

# Globalización, Estado y Privatización

Proceso político de las reformas de  
telecomunicaciones en Centroamérica

Benedicte Bull

La investigación en profundidad de tres procesos similares en contextos caracterizados por relaciones diferentes entre el Estado y las élites económicas, ha permitido verter una significativa luz acerca del impacto de estas últimas en el desarrollo del proceso de privatización. Del examen de la interacción entre las IFI y las élites locales también ha resultado un cuadro del papel de las IFI más matizado que el de la usual imagen que las representa como instituciones de Washington abrumadoramente poderosas.



**FLACSO**  
COSTA RICA

# GLOBALIZACIÓN, ESTADO Y PRIVATIZACIÓN

**Proceso político de las reformas de  
telecomunicaciones en Centroamérica**

---

Benedicte Bull  
//

# GLOBALIZACIÓN, ESTADO Y PRIVATIZACIÓN

**Proceso político de las reformas de  
telecomunicaciones en Centroamérica**

---

Benedicte Bull  
*1/*

337

B937g

Bull, Benedicte

Globalización, estado y privatización:  
proceso político de las reformas de  
telecomunicaciones en Centroamérica /  
Benedicte Bull. - 1a. ed. - San José,  
C.R. : FLACSO, 2008. 258 p. ; 24 x 17 cm

ISBN 978-9977-68-150-4

**1. Globalización. 2. Política económica - América  
Central. 3. Telecomunicaciones. I. Título.**

Título original: *Aid, Power, and Privatization*  
*The Politics of Telecommunication Reform in Central America*  
Edward Elgar Publishing, 2005

Traducción: Juan L. Caviedes F.



ESTA PUBLICACIÓN HA CONTADO CON EL APOYO FINANCIERO  
DEL RESEARCH COUNCIL OF NORWAY



EL APORTE DE FLACSO-COSTA RICA ES POSIBLE GRACIAS AL APOYO INSTITUCIONAL  
DE LA AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN (SAREC) DE  
LA AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ASDI)

© 2008 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Costa Rica



**FLACSO**  
COSTA RICA

Diseño de portada: Jorge Vargas

Producción editorial: Jorge Vargas

Primera edición: Abril 2008

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica  
Apartado Postal 11747, San José, Costa Rica, Fax (506) 2253-4289

Página Web: <http://www.flacso.or.cr>

## ÍNDICE

Lista de figuras.....	6
Lista de tablas.....	7
Siglas utilizadas.....	8
Prefacio.....	13
I. Los enigmas de la privatización.....	15
II. Los procesos políticos de la privatización.....	37
III. Guatemala: La privatización en un estado capturado.....	61
IV. Costa Rica: La defensa del estado de bienestar.....	117
V. Honduras: La privatización en la danza ritual por ayuda internacional.....	177
VI. Comparación y Conclusiones: Privatización, Desarrollo y Legitimidad.....	229
Bibliografía.....	225

## **Figuras**

4.1	Deuda interna versus deuda externa en Costa Rica, % del PIB.....	151
4.2	Opinión sobre el “Combo ICE” marzo-abril 2000.....	168
5.1	Desarrollo de la deuda externa de Honduras.....	213
6.1	Líneas móviles por cada 100 habitantes.....	239
6.2	Líneas fijas por cada 100 habitantes.....	240
6.3	Grado de satisfacción con la privatización en Centroamérica.....	244

## Tablas

1.1	Indicadores económicos y sociales	
2.1	Objetivos y medios de privatización de las telecomunicaciones.....	43
2.2	Fuentes de influencia de las IFI en la política local.....	52
4.1	Indicadores sociales y económicos en Costa Rica, 1930-1988.....	127
4.2	Ayuda de los EEUU. a Costa Rica, 1982-1990 (millones de US\$).....	142
4.3	PAE III: estructura y recursos.....	143
5.1	Honduras, Programa de Ajuste y Modernización del Sector Público; fuentes de fondos (millones de US\$).....	206
6.1	Tarifas de líneas fijas en Centroamérica, 1998-2003 (US\$).....	241
6.2	Tarifas de celulares en Centroamérica, 1995-2003 (US\$).....	242

### **Siglas utilizadas**

AGA	Asociación General de Agricultores
AIG	Asociación de Industriales de Guatemala
AmCham	American Chamber of Commerce
ANFE	Asociación Nacional de Fomento Económico
ANI	Asociación Nacional de Industriales
ANTTEC	Asociación Nacional de Técnicos y Trabajadores de la Energía y las Comunicaciones
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ARETEL	Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones
ARI	Agencia Reguladora Independiente
ASDICE	Asociación de Sindicatos del ICE
ASIES	Asociación para la Investigación y Estudios Sociales
BDM	Banco de Desarrollo Multilateral
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	International Bank of Reconstruction and Development (Banco Mundial)
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CACM	Central American Common Market
CAEM	Cámara Empresarial de Guatemala
CARIFA	Caribbean Basin Project Financing Authority
CCG	Cámara de Comercio de Guatemala
CCIC	Cámara de Comercio e Industria de Cortés
CDC	Consejo para la Defensa de la Constitucionalidad
CDI	Consejo para la Defensa de la Institucionalidad
CEES	Centro de Estudios Económicos y Sociales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIEN	Centro para la Investigación Económica Nacional



---

CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
CODESA	Corporación para el Desarrollo de Costa Rica
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
CONADI	Corporación Nacional de Inversiones
CONAES	Coordinadora Nacional de Enlace y Seguimiento
CONATEL	Comisión Nacional de Telecomunicaciones
CRICSA	Compañía Radiográfica Internacional de Costa Rica
DAG	Desarrollo de Autopistas de Guatemala
EBASCO	Electric Bond and Share Company
ECOTEL	Empresa Costarricense de Telecomunicaciones
EE	Empresa Estatal
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
ETE	Empresa de Telecomunicaciones propiedad del Estado
FCC	Federal Communication Commission
FD	Fuerza Democrática
FEE	Foundation for Economic Education
FIT	Frente Interno de Trabajadores
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOL	Frente de Organizaciones Laborales
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
FTAA	Free Trade Area of the Americas
GUATEL	Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries Initiative
HONDUTEL	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
IA	Institución(es) Autónoma(s)
ICC	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDA	International Development Association
IFC	International Finance Corporation
IFI	Institución Financiera Internacional
IHSS	Instituto Hondureño de Seguridad Social
INA	Instituto Nacional Agrario
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
INJUPEM	Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados Públicos
IPM	Instituto de Previsión Militar

IRETEL	Instituto Regulador de las Telecomunicaciones
ITU	International Telecommunication Union
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LIBOR	London Inter-Bank Offered Rate
LMFICE	Ley de Modernización y Fortalecimiento del ICE
MIF	Multilateral Investment Fund
NEP	Nueva Economía Política
OEA	Organización de Estados Americanos
ONG	Organización No Gubernamental
OPS	Office of Public Safety
PAC	Partido de Acción Ciudadana
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PAMSP	Programa de Ajuste para la Modernización del Sector Público
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PCU	Partido Coalición de Unidad
PDCG	Partido Demócrata Cristiano Guatemalteco
PIB	Producto Interno Bruto
PID	Partido Institucional Democrático
PLN	Partido Liberación Nacional
PMPP	Países Miembros que Piden Préstamos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PREN	Programa para la Reorganización Nacional
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
RACSA	Empresa Radiográfica Costarricense
SAL	Structural Adjustment Loan (Préstamo de Ajuste Estructural)
SALES	Sociedades Anónimas Laborales
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados
SCP	Servicios de Comunicación Personales
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
SIICE	Sindicato de Ingenieros y Profesionales del ICE
SIMCATEL	Sistema Militar Centroamericano de Telecomunicaciones

---

SIT	Superintendencia de Telecomunicaciones
SNE	Servicio Nacional de Electricidad
SOPTRAVI	Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda
SUM	Center for Development and the Environment
TELGUA	Telefónica de Guatemala
TRT	Tropical Radio and Telegraph Company
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas
UFCO	United Fruit Company
UFM	Universidad Francisco Marroquín
UNAGRO	Unión Nacional Agropecuaria
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico
UE	Unión Europea
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAID	United States Agency for International Development



## PREFACIO

**E**ste libro es una versión revisada de una tesis para Ph.D., defendida en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Oslo. El trabajo para llegar a él se realizó en dos períodos: uno, dirigido a la tesis, y otro dirigido a esta publicación. Durante ambos períodos se generaron muchas deudas.

La investigación para la tesis se llevó a cabo en un “triángulo geográfico” entre Noruega, Washington D.C. y Centroamérica. Los viajes de un lado a otro por el Atlántico y entre los países centroamericanos representaron una experiencia extraordinariamente interesante y también muy exigente. Esto no habría sido posible sin el generoso apoyo de una serie de personas e instituciones. En primer lugar, quisiera agradecer al Consejo Noruego para la Investigación, por su apoyo financiero al proyecto, dentro de su programa para la investigación sobre la ayuda multilateral. Sin la beca concedida y las subvenciones para viajes, esta investigación nunca habría sido posible. Luego, debo mencionar al Centro para el Desarrollo y el Medioambiente (SUM), en la Universidad de Oslo, el que desde el inicio se convirtió en un lugar de trabajo inspirador. Quisiera agradecer a todo su personal y colegas, y especialmente a Desmond McNeill, su exdirector y actual director de investigación, quien durante todo el proceso nos proporcionó insumos muy útiles. En tercer lugar, quiero expresar mi agradecimiento a Helge Hveem, mi supervisor en el Departamento de Ciencias Políticas en la Universidad de Oslo. En cuarto lugar, deseo agradecer a Helge Semb –ex director ejecutivo alterno por Noruega en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y representante del BID en Honduras–, por haberme brindado la oportunidad de conocer el BID por dentro, una experiencia que mejoró de manera significativa mi comprensión de la institución y de la región latinoamericana.

Además, mi reconocimiento por el invaluable apoyo de diversas personas e instituciones en los diferentes países en los que desarrollé trabajo de campo. Me faltaría espacio aquí para mencionarlos a todos, pero de Costa Rica quisiera agradecer, en particular, a Juliana Martínez y a Kemly Camacho, de la Fundación Acceso, y a Cécar Parall, Alberto Cortés, Mario Devandas y Jorge Arguedas, de la Representación Social, y a Jim Shapiro, por su asistencia a la investigación. De Honduras, mi agradecimiento a Víctor Meza, del Centro Hondureño de Documentación. En Guatemala, mi mayor deuda es con Fernando Morales de la Cruz, quien me brindó un panorama general del interior de la vida empresarial guatemalteca.

La revisión de la tesis con el fin de preparar este libro se convirtió en una nueva y desafiante experiencia. En esto, quiero agradecer a David Levi-Faur por sus excelentes sugerencias para mejorar el producto original, y al SUM por su constante apoyo en esta fase final. Además, en el proceso de traducción de la versión original de este libro en inglés, también he contraído nuevas deudas; quisiera agradecer al Consejo Noruego para la Investigación por su apoyo financiero para la traducción, y a Juan Caviedes Fernández por su excelente trabajo no solo de traducción, sino también en la corrección de detalles, y por añadir el necesario “matiz idiomático” al texto. Finalmente, tengo que agradecer a Osvaldo Dorich, por su ilimitado cariño, preocupación, responsabilidad y compromiso, tanto hacia mí y a Adrián y Nicolás, como por un futuro más justo para sus congéneres latinos.

# I

## LOS ENIGMAS DE LA PRIVATIZACIÓN

**E**ntre finales de los 80 y el inicio de los 2000, la tendencia hacia la privatización de empresas de propiedad estatal se extendió por todo el mundo. Esto dio lugar a varios enigmas por resolver por los investigadores. La principal pregunta en la temprana literatura de ciencia política acerca de la privatización era: ¿Por qué razón los Gobiernos en el mundo, en un mismo momento, escogerían privatizar sus empresas de propiedad del Estado? Esta pregunta fue abordada desde diversos ángulos, y por autores con tendencias políticas implícitas o explícitas diferentes. Toda una literatura surgió del esfuerzo para analizar y encontrar una vía en medio de los obstáculos que los intereses políticos y las instituciones ponían a las políticas de privatización. El propósito implícito que guiaba a esta literatura era facilitar la adopción e implementación de políticas de privatización.

La cuestión del “¿Por qué?” también fue abordada desde un ángulo más crítico. La pregunta que se planteó fue: ¿Qué fuerzas son las que se encuentran realmente detrás de esta intensa presión por la privatización? En el contexto de los países en vías de desarrollo, la respuesta más usual a esta pregunta era que se trataba de las instituciones financieras internacionales (IFI) —el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI)—, y, en menor grado, los bancos de desarrollo regional. Sin embargo, y particularmente en el ámbito latinoamericano, tempranamente se reconoció que estas instituciones no podían ser consideradas como las únicas responsables de ello, sino que había fuertes grupos locales que también eran vehementes partidarios de la privatización.

La principal inquietud que motivó la preparación de este libro fue la de hacer inteligibles las fuerzas conductoras detrás de la privatización. La principal justificación para esto es que la privatización no puede

entenderse ni como un resultado natural de una respuesta racional de los Gobiernos a los desarrollos tecnológicos y los avanzados conocimientos sobre cómo producir bienes y servicios con la mayor eficacia, ni como un resultado de la presión de las IFI. Más bien, el ímpetu por la privatización debe buscarse en la relación entre el Estado y las élites locales del sector privado. Yo sostengo que, en Centroamérica, la fuerza de la élite del sector privado local y la modalidad de relación que esta ha desarrollado con el Estado han sido los determinantes más importantes para la inclinación a privatizar, y para el tipo de políticas de privatización que se han seguido. Esto no significa que las IFI no hayan jugado algún papel, sino que la relación entre la élite del sector privado local y el Estado es una clave para entender por qué Gobiernos diferentes reaccionan en forma distinta a los intentos de presión de las IFI.

Con todo, durante el curso de los años 90 surgieron nuevos misterios sobre la privatización. En primer lugar, se hizo evidente que la privatización es solo uno de los elementos en la reforma de las telecomunicaciones (y de otros sectores), y que incluye modalidades y alcances diferentes de la participación del sector privado, diferentes tipos de regulación, y diferentes grados de competencia. Así, la cuestión no es tanto sobre qué fuerzas se encuentran detrás de la privatización, sino cuál composición de fuerzas ha estado detrás del específico tipo de reformas en cada caso particular. Este es un tema secundario importante en este libro. Yo sostengo que los Gobiernos tienen varios y quizás contradictorios objetivos que se relacionan con la privatización, entre los que se incluyen metas fiscales, expectativas de eficacia, objetivos políticos e intereses económicos personales. El grado en que la privatización cumple con tan diversos fines depende del proceso de privatización y del régimen regulador establecido para las empresas privatizadas.

En segundo lugar, en el 2005 crecía un consenso entre los economistas en cuanto a que la privatización en América Latina había mejorado el desempeño empresarial: las utilidades, la eficacia operativa y los rendimientos tendían a elevarse. El sector de las telecomunicaciones se destacaba como el más exitoso en la atracción de inversiones privadas, y en el que los logros de eficacia eran muy perceptibles (Calderón y Servén, 2004). Además, las denuncias acerca de los negativos efectos de las privatizaciones en cuanto a la desigualdad y la pobreza eran ampliamente consideradas como injustificadas (Nellis, 2003; McKenzie y Mookherjee, 2003). No obstante lo anterior, las encuestas de opinión pública mostraban que la privatización seguía siendo muy impopular, y las protestas contra ella crecían en toda la región. Un nuevo enigma enfrentó a los investigadores y el público interesado: ¿Por qué razón



la privatización permanecía tan impopular, cuando para la mayoría de los investigadores sus beneficios eran tan obvios? Lo que se argumenta en este libro es que para entender el problema, es necesario considerar, muy seriamente, aspectos relacionados con la legitimidad del Estado. Esto depende del grado en que el Estado se ve como el instrumento de una pequeña élite, y de la medida en que el proceso de privatización ha venido a reforzar tal visión.

En otras palabras, y en principio, este libro no se opone a los beneficios económicos de la participación privada en las telecomunicaciones. Antes bien, lo que cuestiona es el proceso mediante del cual se ha llevado a cabo la privatización. Para hacer esto, el libro se concentra, principalmente, en el papel que juegan la élite del sector privado local y las IFI, y en el impacto que sus relaciones con el Gobierno han tenido sobre la legitimidad de los Estados en cuestión.

