (...) Pero hubo oposición, incluso dentro del Gobierno. Yo tenía un consejero que todos los días me decía que si yo privatizaba Guatel, ese sería mi legado principal. Yo entraría en la historia como el privatizador.<sup>23</sup>

De este modo, Ramiro de León se enfrentó con el mismo dilema de Cerezo: si la privatización se hacía bien, podría ser un medio para refrenar el poder del sector privado; si se hacía mal, podría llegar a reforzarlo. Con el fin de limitar el poder del sector privado nacional, era importante que la propiedad fuese distribuida, que el sector se abriera a los inversionistas internacionales, y que el proceso fuera transparente. Si no ocurría así, la privatización podría fácilmente conducir a la continuación del tradicional control del sector privado local a través de otros medios.

Así, las solas convicciones ideológicas no fueron, ni con mucho, lo que llevó a las primeras iniciativas gubernamentales para reorganizar el sector de las telecomunicaciones. Más bien, se trató de una mezcla de ideología y un deseo de disminuir el poder del sector privado. Pero los grupos del sector privado también tenían motivos políticos y no le dieron al Gobierno un apoyo incondicional, ni siquiera para aquellas políticas que, en principio, ellos mismos apoyaban.

Inicialmente, León Carpio podía contar con el respaldo del CACIF, en tanto candidato de compromiso en el proceso de restauración del Gobierno constitucional después del autogolpe de Serrano. Sin embargo, ya desde antes que De León asumiera el mando, los representantes del sector privado habían expresado sus dudas de que él tuviera las condiciones de liderazgo y la confianza del Congreso para llevar adelante una tarea como la de privatizar las compañías del Estado (Lionel Toriello, presidente de la asociación de Banqueros, en: *Informe de Centroamérica*, 29 de octubre 1993). Las acciones que él emprendió con respecto a la reforma tributaria y la privatización de la electricidad, los convenció aún más de que él no era el hombre para ese trabajo.

Las cuestiones tributarias fueron, una vez más, la causa de conflicto entre el sector privado y el Gobierno, y la ministra de Finanzas, Ana de Molina, se convirtió en la personificación de la animosidad del sector privado. Ella tenía un interés personal en los problemas tributarios (De Molina, 1999), y diseñó una reforma impositiva que aumentaría el perfil social del sistema tributario guatemalteco.<sup>24</sup> El CACIF reaccionó de inmediato,

y sostuvo que, en vez de aumentar los impuestos, lo que se debía hacer era privatizar las empresas de propiedad estatal, entre ellas Guatel, para reducir el déficit fiscal (Jorge Briz Abularach, en: *Reporte Político* N.º 93, mayo 1994). Un mes después de que el plan se presentó al Congreso, el CACIF dio a conocer un estudio en el que se repetía el argumento de que era más importante privatizar y desmonopolizar las empresas del Estado que reformar el sistema tributario (Palencia Prado, 1998).

Las IFI intentaron presionar para que se adoptara la reforma tributaria de Ana de Molina, convirtiéndola en una condición para un acuerdo sombra con el FMI y el desembolso de tractos por valor de US\$80 millones en préstamos del BID y del Banco Mundial. Ellas también amenazaron en cuanto a que la no aprobación de la reforma conduciría a la cancelación de una Reunión del Grupo Consultivo (planeada para 21 de junio 1995), en la cual, y en conjunto con varios donantes, se discutiría sobre adicionales ayudas a Guatemala. Incluso, la embajadora de los EE. UU., Marilyn McAfee, intentó presionar por un incremento de tributos. Ella señaló que Guatemala tenía una de las tasas impositivas más bajas en el hemisferio, y advirtió que “la comunidad internacional quiere ayudar, pero no lo hará si los guatemaltecos no contribuyen en su justa porción” (*Informe de Centroamérica*, 29 de octubre 1993). De acuerdo con Ana de Molina, el apoyo internacional era crucial en su forcejeo para reformar el sistema tributario, en la medida en que ello fortalecía su posición en el enfrentamiento con la masiva oposición del CACIF.<sup>25</sup>

Aunque las IFI le dieron prioridad a la reforma tributaria, no dejaban de estar interesadas en la privatización. De acuerdo con la estrategia de 1995 del Banco Mundial para su asistencia a países, la privatización es necesaria, pero no urgente (Banco Mundial, 1995b, pág. 3).

Lo que limitó la influencia de las IFI con respecto al proceso de privatización fue, más bien, la actitud que algunas partes del sector privado tenían hacia ellas. Ayau era de la generación que aún recordaba la implicación del Banco Mundial en las políticas nacionalistas de Árbenz. Él se oponía tenazmente a la intromisión extranjera en la formulación de políticas, y alegaba que las IFI eran demasiado “estatistas”.

El Gobierno logró aprobar la reforma tributaria en abril de 1994, pero después de esto, la relación entre el Gobierno y el sector privado fue más allá de la compostura, y el Gobierno ya no podría contar con el apoyo de aquel para iniciativa alguna. El veto de León Carpio, el 9 de enero de 1995, a la nueva ley del INDE, orientada a desmonopolizar el sector de la electricidad, añadió sal a la herida. El argumento del



Presidente fue que debía esperarse a la aprobación de una Ley General sobre Electricidad. Sin embargo, luego se descubrió que la USAID había contratado la formulación de una propuesta para una nueva ley sobre electricidad y que ella fue elaborada por Sebastián Bernstein, de la compañía consultora chilena SYNEX, la cual era apoyada por el Banco Mundial.<sup>26</sup> Esto le permitió al CACIF utilizar un discurso nacionalista para oponerse a ella, obteniendo apoyo incluso entre los sindicatos. En un anuncio pagado en la prensa, el CACIF hizo el cargo de que: “la pretendida Ley General sobre Electricidad no es nada más que una imposición del Banco Mundial, la cual se utiliza como pretexto para posponer el proceso de desmonopolización” (*Inforpress*, 26 de enero 1995). Ayau también reaccionó con fuerza, y sostuvo que: “Usted no tiene que leer mucho para darse cuenta de sus vicios institucionales. Se fundamenta en una visión que está muy lejos de lo que es una economía desmonopolizada y de mercado. Esta es más bien un ejemplo de una economía dirigida.”<sup>27</sup>

Con todo, el pacto entre Ayau y el CACIF no duró mucho. Aunque en lo fundamental el CACIF estaba a favor de las políticas de privatización propuestas por Ayau, dejó de brindarle un fuerte apoyo. Cuando se le preguntó, directamente, sobre si el CACIF lo apoyaba, Ayau respondió lo siguiente:

No. Lo que ellos querían era comprar las compañías. Y yo les dije que participaran en el proceso de licitación. Pero ellos no estaban tan mal. En realidad, ellos no me estaban apoyando, debido a mi posición sobre otras cuestiones. No porque estuvieran contra ella, porque estaban a favor. Así es que si ellos estuvieran actuando a favor de la privatización, ellos lo estarían haciendo sin recurrir a mí. Porque en ese tiempo, nuestra relación era antagónica.<sup>28</sup>

En síntesis, aunque en principio el sector privado estaba a favor de la privatización, este se opuso a los intentos de privatización por parte del Gobierno, debido a su negativa a ceder poder al Estado, aun cuando se tratara de la implementación de políticas que aumentarían la participación del sector privado en la economía. La ex ministra de Finanzas, Ana de Molina, describió la relación entre el sector privado y el Gobierno como la de un pulpo y su presa.<sup>29</sup> Así, aunque la posibilidad de privatizar las compañías del Estado fue usada por el sector privado como un argumento para evitar los incrementos de impuestos, eso no quería decir que apoyarían los esfuerzos del Gobierno para la privatización.

## **Las estrategias de la administración de guatel y sus sindicatos**

Otro factor que obstaculizaba la aplicación de reformas en el sector de las telecomunicaciones era la continuidad de la presencia de militares de línea dura en la junta directiva de Guatel. Cuando León Carpio asumió el poder, designó a Díaz López como gerente general de Guatel. Mientras la designación de Ayau se consideró como una movida para calmar al sector privado, la designación de Díaz López como gerente general de Guatel difícilmente puede ser interpretada como otra cosa más que un esfuerzo por aplacar a los militares de línea dura.