En lo que resta de este capítulo inicial, se presenta una síntesis del desarrollo de la privatización en América Latina, una introducción a los debates y la literatura sobre la privatización, una presentación de los casos, y una visión general de los restantes capítulos del libro.

## **LA PRIVATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

La reciente ola de privatización se ha extendido a todo el mundo. En América Latina, sin embargo, la privatización empezó antes y se difundió más amplia y rápidamente que en casi todo el resto del mundo (Nellis, 2003). Después de haber sido la región de origen de la teoría económica estructuralista en el período de posguerra, América Latina, en los años 80, se transformó en un laboratorio neoliberal, lo que empezó con los experimentos chilenos de finales de los 70, y que luego se extiende por el resto del continente, particularmente después del comienzo de la crisis de la deuda en 1982. Entre 1986 y 1999, 396 empresas latinoamericanas que eran propiedad del Estado fueron vendidas o transferidas al sector privado (BID, 2002). Como resultado, entre 1990 y 1999, América Latina contabilizó el 55% del valor total de las privatizaciones en los países en vías de desarrollo (Chong y López-de-Silanes, 2003). Desde 1990 y hasta el 2001, la inversión privada en infraestructura en América Latina ascendió a US\$360,5 mil millones, de los cuales la mayor parte se relacionaba con la privatización (Harris, 2003).

Al inicio del nuevo milenio, la mayoría de los economistas concordaba en que la privatización había acarreado muchos beneficios. Aunque con

variaciones significativas entre países y entre empresas, las utilidades, la eficacia operativa y la producción tendían a elevarse después de la privatización (Nellis, 2003). Un estudio del BID en seis países latinoamericanos encontró un incremento promedio en las utilidades (retorno sobre ventas) del 29,8%, y una mejor eficiencia del 67%, según la medición del rendimiento por trabajador o de la razón costo-ventas (BID, 2002; Chong y López-de-Silanes, 2003). Algunos de los logros en eficiencia podrían ser atribuidos a los despidos de personal que generalmente acompañan a una privatización. Sin embargo, la mayoría de las reducciones en el empleo eran de corto plazo, pues, después de una fase inicial de reestructuración, muchos trabajadores eran recontratados (Chong y López-de-Silanes, 2003).

El sector de las telecomunicaciones experimentó una transformación particularmente profunda. Mientras que en 1975, 17 de los más grandes países latinoamericanos<sup>1</sup> poseían empresas estatales de telecomunicaciones (Levi-Faur, 2001), en el 2004 solo uno (Costa Rica) mantenía servicios exclusivamente públicos de telecomunicaciones, 12 países habían privatizado su empresa estatal de telecomunicaciones, abriéndolas a la competencia, y cuatro se habían abierto a la participación privada, pero conservando parcial o totalmente una empresa de telecomunicaciones de propiedad estatal.

En el sector de las telecomunicaciones, la privatización se asoció con la expansión de la red y las reducciones de precio. Durante el período 1985-99, la instalación de líneas fijas se triplicó en todos los países en vías de desarrollo (de 2,4 líneas telefónicas fijas por cada 100 personas a 7,27 líneas fijas por cada 100). Un estudio en ocho países latinoamericanos mostró que, en promedio, la tasa de crecimiento de las instalaciones se elevó anualmente desde un 5% a un 14% después de la privatización, y que las listas de espera se redujeron en alrededor del 50% (BID, 2002). Algo de todo esto podría explicarse por los desarrollos tecnológicos. Sin embargo, Fink *et al.* (2002) al comparar regiones que habían privatizado extensivamente con otras que no lo habían hecho, encontraron que América Latina y el Caribe sobrepasaban a todas las otras regiones, y que también era la región que había privatizado más ampliamente. Aunque ellos sostienen que lo que denominan “incrementos autónomos” (incluyendo los desarrollos tecnológicos) en promedio pesan más que los efectos del cambio de política, concluyen que la privatización y el acceso a la competencia tenían un impacto significativo en la teledensidad (cantidad de líneas telefónicas por cada 100 habitantes).

Además, la privatización y la competencia se han asociado a la reducción de las tarifas. Si bien en la mayoría de los casos, inmediatamente después de la privatización hay un aumento en las suscripciones de líneas fijas y en las tarifas locales (debido a la eliminación de los anteriores subsidios cruzados de la telefonía de larga-distancia a la telefonía local), con el tiempo, las tarifas han caído en la mayoría de los servicios (Estache *et al.*, 2002)<sup>2</sup>.

En resumen, la conclusión fue que la privatización traía importantes beneficios para América Latina. Sin embargo, en el sector de las telecomunicaciones y en otros sectores de la infraestructura, durante el curso de los años 90 se acumuló evidencia de que la privatización no era una panacea, sino más bien un elemento de un paquete de reformas que también incluía cambios regulatorios dirigidos a fomentar la competencia. El establecimiento de un marco regulador y de una institución reguladora independiente se entendió como una cuestión crucial para que los beneficios de la privatización se pudieran dar. Y con respecto al establecimiento de agencias reguladoras independientes, América Latina también sobrepasó a otras regiones. Mientras que en 1990 menos del 10% de los países disponía de una agencia reguladora independiente, en 1999 más del 70% tenía una (Fink *et al.*, 2002). Sin embargo, mientras que desprenderse de una empresa era una cuestión técnica relativamente manejable, la constitución de una institución reguladora con autonomía formal y real de los políticos, así como de la empresa privada, era una cuestión mucho más exigente.

A pesar de todo esto, el descontento público con la privatización se elevó significativamente a finales del milenio. Las bien conocidas encuestas de opinión dirigidas por Latinobarómetro mostraron un continuo aumento de la insatisfacción del público con respecto a la privatización. La cantidad de personas que desaprobaban la privatización remontó del 57% en el 2000 al 64% en el 2001. Las encuestas de 2003 y 2004 mostraron que el problema solo había cambiado ligeramente. La gente fue consultada acerca de si se encontraba satisfecha con la privatización de servicios en el país, teniendo en cuenta su calidad y tarifas. En 2003, el 71% de los consultados señaló que estaban menos satisfechos que antes de la privatización. En 2004, la proporción se elevó al 75% (Latinobarómetro, 2004).

Así, aparecieron nuevos misterios, para cuyo abordaje la literatura económica antes referida se encontraba mal preparada. No obstante, y en forma paralela a la investigación económica, comenzó a surgir un amplio cuerpo de literatura que analizaba la privatización desde la perspectiva de la ciencia política y la economía política. El enfoque de esta literatura evolucionó según se desarrollaron los procesos de privatización mencionados más arriba. Los primeros trabajos estuvieron inicialmente interesados en responder a la pregunta de por qué los países latinoamericanos privatizaban de manera tan uniforme y rápida. Luego, la interrogante fue por qué los diferentes países adoptaban marcos y modelos reguladores distintos. La pregunta final, que debería ser respondida por economistas políticos y científicos políticos, es la de cómo la privatización ha afectado la legitimidad de los regímenes políticos. Si bien este libro se relaciona principalmente con los dos primeros troncos de literatura, también se orienta a contribuir al desarrollo de este último.

### **¿POR QUÉ PRIVATIZARON LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS?**

El debate en la literatura sobre la privatización en América Latina ha estado estimulado tanto por los avances del conocimiento así como por los cambios políticos. En lo que sigue, se revisarán algunos de los principales aspectos que aparecen en la cima del debate y las premisas en que ellos se han basado.

#### **Determinantes locales de la predisposición a reformar**

En los años 90 surgió una rica literatura enfocada en los determinantes políticos e institucionales de la predisposición y la aptitud para adoptar y llevar a cabo reformas económicas neoliberales, entre las cuales la privatización aparecía en forma destacada. Un problema analizado en esta literatura era que aunque se asumía que la implantación de políticas orientadas hacia el mercado tenía consecuencias favorables a largo plazo, los beneficios de las reformas pertenecerían al futuro y que tales beneficios podrían ser menos concentrados que los costos. Así, la reforma económica podría analizarse como un problema de acción colectiva. Esto hacía difícil movilizar a los potenciales ganadores con las reformas, mientras que la oposición se estimulaba de manera inmediata (Geddes, 1994; Haggard *et al.*, 1995). Algunos autores tomaron como punto de partida la idea de que el anterior modelo del Estado-director creaba intereses y oportunidades, previstos en la ley, para la búsqueda de réditos (Krueger, 1993). De allí que un importante aspecto central del análisis

fuera la composición de los grupos de interés y cómo esto evita o facilita la implantación de la reforma (Keohane y Milner, 1996).

El enfoque de grupo de interés fue puesto en tela de juicio por estudios que se concentraban en cómo regímenes específicos daban forma a la composición de grupos de interés, en vez de lo contrario (Haggard y Kaufman, 1992). La exitosa reforma económica de Chile bajo el Gobierno autoritario proporcionó el primer impulso a esta literatura. La primera hipótesis que se examinó fue la de que un Gobierno autoritario era necesario para superar la natural oposición a reformas orientadas hacia el mercado que eliminaban privilegios de extensos grupos de la población (Skidmore, 1977).

Sin embargo, una rápida acumulación de evidencias vino a mostrar que las políticas orientadas hacia el mercado eran implementadas tanto por las democracias como por los regímenes autoritarios (Maravall, 1995). Y aún más, que la privatización era llevada a cabo por Gobiernos correspondientes a partidos políticos tanto de derecha como de izquierda (Wilson, 1994; Weyland, 2000). Así las cosas, el enfoque se cambió por el del impacto de ordenamientos institucionales más específicos. En particular, se llegó a sostener que el grado de concentración de la autoridad gubernamental en el Ejecutivo es un determinante principal de una reforma exitosa (Haggard y Kaufman, 1995). Evans (1992) observó que una burocracia competente aumenta la posibilidad para la implantación de una reforma exitosa. Otro argumento era el de que la probabilidad de reformar dependía de cuántos “puntos-de-veto” crean las instituciones políticas, y de cuántos “ejecutores de veto” tienen que endosar una política para que pueda ser adoptada (Tsebelis, 1995; Castiglioni, 2000).

Las diferentes contribuciones contenían respuestas distintas en cuanto a cómo se podría y deberían superar los obstáculos para la reforma, pero mucha de la literatura analizada más arriba tenía un supuesto implícito común: el de que la reforma era buena. Aunque raras veces se analizan los aspectos normativos de sus análisis, al formular la reforma como un problema de acción colectiva, tales contribuciones implícitamente sostenían que la reforma (incluida la privatización) era una expresión de racionalidad colectiva.

Sin embargo, asumir que solo los opositores a la privatización son los que se preocupan críticamente por los beneficios económicos y políticos personales sería un grave error. En el Capítulo 2 analizo diferentes obje-

tivos formales de la privatización y distintas motivaciones para apoyarla. Los objetivos formales pueden clasificarse en tres grupos: mejorar la eficiencia en la producción del servicio; promover la libertad de escogencia y facilitar el desarrollo de la empresa privada y reducir los problemas fiscales. Sostengo que estos objetivos pueden ser incompatibles, y que diferentes modelos de reforma de las telecomunicaciones cumplen en diferente grado con estos propósitos. De cualquier manera, el modelo que se escoja estará igualmente determinado por los motivos de los políticos para introducir las reformas. Discrepo de la ya referida literatura sobre escogencia pública, la que aplica una analogía de mercado para entender la motivación de los políticos. Más que estar motivados solamente por sus intenciones de permanecer en el poder, sostengo que ellos tienen diversas motivaciones. En el Capítulo 2, agrupo tales motivaciones en: políticas y económicas, y en generales y particulares. El deseo de permanecer en el poder puede ser considerado como un motivo político particular. Sin embargo, los políticos también tienen motivos más colectivos, como las preocupaciones por la seguridad, el cambio del sistema político, o, el fortalecimiento o debilitamiento de grupos políticos. También pueden tener motivos económicos colectivos, como el desarrollo económico y el bienestar de los ciudadanos. Pero igualmente pueden prevalecer motivos económicos particulares, incluyendo el enriquecimiento propio y el enriquecimiento de grupos particulares.

La más reciente literatura sobre la privatización ha ido más allá de la consideración de la reforma como una vía natural hacia el desarrollo. Por ejemplo, Murillo (2003) muestra cómo los políticos han aprovechado el proceso de privatización para distribuir recursos de un modo tal que les permita constituir o reforzar alianzas políticas. Este libro pretende continuar esa línea de investigación. Pero mientras que Murillo y otros toman como punto de partida un Estado relativamente sin conflictos, con reglas establecidas que guían el juego político, en algunos de los casos que se estudian aquí esos supuestos no son válidos. La base misma del Estado es impugnada, y el control relacionado con las empresas de propiedad del Estado juega un importante rol en esa impugnación. Además, una perspectiva del Estado como árbitro neutral de los grupos de interés no refleja realidades en las que los grupos sociales pueden adueñarse de procesos importantes sobre políticas. Por lo tanto, utilizaré la literatura sobre el desarrollo del Estado (véase Capítulo 2) con el fin de arrojar luz sobre el juego político en que la privatización se atrinchera.

Una segunda debilidad de la literatura anteriormente referida es que generalmente su interés está puesto en la política local y descuida el contexto internacional. Si bien reconoce que el ímpetu para la reforma puede venir del exterior, su análisis del proceso político que lleva a tomar la decisión para reformar es desarrollado desde un ángulo completamente nacional, sin reconocer la preponderancia creciente que los actores internacionales también tienen en lo que a menudo se denomina “política local”. En este caso, los más importantes de estos actores internacionales son las IFI y otras agencias de ayuda.

### **El rol de las instituciones financieras internacionales (IFI)**

Las IFI juegan un rol fundamental en la literatura más crítica sobre la privatización y sobre las reformas neoliberales en general. En esta literatura, es común el supuesto de que la privatización es impuesta a los Gobiernos de los países en vías de desarrollo –incluyendo a los de América Latina– por medio del uso de condicionamientos asociados a los programas de ajuste estructural (Green, 1995; Harris, 2000). No obstante lo anterior, la tarea más urgente en la literatura crítica ha sido la de mostrar que las políticas implantadas se basan en supuestos defectuosos y que ellas tienen nocivas consecuencias sociales (Veltmeyer *et al.*, 1997; Klak, 1999; Zack-Williams *et al.*, 2000; Peet, 2003; Robinson, 2003; SAPRIN, 2004). Esta literatura no aborda explícitamente la cuestión sobre hasta qué grado el viraje hacia las políticas neoliberales en los países en vías de desarrollo es una consecuencia de las actividades de las IFI. Antes bien, el tema de que el cambio es impuesto por las IFI junto con las coaliciones capitalistas transnacionales es, en su mayor parte, dado por supuesto.

Los estudios que en realidad se han ocupado de esta cuestión han llegado a una conclusión completamente diferente. Ellos apuntan casi inequívocamente a la conclusión de que el embarque de un país en los programas de ajuste estructural, incluyendo los condicionamientos para privatizar las empresas estatales, no es un buen indicador de que realmente se han introducido reformas orientadas hacia el mercado (incluyendo la privatización). Muchos países no llegaron a implementar los programas de ajuste estructural que se convinieron con las IFI, y por lo tanto no privatizaron ni implantaron otras reformas cuya aplicación era condición para la provisión de préstamos. Más de la mitad de las reformas convenidas nunca fueron implementadas (Haggard, 1986; Banco Mundial, 1992a; Killick, 1998; Mosley *et al.*, 1995). Por lo demás, los países que no habían

firmado un acuerdo con las IFI tenían la misma probabilidad de llevar a cabo reformas orientadas hacia el mercado (Killick, 1996).

Sería fácil concluir de todo lo anterior que en la literatura crítica se ha exagerado en extremo la influencia de las IFI. Sostengo que se ha exagerado y subestimado. La influencia que ellas ejercen por medio del uso de condicionamientos se exagera, una cuestión que muchos funcionarios de las IFI también reconocen fácilmente (Leandro *et al.*, 1999). Sin embargo, como se discutirá en el Capítulo 2, esta es una de tres fuentes diferentes de influencia que las IFI tienen en la formulación de políticas en los países en vías de desarrollo. La influencia vía condicionamientos se basa en “el poder relacional”. Esto se define como el poder para hacer que alguien haga algo que, de otra manera, no habría hecho. En este caso, la fuente del poder es la facultad de retener fondos, y el mecanismo que se utiliza son los condicionamientos. Una segunda fuente de influencia es la producción y transferencia de ideas y conocimientos sobre el desarrollo. Esto puede darles a ellas “poder ideacional”, o la facultad de “influir, modelar y determinar las necesidades [de otro]” (Lukes, 1974, p. 23). Finalmente, las IFI pueden tener “poder asociacional”: el poder para incorporar a otros actores en su propio proyecto político. En otras palabras, las IFI pueden “crear” actores políticos mediante el apoyo a grupos locales específicos que pueden llegar a ser actores importantes en procesos de la política que conducen a decisiones para privatizar, o bien para reformar los sectores de las telecomunicaciones<sup>3</sup>. En lo que resta de este libro, algunas veces utilizaré la expresión “poder blando” para referirme a las estrategias de las IFI que no incluyen intentos de presionar a los Gobiernos por medio del uso de condicionamientos.

Para analizar estas tres formas de poder, es necesario que tomemos una perspectiva de tiempo más largo que la del solo programa de ajuste estructural o la del solo proceso de privatización. La creación de actores políticos locales y la conformación de coaliciones de apoyo son procesos de largo aliento. Por estas razones, yo tendré en cuenta la ya larga relación entre los Estados en cuestión, las empresas de telecomunicaciones, y las IFI. Vistas en una perspectiva de largo plazo, las IFI aparecen no como fuerzas externas, sino más bien como actores políticos más o menos permanentes en la escena local. Además, en tal perspectiva, ellas tampoco aparecen como las duras y consecuentes defensoras del neoliberalismo como con frecuencia se les retrata. Más bien, ellas aparecen como gigantes complejos, colmados por funcionarios motivados por las preocupaciones de una carrera a corto plazo así como por la ideología, y con líderes en constante búsqueda de nuevas ideas y conceptos sobre el desarrollo. Su



poder, basado en su peso económico y en su prestigio internacional, a menudo falla cuando debe traducirse en influencia, debido a su falta de coherencia y el consecuente fracaso en la adhesión de su apoyo a los proyectos políticos con base local y de largo plazo.

### **Aprendizaje y emulación de políticas**

La ola global de la privatización y la reforma regulatoria también se ha tratado desde el ángulo de la emulación de la política y del aprendizaje (Ikenberry, 1990). Con base en un acabado estudio de 8.000 casos de transacciones de privatización en América Latina y Europa en el período de 1980 a 1997, Meseguer (2003) concluye que la presión de las agencias internacionales (aquí el FMI y la UE) estuvo ajena a la decisión de privatizar. Lo que surge como el principal factor que influye en la decisión es el aprendizaje de las experiencias de casos anteriores dentro de un mismo país y de aquellas de los países vecinos. Esto mismo es lo que sostienen Jordana y Levi-Faur (2004b), quienes encuentran que, particularmente en América Latina, se da un proceso de difusión regional de reformas regulatorias. Esto es más fuerte entre fronteras nacionales que entre sectores.

Ciertamente, el aprendizaje y la emulación son mecanismos importantes. Sin embargo, este libro aportará de dos maneras a las discusiones acerca del papel del aprendizaje. Primero, refutará que la frecuente presencia del aprendizaje y la emulación significa que las IFI no juegan algún papel. El conocimiento acerca de cómo organizar la economía no solo “flota” en la esfera internacional, ni se considera neutral; al contrario, es promovido por actores, y las IFI se encuentran entre los más importantes “maestros” (Finnemore, 1996). Los hallazgos de Jordana y Levi-Faur (2004b) pueden fortalecer esta hipótesis, en tanto que es más probable que las IFI regionales (BID) y las IFI globales (Banco Mundial/FMI) deduzcan de la experiencia del sector en otros países más que de la experiencia de otros sectores dentro del mismo país.

En segundo lugar, este libro utilizará un concepto diferente de aprendizaje. Subyacente en la literatura mencionada más arriba, se encuentra un concepto de aprendizaje que implica el traslado de un conjunto de conocimientos de un sujeto individual o social a otro. Esto podría denominarse el “paradigma del traslado”, y que refiere a la transferencia de conocimiento desde un actor a otro. Un criterio alternativo es que aprendizaje no consiste en la transferencia, sino en la transformación del conocimiento. Este es un proceso en que todos en la cadena de

transformación modelan el conocimiento según sus diferentes proyectos (Latour, 1986).

Sostendré la idea de que aunque internacionalmente circulan muchas ideas sobre cómo organizar el sector de las telecomunicaciones y la economía en general, y que son impulsadas por diversas y poderosas instituciones internacionales, los modelos reales que se implementarán en un lugar específico corresponderán a un híbrido, modelos modificados significativamente por las ideas e intereses de los actores locales.

En cuanto al sector de las telecomunicaciones, los principales actores locales han sido los Gobiernos, las élites estatales, las élites del sector privado, y, en algún grado, los militares y los sindicatos. En muchos países latinoamericanos (entre los cuales dos casos se incluyen aquí), los militares controlaron las empresas de telecomunicaciones del Estado hasta el inicio de los 90. Después del cambio de consideración de las telecomunicaciones como un sector estratégico de alto impacto en la seguridad nacional al de un sector que prometía un significativo potencial de ganancias para el sector privado, las élites de este último sector se convirtieron en actores más centrales. Sin embargo, su acceso a, y relación con, los Gobiernos nacionales varía entre los países. Por consiguiente, para entender cómo se transfieren las ideas internacionales y cómo se transforman en contextos diferentes, es necesario analizar las relaciones históricamente desarrolladas entre los diversos actores fundamentales, particularmente el Estado y el sector privado local. Argumentaré que esto también es una clave para entender el resultado final del proceso de privatización y de las reformas reguladoras.

### **¿QUÉ TIPO DE ESTADO SURGE DE LOS PROCESOS DE PRIVATIZACIÓN?**

A mediados de los años 90, con frecuencia se afirmó que la salida del Estado del ejercicio de funciones esenciales (como la provisión de servicios) significaba un retroceso del Estado (Strange, 1996). Sin embargo, muy pronto se llegó a esclarecer que el Estado y el mercado no mantienen una relación de suma-cero entre sí. En cuanto a la privatización, se encontró que aquellos países donde el Estado invirtió significativamente en los sectores de infraestructura eran los más exitosos en la atracción de inversiones privadas (Calderón y Servén, 2004). Además, surgió un consenso en cuanto a que la privatización era muy exitosa allí donde se había ejecutado dentro de un sólido marco institucional y donde una

institución reguladora se había establecido antes del desprendimiento efectivo de la empresa.

Así, quedaba claro que lo que estamos viendo no es una retirada del Estado, sino más bien una reorganización de él (Amoore *et al.*, 1997). Esta reorganización se ha interpretado de maneras contradictorias. Se ha interpretado como una “transnacionalización” del Estado (Cox, 1981), lo cual significa que, de manera creciente, los Estados ajustan las prácticas políticas nacionales a las exigencias de la economía global. La transnacionalización del Estado representa una transferencia de los servicios estatales al capital privado, y, dentro del capital privado, una transferencia de servicios desde la parte nacional a la parte transnacional (Robinson, 2003, pág. 144). El concepto de transnacionalización del Estado, en otras palabras, se relaciona con la idea del ascenso de clases transnacionales, las que se encuentran involucradas en la producción global y manejan circuitos globales de acumulación (Gill y Law, 1989; Sklair, 2001). El Estado transnacional se define como “una particular constelación de fuerzas de clase y relaciones ligadas con la globalización capitalista y al ascenso de una clase capitalista transnacional que se hace parte de un diverso conjunto de instituciones políticas... el ascenso de una clase capitalista transnacional trae consigo la reorganización del Estado en cada nación (Estados nacionales) e implica, simultáneamente, el ascenso de verdaderas instituciones económicas y políticas supranacionales” (Robinson, 2003, pág. 43).

Esta descripción no deja mucho espacio para un Estado autónomo. El Estado ha sido y es un instrumento para las clases gobernantes, con la diferencia de que las clases gobernantes tienen ahora una configuración transnacional. Una visión parcialmente alternativa sostiene que lo que nosotros observamos es más bien el surgimiento de “un Estado regulador”. Esto se sugiere para captar lo esencial de la transformación de la economía capitalista a finales del siglo XX (Jordana y Levi-Faur, 2004b). El Estado regulador ha renunciado a “remar” la economía (manejar empresas y proveer servicios), pero todavía está interesado en “timonear” (liderar, proponer, dirigir, guiar) (Jordana y Levi-Faur, 2004b). En otras palabras, la regulación no solo implica la formal aprobación de leyes, sino, también, las maneras informales en que la economía se gobierna. Además, involucra la regulación de la competencia y la regulación para competir.

La noción de un Estado regulador difiere de la de un Estado transnacional, en el grado en que brinda más autonomía al Estado. El Estado no es solo el instrumento de una clase capitalista, sino que también puede actuar independientemente de ella. Sin embargo, el grado en que hace esto último depende de la relación históricamente desarrollada entre el Estado y las clases capitalistas. Así, yo veo el grado en que uno u otro de los dos conceptos anteriores capta ampliamente la realidad como una cuestión empírica. Además, en contextos diferentes, las expresiones específicas de Estado transnacional o Estado regulador son, en algún grado, histórico-dependientes. En otras palabras, ellas dependen de la relación históricamente desarrollada entre el Gobierno, las élites estatales y las élites del sector privado.

Con el fin de poder arrojar luz sobre la importancia de las relaciones entre el Estado y el sector privado en cuanto a los procesos de privatización y el Estado en desarrollo, he seleccionado, para mi estudio, a países que son bastante similares y comparables, pero que difieren significativamente con respecto a las relaciones entre el Estado y el sector privado.

## LA PRIVATIZACIÓN EN CENTROAMÉRICA

Los casos que se estudian en este libro corresponden a los procesos de reforma de las telecomunicaciones en tres países centroamericanos: Guatemala, Costa Rica y Honduras. Desde hace tiempo, los países de Centroamérica –Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua– han constituido un recurrente laboratorio para la investigación comparativa<sup>4</sup>. La cercanía geográfica de estos cinco países y sus similitudes históricas, geográficas y culturales proporcionan un telón de fondo perfecto para plantear interrogantes sobre por qué sus trayectorias económicas y políticas han sido tan diferentes. Un amplio conjunto de investigaciones comparativas ha surgido sobre diferentes aspectos de sus divergentes vías con respecto a la paz, la democracia y el desarrollo<sup>5</sup>. Tales trabajos han asumido distintos enfoques para explicar, por ejemplo, por qué Costa Rica ha evolucionado como una democracia estable, mientras que Guatemala, Nicaragua y El Salvador han experimentado brutales dictaduras y guerras civiles, y Honduras se ha convertido en un remanso relativamente estable, pero empobrecido. Empero, todos los estudios han intentado explicar la diferencia entre ellos, en función de sus regímenes políticos y políticas económicas.

La convergencia de políticas alrededor del neoliberalismo, que ocurre desde finales de los 80, convierte a Centroamérica en un nuevo laboratorio. Los cinco países proporcionaron un núcleo para estudiar el enigma que llamaba la atención de los observadores de la formulación de políticas económicas en el mundo: ¿Por qué estos países, tan diferentes en muchos aspectos, habrían de embarcarse en similares estrategias de privatización y liberalización?

Aunque para algunos esto era un enigma, para muchos observadores de la política centroamericana la razón de causa era fácil de distinguir. Saliendo de una década de crisis políticas en la que los Estados Unidos habían jugado un papel fundamental, el giro hacia el neoliberalismo fue en general interpretado como la consecuencia de la presión de ese país norteamericano, tanto bilateralmente como por medio de las IFI. Por ejemplo, desde 1983, los Estados Unidos habían presionado a Costa Rica, directa e indirectamente, para que abandonara sus políticas de desarrollo dirigidas desde el Estado, intentando conformar al país como una democracia ideal, política y económicamente liberal. Solo un miedo a desestabilizar el refugio pacífico que este país representaba en la convulsionada región, retuvo a los Estados Unidos de usar todo sus poderes para presionar por la reforma económica, hasta que los acuerdos de paz en los países vecinos estuvieran más cerca.

La victoria electoral de la liberal Violeta Chamorro en Nicaragua, en 1990, representó el fin del experimento socialista de una década de los sandinistas, y la eliminación de una alternativa socialista en la región. Esto también cambió la agenda de los EE. UU. y de las IFI, los que ahora serían menos tolerantes a la falta de voluntad en cuanto a eliminar los restos de un modelo de desarrollo conducido por el Estado. Para Honduras se hizo rápidamente claro que la paciencia de los EE. UU. con lo que se entendía como una mala administración económica y un Estado crecido en exceso, estaba terminándose alrededor de 1990, cuando disminuyó la necesidad de mantener una base para las fuerzas contrainsurgentes de Nicaragua (los "contras"). El establecimiento de una democracia electoral y los procesos hacia la paz en Guatemala y El Salvador significaban la apertura de una nueva fase, no solo con respecto a las circunstancias políticas, sino, también, con respecto a la formulación de políticas económicas.

A mediados de los 90, todos los países de la región se habían embarcado en programas económicos orientados hacia el mercado, y habían presentado planes para la privatización de empresas de propiedad estatal

(Reporte Político, N.º 127, mayo 1997; Larraín y López-Calva, 2001). Algunos analistas parecían esperar que el establecimiento de políticas orientadas hacia el mercado podría ayudar a los países a superar los problemas económicos y sociales originados, en parte, en sus inestables e impugnadas estructuras estatales desde la independencia; y que la intervención del factor humano podría derrotar las restricciones estructurales que la historia había producido. Pero, ¿sería eso posible? O, ¿pondría la historia también su marca en las políticas neoliberales que se introducirían?

Estas preguntas dieron lugar a mi selección de casos dentro de la región centroamericana. Una proposición general que surge de la comparación de la literatura histórica sobre Centroamérica es que las fuerzas sociales detrás de la consolidación del Estado en El Salvador, Guatemala y Nicaragua tenían muchas similitudes, mientras que Costa Rica y Honduras difieren de las anteriores y también entre sí. De una manera cruda y simplificada, la conclusión de esta literatura histórica comparativa podría resumirse como sigue. A finales del siglo XIX, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua surgieron fuertes grupos agroproductores nacionales relacionados con la producción de café y de algunas otras cosechas de exportación, oprimiendo a la fuerza de trabajo y patrocinando a Gobiernos brutales, a menudo militares, para proteger sus privilegios. Así se establecieron los Estados oligárquicos, dominados por grupos informales que dependían de su capacidad de golpear económicamente para poder controlar. Por su parte, y en sus inicios, el Estado costarricense también estuvo dominado por una oligarquía que crecía con el café, pero una distribución más igualitaria de la tierra aseguró menores tensiones sociales y, así, una menor necesidad de un Estado opresivo. También dejó espacio para los cambios que ocurren en los años 40, institucionalizando una democracia de bienestar y aboliendo el ejército. En Honduras, las actividades económicas dominantes eran la ganadería, la minería y la producción bananera, ninguna de las cuales tenía el mismo potencial para generar una oligarquía nacional como sí lo tuvo la producción de café. Al contrario, la producción bananera sería dominada por compañías estadounidenses, atrapando a Honduras en una relación de dependencia con el *Big Brother* del norte.

Así, la escogencia de Costa Rica, Guatemala y Honduras se fundamentó en un deseo de dar cuenta de procesos de privatización en contextos que fueran, en lo posible, lo más diferentes con respecto al desarrollo del Estado y su relación con las élites del sector privado.

La escogencia del sector de las telecomunicaciones se fundamentó en consideraciones tanto pragmáticas como teóricas. Para 1997, todos los países involucrados habían presentado planes para incorporar la participación privada en sus sectores de telecomunicaciones. De este modo, era un sector comparable. Además, las telecomunicaciones se encuentran en la intersección entre el pasado y el futuro, de una manera muy particular. Las empresas de telecomunicaciones estatales (ETE) tenían varios de los rasgos centrales de los Estados. Las ETE de Guatemala y de Honduras (Guatel y Hondutel, respectivamente) mantenían estrechos lazos formales e informales con los militares, y desempeñaban roles claves en la vigilancia de la oposición y como generadoras de ingresos para las fuerzas armadas. En cambio, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) había sido una pieza central del proyecto de desarrollo del Estado, teniendo a su cargo la expansión de los servicios de telecomunicaciones y electricidad hacia las zonas pobres y las áreas rurales (véase Tabla 1.1, la que muestra indicadores de las diferencias entre los países).