Sin embargo, aunque las ideas generales de su facción militar fueran antiestatales, las ideas que Díaz López presentó como gerente de Guatel introdujeron varios elementos estatistas, lo que se orientaba a no perder el control de la institución.<sup>30</sup> Los planes eran muy parecidos a los que se habían presentado bajo Cerezo. Los objetivos eran aumentar la participación del sector privado, pero manteniendo un rol para el Estado. Una de las primeras acciones de la nueva dirección de Guatel fue contratar a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU) para preparar los documentos de licitación para la concesión de una segunda banda celular. De acuerdo con los documentos, la adjudicación del contrato dependería no solo del precio ofrecido para ganar la concesión, sino, también, de una serie de otros atributos, tales como los planes para el desarrollo de la red y los precios por ofrecer al consumidor. En otras palabras, lo que se planeó fue un autocalificado “concurso de belleza” (Guatel, 1994).

El proceso de licitación basado en este estudio terminó en una lucha de poder entre la dirección de Guatel, el Gobierno, y los inversionistas competidores, proceso caracterizado tanto por la incompetencia así como por la corrupción. Este fue el trasfondo para no lograr la concesión de una banda celular, y que también contribuyó a las relaciones en constante deterioro entre Díaz López y el Dr. Ayau, quien, para empezar, discrepaba del modelo por implementar.

El golpe final a los planes del Dr. Ayau vino de los sindicatos. Guatel tenía dos sindicatos grandes y algunos pocos más pequeños. Los sindicatos principales eran Steguatel y Sindicato 22 de Febrero. Steguatel se constituyó en el período de Árbenz, y fue instrumental en la creación de Guatel International en 1965. Los ex gerentes de Guatel lo calificaban como izquierdista, pero moderado. El sindicato 22 de Febrero se alineó con las fuerzas derechistas, y fue calificado como “rebelde”. Se creó como un medio para contrarrestar las fuerzas antigubernamentales después de las manifestaciones públicas contra Ríos Montt en 1982.

Cuando el discurso sobre la privatización incluyó a Guatel, durante el régimen de León Carpio, se empezaron a formar varios grupos. Con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, los sindicatos empezaron a preparar alternativas y su divulgación al público. Esto se convirtió en una campaña pública en la que el mensaje era que Guatel había proporcionado amplios servicios a la población, y que debía reestructurarse y dársele total autonomía, con el fin de hacerla un auténtico instrumento para el desarrollo. Los sindicatos también intentaron usar la estrategia de la zanahoria, prometiendo instalar 725.300 nuevas líneas telefónicas si el Gobierno se abstenía de la privatización (*Prensa Libre*, 12 de enero 1995). A comienzos de 1995, los sindicatos presentaron su propia propuesta, la que se denominaba “Reafirmar la descentralización y la autonomía”. Ésta implicaba la ejecución de varios cambios en la *Ley Orgánica de Guatel* (71-14), lo que le daría a esta última una significativamente creciente autonomía financiera y administrativa con respecto al Gobierno Central (*Prensa Libre*, 25 de enero 1995).

Además, los sindicatos presionaron al Gobierno para hacer renunciar a Ayau. En una carta abierta al Presidente, de 24 de noviembre, Steguatel exigió que León Carpio procediera a la inmediata suspensión del proceso, y que dejara sin efecto la designación del Dr. Ayau.<sup>31</sup> Bajo el liderazgo del sindicato 22 de Febrero, los sindicatos se declararon en huelga y amenazaron con paralizar toda la red de comunicación. Finalmente, ellos lograron que el Gobierno suspendiera el proceso durante un mes, y que se asegurara la participación de los sindicatos en ese proceso.

De este modo, el primer intento importante de privatización de las telecomunicaciones en Guatemala fracasó. No obstante, el trabajo de la derecha ideológica y del Dr. Ayau no resultaría un esfuerzo realizado en vano, en tanto que sus ideas llegarían a influir en la elaboración de la nueva ley de las telecomunicaciones de 1996.

### **El “Gobierno del Sector Privado” y la reforma radical de las telecomunicaciones**

En diciembre de 1995, el Partido de Avance Nacional (PAN) y su candidato a presidente, Álvaro Arzú, ganaron las elecciones, y en enero de 1996 asumió el poder en medio de una ola de apoyo de la comunidad internacional. Esto se basaba en su determinación para continuar el proceso hacia la paz; y en diciembre de 1996, Gobierno y guerrillas firmaron los acuerdos de paz finales que dieron término a una guerra civil que había durado 36 años. En el acuerdo socioeconómico, que era una parte del conjunto, se estableció una clara obligación del Gobierno en cuanto a

desarrollar el mejoramiento de la infraestructura en las áreas rurales y pobres, sobre todo en aquéllas más duramente golpeadas por la guerra.

La principal base de apoyo del PAN se encontraba en el sector privado, pero gracias a su imagen anticorrupción y contra el clientelismo, también tenía un apoyo relativamente grande en la población.<sup>32</sup> Sin embargo, el PAN era visto como claramente orientado por el mercado, y las principales punta de lanza de su plan de Gobierno eran modernizar el Estado por medio del uso extensivo del mercado, “la desconcentración” y “la descentralización” (pero no la privatización) de las empresas estatales (Segeplan, 1996).

Una de las primeras acciones del Gobierno fue la elaboración de una nueva ley de telecomunicaciones. Esta fue aprobada por el Congreso de Guatemala el 17 de octubre de 1996 (Ley General de Telecomunicaciones, Decreto Legislativo 94-96).<sup>33</sup> La ley fue ampliamente aplaudida, por ser la ley sobre telecomunicaciones más liberal y moderna en América Latina (Belt, 1999; Raventós, 1997; *Wall Street Journal*, 25 de setiembre 1997); estableció un marco regulador que privatizaba no solo la operación de los servicios de telefonía, sino, también, la administración del espectro de radio, y muchas otras funciones reguladoras. Los derechos para usar el espectro de radio se concederían como, los así denominados, Títulos de Usufructo, lo que era casi equivalente a la propiedad privada.<sup>34</sup>

El marco regulador tenía dos rasgos innovadores principales: permitía un alto grado de competencia y establecía una entidad reguladora, la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), la que contaba con poderes muy limitados para ejecutar su mandato. Con el fin de garantizar la competencia, primero evitó conceder cualesquiera derechos de monopolio. Además, la ley garantiza el acceso de los operadores de radiofrecuencias y de otros servicios a los “recursos esenciales”.<sup>35</sup> Así, conforme a la ley, todo operador se obliga a proporcionar interconexión a las redes de empresas competidoras, y les permite a sus clientes cambiar libremente de proveedor del servicio. Los precios y condiciones para interconexión no serían regulados, sino más bien establecidos mediante acuerdos entre los diferentes operadores. Si las negociaciones entre los distintos operadores —en relación con el precio y condiciones— no llegaran a acuerdo, se le pediría a la SIT que autorizara a un experto como árbitro en la disputa.<sup>36</sup>

La ley estableció un procedimiento innovador, el que debía ser aplicado por el experto arbitral al establecerse una disputa sobre el precio de interconexión o para el acceso a cualquier otro “recurso esencial”; a este

procedimiento se le denominó “arbitraje de propuesta final”. La fórmula se basó en el razonamiento de la teoría de los juegos y apunta a eliminar cualquier razón, en las partes, que esté provocando la demanda de precios irrazonables.<sup>37</sup> Otro aspecto de la ley era que los precios finales estuvieran completamente desregulados. Esto se facilitó por el sistema de pago por interconexión, y aseguró que el rol de la SIT se redujera a facilitar el arbitraje. No podría intervenir directamente, sino que tenía que esperar la existencia de un reclamo por alguna de las partes.

Inicialmente, la idea también era establecer la SIT como una institución autónoma. Sin embargo, y como la creación de entidades autónomas requería una mayoría de 2/3 del Congreso, y el PAN solo controlaba una mayoría simple, esta idea no prosperó. Así, la SIT se estableció como una dependencia del Ministerio de Comunicaciones.