En los inicios de los años 90, la importancia de las telecomunicaciones estaba a punto de cambiar. En vez de considerar las telecomunicaciones como un mecanismo desarrollista o de vigilancia, o fuente de rentas para el Estado, o de reparto de un botín, estas se promovieron como la llave hacia la prosperidad económica en la era de la información. Caracterizado por el acelerado cambio tecnológico y la reorganización a escala global, el sector de las telecomunicaciones proporcionó una arena para la confrontación entre las fuerzas globalizadoras y los representantes de los proyectos de desarrollo formulados por el Estado nacional. Sin embargo, y en tanto sector en auge, también proveyó una arena para el debate entre ideas diferentes sobre la relación entre maximización de ganancias y provisión de servicios.

**Tabla 1.1 Indicadores económicos y sociales**

	Costa Rica		Guatemala		Honduras	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Población (millones)	3,0	4,0	8,7	11,7	6,9	8,1
PIB; per cápita (US\$ <sup>a</sup> )	5.230	8.910	2.810	3.960	2.040	2.510
Deuda Externa: (PIB)	61	27	31	20	112	91
Ingreso tributario: (PIB)	17,5 <sup>b</sup>	17,9 <sup>c</sup>	7,4 <sup>b</sup>	8,9 <sup>c</sup>	---	---
Teledensidad (1995)	9,30	25,70	2,09	6,1	1,73	4,98

Notas:

a. Dólares corrientes

b. Promedio 1990–94

c. Promedio 1995–99

Fuente: BID (1998), World Bank (2000), Government Finance Statistics (IMF).

Con una concentración principal en las telecomunicaciones, este libro integra el estudio de este sector en una comprensión de los procesos más amplios de privatización y de orientación de la economía por el mercado dentro de cada país.

El estudio abarca el período desde 1986 al 2000; 1986 marca el comienzo de una “normalización” de la política en Guatemala y Honduras, momento en que la reorganización económica retornó a la agenda nacional, después de haber sido eclipsada por los problemas de seguridad. En Costa Rica, 1986 marcó la transición al Gobierno de Óscar Arias, el que propició activamente políticas neoliberales, y durante el cual se lanzó la primera propuesta para la privatización del sector de las telecomunicaciones. Hacia finales del 2000, nuevas formas de organización del sector de las telecomunicaciones estaban a punto de cristalizar en los tres países, después de haber estado significativamente retrasadas.

En Guatemala, una nueva ley radicalmente liberal sobre telecomunicaciones fue promulgada en 1996. Esta ley dio lugar al desprendimiento de la empresa estatal de telecomunicaciones (Guatel), a una total



competencia en el sector, y a un rol mínimo del regulador estatal. La privatización se completó en 1998. En Costa Rica, durante varios años se venía debatiendo sobre un modelo de estilo europeo, que permitiría la competencia privada en el sector de las telecomunicaciones, sector en que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y su subsidiaria Radiográfica Costarricense (RACSA) mantenían un monopolio; sin embargo, ninguna reforma importante había logrado ser introducida. En Honduras, una nueva ley sobre telecomunicaciones fue aprobada en 1995. Esta ley introdujo un tradicional estilo latinoamericano de privatización; esto es, que las telecomunicaciones se abrirían a la competencia solo después de un período en que la privatizada Hondutel operaría en monopolio. La misma ley estableció una institución reguladora separada, CONATEL, a la que se le confirió significativo poder para dirigir el sector. Sin embargo, habiendo sido postergada por muchos años, la privatización de Hondutel fracasó en el 2000.

A estas alturas estaba claro que la privatización tenía severos costos políticos. En el año 2000, el partido gobernante en Guatemala –Partido de Avanzada Nacional (PAN)– perdió las elecciones, debido, principalmente, a los escándalos que rodearon la privatización de Guatel (ahora Telgua). Se podría decir que Costa Rica observó el más serio descontento público, desde la guerra civil de 1948, debido a la oposición pública a la propuesta de reforma del ICE y de los sectores de electricidad y telecomunicaciones, y el apoyo a la privatización se desplomó. En Guatemala, las encuestas mostraron que 98% de la población estaba insatisfecha con los servicios privatizados; la proporción correspondiente en Honduras era de 80% (Latinobarómetro 2004). Este libro se orienta a contribuir a entender por qué.

## UNA NOTA SOBRE EL MÉTODO

El tratamiento metodológico en este libro es cualitativo. He procurado observar en profundidad los procesos de privatización, y para ello se recopiló información detallada mediante de entrevistas con las partes involucradas, de documentos (públicos y privados), artículos de periódicos, y de material secundario (libros y artículos). El material de entrevistas fue obtenido durante varios viajes: dos a Washington D. C. (febrero 1998 y setiembre 1999), dos estancias en Costa Rica (febrero 1999 y setiembre-noviembre 2000), dos períodos en Guatemala (octubre-noviembre 1999 y noviembre 2000), y dos permanencias en Honduras (noviembre 1999 y agosto 2001). En total se realizaron 130 entrevistas.

Algunas de las entrevistas son explícitamente mencionadas como referencia, y de varias de ellas se presentan citas directas. La mayoría de las entrevistas en Centroamérica se realizó en español, y algunas pocas se hicieron en inglés. Por razones de confidencialidad, no se mencionan todos los nombres. El criterio adoptado para esto último es que a menos que los entrevistados hubieran expresado lo contrario, se mencionan los nombres de aquellas personas que habían tenido un reconocido perfil público, y no se mencionan los nombres de aquellas que no tenían tal perfil público. Por estas mismas razones, no se ha incluido una lista de entrevistas, con el fin de proteger a los informantes, y particularmente a aquellos que por lo común no juegan un rol público.

En los tres países, la existencia de, y el acceso a, documentación del proceso de la privatización es muy diferente. Esto ha sido un problema, pero también ha permitido arrojar luz sobre algunos de los problemas que este libro busca investigar, ya que el funcionamiento del Estado en materia de archivos puede ser un indicador importante de su autonomía y capacidad. En Costa Rica se utilizaron ampliamente los archivos de la Asamblea Legislativa, en los que se conservan detallados registros de los debates en los diversos comités y en el plenario, además de toda la documentación que se presenta a los diputados. En Guatemala, nada de tal información existe en los archivos, y la regla general es que el líder del comité respectivo, después que dimite, se lleva el material para su casa. En Honduras, la situación era muy similar, y el acceso a los archivos dependía de la autorización personal del Presidente del Congreso. Análogamente, en cuanto a las empresas, la información disponible en el ICE era rica y voluminosa, mientras que en los casos de Guatemala y Honduras la información disponible sobre las ETE anteriores era muy limitada, la cual solo pude obtener mediante contactos personales.

## **PLAN GENERAL DEL LIBRO**

Lo que resta de este libro se perfila como sigue. El Capítulo 2 explica el marco teórico en amplio detalle. Analiza diferentes propósitos y motivos para la privatización y la reforma reguladora. Además, examina cómo la evolución histórica de la relación entre el Estado y las élites del sector privado condiciona el proceso de privatización, así como la forma del Estado que surge. Por otra parte, analiza los diferentes recursos para la influencia de las IFI y cómo estas últimas se relacionan con los distintos Estados.

El Capítulo 3 se ocupa del proceso de reforma en Guatemala. Comienza analizando la relación entre el Estado guatemalteco y las élites del sector privado. En esto, la empresa de telecomunicaciones ha sido históricamente una de las principales fuentes de ingresos para el Gobierno y un recurso de vigilancia para los militares. Más adelante, el capítulo rastrea cómo es que las diferentes élites del sector privado influyeron en la nueva ley de telecomunicaciones y en el proceso de privatización. Sin embargo, se argumenta que segmentos diferentes de la élite local tenían intereses diferentes en cuanto al sector de las telecomunicaciones, y que eso explica, en gran medida, el resultado contradictorio: una ley de telecomunicaciones que opta por una total competencia y transparencia, y un proceso de privatización de las telecomunicaciones que carece de ambas. Las IFI desempeñaron un rol marginal en el proceso, lo que se explica en gran medida por la ambigua actitud del sector privado local hacia ellas.

El Capítulo 4 analiza el caso de Costa Rica, el que contrasta radicalmente con el de Guatemala, en lo que se refiere a los principales actores y al resultado. El caso de Costa Rica tiene en común con el de Guatemala el rol marginal que jugaron las IFI. Al igual que en Guatemala, la única agencia externa con influencia efectiva en el proceso de privatización era la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la que mediante sus estrategias, dirigidas a fortalecer al sector privado local, también contribuía a crear importantes proponentes de la privatización. A pesar de ello, el sector privado de Costa Rica se comportó como un actor mucho más débil que el de Guatemala. El actor que entonces surgió en Costa Rica como la fuerza principal fue el propio ICE. Esta última organización se había convertido en una institución autónoma, con una significativa especialización entre sus empleados y gran liderazgo. De allí que las principales propuestas de políticas para reformar el sistema también surgieron del mismo ICE.

En el Capítulo 5 se analiza el caso de Honduras. Este es el único de los casos en que las IFI han jugado un papel significativo en el proceso de reforma de las telecomunicaciones. Sin embargo, y a pesar de que la privatización de Hondutel era, desde 1995, una condición para los préstamos del Banco Mundial y del BID, e igualmente, a pesar del hecho de que el país experimentaba severos y crecientes problemas de deuda, el Gobierno hondureño no puso en venta a Hondutel sino hasta el 2000, año en que también rechaza la oferta que recibió. La principal explicación que aquí se ofrece es que el proceso de privatización se diseñó de un

modo tal que, en la práctica, se prohibió la participación del sector privado local. Por lo tanto, aquellos que favorecían la privatización fuera de los intereses económicos colectivos no recibieron el mismo tipo de ayuda de aquellos que favorecían la privatización fuera de los intereses económicos privados, como había sido el caso en Guatemala. Además, sin instituciones nacionales poderosas en que se pudieran integrar las ideas neoliberales de las IFI, el neoliberalismo no llegó a crear una real fortaleza en Honduras.

En el Capítulo 6 se comparan los procesos de los tres distintos países y se extraen conclusiones con respecto a las fuerzas detrás de las reformas. También se comparan los resultados en cuanto al marco para el sector de las telecomunicaciones, y se discute si acaso vemos el surgimiento de un Estado regulador para ese sector en Centroamérica. Adicionalmente, se comparan los resultados, considerando unos pocos indicadores de desarrollo de las telecomunicaciones. Finalmente, se analizan las implicaciones de los procesos de reforma de las telecomunicaciones con respecto a la legitimidad del Estado, el régimen y la élite.

## NOTAS

1. No se incluyen el Caribe ni los "micro-Estados" de Belice, Guyana y Suriname.
2. Según mi conocimiento, hay algunos pocos estudios que se han ocupado del efecto autónomo de la tecnología en las tarifas.
3. Estos conceptos se basan, respectivamente, en un concepto de poder pluralista (asociado con Robert Dahl), un concepto gramsciano de poder (asociado con Steven Lukes) y un concepto latoureano de aprendizaje. Estos se consideran con profundidad en el Capítulo 2.
4. A veces, también Panamá y/o Belice se incluyen en la definición de Centroamérica, aunque por razones históricas y culturales son considerados por aparte.
5. Entre los más importantes se encuentran: Rueschemeyer *et al.* (1992), capítulo 6; Paige (1997); Lentner (1993); Dunkerley (1994); Booth y Walker (1989); Vilas (1995); Flora y Torres-Rivas (1989); Yashar (1997). Además de la explícita literatura comparativa, hay una extensa literatura implícitamente comparativa, la que se enfoca en uno de los casos, pero donde el interés en el país depende de la diferencia entre éste y los países vecinos. Antes que todo, hay una enorme literatura acerca del "excepcionalismo costarricense" (por ejemplo, Gudmundson, 1986; Seligson, 1980; Franklin, 1998; Wilson, 1998). También hay alguna literatura sobre la estabilidad relativa de la política hondureña (Ropp, 1974; Ruhl, 1984; Schulz y Sundloff Schulz, 1994).

## II

# LOS PROCESOS POLÍTICOS DE LA PRIVATIZACIÓN

**Q**ué es lo que ha llevado hacia la reciente tendencia a liberalizar y privatizar el sector de las telecomunicaciones? Las dos respuestas probablemente más comunes a esta pregunta son: los desarrollos tecnológicos, y la presión de las instituciones financieras internacionales. Sin embargo, hay muchas razones para pensar que estas explicaciones no son suficientes. En la primera parte de este capítulo, se considerarán diversos factores que inciden en la motivación y la capacidad de los Gobiernos para llevar a la práctica reformas orientadas hacia el mercado, incluida la privatización. En la segunda parte del capítulo, se discute la relación entre los procesos de privatización, el poder del Estado y la legitimidad.

### OBJETIVOS Y MOTIVACIONES PARA LA PRIVATIZACIÓN

¿Por qué privatizan los Estados? Uno puede distinguir entre los objetivos de la privatización —lo que se constituye como la justificación oficial para las políticas de privatización—, y los motivos para la privatización —esto es, las razones de por qué los formuladores de políticas optan por apoyar las políticas de privatización—.

#### **Los objetivos declarados de la privatización**

##### *El mejoramiento técnico y la eficacia económica*

Un objetivo principal de la privatización es asegurar una producción de servicios más eficiente. Este argumento se funda en argumentos económicos generales y en argumentos más específicos a la industria de las telecomunicaciones. Los avances técnicos en el sector de las te-

telecomunicaciones tuvieron dos efectos principales. En primer lugar, las telecomunicaciones dejaron de ser un monopolio natural<sup>1</sup>. Por lo tanto, el principal argumento, con respecto al monopolio, ya no se aplicaba (Petrazzini, 1995; Vogelsang y Mitchell, 1997). En segundo lugar, los desarrollos contribuyeron a incrementar la variedad de los servicios de telecomunicaciones, a mejorar su calidad y capacidad para producirlos, y a reducir sus costos. En suma, elevaron las potenciales ganancias por obtener de las telecomunicaciones, al mismo tiempo que rebajaron las inversiones iniciales necesarias para la producción de los servicios. En consecuencia, los desarrollos tecnológicos hicieron que el sector privado viera como más atractiva su participación, y debilitaron el tradicional argumento que se sostenía para la propiedad estatal (Bulmer-Thomas, 1994, pág. 352).

Sin embargo, la tendencia hacia mercados competitivos y hacia la privatización no ocurre solo para el sector de las telecomunicaciones, sino que es parte de un cambio general de políticas. Parte de este cambio es el creciente predominio de la economía neoclásica, destinada a fundamentar cómo la actividad individual con interés particular puede generar soluciones óptimas a los problemas del bienestar humano. Estas suposiciones y métodos fueron la base para la denominada nueva economía política (NEP), la que llega a ser crecientemente influyente entre los grupos ocupados del desarrollo durante los años 80. Los análisis de la NEP se basaban en los supuestos de la economía neoclásica (individualismo metodológico, maximización racional de la utilidad, y análisis del equilibrio), y los políticos eran vistos como unos individualistas que estaban motivados por obtener logros racionales de utilidad, y no por una noción del bien común (Bates, 1981; Krueger, 1993). Una conclusión fue que la propiedad pública, debido a su estructura de incentivo, siempre es inferior a la propiedad privada. Entre las principales conclusiones en el influyente informe del Banco Mundial, titulado *Bureaucrats in Business* se indicó que a mayor participación de los agentes privados en la propiedad y la gestión, mayor es el desempeño de la empresa (Banco Mundial, 1995a).

Una de las principales justificaciones para privatizar las ETE era, en consecuencia, la idea de que la propiedad privada es siempre más eficaz que la propiedad pública. Esta opinión se moderó gradualmente durante los años 90, con base, en parte, en los análisis empíricos de experiencias de privatización, y en parte debido a la creciente influencia de la economía institucional. Vickers y Yarrow concluyeron que la propiedad privada es superior a la propiedad pública solo en las industrias entre las que existe competencia. Estos autores argumentan que la introducción de la

competencia (por ejemplo, vía eliminación de monopolios estatuidos) o de medidas reguladoras que imitaban a las fuerzas competitivas, probablemente generaron mayores ganancias en eficiencia que las que se podía esperar por la transferencia de propiedad al sector privado (Vickers y Yarrow, 1988). Se argumentó que la desregulación dirigida a fomentar la competencia era tan importante como la privatización (Guash y Spiller, 1994). Sin embargo, llegó a ser cada vez más claro que la competencia requería no solo una desregulación, sino, también, una re-regulación<sup>2</sup>. Evidencia más reciente muestra que el establecimiento de autoridades reguladoras separadas, constituidas en forma previa a la privatización, ha sido una clave para el éxito (Wallsten, 2002). Uno de los principales efectos de esto ha sido una creciente atención a la necesidad de establecer una agencia reguladora independiente (ARI), con autonomía respecto al Gobierno y a otras instituciones políticas. Tal entidad debería asegurar la transparencia en la toma de decisiones y la previsión de condiciones operacionales para los actores privados que operan en el mercado.

La creciente atención al establecimiento de una ARI condujo a un enfoque en las intervenciones particulares del Estado, y dio lugar al argumento de que, en algunos casos, estas últimas deberían ser fortalecidas en vez de minimizadas. Sin embargo, esto chocaba con otro argumento para hacer retroceder al Estado; a saber, de que era necesario asegurar la libertad personal.

### ***Reforzando la libertad de la empresa privada***

La justificación teórica para el neoliberalismo no consiste solo en asegurar la óptima eficiencia en el uso de los recursos, sino, también, evitar la coerción y asegurar la libertad, un objetivo para cuyo logro el mercado libre es visto como un medio fundamental. Generalmente, la libertad es igualada con la libertad personal, la que se define como: “La condición en que un hombre no se encuentra sujeto a restricciones por la arbitraria voluntad de otro u otros” (Hayek, 1960, pág. 11). Según los filósofos liberales, si se da la opción, un hombre escogería una menor, en vez de una mayor, intervención estatal. La tarea de una política de libertad es la de minimizar la coerción o sus dañinos efectos, aun cuando no pueda eliminarla por completo.

Desde esta perspectiva, la propiedad estatal se ve no solo como ineficaz, sino, también, como un ejemplo de abuso de poder que impide la iniciativa personal y la libertad. O como lo sostiene Hayek: “La razón de por qué

muchas de las nuevas acciones gubernamentales hacia el bienestar constituyen una amenaza a la libertad(...) es que, aunque éstas se presentan como simples actividades de servicio, en realidad ellas constituyen una práctica de los poderes coercitivos del Gobierno, y que se sustentan en sus alegables derechos exclusivos en ciertos campos (Hayek, 1960, p. 258). A esto se hace eco la afirmación hecha por Peter Bauer —uno de los pioneros del neoliberalismo en economía del desarrollo— en cuanto a que “una sociedad que se resiste a la atracción totalitaria implica que el Gobierno se abstiene de una participación sustantiva en la industria y el comercio” (citado en Toye, 1993, pág. 79).

Una expresión de tal totalitarismo eran, según los neoliberales, los privilegios concedidos a grupos particulares. Respecto a la industria de las telecomunicaciones, estos grupos son, con frecuencia, los sindicatos de trabajadores y los grupos del sector privado, como el de los proveedores de equipo, estrechamente relacionados con las empresas de propiedad estatal. La apertura de oportunidades para el desarrollo del sector privado mediante la privatización y la eliminación de privilegios, entre otros medios, aumentaría su potencial productivo y crearía una sociedad mejor (Banco Mundial, 1997, págs. 61-75). Sin embargo, la tercera motivación principal para la privatización, a saber, el mejoramiento de la situación fiscal, podría estar en potencial conflicto con este objetivo.

### *El mejoramiento de la situación fiscal*

La crisis de la deuda, que golpeó a extensas partes del mundo en vías de desarrollo entre el inicio y mediados de los años 80, impactó fuertemente, de modo particular, a América Latina. Entre 1975 y 1982, la deuda externa a largo plazo de América Latina se cuadruplicó, creciendo desde US\$45,2 mil millones a US\$176,4 mil millones. En cuanto a la proporción de la deuda externa con respecto al PIB, esta aumentó de 21% a 44%. En el mismo período, el promedio de las obligaciones de la deuda externa de Centroamérica se elevó del 31% al 77% del PIB (Tavares, 2001). Con la escalada de las tasas de interés en el mundo, y el deterioro de los precios de las exportaciones no petroleras a comienzos de los años 80, los déficits en cuenta corriente empeoraron agudamente en toda la región. Las tasas de interés reales brincaron de un promedio de LIBOR (London Inter-Bank Offered Rate) de -3,4%, entre 1970 y 1980, a +19,9% en 1981, y de +27,5% en 1982. Como resultado de la crisis, la disponibilidad de fondos externos se redujo en 40% entre 1981 y 1983, y las fuentes de fondos comerciales prácticamente se secaron. Como un medio para cubrir los



déficits y mejorar la credibilidad hacia los inversionistas extranjeros y acreedores, la mayoría de los países latinoamericanos se empeñó en un proceso de recorte y reestructuración del gasto público. En la mayoría de los países, la inversión en infraestructura fue severamente reducida (Edwards, 1995, pág. 22). Una de las primeras acciones que se emprendió para detener la crisis de la deuda, consistió en poner un tapón a nuevas peticiones de préstamo por parte de las empresas de propiedad estatal, lo que representaba una fuente importante de la deuda pública en el primer lugar (Ramamurti, 1992a). La postergación de inversiones también corroyó gradualmente la calidad de los servicios y provocó la reducción de su apoyo por el público (Birch y Haar, 2000).

En esta situación, la privatización de las telecomunicaciones representaba un medio de generación de ingresos y un medio para aliviar al Estado de la carga de nuevas inversiones en el sector. Usualmente, las empresas estatales de telecomunicaciones ocupaban una posición particular en relación con el equilibrio fiscal. Mientras que muchas otras empresas estatales eran productoras de pérdidas, las compañías de telecomunicaciones generalmente producían significativos ingresos para el Gobierno. En los Estados latinoamericanos, las ETE eran a menudo denominadas "la caja chica" del Gobierno, de la que este último dependía en situaciones difíciles.

Teóricamente, los beneficios que se obtienen por la venta de la empresa no son necesariamente mayores que los obtenibles con su retención y la captura de una parte del abundante flujo de ingreso, por medio de la tributación y la transferencia de dividendos, pero hay muchas situaciones en que una suma alzada, por vez, es una opción atractiva (Raventós, 1997). Una de estas últimas situaciones es cuando el Estado se enfrenta con una aguda crisis fiscal, que no permite consideraciones de largo plazo. Los beneficios de la privatización también pueden ser muy atractivos en aquellos casos en que la capacidad para imponer impuestos es baja. Más aún, como los beneficios de la privatización son con frecuencia recaudados en dólares, la privatización puede ser atractiva cuando el Estado afronta problemas de balanza de pagos.

La hipótesis de que los Gobiernos privatizan principalmente para elevar los ingresos públicos ante la alta carga de la deuda y los problemas fiscales, ha recibido una considerable atención (Ramamurti, 1992a; Ramamurti, 1996; Molano, 1997; Castelar Pinheiro y Schneider, 1995; Yarrow, 1999). Los intentos para establecer una conexión en lo anterior se ven oscurecidos por el hecho de que prácticamente todos los países en

vías de desarrollo han experimentado crisis fiscales, y no todos ellos han privatizado, por lo menos no inmediatamente después de la crisis fiscal. Con todo, está claro que aunque los réditos obtenidos por la privatización de las telecomunicaciones han ayudado a que algunos Gobiernos salieran de crisis agudas, el verdadero efecto de la privatización en cuanto a la reducción de la deuda ha sido mínimo (Ramamurti, 1992b; Castelar Pinheiro y Schneider, 1995).

Por otra parte, un efecto indirecto de la crisis fiscal en relación con la privatización es que hacía que los Gobiernos fueran más vulnerables a las presiones de las IFI, las que a mediados de los 80 empezaron a favorecer a los proveedores privados de servicios por encima de los públicos. Además, las IFI cerraron las posibilidades de préstamos a las empresas de telecomunicaciones estatales, a las que se consideraba como un sector que, gracias a los cambios tecnológicos, podían encontrar fondos fácilmente en el mercado privado.

### ***Contradicciones entre los objetivos***

Como debería quedar claro de lo anterior, la privatización del sector de las telecomunicaciones no se trata de una simple política, sino que implica una variedad de medidas diferentes, las que pueden definirse según tres dimensiones: el desprendimiento, la competencia, y la regulación (incluyendo el establecimiento de una ARI). Como se esboza en la Tabla 2.1, estas pueden ser tanto compatibles como contradictorias.

**Tabla 2.1 Objetivos y medios de privatización de las telecomunicaciones**

Objetivos	Mejoramiento de la situación fiscal	Servicios mejorados	Libertad de la empresa privada
Prioridad de medios			
Desposeimiento de la ETE	Alta	Baja, dependiendo del marco	Alta
Condiciones de venta: - Competencia - Período de monopolio - Relación forzada	Baja Sí No	Alta No Sí	Alta No No
Establecimiento de ARI	Baja	Alta	Baja

La primera posible contradicción por mencionar es entre los objetivos de mejorar la situación fiscal y el de asegurar una eficiente prestación de servicios. Si el principal propósito es un mayor ingreso público para mejorar la situación fiscal, la prioridad sería despojarse de la empresa estatal, y uno trataría de otorgar un período de monopolio al nuevo portador incumbente. Sin embargo, el elevamiento del precio por dar un período de monopolio al comprador puede chocar con el objetivo de una eficiente producción del servicio, en tanto la mayoría estaría de acuerdo en que la implantación de la competencia puede ser un medio importante para este último fin. Además, para hacer realidad los beneficios de la competencia, se requiere un marco regulatorio y una institución que pueda garantizar su acatamiento (Basañes *et al.*, 1999). No obstante, el establecimiento de una agencia con autoridad para regular el mercado puede ser indeseable para los liberales ideológicos, quienes pondrían énfasis en el tercer objetivo; esto es, la libertad de la empresa privada, y favorecerla con la menor injerencia estatal que fuera posible<sup>3</sup>.

### ***Motivaciones para la Privatización***

Hasta ahora, solo hemos considerado los objetivos de la privatización que los propios formuladores de políticas puntualizarían para justificar sus

políticas. Un supuesto subyacente ha sido que el objetivo de los políticos es el de mejorar el bienestar de los ciudadanos, considerando que la estricta naturaleza de la política que ellos persiguen depende de sus ideas sobre cómo organizar la economía de la mejor manera para lograrlo. Es claro de que esto solo cubre un aspecto de la motivación de los políticos. La literatura de la NEP referida a lo anterior ha dejado largamente sin resolver la pregunta sobre qué es lo que motiva a los Gobiernos para perseguir la reforma de la política. Esto le dio raíz a la "paradoja ortodoxa" formulada por Kahler (1992). La paradoja ortodoxa se origina en la suposición de que los políticos actúan racionalmente en búsqueda de riqueza y poder. Parte de la justificación para incorporar políticas dirigidas a disminuir el control de los políticos sobre la economía era que, en verdad, no se creía que ellos estuvieran motivados por el logro del bienestar general de la sociedad. El dilema era que si un supuesto como ese debía sostenerse, sería muy improbable que cualquiera de las reformas propuestas se aprobara. Era muy probable que los políticos encontrarían resistencia de parte de los grupos con intereses protegidos por la ley en el modelo anterior, y como esos políticos dependen de su apoyo, tendrían muy pocas razones para ir adelante con las reformas.

Lo que aquí se argumenta es que los políticos tienen diversos motivos, todos los cuales pueden llevar al apoyo a la privatización (o no). Uno puede distinguir entre los motivos económicos y políticos, y entre motivos relacionados con la sociedad en su conjunto y los motivos relacionados con un actor o grupo específico. Estos distintos tipos de motivación no son mutuamente excluyentes. Los formuladores de la política pueden tener diferentes motivos al mismo tiempo.

Una posibilidad es que los políticos estén principalmente motivados por su permanencia en el poder, como se supone en la literatura sobre la opción racional. La principal preocupación de los estudiosos ha sido que los políticos motivados principalmente por un deseo de permanecer en el poder no podrían introducir las reformas. Sin embargo, también podríamos concebir situaciones en que la privatización y otras reformas neoliberales podrían ser utilizadas como instrumentos para debilitar a los adversarios políticos.

Una segunda alternativa es que los políticos estén motivados por la perspectiva de obtener ganancias económicas personales. Permanecer en el poder puede ser un medio para lograr esas ganancias personales, pero los políticos también pueden estar dispuestos a arriesgarse a la pérdida de poder, si ello proporciona beneficios significativos a alguna

persona en cuestión o a algún grupo al que él o ella pertenecen. ¿Cómo se puede relacionar estos diferentes modelos con las fuerzas detrás de las reformas? Murillo (2003) sostiene, por ejemplo, que las condiciones de venta de los activos privatizados se ven afectadas si el Gobierno tiene compradores potenciales dentro de su territorialidad. Este problema ha sido ampliamente analizado en relación con las oportunidades para la corrupción durante el proceso de la privatización (Manzetti y Blake, 1996; Celarier, 1997). No obstante lo anterior, uno también puede adquirir los recursos económicos por medio de prácticas absolutamente lícitas. La privatización y las reformas neoliberales pueden representar un medio para redirigir la organización de la economía de manera que beneficie económicamente a algunos particulares grupos más que a otros.

Un último tipo de motivación son los motivos políticos generales. Esto incluye los motivos de política externa y asuntos sobre seguridad, pero que también intentan provocar o evitar cambios en el poder político interno. Los motivos políticos no son menos compatibles con las políticas de desarrollo que lo que son los motivos económicos. De hecho, los primeros pueden ser una condición para los segundos, como ha sido exhaustivamente analizado en la literatura que explica el “milagro asiático oriental” (Coolí, 1999; Jonson, 1999).

Un proyecto político de motivación puede ser más fácilmente integrado a un proyecto de desarrollo dirigido por el Estado que lo que podrían ser las reformas neoliberales. De hecho, los orígenes de una política de desarrollo dirigida por el Estado se pueden encontrar en las ideas mercantilistas, según las cuales los objetivos políticos y el poder del rey, y el desarrollo económico de la nación, son vistos como dos caras de la misma moneda. Por lo tanto, las políticas económicas eran parte de un proyecto político (Hveem y Reinert, 1999). Sin embargo, las reformas neoliberales también pueden introducirse primariamente para lograr objetivos políticos. Un ejemplo de esto se encuentra allí donde la privatización se ha utilizado como un medio para debilitar la organización de los trabajadores (Gates, 2000), o las élites burocráticas (Ramírez, 2000). Una adicional posibilidad teórica, que ha recibido menos atención en la literatura, es que la privatización puede ser diseñada para debilitar las élites económicas locales. Y esto podría lograrse si, mediante la liberalización y la privatización, uno pudiera tener éxito en la atracción de significativas inversiones extranjeras. Esto no solo significa una fuente adicional de capital, sino, también, posiblemente, un nuevo actor político que podría amenazar la posición del sector privado local.

El análisis anterior se relaciona con los motivos de una élite gubernamental o política dentro de un país. Sin embargo, es claro que el proceso de introducir reformas orientadas hacia el mercado no se confina a un país específico. Más bien, se trata de un proceso internacional, y en el que en los países en vías de desarrollo las IFI han sido consideradas a menudo como los principales agentes de cambio. En lo que sigue, hay un análisis sobre cómo las actividades de estas últimas pueden cambiar la ecuación.

## **LA INTERACCIÓN ENTRE LAS IFI Y LOS FORMULADORES DE POLÍTICAS**

### ***Condicionamientos y Poder de Negociación***

La forma de influencia que predomina en la literatura sobre las IFI y las políticas locales es que las IFI ejercen, por medio de la exigencia, a los países miembros que piden préstamos (PMPP), de que cumplan condiciones para ello. Las condiciones sobre políticas pueden definirse como “acuerdos mutuos por medio del cual un Gobierno asume, o se compromete a asumir, ciertas acciones sobre políticas, y a cuyo apoyo una IFI u otra agencia proporcionarán una cantidad especificada de ayuda financiera” (Killick, 1998, pág. 6).