Más adelante, la ley estableció un fondo (Fondetel) para la realización de proyectos de telecomunicaciones en áreas rurales y/o en áreas urbanas de bajo ingreso, reemplazando todos los otros subsidios gubernamentales. Durante los primeros ocho años de funcionamiento, el 70% de los ingresos provenientes de la subasta de radiofrecuencias debía ser canalizado a Fondetel.

Paralelamente a la elaboración de la ley de telecomunicaciones, Guatel se preparó para la venta. Para superar el requisito constitucional de una mayoría de 2/3 en el Congreso para la enajenación de instituciones autónomas, se hicieron cambios a la Ley de Procuraduría Pública, tomando como base las ideas elaboradas por Eduardo Mayora en su período como consejero de Ayau (Proyecto de Modificación 20-97). En su versión modificada, la ley permitía la posibilidad de transferir la propiedad estatal a una nueva o antigua empresa de acciones. El 28 de junio de 1997, la junta directiva de Guatel dictó el Decreto 11-97 en el que se dispuso el proceso de privatización. Posteriormente, Guatel fue transformada en una figura organizacional hasta entonces desconocida, una propiedad estatal unitaria, semejando una compañía estatal de accionistas. Después de esto, el 85% de las acciones de Guatel se transfirió a una nueva subsidiaria, Telgua, dejando a Guatel solamente con la infraestructura rural. Finalmente, el Gobierno anunció su intención de vender hasta el 95% de los 28,8 millones de acciones de Telgua (valoradas en aproximadamente US\$440 millones) a un inversionista estratégico, y estas se transfirieron al Citibank, en Nueva York.

El requisito principal para presentar una oferta era que la compañía interesada debía tener más de 1,5 millones de líneas telefónicas en fun-

cionamiento, o demostrar ventas anuales por US\$10 millones en el sector de la telecomunicaciones. Esto excluía eficazmente a los inversionistas locales, a menos que ellos hubieran entrado en sociedad con las compañías telefónicas internacionales. Cinco compañías precalificaron para la subasta: MCI, Southwestern Bell, GTE, Teléfonos de México (Telmex) y France Telecom. Inicialmente calendarizada para setiembre, la subasta fue postergada dos veces, y finalmente se realizó el 17 diciembre de 1997. El día de la subasta, solo Telmex hizo una oferta –US\$529 millones por 27.360.570 acciones (95%), a un precio de US\$19,34 cada una–. La oferta fue rechazada por el comité porque se consideró que ni siquiera cubría el valor de los activos, estimado en US\$563 millones, y el proceso se declaró cerrado.

Pocos días antes de la frustrada subasta, el 19 de noviembre de 1997, el Congreso había aprobado una enmienda a la ley (Decreto 115-97), lo que cambió algunas de las ideas básicas de la ley de 1996. Primero, la fórmula para la conciliación de disputas sobre los precios por interconexión se cambió a favor del portador incumbente. Si bien el experto que actuaría en caso de una disputa originalmente tenía que establecer el precio al “promedio del aumento del costo a largo plazo”, ahora, según la ley de 1997, esto debe basarse en los costos promedio históricos. Esto significaba que el costo sería más alto, en la medida en que no tomaría en cuenta la posible innovación tecnológica. El portador incumbente sería favorecido, adicionalmente, por un nuevo párrafo que declara que al proveedor de la conexión local debe dársele el 70% del ingreso por pago internacional.

En segundo lugar, la enmienda de 1997 atrasó la introducción de la interconexión obligatoria. La ley original establecía que cualquier proveedor de la red comercial con más de 10.000 líneas de acceso, debía permitir que los usuarios se pudieran conectar libremente a las redes de otros proveedores, y que las suscripciones debían ser flexibles para hacer que esto fuera factible (artículo 49). La nueva ley eliminó la nota sobre la flexibilidad, y agregó la condición de que esto debía ocurrir hacia el 31 de diciembre de 1998, con una posible prórroga hasta el 1.º de julio de 1999. En consecuencia, le daría un monopolio de por lo menos un año al portador incumbente.

Para ponerlo en pocas palabras, la enmienda debilitó algunos de los criterios liberales establecidos en la ley de 1996. Puso al portador incumbente en posición de cargar los precios más altos a los entrantes, y con la facultad de postergar la competencia.

El 7 de enero de 1998, Giovanni Musella, subgerente de Telgua, anunció que hacia fines de ese mismo mes se realizaría un segundo intento para la venta de la compañía. Antes de esto, un cambio importante se había hecho a las condiciones para participar en la subasta; esto es, la eliminación del requisito de que los participantes debían ser operadores internacionales de telecomunicaciones. La participación se abrió a grupos de inversionistas y bancos. Todos los participantes podrían ser internacionales o nacionales, pero el primero tendría que tener un mínimo de 10% de participación nacional.

Por este tiempo, el Gobierno anunció públicamente un precio final más bajo, el que se fijó en US\$700 millones, pero argumentando que esperaba obtener hasta US\$800 millones. La subasta se postergó varias veces, pero, finalmente, el 30 de setiembre se anunció que a la mañana siguiente se procedería a la subasta de Telgua. La escogencia del ganador la ejecutaría una Junta de Notables, la que incluyó al ministro de Comunicaciones, Fritz García-Gallont, el ministro de Finanzas, Pedro Miguel Lamport, el gerente general de Telgua, Alfredo Guzmán, y a representantes de JP Morgan. A este punto, solo dos de las seis compañías que habían precalificado se mantenían como partes interesadas. Estas eran: Datacom, una subsidiaria de Deutsche Telecom, y Luca, S.A., un grupo inversionista local. Telmex, GTE, Telefónica de España y el grupo local TeleRed se habían retirado. La tarea de la Junta de Notables fue fácil, ya que solo Luca, S.A. hizo finalmente una oferta, por US\$700,1 millones, lo que representaba US\$25,59 por acción, US\$6,25 más que la oferta que Telmex había hecho el año anterior.

Poco después se reveló que Luca, S.A. había concertado un acuerdo con el Gobierno para pagar Telgua en cuotas: US\$200 millones a la firma del contrato (5 noviembre), US\$150 millones 18 meses después, y US\$350 millones, 36 meses después de lo anterior. Del primer pago, US\$120 millones se destinarían a cancelar la deuda con Hamilton Bank, la que Telgua había contraído para pagar las prestaciones de los trabajadores en 28 de agosto de 1997. Además, JP Morgan recibió US\$4,45 millones por servicios de consultoría.

Y a diferencia de lo que se había manifestado inicialmente, resultó que no era France Telecom sino Telmex la que había formado una alianza estratégica con Luca. Según una declaración de Telmex, esta había negociado una opción de contrato para comprar 49% de las acciones adquiridas por Luca. De todas maneras, Telmex se granjeó, gradualmente, el mayor control de Telgua. En primer lugar, la parte de la compañía correspondiente a SCP (Servicios de Comunicación Personales) fue separada para

formar una compañía diferente, Telred, de la cual Telmex adquirió el 51% de las acciones. En el inicio del año 2000, cuando se aproximaba el plazo máximo para el pago de la segunda cuota por la compra de Telgua, y se hizo evidente que Luca no disponía los fondos, Telmex compró el 79% de las acciones de Luca. Al comprar a Luca, Telmex adquirió el control de Telgua, sin violar la cláusula del contrato entre Luca y el Estado guatemalteco en la que se prohibió a Luca el traspaso de Telgua a terceras partes.<sup>38</sup> De este modo, no se reveló cuánto había pagado Telmex por las acciones, pero había muy pocas dudas de que los inversionistas en Luca habían obtenido amplio provecho de la transacción.

En suma, Guatemala fue el primer país que aprobó la más liberal ley de telecomunicaciones en el mundo. Si se lograba implementar con éxito, la ley podía asegurar un alto grado de competencia, lo que supuestamente beneficiaría a los consumidores. En 1997, se le introdujeron algunas reformas, las que mermaron la naturaleza liberal del marco, no obstante Telgua fue privatizada en un marco competitivo. A pesar de ello, el público consideró que el proceso que rodeó a la privatización se caracterizó por el fraude y la falta de transparencia, y que benefició principalmente a la élite. En lo que sigue, analizaré el papel que jugaron el Gobierno, las élites del sector privado y las IFI para producir ese resultado.