El condicionamiento en materia de políticas se originó con el FMI, e inicialmente tuvo un enfoque macroeconómico relativamente específico. Los condicionamientos estaban destinados a sustituir la garantía subsidiaria, normalmente pignorada por los bancos comerciales en tanto activo por ser entregado si el prestatario no reembolsara los préstamos. Los condicionamientos del FMI debían aumentar la probabilidad de reembolso del préstamo y darle al prestamista una advertencia temprana de las potenciales dificultades para la devolución (Killick, 1998). En los bancos de desarrollo multilateral (BDM), los condicionamientos estuvieron originalmente relacionados con los préstamos para proyectos, y fueron establecidos para asegurar que los fondos fueran utilizados en aquello para lo que estaban destinados. Durante los años 80, con la introducción de los préstamos basados en políticas, el Banco Mundial y luego los bancos regionales de desarrollo generalizaron el apoyo financiero condicionado al cambio de políticas.

Una manera de analizar el poder de las IFI consiste en empezar con las posturas iniciales tanto del país peticionario, así como de las IFI

y estudiar el juego de la negociación entre la IFI y el país que solicita préstamos (Killick, 1996; Kahler, 1995). En teoría, el país peticionario solicita un préstamo debido a la insuficiencia de financiamiento local, a la falta de disponibilidad de financiamiento comercial, o a las mejores condiciones relacionadas con el financiamiento por las IFI. Estas últimas son motivadas por un deseo de evitar que el prestatario vaya a caer en atrasos, o por una visión más amplia acerca de lo que es beneficioso para el desarrollo económico, exigiendo que, para firmar el acuerdo y desembolsar el préstamo, el Gobierno cumpla un conjunto de condiciones. Dado que el país, de no ser por estas condiciones, no estaría dispuesto a seguir tales políticas, podemos utilizar el resultado de la negociación para extraer conclusiones acerca del poder de las IFI. El concepto subyacente de poder sería entonces relacional, definido como sigue: A tiene poder sobre B si A puede lograr que B haga algo que de ninguna otra manera habría hecho (Lukes, 1974).

Sin embargo, esta es una forma demasiado simplista de ver el juego de la negociación. Primeramente, ni las IFI ni los PMPP pueden analizarse adecuadamente como actores unitarios. En el proceso de negociación ellos tienen que mantener atención a sus autoridades superiores, que son las que tienen que aprobar cualquier posible acuerdo. En la mayoría de los casos, el Gobierno de un PMPP depende de la aprobación del Congreso o Asamblea Legislativa, y el equipo negociador de la IFI requiere la aprobación de la junta de directores ejecutivos (y a menudo de varias otras instancias menos formales). Además, recientemente ha llegado a ser importante ganar la aprobación *ex ante* de organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros implicados, por lo menos cuando hay proyectos grandes con alto riesgo de impactos ambientales o sociales. En estos términos, el proceso de negociación puede examinarse más fructíferamente como un “juego a dos niveles” (Putnam, 1988; Kahler, 1995).

En segundo lugar, la amenaza de retiro de los fondos puede carecer de credibilidad tanto en el corto como en el largo plazo. Normalmente, los préstamos se desembolsan en diferentes tractos, y el desembolso de cada uno de ellos depende del cumplimiento de un conjunto de condicionamientos, a menudo denominados “acciones-gatillo”. En algunos casos, un desembolso también depende de una condicionalidad-cruzada (el cumplimiento de condicionamientos establecidos por otros donantes o IFI). Sin embargo, aunque algún tracto sea pospuesto o incluso suprimido por causa de la falta de cumplimiento de las condiciones, los funcionarios bancarios tienen muchos incentivos para continuar prestando al país más adelante. Como lo hacen notar Mosley *et al.* (1991, pág. 172), basados en

una revisión interna del Banco Mundial (World Bank, 1988), aunque casi toda la experiencia de entrega de tractos se atrasa –como resultado del insuficiente avance en el cumplimiento de las condiciones–, casi todos los tractos han sido eventualmente entregados. Como la principal misión de los bancos es prestar dinero, ellos tienen poco que ganar al ser demasiado estrictos con respecto a exigir el cumplimiento de las condiciones para el desembolso de los fondos, después que el acuerdo es firmado. Mosley *et al.* (1991, p.173) describen la situación como una “danza ritual”:

Todas las partes saben ahora que se encuentran atrapadas en una danza ritual: Las autoridades bancarias saben que, teniendo presente cómo es que otros países se han salido con la suya, no será ni justo ni financieramente productivo convertir en caso-ejemplar el de un específico prestatario que deja de cumplir las condiciones, negándose a la entrega del segundo tracto. El personal bancario subalterno sabe que protestar la decisión de desembolsar no ayudará al desarrollo de sus carreras; y el prestatario sabe que si hace ruidos amigables, más algunas comparaciones con otros países si fuera necesario, puede esperar el desembolso del segundo tracto dentro de un año tan ciertamente como que el día sigue a la noche.

Esto no solo debilita la influencia de las IFI, sino que también hace difícil analizar la negociación como algo que se da una sola vez.

Los funcionarios bancarios tienen razones para asegurar, primero, la aprobación del préstamo por la junta directiva, y, luego, el desembolso de los préstamos. Mientras lo primero incrementa la posibilidad de que la autoridad bancaria determine los condicionamientos que reflejan los intereses de la junta con respecto a los préstamos, lo segundo reduce la posibilidad de que se incluyan condicionamientos que retarden el proceso de desembolso. No obstante, hay varias estrategias aplicables por los funcionarios de la IFI para evitar esta problemática. En primer lugar, pueden incluir condicionamientos proforma; en otras palabras, incluir condicionamientos que ya se hayan cumplido cuando se firme el convenio. En segundo lugar, él o ella pueden intervenir en el acuerdo sobre los tractos. Cuando lo que se quiere es ejercer la máxima presión sobre un Gobierno, el crédito puede recargarse hacia el final –es decir, con una amplia proporción pagadera en los tractos finales–. Cuando hay alta confianza en las intenciones de un Gobierno, y este necesita financiamiento urgente, se puede preferir concentrar el crédito hacia el inicio –esto es, con una amplia proporción pagable por adelantado (Killick, 1998). Si un programa está recargado hacia el inicio, y tiene una serie



de condicionamientos proforma vinculados a él, es fácil concluir que su influencia en las políticas haya sido mayor que la que actualmente tiene.

La falta de cumplimiento de un PMPP puede interpretarse como alguna clase de "riesgo moral": los formuladores de políticas aceptan condicionamientos que no tienen intención de cumplir, porque saben que las consecuencias son moderadas. Sin embargo, es igualmente probable que se trate de un caso de defección involuntaria (Putnam, 1988), el que resulta, por ejemplo, del fracaso en la aprobación de los acuerdos en los respectivos congresos. Como se supone que las IFI son apolíticas—debido a su naturaleza de instituciones multilaterales—, ellas también tienen que abstenerse de interactuar directamente en asuntos internos, y, por consiguiente, ellas son excluidas (por lo menos formalmente) de la posibilidad de hacer alianzas en los dos niveles del juego.

En el análisis de los estudios de caso, tendré en cuenta varias técnicas que se han aplicado con el fin de intentar la producción de reformas mediante condicionamientos. Se esbozarán las posiciones iniciales, las discusiones referidas a ellas (cuando se ha contado con los datos), y los análisis de resultados. Sin embargo, igualmente importante será el análisis de cómo los BDM han intentado reducir la necesidad de utilizar condicionamientos para presionar a los Gobiernos, mediante diferentes modalidades de cooperación técnica y diálogo sobre políticas.

### *Cooperación técnica, aprendizaje y poder*

Los BDM y los donantes bilaterales hacen amplio uso de la cooperación técnica, la que se orienta a llevar conocimiento e ideas sobre políticas que son pertinentes para un proyecto específico. Aunque es fácil señalar las ideas sobre políticas que han estado circulando en las IFI, y que fueron adoptadas como políticas por los PMPP, hay varios problemas para establecer una relación entre los dos. Como Goldstein y Keohane lo advierten: "Las ideas siempre están presentes en las discusiones sobre políticas, ya que ellas son una condición para un discurso razonado. Pero si las ideas disponibles son muchas, los analistas no deben asumir que la sola propiedad intrínseca de una idea explica su escogencia por parte de los formuladores de políticas" (Goldstein y Keohane, 1993, pág. 11). El problema se agrava por el hecho de que la cooperación técnica con frecuencia va detrás de programas de préstamo que también incluyen condicionamientos. Así, puede ser difícil distinguir los cambios de política que corresponden a condicionamientos, de los cambios que

pueden ser rastreados hasta su origen por transferencia de conocimiento. Un problema adicional por tener en cuenta es que los formuladores locales de políticas pueden influir en la escogencia de los consultores y/o en la conducción de su trabajo. A su vez, puede ser que el consultor dependa de los mismos formuladores de políticas para obtener nuevos contratos en el futuro y, por consiguiente, lo que principalmente les dé sea lo que ellos quieren (Gaspar, 1999).

Independientemente de esto, no podemos excluir que las IFI pueden actuar como “profesores” y contribuir al cambio de políticas, cambiando las creencias que los formuladores de ellas tienen sobre lo que es una política apropiada (Finnemore, 1996). Pero si nosotros podemos concluir que las IFI, mediante la difusión del conocimiento, han influido en la formulación de políticas, ¿hasta qué punto podemos describir esto como una forma de ejercicio del poder? La justificación general para la cooperación técnica es que el conocimiento que se transfiere se basa en la mejor investigación disponible. Los BDM son considerados como particularmente idóneos para la tarea de difundir conocimientos, debido a su reputación moral como instituciones asignadas para las tareas de promover el bien común, y a su legitimidad como “instituciones desinteresadas”, con muy reconocidos departamentos de investigación (Gilbert y Vides, 2000, pág. 29).

Esta visión presupone que se puede juzgar el conocimiento según algún criterio objetivo. Hay por lo menos dos argumentos para rechazar este punto de vista. Uno es que la práctica científica no se basa en criterios neutrales, sino en estructuras de conocimiento sostenidas por sistemas de creencias que deciden lo que se considerará conocimiento, qué tipo de conocimiento debe ser producido, y cómo va a ser almacenado (Strange, 1988). El otro es el argumento neogramsciano que relaciona directamente con esta estructura de conocimiento con las estructuras capitalistas<sup>4</sup>. El argumento es que las estructuras capitalistas no solo influyen en el tipo de conocimiento que se produce, sino que ellas crean, en un nivel más profundo, las categorías por medio de las cuales experimentamos el mundo, y, en consecuencia, también inducen las preguntas sobre las que nos interesamos en obtener conocimiento (Gill, 2000). Las organizaciones internacionales ejercen poder mediante la clasificación y organización de la información y el conocimiento, establecen significados por intermedio de la asignación de nombres o rotulaciones, y establecen límites para la acción aceptable (Barnett y Finnemore, 1999). Subyacente a estas afirmaciones se encuentra un concepto de poder, definido como la facultad de dar forma a los deseos e intereses de las personas “influyendo, modelando y determinando [sus] mayores necesidades” (Lukes, 1974, pág. 23).

Sin embargo, por debajo de esta noción se encuentra un modelo de aprendizaje que describe al proceso de difusión y uso del conocimiento como la implicación de la transferencia de un conjunto de conocimiento de una unidad individual o social a otra. Una visión alternativa es que el aprendizaje no puede entenderse como el traslado de conocimiento, sino como traducción, un proceso en el cual cada uno en la cadena de transferencia da forma al conocimiento conforme a sus diferentes proyectos (Latour, 1986). El aprendizaje es la creación conjunta de conocimiento por los difusores y los usuarios.

Esta forma de entender el aprendizaje tiene una doble implicación en la comprensión de la influencia de las IFI en las políticas locales. En primer lugar, si aprendizaje no significa la transferencia de alguna particular política, sino la creación de nuevas formas, entonces debemos enfocarnos en lo que ocurre en el proceso de interacción entre los representantes de BDM y los representantes de PMPP. En este proceso se pueden crear nuevas ideas sobre las políticas, como híbridos entre aquellas de los representantes de los BDM y aquellas de los representantes de los BMC. Esto también lleva a una comprensión diferente de las respuestas a la presión externa. Las posibles formas de reacción no se limitan a la adopción de una política o a la resistencia a ella. También incluye la adaptación de las propuestas de política para acomodarlas al propio proyecto político o ideas del país. En segundo lugar, si el poder no consiste solo en la facultad para hacer que algunos hagan algo que de otra manera no habrían hecho, o para dar forma a sus ideas e intereses, sino, también, “la facultad de hacer que otros lleven a cabo o asuman la voluntad de uno”, entonces no podemos poner como límites de nuestro análisis la firma de un acuerdo y la adopción de las nuevas políticas. Tenemos que incluir un análisis de la capacidad para integrar una nueva política en un proyecto político con el potencial de llevar adelante los propósitos e ideas inherentes en las políticas. En consecuencia, tenemos que incluir una tercera manera en que los BDM pueden influir en la agenda política local: esto es, mediante el apoyo a los actores que promueven un cierto proyecto político.

### *El poder de asociación y el apoyo a los actores locales*

Si bien en los informes bancarios anuales se pueden encontrar datos generales sobre los préstamos basados en políticas y sobre la cooperación técnica, no se encontrará una columna que indique el monto de los fondos que se reservan para el apoyo a los actores y los proyectos políticos. Sin

embargo, mediante, por ejemplo, la selección de socios para la cooperación en cuanto a la aplicación de los préstamos y de la cooperación técnica, los BDM pueden contribuir a crear actores que pueden llevar a cabo o asumir las resoluciones de las IFI.

La consideración de un rol de las IFI en cuanto a condicionamientos de política significa que éstas pueden cambiar los cálculos sobre costos y beneficios de políticas específicas. El argumento de que las IFI pueden enseñar en materia de políticas quiere decir que ellas también pueden cambiar las ideas y los intereses. Y, además, el enfoque en su poder asociativo significa que ellas pueden influir en quienes son los actores. Estos tres distintos argumentos se ilustran en la Tabla 2.2.

**Tabla 2.2 Fuentes de influencia de las IFI en las políticas locales**

Medios	Medio de uso del poder	Resultado
<b>Condicionamiento de políticas</b>	Relacional/dinero	Cambio de cálculos de actores/estrategias
<b>Cooperación técnica</b>	Ideacional/conocimiento	Cambio de ideas de actores
<b>Apoyo institucional</b>	Asociatividad/dinero	Creación de nuevos actores

Una explicación razonada para este tipo de apoyos se encuentra muy bien captada en el estudio de Kathryn Sikkink sobre el ascenso del desarrollismo en Brasil y Argentina. Ella sostiene que los planteamientos internacionales solo pueden lograr un impacto duradero en las políticas cuando se convierten en parte integrante de las instituciones locales (Sikkink, 1991). Esto significa que algunos de los actores locales deben adoptarlos, y que ellos deben convertirse en parte del discurso institucional de un Estado en particular o de una entidad privada. No obstante, esto también debería llevar a la conveniencia para los BDM de apoyar la creación de aquellas instituciones que pueden llevar adelante un planteamiento o punto de vista particular.

Un apoyo de esta clase puede ocurrir de modo consciente y planeado, o puede ser un efecto secundario, por ejemplo, de la utilización de una determinada institución de servicios de cooperación técnica o de implementación de proyectos. Aunque la institución de que se trate puede estar

encargada de un proyecto diferente, es frecuente que grandes sumas de dinero sean canalizadas por medio de esa institución, y, en consecuencia, se podría convertir en un actor independiente. De esta manera, en muchos países en vías de desarrollo, grupos de pensamiento, organizaciones del sector privado, y específicas e individuales ramas “tecnocráticas” de los Gobiernos se han convertido en importantes actores políticos y en notables proponentes de políticas orientadas hacia el mercado.

El poder de las IFI para matricular grupos locales en sus propios proyectos políticos las convierte en actores políticos. Sin embargo, ellas entran en juegos políticos que son muy diferentes entre los distintos países. En lo que sigue, bosquejaré las dimensiones más importantes en las que ellas difieren.