### **El “Gobierno del Sector Privado” y el Sector Privado**

La llegada del Gobierno del PAN ha sido ampliamente analizada como el retorno, al poder, de las élites tradicionales (Casaus Aarhus, 1992a). El presidente Arzú estaba vinculado a la red familiar de la oligarquía (los Arzú y los Toriello), la que había producido algunos de los políticos más reformistas de la élite (entre ellos Jorge Toriello, quien fue un personaje clave en la Revolución de Octubre de 1944). Si bien Arzú estaba ciertamente a favor del sector privado, y siendo también un graduado de la UFM, no era conocido como un convencido sobre las virtudes de la privatización.

Además, es claro que sus objetivos políticos también incluían el intento de refrenar el poder de las élites competidoras. Aunque él mismo era parte de la oligarquía, le preocupaba la posibilidad de que un proceso de privatización pudiera fortalecer aún más a algunos segmentos del sector privado. Cuando Ayau prestó servicios como privatizador gubernamental, se reunió con Arzú —que para entonces era candidato presidencial— para discutir sobre sus planes para Guatel. Y como lo cuenta el propio Ayau:



Cuando yo iba a privatizar, fui a verlo. Le dije que quería su respaldo. Que podría ser bueno para el país. Y que si lo daba, sería bueno para él.

Y él dijo:

“con una condición, que usted no la venda a la oligarquía.”

Y yo le dije:

“usted puede estar seguro de eso. Yo no venderé nada por debajo de la mesa.”<sup>39</sup>

Arzú también tenía en el Gobierno a varios representantes abiertamente izquierdistas, en parte como resultado del proceso de paz, y en parte basado en los contactos que Arzú hizo en su juventud. Además, el ministro de Finanzas, José Alejandro Arévalo, no provenía del sector privado, sino de su puesto como Presidente del Banco Central. Él apoyaba la privatización, pero dentro de un fuerte marco regulador. Él se inclinaba por un modelo de venta del 51% a un inversionista estratégico, y el resto a los trabajadores y el público general.<sup>40</sup>

Así, aunque el Gobierno de Arzú tenía la clara intención de forjar el desarrollo del sector privado, de no haber sido por el trabajo a largo plazo de Manuel Ayau y los vínculos que sus seguidores establecieron con los actores internacionales, no es probable que se hubiera escogido una ley liberal como la que se adoptó. Sin embargo, para entender el por qué fue adoptada, es necesario tener en cuenta el proceso que estaba ocurriendo al otro lado de la frontera, en El Salvador.

### **Los orígenes de la Nueva Ley de Telecomunicaciones**

Cuando el derechista partido Arena asumió el poder en El Salvador, en 1995, el presidente Calderón Sol designó a Alfredo Mena Lagos a la cabeza de la Comisión Presidencial para la Modernización del Estado, y a su amigo Juan José Daboub como presidente de Antel, la empresa de telecomunicaciones del Estado. Mena Lagos era parte de una de las antiguas familias cultivadoras de café de El Salvador, fundador del Movimiento Nacionalista Salvadoreño,<sup>41</sup> y uno de los líderes de Arena. Él estaba muy ligado a las ideas de los liberales austríacos y, según la información del *Wall Street Journal*, era “raras veces considerado sin su lazo con Ludwig von Mises”.<sup>42</sup> El movimiento derechista en El Salvador nunca logró establecer el tipo de instituciones con fundamentos ideológicos como el CEES y la UFM.<sup>43</sup> Por eso, una de las primeras acciones de Mena Lagos

en su cargo fue la de contratar a Manuel Ayau como consejero. Su claro objetivo, al asumir su puesto, era privatizar la compañía lo más pronto posible, y asegurar una ley de telecomunicaciones liberal. Con el apoyo del BID, el Banco Mundial y la USAID, Mena Lagos reunió las diversas propuestas y pidió un dictamen técnico. Finalmente, se quedó con la propuesta del profesor Pablo Spiller, de Berkeley, una escogencia en la que Manuel Ayau fue muy influyente. Dice Mena Lagos:

Yo le pedí a mi asistente de la comisión que me diera todas las ofertas para el análisis técnico sobre la ley, y yo quería examinarlas en detalle. Yo las leí detenidamente durante el vuelo, y descubrí que la única que más se acercaba al modelo de mercado libre era la oferta que hizo Pablo Spiller, entonces le pedí a Manuel que la revisara conmigo y así, usted sabe, nos decidimos por Pablo Spiller.<sup>44</sup>

Las ideas de Spiller se basaban en las experiencias de Chile y Nueva Zelanda, dos de los pioneros de la privatización. Si bien sus marcos legales se orientaban a asegurar la libre competencia en el sector de las telecomunicaciones, se habían presentado varios problemas debido a la resistencia del portador incumbente para suministrar la interconexión a operadores entrantes. Esto había producido prolongados pleitos que retardaban la competencia (Belt, 1999). Con el fin de evitar ese tipo de problemas, Spiller desarrolló un sistema de arbitraje, diseñado para soslayar el sistema legal.<sup>45</sup>

Con tales elementos en la situación, no había razón alguna para conceder un monopolio al portador incumbente, como se había hecho en la mayor parte de otros países latinoamericanos. El sistema de arbitraje también tenía por objeto eliminar la necesidad de estrictos controles de precios. En resumidas cuentas, se hacía innecesario establecer un regulador con alto grado de poder discrecional, elementos que acomodaban bien a los liberales Manuel Ayau y Alfredo Mena Lagos. Sin embargo, Spiller también propuso elementos que no agradaban a los discípulos de Ludwig von Mises. Entre estos estaba la creación de una ley bien detallada que incluyera un régimen de aranceles. Esto fue recomendado por Levy y Spiller (1996) para evitar una intervención gubernamental frecuente. Sin embargo, y gracias a la renuencia de Mena Lagos y Ayau a una regulación detallada, esa propuesta no fue incluida en las leyes.

El Banco Mundial y el BID apoyaron el proceso en El Salvador, por medio del Programa de Modernización del Sector público, un programa de US\$51 millones, ejecutado por la Comisión Presidencial que encabezaba Mena Lagos (Banco Mundial 1996a). Los objetivos del programa

eran desburocratizar el Estado y privatizar las instituciones públicas, entre ellas la compañía de telecomunicaciones, Antel.<sup>46</sup> Con todo, fue el representante local de la USAID el más activo, ayudando a Mena Lagos y a Daboub a poner las ideas de Spiller en una ley. En el otoño de 1995, investigadores del CIEN se reunieron con el representante de la USAID en El Salvador. A estas alturas, las perspectivas para una victoria del PAN en las elecciones guatemaltecas lucían muy claras. Con ayuda de la USAID, el CIEN había instalado una oficina en el Congreso para apoyar la elaboración de propuestas de ley que se correspondieran con la filosofía liberal de la institución de asumir la orientación por el mercado. El joven diputado Alfredo Guzmán había contactado con la oficina del CIEN en el Congreso, la que discutía las perspectivas para una nueva legislación sobre telecomunicaciones.

Al tener noticias de que el partido con más probabilidad de ganar las cercanas elecciones estaba interesado en una radical reforma de las telecomunicaciones, la USAID dispuso una modesta suma de US\$5.000 para financiar el viaje de un investigador del CIEN y de Guzmán a Berkeley, California, para reunirse con Pablo Spiller. La USAID también tomó la iniciativa de presentar otros varios modelos al pequeño y autodesignado equipo compuesto por Guzmán, un investigador del CIEN y un representante del sector privado, Víctor Suárez.<sup>47</sup> Pero Guzmán en particular se tornó en admirador del modelo de Spiller, y volvió a viajar a California para continuar discusiones con él. Guzmán también continuó conversaciones con Manuel Ayau, quien lo puso en comunicación con Giancarlo Ibargüen, un joven ingeniero que había trabajado en la privatización de las ondas de radio desde los tempranos 90.<sup>48</sup> A Guzmán le gustaron las ideas de Ibargüen, y le pidió que las insertara en una propuesta de ley, y le llevó la propuesta a Spiller. Durante las discusiones con Spiller, la idea de Ibargüen de privatizar el espectro de radio se desarrolló aún más, y Spiller, a su vez, la llevó a El Salvador, donde se convirtió en parte del marco legal.<sup>49</sup>

Así las cosas, cuando el PAN ganó las elecciones en diciembre de 1995, la reforma de las telecomunicaciones ya se encontraba por buen camino. Cuando el nuevo Gobierno asumió sus funciones en 1996, Arzú cambió toda la dirección de Guatel. Designó a Guzmán como gerente general de Guatel y le encomendó la responsabilidad de privatizar la empresa, en conjunto con el ministro de Comunicaciones, Fritz García-Gallont.

A estas alturas, las principales prioridades de la USAID eran la reducción de la pobreza y el apoyo al proceso de paz. No obstante, por medio de los programas para el desarrollo de la empresa privada y la liberalización

del comercio y del trabajo, encauzados con el Ministerio de Economía y la CAEM, los oficiales de la USAID podían encontrar fondos para el desarrollo de la ley, y encontrarlos rápidamente. De este modo, al evitarse tener que iniciar un nuevo programa, el proceso podría empezar dentro de un plazo de dos meses con una donación de US\$85.000, y entonces el equipo ya mencionado preparó un plan para elaborar la ley de telecomunicaciones dentro de nueve meses. El 17 de octubre de 1996, la nueva ley fue aprobada por el Congreso, y el diputado del PAN Mario Roberto Paz fue escogido como el primer SIT.<sup>50</sup>

En resumen, dos procesos estaban en curso para la preparación de la legislación sobre telecomunicaciones. En primer lugar, había una transferencia a Centroamérica de las ideas del profesor de Berkeley Pablo Spiller, lo que fue facilitado por el representante de la USAID regional con base en El Salvador. De cualquier modo, la escogencia de Spiller no era una coincidencia. Él fue escogido porque sus ideas encajaron con las de Manuel Ayau y las de los liberales guatemaltecos. Por consiguiente, es difícil sostener que la ley guatemalteca haya sido el resultado de la influencia de consultores extranjeros. Como, por ejemplo, lo indica Guzmán cuando se le pregunta por qué escogió el modelo de Spiller: “Vea, primero que todo, yo soy graduado de la Universidad Francisco Marroquín. Así que es allí donde nosotros obtuvimos los conceptos teóricos sobre la economía del libre mercado”.<sup>51</sup>

Además, no solo se transfirieron las ideas de Berkeley a Guatemala. También había elementos relacionados con los cambios legales que se transfirieron desde Guatemala, por medio de consultores internacionales que actuaron como “couriers”.

Y en segundo lugar, había un proceso de transformación de las ideas y adaptación de las ideas a las ideas e intereses guatemaltecos. Las ideas eran principalmente aquéllas que habían sido cultivadas en la UFM. Sin embargo, el marco final fue también un resultado de la adaptación de esas ideas a los fuertes intereses de las élites del sector privado, y a las necesidades fiscales del Estado.

### **Las IFI y el papel de los impedimentos fiscales**

Debido a la extremadamente estrecha base impositiva de Guatemala, los problemas fiscales eran un problema que se repetía en todos los Gobiernos guatemaltecos, y lo era aún más para el Gobierno de Arzú, que se había comprometido a significativas inversiones sociales según el pacto socio-económico en los acuerdos de paz. Debido a la cambiante situación

política, todas las IFI pusieron una creciente atención en Guatemala y reajustaron sus estrategias hacia el apoyo a la implementación de los acuerdos de paz.

En el otoño de 1995, un equipo de representantes del PAN visitó el Banco Mundial en Washington D.C., en donde presentó los planes para una completa reforma del sector de las telecomunicaciones, y solicitó un préstamo para apoyar el proceso. El equipo estuvo en las reuniones con un limitado entusiasmo, en la medida en que solo unos pocos creían que el Gobierno podría llevar a cabo sus planes. Tanto las experiencias de Guatemala así como las de otros países latinoamericanos mostraban que el camino hacia la privatización de empresas estatales estaba pavimentado de dificultades políticas, y la concesión de un préstamo que dependía de la implementación de ella se consideró como demasiado arriesgada. Se sostuvo que sería más atinado hacer un “préstamo de árbol de Navidad”, en el que se incluyeran varios sectores bajo el título de reforma del Estado. El equipo se regresó con las manos vacías, y con la confirmación de su escepticismo inicial contra la institución de Washington.<sup>52</sup>

A comienzos de 1996, cuando el Gobierno del PAN ya había asumido, se realizó una reunión en Guatemala con todos los donantes principales, entre ellos el BID, el Banco Mundial y la USAID. En esta reunión se presentó la agenda gubernamental para la reforma; entre las reformas estaban los planes para la privatización de Guatel y la reforma del sector de las telecomunicaciones. Los representantes del Banco Mundial eran menos que entusiastas sobre las propuestas de la nueva legislación, abogando por un marco legislativo más tradicional, con un fuerte cuerpo regulador, y con cinco años de monopolio para el portador incumbente. El banco ofreció su apoyo a un proceso de privatización con tales características dentro del marco del préstamo de modernización global del Estado, y para proporcionar asistencia técnica en la preparación de la nueva legislación. Sin embargo, a este punto, el equipo gubernamental ya había perdido la paciencia con el Banco Mundial, y rechazó la oferta.

Desde el comienzo, el BID fue mucho más positivo hacia la propuesta de ley. Así, el Gobierno continuó las negociaciones con el BID para un Programa de Reforma Sectorial para Infraestructura e Inversión. Incluía un préstamo de US\$100 millones, una subvención de cooperación técnica por US\$7,45 millones, y una donación del FMI de US\$1,15 millones. El BID optó por establecer su propia unidad para la coordinación del programa dentro del Ministerio de Economía, en lugar de usar la Comisión para la Modernización Estatal apoyada por el Banco Mundial,<sup>53</sup> y designó como coordinador del programa a un miembro del equipo del PAN que había

preparado el programa gubernamental. La cooperación técnica se dirigió en primer lugar hacia el sector de la aviación civil (privatización de los aeropuertos), pero el avance en la reforma de las telecomunicaciones estaba incluido en los condicionamientos. El desembolso de la primera cuota del préstamo dependía de la aprobación de la ley de telecomunicaciones. Este era un condicionamiento proforma, ya que el acuerdo no se firmó sino hasta el 20 de octubre de 1997, y para entonces la legislación sobre las telecomunicaciones ya había estado en vigencia durante un año. Para la aprobación del desembolso de US\$20 millones, que era una de las tres cuotas flotantes que se habían propuesto, se requería que el proceso de privatización de Guatel se hubiera completado. Este proceso también había comenzado cuando se firmó el acuerdo.

Finalmente, y a medida que el proceso avanzaba y el Gobierno demostró su seriedad con respecto a la reforma de las telecomunicaciones, el Banco Mundial aprobó un préstamo para asistencia técnica por US\$13 millones, asistencia dirigida a la preparación de Guatel para la privatización, el fortalecimiento de la Superintendencia de Telecomunicaciones, apoyo en la administración del espectro de radio y para la compra de *software* para la administración del espectro. El monto apartado para la preparación de Guatel estaba destinado, en primer lugar, a permitirle al Gobierno pagar prestaciones a los trabajadores, hasta que se hubiera obtenido el recibo por la venta. Los fondos también podrían usarse en campañas públicas para aumentar el apoyo a la privatización. Sin embargo, los fondos nunca fueron utilizados. En cambio, fueron fondos propios de Guatel los que se usaron para la preparación, y la suma reservada para este propósito fue más tarde renegociada para apoyar a la SIT.