## **PRIVATIZACIÓN, PODER Y LEGITIMIDAD**

A diferencia de la literatura a la que nos referimos en el Capítulo 1 —la que se enfocaba en los grupos de interés, en las coaliciones y en las instituciones—, esta sección toma como punto de partida las élites, las que se definen como “aquellas posiciones en la sociedad que se encuentran en la cúspide de las estructuras sociales fundamentales, es decir, las más altas posiciones en la economía, el Gobierno, lo militar, la política, la religión, las organizaciones de masas, la educación y las profesiones” (Lipset y Solari, 1967, p. vii). La razón del por qué consideramos que esta es una forma adecuada de análisis, es que algunos de los asuntos que involucran al Estado están tan débilmente institucionalizados, que grupos políticos de interés y procesos políticos institucionalmente definidos no se pueden dar por sentados. Una clave para entender los procesos de privatización es la competencia entre las élites y cómo es que ellas se vinculan al público en general. En gran medida, la competencia entre las élites se determina según el grado de autonomía del Estado, y los vínculos entre las élites y los ciudadanos pueden ser caracterizados según diferentes formas de dominación y legitimidad.

### **La autonomía del Estado**

Una primera dimensión es la autonomía estatal con respecto a las élites societarias. Un requisito previo de la autonomía del Estado es la centralización de poder. Un Estado que ha obtenido éxito en la centralización del poder, ha superado la resistencia de las élites no estatales y no necesita comprometerse en la política de sobrevivir día con día (Migdal 1988); más bien, puede concentrarse en la dedicación a otros proyectos

políticos. Un indicador de la centralización del poder es la capacidad del Estado para obtener recursos, principalmente mediante la imposición de contribuciones a la ciudadanía (Hobson, 1997; Moore, 1998). Un Estado que las ha ingeniado para centralizar el poder no es necesariamente un Estado centralizado en el sentido de que el Ejecutivo o el Presidente es el más fuerte respecto a las otras entidades estatales. Se trata, más bien, de la capacidad del Estado para penetrar el territorio donde se supone que gobierna, y para tomar e implementar decisiones (Mann, 1993). En ese proceso de penetración, las empresas estatales jugaban cierto rol al hacer visible al Estado para la población.

En los Estados que han actuado para centralizar el poder, las instituciones estatales se desarrollan, en el tiempo, según su propia dinámica, y no solo como expresiones de las fuerzas sociales que les subyacen. Este es uno de los principales argumentos de los sociólogos históricos weberianos (Evans *et al.*, 1985; Evans, 1995; Weiss y Hobson, 1995). Un objetivo principal de la literatura sociológica histórica ha sido el de distinguir las particulares características institucionales de los Estados que sostienen que fomentan el crecimiento económico y el desarrollo. Una característica principal de tales Estados, y que se enfatiza en la literatura, es su autonomía de las fuerzas sociales, asegurando un grado de despolitización en la toma de decisiones económicas. Se argumenta que esto se ha logrado por medio de una diferenciación no explícita entre reinar y gobernar: los políticos fijaban objetivos muy generales, los que eran implementados por los burócratas bajo protección contra la presión externa de los políticos (Johnson, 1987). De esta manera, el Estado ha podido producir procesos de transformación económica, incluso allí donde los intereses privados eran hostiles a ellos (Weiss, 1998). Un factor importante que vino a reforzar la autonomía con respecto a los actores estatales fue el desarrollo de una burocracia de tipo weberiano, caracterizada por el reclutamiento de personal por selección meritocrática y premios de carrera a largo plazo. Esto creó una coherencia corporativa y un *esprit de corp* que afianzaba la autonomía de la burocracia con respecto a las fuerzas sociales (Evans, 1995). Cuando el Estado ha ganado autonomía de esa manera, podemos distinguir entre el Gobierno, el que será sensible a los cambiantes vientos políticos, y el aparato estatal, el que asegura un alto grado de estabilidad y continuidad.

No obstante, esto también significa que las diferentes instituciones estatales pueden convertirse en actores sociales distintos de los Gobiernos. Aunque su formal influencia en cuanto a las políticas estaría canalizada por intermedio del Gobierno, ellas podrían tener un gran impacto sobre

las políticas mediante, por ejemplo, el establecimiento de agendas y la creación de alianzas. En aquellos Estados que se apoyan en una centralización del poder, es más probable que los aparatos estatales autónomos surjan como actores sociales, y que las propuestas de privatización y liberalización reflejen sus intereses y propósitos.

En los Estados que han ganado poca autonomía, es más probable que los ímpetus de reforma provengan de las élites no estatales. En la mayoría de los Estados actuales, las élites no estatales, donde se concentra una gran dosis de poder, son grupos relacionados con los negocios. Estos pueden actuar como un constituyente poderoso de grupos políticos diferentes. Sin embargo, en algunos Estados hay tal falta de equilibrio de poder entre estas élites del sector privado y el Estado que podríamos hablar de una “captura del Estado”. Hellman y Kaufman (2001) definen la captura del Estado como: “los esfuerzos que las empresas hacen para dar forma a las leyes, las políticas y las regulaciones del Estado en su propio provecho, por medio de la oferta de ilícitas ganancias privadas para los funcionarios públicos (2001, pág. 1). Afirmaría que la captura del Estado también puede ocurrir cuando no nos referimos a corrupción directa. Por lo demás, los grupos del sector privado pueden utilizar una variedad de prácticas que van más allá del solo soborno. No obstante, el concepto de captura del Estado es acertado para describir el grado e intensidad de la infiltración de políticas y funciones corporativas por parte de los intereses y negocios privados (Bach, 2003). Como tal, representa lo contrario de la autonomía estatal.

### **La legitimidad del estado, de la élite y del régimen**

Una segunda dimensión principal es si la autoridad del Estado se sustenta en la imposición o en alguna forma de legitimidad. Un Estado que se ha *gerenciado* para centralizar el poder no es necesariamente un Estado coercitivo. Al contrario, la centralización del poder puede reducir la necesidad de la coerción, en tanto haya logrado superar la resistencia interna. En estos casos, más bien, el Estado se encuentra fundado en alguna forma de legitimidad. La dominación sustentada en la legitimidad puede asumir, según los tipos ideales de Weber, tres diferentes formas: la dominación “legal-razional”, basada en la ley impersonal, “la dominación tradicional”, basada en la creencia en el carácter sagrado de tradiciones inmemoriales, o, “la dominación carismática”, basada en el prestigio de una persona, debido a sus extraordinarias cualidades (Weber, 1971).

Si bien la mayoría de la literatura acerca de la privatización y la reforma del Estado se basa en el supuesto de que el Estado goza de una legitimidad legal-racional, se ha encontrado que un híbrido entre esta y una cierta forma de legitimidad tradicional; esto es, el patrimonialismo, es más apropiado para describir los Estados africanos posteriores a la descolonización y algunos Estados latinoamericanos<sup>5</sup>. Este “neopatrimonialismo” se caracteriza por la centralización del poder en manos del gobernante, el que busca reducir la autonomía de sus seguidores, creando lazos de lealtad y dependencia, comúnmente mediante complejos vínculos del tipo “patrón-cliente”. Durante el proceso, y dentro del Gobierno, los intereses públicos y privados y los propósitos son confusos. En América Latina, las raíces de la autoridad patrimonial se pueden encontrar en las tradiciones de caudillismo o del “Gobierno de hombre fuerte”. Sin embargo, el caudillismo también tiene elementos de dominación carismática, cuando una gran cantidad de poder se concentra en la figura del Presidente, y su autoridad se fundamenta en su carisma e imagen de líder fuerte y capaz. El Gobierno carismático en el contexto latinoamericano se analiza más adelante bajo la forma de populismo. Este se basa en la superior visión y capacidad del gobernante para tomar decisiones fundadas en un conocimiento divino. La fuente de legitimidad es el eterno –el que trasciende la política cotidiana–, el notable, el mágico (Taussig, 1997). Aunque el populismo también se apoya en las prácticas del clientelismo –característica del neopatrimonialismo–, un elemento importante de aquel es que “un individuo carismático gana y ejerce poder manteniendo contacto directo, sin intermediación, con una considerablemente desorganizada masa de seguidores” (Weyland, 2001, pág. 5).

Sin embargo, los conceptos weberianos solo proporcionan la primera toma sobre el tema de la legitimidad. Weber habla sobre la legitimidad de un “orden” o régimen. Él no especifica cuán permanente o abarcador es este orden. En otras palabras, no distingue entre la legitimidad de un Estado, el régimen que lo gobierna, y los grupos que lo dominan. Uno podría fácilmente imaginar una situación en la que el Estado se mantiene como legítimo, mientras que un régimen específico no (democrático, autoritario, etc.). Es más, uno podría imaginar un régimen (democrático, por ejemplo) que goza de legitimidad, mientras que los específicos grupos de la élite que lo dominan, no.

Para distinguir entre estos niveles de legitimidad, es necesario incorporar dos conceptos adicionales acerca de la legitimidad. El primero es el de legitimidad democrática. Esta última es claramente compatible con una dominación legal-racional, pero mientras el principal criterio de domina-



ción legal-racional y de legitimidad es el de una conducta conforme con el imperio de la ley, la participación es el principal criterio de legitimidad democrática. En otros términos, un Estado puede ser tenido como legítimo si se considera que es una expresión de la voluntad de la población.

La democracia es, en otras palabras, una manera de legitimar la dominación. Sin embargo, uno también puede hablar sobre la legitimidad de la democracia. La democracia formal no necesariamente goza de legitimidad democrática. Además, la participación no se traduce en influencia real si no contribuye a resolver lo que comúnmente se considera que son los problemas; y si nada hace para romper la dominación de las élites, la legitimidad de la democracia puede quedar amenazada. En otras palabras, aquí estamos hablando sobre consecuentes formas de legitimidad, las que podríamos denominar legitimidad en desarrollo (la legitimidad que se fundamenta en la solución de lo que normalmente se ve como problemas), y legitimidad distributiva (la legitimidad que se basa en contrarrestar las tendencias a la desigualdad y el elitismo).

La legitimidad de la democracia ante las reformas económicas impopulares, incapaces de cumplir con las promesas económicas, y ante el atrincheramiento de las élites, ha sido el centro de una vasta literatura. La compatibilidad entre el desarrollo capitalista, o desarrollo orientado por el mercado, y una democracia "real" ha sido muy cuestionado, y se ha invertido un gran esfuerzo en un intento de caracterizar las imperfectas democracias que surgen (O'Donnell, 1994; Boro, 1995; Oxhorn y Ducatzenzeiler, 1998; Oxhorn y Starr, 1999). Sin embargo, la conclusión que está emergiendo es que, aunque la democracia sea cuestionada, y aunque tenga muchas imperfecciones, se constituye, en general, como la forma de régimen más legítimo en América Latina. Y, más bien, lo que se amenaza es la legitimidad de las élites políticas. Al investigar sobre la influencia de los procesos de privatización en la legitimidad, es necesario tener en cuenta "el punto de partida"; es decir, cómo contribuyeron las empresas estatales a la legitimidad de la élite y del Estado, y, también, cómo es que los procesos de privatización han hecho para ello. Me referiré a esto en lo que sigue.

## **Empresas estatales, poder y legitimidad**

Aunque los opositores a las empresas de propiedad del Estado han sostenido que aquellas ineficientes contribuyeron en mucho a reducir la legitimidad de los Estados en América Latina, en realidad las empresas de telecomunicaciones estaban orientadas –y en verdad lo hacían– a contribuir al poder y legitimidad del Estado, objetivo al que se empeñaron de diferentes maneras.

En primer lugar, las empresas estatales han sido importantes en los procesos de centralización del poder. Para muchos líderes de los Estados débilmente centralizados, la obtención de control con respecto a la infraestructura era una forma importante de extender el alcance del Estado a las regiones del interior. La creación de empresas estatales se convirtió en un elemento del proceso dirigido a evidenciar la presencia del Estado en las vidas de los ciudadanos.

En segundo lugar, las empresas de telecomunicaciones formaban parte de los aparatos coercitivos de muchos Estados; en algunos casos, ellas estaban muy estrechamente relacionadas con la infraestructura de comunicación militar, y una de sus principales funciones era la vigilancia (Holden, 1999).

En tercer lugar, las ETE han afectado varias manifestaciones de la legitimidad del Estado. En los Estados con características neopatrimoniales, las ETE han servido como una fuente de empleo, en recompensa por apoyos políticos. Además, se concedían contratos a subcontratistas y proveedores de equipos, como pago por sus favorecimientos políticos. Otra práctica en que las ETE actuaban instrumentalmente consistía en establecer infraestructura en comunidades, con la expectativa explícita o implícita de obtener apoyo político. En suma, las empresas de propiedad estatal han estado entre los más importantes canales para el patrocinio político (Ikenberry, 1990). Sin embargo, las ETE también han sido importantes en la formación de la legitimidad carismática de un Estado, siendo expresiones del orgullo nacional. En América Latina, el establecimiento de empresas de telecomunicaciones estatales estuvo estrechamente relacionado con el nacionalismo y el antiimperialismo (Bulmer-Thomas, 1994, pp. 350-58), y, en algunos casos, las ETE emergieron como importantes símbolos nacionales. Las ETE también han contribuido a la distribución de recursos. El argumento generalmente aludido para la propiedad del Estado era que la fijación de precios en la empresa pública constituía, en los países en vías de desarrollo, un método de redistribución del ingreso más poderoso que los métodos más convencionales de la imposición de impuestos y que los gastos del Gobierno (Toye, 1993, pp. 78-82). El acceso universal a

los servicios, a un precio razonable, era, en este sentido, un propósito central para diversos Gobiernos, y allí donde tuvo éxito contribuyó a la legitimidad en desarrollo del Estado.

En resumen, en algunos casos, las ETE sí contribuyeron a la legitimidad del Estado. En otros casos, fueron principalmente vistas como beneficiando a una pequeña élite, y por consiguiente sin contribuir al mejoramiento de la legitimidad.

### **Privatización, autonomía estatal y legitimidad**

Las perspectivas sobre el Estado que se esbozaron más arriba tienen dos implicaciones principales para el estudio de procesos de privatización. Primeramente, la autonomía del Estado y su legitimidad influyen en la manera en que conceptualizamos la relación entre los actores estatales y los no estatales, y, de este modo, en el cómo enfocamos el estudio sobre el por qué privatizan los Estados. En aquellos Estados con algún grado de autonomía y de legitimidad legal-racional, puede ser pertinente estudiar, por ejemplo, la formación de grupos de interés o las características institucionales (facultades de veto) para poder entender la propensión a introducir reformas neoliberales (como se hace en la literatura sobre economía política de la reforma, referida en el Capítulo 1). Sin embargo, en otros Estados, las élites económicas, militares u otras pueden haber capturado al Estado hasta un grado tal, que no tiene mucho sentido considerarlo como un árbitro neutral entre grupos de interés que compiten. Por otra parte, en los Estados con características neopatrimoniales, por ejemplo, se podría lograr más con el estudio de las redes interpersonales, incluyendo las relaciones familiares y las relaciones empresariales, que lo que se podría obtener estudiando las características institucionales, si lo que se quiere es entender las imposiciones que son pertinentes y los recursos disponibles a los formuladores de políticas. Cuando se trata de sistemas fundados en la dominación carismática, deberíamos concentrarnos, en primer lugar, en las ideas del líder. En resumen, no podemos utilizar las mismas lentes para estudiar todos los Estados. En el análisis que sigue, se pone una principal atención en la relación entre las diferentes élites, particularmente entre las élites del Estado y las élites económicas (sector privado). No obstante que su relación y modalidad de interacciones varía según sean los casos.

En segundo lugar, la capacidad que los formuladores de políticas tienen para fortalecer el Estado y crear nuevos fundamentos de legitimidad mediante el proceso de privatización, es de crucial importancia en la comprensión de la reacción del público a los procesos. Los formuladores de políticas no tienen similares puntos de partida para hacer tal cosa.

Por ejemplo, en los Estados patrimoniales, débilmente centralizados, los formuladores de políticas deben enfrentarse con imposiciones muy diferentes a las de otros Estados. Hay, en otras palabras, una cierta dependencia de la vía. Sin embargo, y como en cada aspecto de la vida, la acción humana es restringida por las estructuras, pero también tiene la capacidad para superar las imposiciones estructurales. Los procesos de privatización y la reforma reguladora pueden fortalecer la legitimidad de las élites, si ambas experiencias se conducen de un modo tal que mejoran el bienestar de la gente e incrementan la distribución de los beneficios; pero tales experiencias también pueden debilitar esa legitimidad si provocan el efecto opuesto. Los estudios de caso que siguen se orientan a arrojar luz sobre cómo se desenvuelven los procesos en los tres países en estudio, quiénes los han influido, y cómo fortalecieron o debilitaron la facultad del Estado para actuar independientemente de las concentradas élites del sector privado.