Así, al final, la privatización fue incluida como una condición para un préstamo del BID, pero aún, a pesar de eso, resulta difícil sostener que el Gobierno privatizó la deuda debido a la presión de la IFI. Igualmente, resulta difícil mostrar una directa relación entre los problemas fiscales y la privatización, aunque en ese momento aquellos constituían un problema de principal preocupación. De los US\$700 millones que la comunidad internacional se había comprometido a aportar para apoyar el proceso de paz, en julio de 1997 solo se habían materializado US\$101 millones. Esto dejó a Guatemala en una precaria situación fiscal. A mediados de 1997, la relación entre la privatización de Guatel y la búsqueda de una resolución para la situación fiscal, y particularmente sobre la deuda interna, se convirtieron en un foco principal del debate público. En los primeros seis meses de 1997, el Gobierno había gastado el 41% del presupuesto en el primer pago de la deuda pública, y previó un serio déficit fiscal si no se encontraba alguna solución. A estas alturas, la deuda pública total era de

US\$1.749.8 millones (*Prensa Libre*, de noviembre 1997). Para noviembre de 1997 se esperaba una misión del FMI con la que se negociaría un acuerdo sombra o un convenio *stand-by*, y ambos dependerían de una situación fiscal satisfactoria (*Prensa Libre*, 3 de noviembre de 1997).

Entre 1992 y 1996, Guatel había logrado ganancias anuales por aproximadamente Q500 millones, y aunque se esperaba que éstas decayeran, debido a nuevas inversiones, las transferencias fueron de aproximadamente Q150 millones en 1997 (US\$24 millones) y de Q225 millones en 1998 (US\$34 millones). No obstante, estas transferencias eran pequeñas, comparadas con la suma que el Gobierno esperaba recibir por la venta de Telgua.

En agosto de 1997, la viceministra de Finanzas, Irma Luz Toledo Peñate, anunció que el presupuesto para 1998 se había calculado con un ingreso esperado, por la venta de Guatel, de Q1.500 millones (US\$220 millones). Posteriormente, esta cifra fue reducida por el ministro de Finanzas, Alejandro Arévalo, cuando en diciembre declaró que el presupuesto del año siguiente se basaba en un ingreso esperado de Q1.519 millones por la venta de empresas públicas, de los cuales Q1.200 millones (79%) se esperaba que provinieran de Guatel. El gerente de Telgua, Guzmán, anunció que Q300 millones de los fondos obtenidos por la venta de Guatel se destinarían al pago de prestaciones, Q98 millones al fondo de pensiones de la empresa, mientras que el resto se dividiría entre el pago de la deuda interna del Gobierno y gastos sociales (*Siglo Veintiuno*, 30 de agosto 1997).

Con todo, las demandas fiscales contribuyeron directamente a las reformas que, en el otoño de 1997, se introdujeron en la Ley de telecomunicaciones. En un principio hubo acusaciones de que los cambios se habían hecho debido a la presión de las empresas extranjeras precalificadas. Esto fue rechazado por el Superintendente de Telecomunicaciones, Mario Roberto Paz (*Prensa Libre*, 7 de noviembre 1997). Además, la mayoría de mis informantes sostuvo que, más bien, las medidas tenían por objeto aumentar el precio de la empresa por razones fiscales. Guzmán, líder del equipo, fue enfático en afirmar que la razón principal para los cambios en la ley radicaba en el hecho de que había sido difícil encontrar un banco de inversión dispuesto a hacerse cargo de la tarea de vender Guatel dentro del marco legal existente.<sup>54</sup>

Así y todo, la primera tentativa de venta fracasó, y cuando se hizo evidente que no sería posible la ejecución de la venta antes del cierre del año fiscal, Arévalo anunció que el Gobierno tendría que buscar nuevos préstamos para cubrir el déficit. La solución que finalmente se encontró, ante un

presupuesto carente de los ingresos provenientes de la privatización, consistió en emitir valores por Q1.500 millones (US\$236 millones) en bonos del Gobierno (*Prensa Libre*, 27 de noviembre 1997).

El fracaso en la venta de Telgua no solo hizo muy difícil la situación financiera del Gobierno, sino, también, la de la propia Telgua. El problema principal era cómo encontrar el dinero para pagar los US\$75 millones que los 6.000 trabajadores de Guatel habían negociado como prestaciones por su despido. La fecha límite para ese pago se había fijado para el 6 de abril, pero aún el 3 de abril, la solicitud de aprobación para gestionar un préstamo para ese propósito, ni siquiera se había enviado al Congreso. La incertidumbre continuó en torno a la cuestión en cuanto a de dónde obtendría Telgua el dinero, hasta que se reveló que Telgua había obtenido un préstamo por valor de US\$100 millones del Hamilton Bank. Este préstamo se había concedido a Telgua a una tasa de interés extraordinariamente alta (Libor +6,75%). En el acuerdo final de venta, dado entre el Estado guatemalteco y Luca S.A., el préstamo fue descontado (incluyendo los intereses), y, a fin de cuentas, el que salió perdiendo con el trato fueron las arcas del Estado de Guatemala. En suma, lo que el Estado guatemalteco ganó con el proceso fue muy poco, y los principales ganadores fueron, sin duda, los miembros de la élite del sector privado. Si no se entienden las estrategias comerciales del sector privado, y las relaciones de este sector con el Gobierno, es imposible comprender el proceso de privatización de Guatel.

### **Estrategias comerciales del Sector Privado**

Las élites del sector privado guatemalteco habían empezado a prepararse para la posible privatización de Guatel desde el Gobierno de Jorge Serrano Elías. Para entonces, Álvaro Arzú era ministro del Relaciones Exteriores, y, como se indicó anteriormente, ya había conversado sobre el tema de la privatización con el Gobierno mexicano, relacionándolo con una renegociación de la deuda que el Gobierno guatemalteco tenía con los mexicanos. Por su parte, la preparación del sector privado había avanzado de dos maneras. Primero, se establecieron varias compañías más pequeñas que operaban una cantidad limitada de líneas, la mayoría de ellas conectando a los empresarios en la Ciudad de Guatemala. Varios bancos establecieron sus propias compañías de telecomunicaciones, con el fin de atender las demandas de comunicaciones internas, así como los servicios de ATM.<sup>55</sup> Uno de estas era Telered, compañía establecida desde 1991.<sup>56</sup> Telered había adquirido una importante deuda, debido a inversiones en equipo, y necesitaba capital fresco. Así se inició la relación entre Luca S.A. y Telered.



Luca, S.A se había registrado el 11 de diciembre de 1996, con un capital de Q5.000. Al momento de la compra de Telgua, el Consorcio Luca, S.A poseía un 75% de capital guatemalteco y un 25% de capital hondureño. Entre los inversionistas estaban varios grupos de inversión y bancos.<sup>57</sup>

Sin embargo, Luca, S.A. también tenía conexiones con grupos del sector privado así como con Gobiernos de los otros países centroamericanos. El gerente de Luca, S.A era Ricardo Bueso Derás. Originario de una familia hondureña, Bueso había sido embajador de Guatemala en Belice durante el Gobierno de Jorge Serrano, y tenía inversiones en diversos sectores. En la junta directiva de Luca, S.A. también estaba Carlos Chaín Chaín, empresario hondureño que había sido Ministro de Economía en el Gobierno de Callejas en Honduras (1990-94), y que estaba estrechamente ligado a la familia de Arzú en Guatemala. En un principio, Bueso estuvo interesado en la compra de Comcel (*Prensa Libre*, 11 de diciembre 1998).

De este modo, resulta claro que las élites políticas tenían estrechas relaciones con grupos del empresariado guatemalteco interesados en invertir en la empresa de telecomunicaciones. También era claro que después de la privatización, partes del equipo gubernamental en la materia se aseguraban una posición en el sector de las telecomunicaciones. Eduardo Mayora Alvarado, que había diseñado los cambios en la Ley de Procuraduría pública, se convirtió en uno de los dos abogados de la compañía Telgua, después de la privatización. El otro abogado de la empresa fue Héctor Mayora Dawe, tío de Eduardo y hermano de Eduardo Mayora Dawe. Durante los 80, este último había dirigido el ultraderechista partido Movimiento de Acción Solidaria, junto con José María Marroquín Samayoa (*Inforpress*, 10 de julio 1998) que había sido el principal consejero legal de Guatel durante el proceso de privatización, en calidad de representante en Guatemala para Shaw Pittman, Potts & Towbridge.

Así, las élites tradicionales del sector privado lograron conseguir una participación en el nuevo sector económico por medio de su directo control en el Gobierno. Otros miembros del equipo gubernamental, como el ministro de Comunicaciones –Fritz García-Gallont– y el gerente general de Guatel –Alfredo Guzmán– no eran parte de la oligarquía, pero lograron asegurarse un lugar en el negocio de las telecomunicaciones después de la privatización. Guzmán continuó su carrera en Nortel, la empresa que adquirió la licencia para operar la banda de SCP por Guatel en 1997. Hubo alegatos sobre el involucramiento personal de Fritz García Gallont en la compra de Telgua por medio de Agro Comercial S.A., compañía exportadora de café en la que él había sido vicepresidente en 1992, y el responsable de inscribirla como una empresa *offshore* de las

Islas Vírgenes (*Prensa Libre*, 14 de diciembre 1998). Sin embargo, de primero él se aseguró un lugar entre las élites, como el nuevo Alcalde de la Ciudad de Guatemala después de las elecciones de 1999.

Además de los agentes que se beneficiaron directamente de la venta de Telgua, había varios empresarios del sector privado tradicional que empezaron a invertir en compañías que competían con Telgua. Una serie de compañías más pequeñas fueron creadas para competir en el sector de los celulares. Entre ellas estaba el Grupo Londrina y Guatemala Cellular. Víctor Suárez, ex presidente del CACIF (julio 1990–enero 1991), y el participante del sector privado en el equipo que elaboró la nueva ley de telecomunicaciones, era uno de los principales inversionistas del Grupo Londrina, el que en 1991 presentó una queja, en la Corte Constitucional, contra el monopolio de Comcel. Finalmente, y después de una serie de esfuerzos, la Corte falló por la prohibición. El también tenía una lista larga de méritos por haber sido miembro de los comités de notables. Más tarde, el Grupo Londrina entró en sociedad con Telefónica de España, y comenzó a ofrecer el servicio celular como la primera compañía en competencia con Telgua.

## CONCLUSIÓN

Después de haber estado en manos de compañías americanas durante la primera parte del siglo XX, la infraestructura de Guatemala se desarrolló, primero, como un medio de los dictadores para penetrar las zonas rurales. Más tarde, la infraestructura, y particularmente la de telecomunicaciones, se convirtieron en parte del proyecto de desarrollo de los militares guatemaltecos, pero también de sus estrategias represivas.

Un efecto sustantivo del proceso de democratización a mediados de los 80 fue el debilitamiento de las élites militares relacionadas con las élites del sector privado. A lo largo de la historia, estas relaciones habían sido contradictorias; si bien las élites del sector privado necesitaron de los militares para protegerse contra la oposición popular y la insurgencia, ellas también resintieron su tendencia a extender el aparato estatal.

La apertura democrática y el gradual avance hacia el fin de la guerra civil en Guatemala iban haciendo al sector privado menos dependiente de los militares y más dispuesto a gobernar por sí mismo. Esto llevó a una creciente captura del Estado por parte de las élites del sector privado, situación que ocurrió al mismo tiempo que las telecomunicaciones llegaron a considerarse el negocio más lucrativo en el país de la guerra desgarrada.

En ese sentido, es la base principal que se requiere para entender el por qué Guatemala optó por privatizar rápidamente y dentro de un marco muy liberal, y también el por qué el proceso real de privatización fue ejecutado de un modo tal que primariamente favorecía a partes de la élite del sector privado.

La influencia de las IFI para llegar a este escenario fue mínima. Al principio, ellas se apartaron del sector privado al insistir en la reforma tri-

butaria, y solo se decidieron a apoyar el proceso de privatización cuando este ya estaba en plena marcha. Ellas sí proporcionaron algunas ideas y aportaron consultores, pero, a la larga, las ideas que se adoptaron eran, en primer lugar, y sobre todo, del interés de sus contrapartes locales.

## NOTAS

1. Se suele describir a la élite económica de Guatemala como una oligarquía, la que se define como redes familiares que controlan los medios de producción: tierra, trabajo, entidades comerciales, bancos e industrias (Dosal 1995, pág. 3). En principio, yo utilizaré la palabra "élite", pero mantendré abierta la cuestión de si las élites que surgen alrededor de las nuevas actividades económicas en el sector de las telecomunicaciones pertenecen a las redes familiares dominantes o no. Usaré el concepto de "oligarquía", cuando me refiera a los grupos que pertenecen a estas redes.
2. Véase Martí (1994), pp. 105-106; McCleary (1999), pp. 56-57; y Dosal (1995), pág. 152. Debe advertirse que McCleary usa el concepto de "liberalismo clásico" cuando se refiere a Milton Freedman y los Chicos de Chicago. Como se indica más adelante, creo que este es un concepto más apropiado que el de neoliberalismo.
3. En la Casa Presidencial había una Oficina Telegráfica Presidencial especial, y cada vez que Ubico abandonaba la capital, su comitiva siempre incluía un operador del telégrafo y un transmisor móvil.
4. Como entre los principales prestamistas se encontraban bancos británicos, la deuda externa todavía era normalmente valorada en libras esterlinas.
5. Los militares peruanos trataban de autodefinirse como nacionalistas, y se autosituaban en la izquierda ideológica, y emprendieron reformas a las estructuras existentes para acelerar el desarrollo social (Rouquié, 1973).
6. Entrevistas, ex funcionarios de Guatel.
7. Entrevistas, ex funcionarios de Guatel.
8. Ley Orgánica de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, Recopilación de Leyes, República de Guatemala.
9. Lucas había entregado concesiones por valor de millones de dólares a una compañía (Desarrollo de Autopistas de Guatemala - DAG) la que se había registrado con un capital de solo Q5.000.
10. Entrevista, Vinicio Cerezo, 15 noviembre de 2000.
11. Entrevista, Vinicio Cerezo, 15 noviembre de 2000.

12. En realidad, Comcel mantuvo el monopolio hasta junio de 1999, cuando Telgua comenzó a ofrecer los servicios de celular (CIEN, 1999b).
13. Consultado por un investigador de FLACSO si acaso él había hecho eso, contestó: "Vea, lo que enojó al sector privado fue que por primera vez desde Arévalo, el presidente tiene la autoridad para exigir. Yo no fui puesto aquí por los empresarios . . . así que yo tomo las decisiones (citado en Valdez 1998, pág. 116).
14. Entrevista, Vinicio Cerezo, 15 noviembre de 2000.
15. En realidad, lo que se privatizó fue la concesión, ya que, en ese momento, AVIATECA no podía contar ni con un solo avión.
16. *Prensa Libre*, 12 diciembre 1990.
17. Citado en Palencia Prado (1998), p. 191.
18. Entrevista, Richard Aitkenhead, 12 setiembre 1999.
19. Hasta comenzar a responder a las acciones del general Ríos Montt, a inicios de los 80, el CACIF había preparado un plan económico a la entrada de cada nuevo Gobierno. El CACIF continuó haciendo lo mismo hasta que el Gobierno de Arzú asumió el poder en 1996. En ese momento, el CACIF consideraba que el partido del sector privado, PAN, era capaz de elaborar sus propias políticas de desarrollo (entrevista, Peter Lamport, ex presidente del CACIF, 7 de noviembre, 2000).
20. Las siguientes personas fueron miembros de esta comisión: Edgard Heinemann, Peter Lamport, Juan Luis Bosch, Alfredo Chinchilla, Gustavo Anzueto Vielman (Comisión Nacional del Agro) y Víctor Suárez.
21. Los miembros fundadores fueron, además de Manuel Ayau: Alejandro Arenales, Antonio Aycinena, Imrich Fischman, Enrique García Salas, Enrique Matheu y Ernesto Rodríguez Briones. La familia de Ayau no es una de las principales familias oligárquicas de Guatemala, sino que tiene sus raíces en El Salvador, donde está relacionada con una de las principales familias (los Hills) por medio del matrimonio (Paige, 1997, pág. 363). Sin embargo, las conexiones del resto del grupo con las familias oligárquicas guatemaltecas es clara, y sus líneas familiares pueden ser examinadas en Dosal (1995), pp. 9-11, 132-133, y en Casaus Arzú (1992b), pp. 75-96.
22. Entrevista, Manuel Ayau, 23 noviembre 2000.
23. Entrevista, Ramiro de León Carpio, 19 octubre 2000.
24. Restablecería el 34% de impuesto a la renta personal, elimina diversas exoneraciones al impuesto de ventas (IVA), aumenta los impuestos a las bebidas alcohólicas, incrementa el impuesto de salida del país, establece un impuesto de 34% a las llamadas internacionales, y aumenta en 100% el impuesto a los cigarrillos (Inforpress, 28 de abril 1994).
25. Entrevista, Ana de Molina, 10 de diciembre 1999.

26. USAID-Guatemala. Office of Program Development and Management, PDM. Proyecto N.º 520-02353. Contrato N.º 520-0353-C-00-5037. República de Guatemala. Proyecto de Ley General de Electricidad. Borrador N.º 1. Santiago de Chile, 20 de enero 1994.
27. Memorándum al Presidente de la República, 5 de febrero 1995.
28. Entrevista, Manuel Ayau, 11 de noviembre 2000.
29. Entrevista, Ana de Molina, 10 de diciembre 1999.
30. Entrevista, Gustavo Adolfo Díaz López, 31 de octubre 2000.
31. Carta de Héctor José Luna Troccoli –Secretario General de la Presidencia– a Mario Sierra, secretario general de Steguatel, 7 de diciembre 1994, Presidencia de la República, Declaración de Antigua, 16 de diciembre 1994.
32. Esta imagen se fortaleció en tanto, durante sus primeros meses en el poder, el Gobierno logró romper la Red Moreno, una mafia que había corrompido al Estado guatemalteco desde los años 70 (Presidencia de la República de Guatemala 1997, pp. 306-316).
33. Entrando en efecto el 19 de noviembre, cuando se publicó en el Diario Oficial.
34. El dueño de un título de usufructo no solo no podía venderlo, sino que tampoco alquilarlo o hipotecarlo. Los títulos de usufructo también pueden fragmentarse verticalmente (si la nueva tecnología permite un uso más intensivo de una determinada banda), geográficamente, y en el tiempo. Los títulos de usufructo iban a tener un plazo de 15 años en ese momento, pero con una prórroga automática, a menos que el SIT encontrara evidencia de que la frecuencia no se había utilizado en absoluto. Cualquiera puede ofertar para una frecuencia de radio, y ellas van a ser subastadas por el SIT siempre que alguien haya expresado interés en una cierta frecuencia, a menos que ellas ya estén utilizadas. Según la ley, todas las transacciones de títulos de usufructo tendrían que ser registradas en el Registro de Telecomunicaciones, pero no se requieren mayores permisos (Decreto 94-96, Parte IV).
35. Esto incluye: el derecho a terminar una llamada en otra red; la marcación; la identificación automática de quien llama; información del cargo a la cuenta; portabilidad del número; derecho a publicar información del usuario en las páginas blancas de cualquier directorio telefónico; y acceso a las bases de datos para permitir la publicación en las páginas blancas de cualquier directorio telefónico.
36. El procedimiento establecido era como sigue. Cuando un operador necesita acceso a recursos esenciales o medios de otra red, enviará una solicitud a la compañía de que requiere los servicios con copia al SIT. Las partes tienen la obligación de negociar, y disponen de un plazo de 40 días hábiles para llegar a un acuerdo, pero el período para negociar puede extenderse por el mutuo acuerdo entre las partes. Si no se alcanzara un acuerdo, las partes deben entregar al SIT un análisis de los puntos de divergencia, y una mejor oferta y final sobre cada punto. Si una de las partes no presenta una oferta final en cualquiera de los puntos en discusión, el SIT estaría obligado a resolverlo a favor de la otra parte.

37. La fórmula puede ilustrarse mejor con un ejemplo: si una parte ofrece pagar 2 centavos por la interconexión y la otra pide 10 centavos para suministrarla, y ellos no logran un acuerdo mediante la negociación, se proporcionará la participación de un experto. Él o ella determinará cuál de los dos precios es el más cercano a los costos reales.
38. Americatel, AT&T, Elite Telecommunications, ITT y MCI World Com se quejaron ante la Comisión Federal de Comunicaciones de los EE. UU. (FCC) de que Telmex sería demasiado predominante en el tráfico de larga distancia entre los EE. UU. y Centroamérica. Sin embargo, la FCC resolvió el problema a favor de Telmex (FCN-NEW-20000114-00001, 28 de febrero del 2000; reportado en la *Prensa Libre*, 2 de marzo 2000).
39. Entrevista, Manuel Ayau, 23 de noviembre 2000.
40. Entrevista, José Alejandro Arévalo, 2 de diciembre 1999.
41. Este era un grupo de jóvenes empresarios que compartían ideas derechistas y que se habían organizado para complotar contra el débil presidente Carlos Romero en 1979 (véase Stanley, 1996, pág. 124 - 127).
42. El *Wall Street Journal* escribió: "Raras veces descrito sin sus lazos con Ludwig von Mises, el señor Mena Lagos, quien encabeza la comisión presidencial de modernización, es un partidario acérrimo de los mercados libres. Una cálida sonrisa latina enmascara una seria determinación mortal. Este hombre es un comprometido discípulo de la economía liberal clásica" (*Journal Wall Street*, 8 marzo 1996, pág. A11). La revista *The Economist* escribió: "Un admirador manifiesto de Margaret Thatcher, el señor Mena Lagos haría que ella pareciera una comunista rosada (pinko)" (23 de marzo 1996, pág. 40).
43. Los posibles equivalentes, serían el grupo investigador *Amigos de la Libertad (Friends of Freedom)* y la Universidad Mathias Delgado. Pero como el mismo Mena Lagos lo afirma: "la Universidad Mathias Delgado fue capturado por los mercantilistas, y los Amigos de la Libertad es esencialmente solo Orlando de Sola, Enrique Tamirrano y yo"; entrevista, 10 de noviembre 2000.
44. Entrevista, Alfredo Mena Lagos, 10 de noviembre 2000.
45. La interconexión desde el día uno sería asegurada mediante la división de la infraestructura en un tablero de ajedrez con zonas azules y otras rojas, y luego vendiendo las azules a una compañía y las rojas a otra. Esto forzaría un grado de competencia desde el primer día, y evitaría retrasar la competencia en los "circuitos de abonado". El mecanismo de arbitraje se basaba en la negociación entre las diferentes partes, en lugar de la intervención directa de un organismo regulador.
46. El programa recibió US\$24 millones del Banco Mundial y US\$19,7 millones del BID. El cofinanciamiento del Gobierno fue de US\$7,8 millones.
47. Por ejemplo, el hombre detrás del modelo chileno, Gregorio San Martín, fue invitado a dirigir un seminario.
48. Entrevista, Giancarlo Ibarquén, 26 de octubre 2000.

49. Entrevista, Alfredo Guzmán, 16 de noviembre 2000.
50. Mario Roberto Paz era un empresario y miembro del PAN, pero no tenía experiencia en el sector de las telecomunicaciones.
51. Entrevista, Alfredo Guzmán, 16 de noviembre 2000.
52. Entrevista, Alto Funcionario, Banco Mundial, Washington D.C., 23 de setiembre 1999, y miembros del equipo de Guatemala.
53. El BID también apoyó a la Comisión Presidencial, pero mediante una modesta cooperación técnica por valor de US\$750.000 (firmada en marzo 1997, con un primer desembolso para agosto) para la reducción de varios servicios dirigidos a implementar la modernización del ejecutivo. ATN/SF-5457-GU.
54. Entrevista, Alfredo Guzmán, 16 de noviembre 2000.
55. Por ejemplo, Totalcom, establecida por Bancared para operar sus máquinas ATM, y Cablenet, constituida en 1995 para brindar servicios al Banco de la Construcción.
56. El 50% de la propiedad de Telered era del Banco Industrial, 25% era del Banco Granai & Towson, y el 25% restante pertenecía al Grupo de Chepe Mirón.
57. Incluía a 22 empresarios guatemaltecos y hondureños. Los cuatro mayores accionistas eran el Grupo Finsa-Banco Americano (40,91%), el Grupo Optimal Investment (36,36%), el Grupo Banhcrecer (18,18%), y Centrans International (4,45%).