## NOTAS

1. Esto incluye la digitalización, las redes de fibra óptica, el desarrollo de la tecnología celular, la tecnología de circuitos integrados y la tecnología satelital (Arbak, 1997).
2. Para un buen análisis acerca de diferentes conceptos sobre regulación, véase Jordana y Levi Faur (2004b).
3. Actualmente, está ganando popularidad una modalidad más descentralizada de relación, donde los precios de interconexión se determinan gracias a la negociación entre las partes, y no por la agencia reguladora. Esta forma de regulación puede reducir el conflicto entre la libertad y la competencia, porque limita la facultad del regulador para tomar decisiones que reducen la rentabilidad del sector privado (lo que a menudo se denomina "apropiación reptante de los activos") (Rufin y Romero, 2001).
4. El enfoque en las ideas tiene su raíz en la comprensión de Gramsci acerca de la superestructura, la que, a su modo de ver, gana un cierto grado de autonomía. Esto se relaciona con su visión del Estado, que no solo incluye al Gobierno y la burocracia, sino, también, a su apuntalamiento en la sociedad civil. El Estado es "el complejo completo de actividades prácticas y teóricas con las que la clase gobernante no solo justifica y mantiene su dominación, sino que se las arregla para ganar el consentimiento activo de aquéllos sobre los que gobierna (Gramsci, 1971, pág. 244). En los períodos de estabilidad relativa, las fuerzas dominantes llegan a conformar un bloque histórico con hegemonía en el modo de producción, apoyándose en un conjunto de ideas, las que representan: "la estructura de valores y comprensiones sobre la naturaleza del orden que penetra a todo un sistema de entidades estatales y no estatales" (Cox, 1992, pág. 151).
5. Véase Medard (1996) y Bratton y van de Walle (1997) sobre África, pero también Remmer (1989) sobre Chile, y Hartlyn (1998) sobre la República Dominicana.

### 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 concurre 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 impunto 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, Aviatega (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 Azurdia. 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 Azurdía 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 Azurdía 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



fuente 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 de 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 aplandadora 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 Vítores. El nuevo Gobierno militar de Mejía Vítores 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 Vítores, 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 demócratacristianos 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 demócratacristianos 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, Aviatega 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 adquiriera la convicción y el valor para defenderla” (Ayau Cordón, 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 Lenin 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". Esta 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. Él 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 del 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 Ibargüen, 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%).

## IV

### COSTA RICA: LA DEFENSA DEL ESTADO DE BIENESTAR

**E**l caso de Costa Rica contrasta enormemente con el caso guatemalteco. En el inicio del nuevo milenio, Costa Rica podría ser considerada el último refugio de las empresas de propiedad estatal en América Latina. Su empresa de electricidad y telecomunicaciones, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) todavía era (en 2005) una empresa del Estado, y al sector privado solo le estaba permitido participar en aspectos marginales de la empresa. Eso no significa que el Gobierno y las élites del sector privado no hubieran intentado privatizarla. Antes bien, tanto la oposición pública como las estrategias de los sindicatos han contribuido al rechazo de los intentos de privatización.

Este capítulo narra la historia del ascenso del ICE como una pieza fundamental en el proyecto de crecimiento y bienestar liderado por el Estado en Costa Rica. Pero también cuenta la historia de los forcejeos políticos entre la presidencia y las instituciones autónomas en los que el ICE vino a desempeñar una parte importante. Así, mientras que en Guatemala las IFI se introdujeron en una situación en la que el Gobierno intentaba recuperar el control frente a un fuerte sector privado (y viceversa), en Costa Rica era la administración del ICE la que procuraba recobrar autonomía en relación con el Gobierno.

A pesar del hecho de que Costa Rica encaraba un serio problema de deuda y de que estaba bajo la intensa presión de las IFI en cuanto a reducir el gasto estatal, la influencia de estas fue significativamente refrenada por la dinámica de la situación política interna. Eventualmente, fueron las “nuevas ideas de gestión pública” en la dirección del ICE las que sentaron las bases para las propuestas sobre telecomunicaciones que se combinaron

en el denominado “Combo ICE”; una propuesta consistía en reformar la institución y permitir la participación del capital privado. Esta propuesta provocó una seria conmoción pública en Costa Rica en marzo del 2000, dejando una persona muerta y muchos heridos y arrestados. El Gobierno tuvo que retirar la propuesta, y después de nuevas discusiones se logró un consenso sobre la necesidad de fortalecer al ICE y concederle una mayor autonomía; pero ningún consenso se obtuvo acerca de la participación del sector privado.

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

### **Infraestructura y desarrollo del Estado desde el Régimen Liberal a la Década de Reformas (1870-1941)**

El punto de partida en Costa Rica —lo mismo que en Guatemala— fue la victoria de los liberales ante los conservadores en las desenfrenadas guerras civiles del siglo XIX. El equivalente costarricense a Barrios en Guatemala fue Tomás Guardia, quien en 1870 emprendió un exitoso golpe, y asumió poderes dictatoriales durante 12 años. Bajo el General Guardia, el sector público se expandió, se incrementó la capacidad para captar ingresos, y se mejoró la infraestructura nacional. No obstante, el Estado nunca penetró las áreas rurales o las ciudades en la misma medida en que el más militarizado Estado guatemalteco sí lo hizo (Yashar, 1997; Ferraro Castro, 1998).

Desde mediados del siglo XIX, el café se desarrolló como el cultivo predominante de Costa Rica. Hay un significativo debate acerca de las consecuencias de la introducción del café. Una versión de la historia es que la Costa Rica precafetalera era una democracia rural, con pequeñas granjas trabajadas por sus campesinos propietarios. El ascenso de la producción de café transformó el modelo tradicional de pequeña tenencia en la agricultura costarricense, y llevó al predominio de las grandes propiedades, la distribución desigual de la tierra, y al aumento de un proletariado sin tierras (Facio, 1978; Seligson, 1980). Esto allanó el camino para el desarrollo de una clase que derivó su poder social de la propiedad de la tierra, lo que a su vez estableció el Estado liberal. Los revisionistas sostienen que la introducción del café promovió una mayor equidad en la tenencia de la tierra y en los salarios que lo que los historiadores tradicionales habían atribuido a la era precafetalera (Gudmundson, 1986; Samper,

1990). Además, considerando que el desarrollo de un mercado del café en Costa Rica precedió a las reformas liberales, los liberales reforzaron el predominio de una ya establecida economía política basada en el café, por intermedio de un significativo rol del Estado (Yashar, 1997). De este modo, una interpretación enfocada en estructuras económicas basadas en clases no puede explicar el relativamente no opresivo Estado de Costa Rica. Más bien era al revés: los liberales estimularon la producción de café, lo que aseguraba una distribución más justa de la tierra.

Independientemente de quién está en lo correcto en esto, hay pocas dudas de que a finales del siglo XIX la distribución de la tierra en Costa Rica era significativamente más equitativa que en los países vecinos. Costa Rica tenía campesinos propietarios de pequeñas porciones de tierra al mismo tiempo que grandes haciendas, pero, lo más importante, las élites no derivaron su poder económico, político y social únicamente del control de la tierra, sino, también, del control del procesamiento del café, el crédito y el comercio (Armeringer, 1982; Yashar, 1997). Esto se ha convertido en una cuestión esencial para la explicación del excepcionalismo de los costarricenses. La oligarquía costarricense fue menos dependiente de una mano de obra barata. De ahí que, en consecuencia, no tuviera que depender de un Estado coercitivo en las zonas rurales para establecer las bases para la acumulación de capital (Flora y Torres-Rivas, 1989; Stone, 1990). Más bien, dependía primariamente del Estado para regular el mercado (Yashar, 1997). Pero esto no evitó los conflictos entre los granjeros de pequeñas propiedades y la élite. Sin embargo, sí hizo a la élite menos recurrente al aparato militar para reprimir a la clase trabajadora como lo había sido en los países vecinos, lo que a su vez hizo posible su abolición en 1948.

El otro lado de la historia fue el temprano desarrollo de un sistema político que, aunque estaba lejos de ser igualitario, tenía una cierta capacidad para incorporar los intereses competitivos de la élite. El período posterior a la dictadura de Guardia se suele caracterizar como de política oligárquica, similar a la de los años 20 en Guatemala. Los partidos políticos surgieron en 1889, pero ellos fueron principalmente organizaciones temporales creadas para movilizar apoyo electoral alrededor de algún candidato de la dominante clase agroexportadora. El Partido Republicano, que representaba a los agricultores del café, a los importadores comerciales y los banqueros privados, mantuvo el poder durante 50 años después de su fundación. Descontando la corta dictadura de los hermanos Tinoco (1917-19), hubo elecciones periódicas, las que fueron evidentemente fraudulentas, y usualmente seguidas por rebeliones y tentativas golpistas (Lehoucq, 1996).

Sin embargo, las élites privadas no solo conservaron sus propios intereses, sino que también establecieron instituciones orientadas al crecimiento económico y el bienestar general. Aunque las reformas sociales se suelen acreditar a los Gobiernos socialdemócratas y socialcristianos de los años 40 y 50, varias de ellas se establecieron en el período liberal (Ferraro Castro, 1998). Los liberales también establecieron el control de la electricidad por el Estado, en oposición a los intereses de los EE. UU.

Hacia el final de los años 20, afloró la oposición contra el predominio de compañías estadounidenses en la producción de electricidad y en la producción bananera de la costa atlántica. Tal oposición se representó en la Asamblea Legislativa por medio del recientemente formado Partido Reformista, pero estuvo primariamente infuado por la Liga Cívica, un grupo intelectual vinculado al movimiento regional contra la dominación de EE.UU., liderado por el peruano Víctor Raúl Haya de la Torre. Como resultado de esto, en 1928 se estableció una nueva institución autónoma (IA), el Servicio Nacional de Electricidad (SNE), organismo al que se le dio la autoridad para explotar las fuentes de energía, entregar concesiones y supervisar su utilización (Araya Soto, 1988).

En resumen, el Estado costarricense estaba sustentado en una débil élite de agroexportadores, sin necesidad de un aparato militar para controlar a los obreros. Esto dio lugar a una gran centralización de poder en el Estado, así como el surgimiento de una oligarquía liberal con un proyecto destinado también a promover el bienestar y el desarrollo. Así, Franklin (1998, pág. 76) concluye:

Los partidos oligárquicos costarricenses no encajaban fácilmente en la común figura de un grupo clasista que solo busca proteger y promover su propia riqueza e intereses. Ellos también establecieron instituciones estatales orientadas al desarrollo y el bienestar. Y la apertura democrática dio lugar a movimientos que se oponían a la excesiva influencia internacional, y que absorbían ideas del extranjero. Sin embargo, los partidos tradicionales no estaban preparados para ceder el control del sistema político a los nuevos grupos.

De ahí que el principal cambio no vino sino hasta la elección presidencial de 1941, en la que, con una aplastante victoria, puso al Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, del Partido Republicano, en la presidencia (con 85% de los votos).



### **La década de reforma (1941-1948)**

Calderón Guardia fue escogido a dedo por su predecesor León Cortés, que lo vio como un candidato que podría continuar las tradiciones de la oligarquía —y en muchos aspectos de la administración estatal él lo hizo—. Mantuvo el sistema de pagos por servicios políticos y adquirió fama por la concesión de contratos públicos a sus amigos y partidarios. Además, promovió la producción y exportaciones de café, al eliminar los impuestos municipales y nacionales a esta, lo que condujo a una grave crisis fiscal.

Sin embargo, él también introdujo reformas sociales. En 1941, la administración promulgó una ley de seguridad social diseñada para cubrir los costos incurridos por enfermedad, maternidad, vejez y muerte, de todos los trabajadores con ingresos inferiores a un cierto monto. Con esta legislación, Calderón perturbó aún más a la oligarquía, la que ya había reaccionado negativamente a su conducción, debido a su fracaso para hacer elegir al hijo de Cortés, Otto, como Presidente del Congreso. Más tarde, Calderón estableció dos IA adicionales: la Caja Costarricense de Seguro Social y la Universidad de Costa Rica, la que había estado cerrada desde 1888 y que ahora se abría como una institución estatal independiente.

Desprovisto del respaldo de la élite, Calderón recurrió al Partido Comunista en busca de apoyo para sus políticas, y en 1943 firmó un formal acuerdo con el líder de ese partido, Manuel Mora. Con mucha frecuencia, esta alianza ha sido considerada como una clave para entender el posterior desarrollo de la democracia en Costa Rica. Sin embargo, esta estaba lejos de ser la única en una América Latina en tiempos de guerra, cuando el antifascismo adquirió prioridad, temporalmente, sobre la agenda laboral local (Yashar, 1997; Franklin, 1998).

En las elecciones de 1945, realizadas en un ambiente de malestar y acusaciones de fraude, el triunfo fue del candidato del Partido Republicano, Teodoro Picado. Él continuó algunas de las políticas sociales de Calderón, pero su elección debilitó la alianza con los comunistas. También había una creciente oposición contra la alianza Calderón/Picado-Iglesia-comunistas.

Por aquel tiempo, José Figueres Ferrer, empresario independiente y pensador social, ya había formado el Partido Acción Democrática. Junto con el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales (el “Centro”) —grupo de estudio formado en la recién reabierta Universidad

de Costa Rica y con participación de la Liga Civil— Figueres fundó ahora el Partido Socialdemócrata, con una plataforma anticomunista, desarrollista y reformista. En su oposición contra la supuesta corrupción y fraude del Gobierno, el editor y conservador ex diputado Otilio Ulate se unió a él.

En el período 1945-48, el Gobierno siguió enfrentando problemas políticos y económicos. En la preparación de las elecciones de 1948, Ulate, del Partido Democrático, y Figueres se unieron para oponerse a Calderón que buscaba la reelección. Ulate era el candidato presidencial mientras que Figueres fue designado como su “jefe de acción” (Longley, 1997). Las elecciones de 1948 acabaron en el caos y en una falta de claridad sobre los resultados de la votación. El 12 de marzo, Figueres emprendió la “guerra de liberación nacional”, con la ayuda de fuerzas de la Legión Caribe.<sup>1</sup>

La guerra costó entre 1.000 y 1.300 vidas, y terminó el 19 de abril con una victoria de la unión opositora. Una junta revolucionaria, encabezada por Figueres, asumió el poder el 8 de mayo de 1948, y declaró la fundación de la “Segunda República”. Durante los 16 meses de período de la junta, el poder político y económico de la vieja élite fue desafiado. La junta envió al exilio a los antiguos líderes oligárquicos y proscribió al Partido Comunista. Y lo más importante, introdujo un conjunto de reformas que desafiaron los poderes económicos de la élite.

Durante el período de la junta, se constituyeron dos IA: el ICE y la Oficina del Café. A esta última le correspondería la regulación de los precios del café y de los créditos para los pequeños productores de café, mientras que al ICE se le entregó el monopolio para la generación y suministro de electricidad. El Decreto N.º 449 del 8 de abril de 1949, que estableció al ICE, consignó que la principal responsabilidad del ICE era asegurar la disponibilidad de energía eléctrica como un medio para fortalecer la economía nacional y el bienestar de los costarricenses. Con el fin de reforzar su autonomía de los políticos, al ICE se le confirió una completa independencia del Poder Ejecutivo, y debería ser “dirigido exclusivamente por su Junta Directiva” (Art. 8). La junta se conformaría con representantes del sector privado, de la escuela de Ingeniería y de varias otras organizaciones de la sociedad civil. Más tarde, el ICE recibió la autoridad para entrar en cualquier modalidad de contrato que le permitiera realizar las compras necesarias, las ventas, y otros, y quedó exento de cualquier impuesto presente y futuro.

De este modo, la intervención estatal en la economía fue, desde el comienzo, parte del proyecto político de los figueristas, el que apuntaba a la modernización de la economía costarricense, pero que también se orientaba a mantener a raya a las élites tradicionales. Sin embargo, al mismo tiempo, la intervención estatal estaba sólidamente fundada en la cultura política costarricense, aún antes del establecimiento del proyecto de desarrollo de los años 50 y 60. Por eso es que la mayoría de autores costarricenses ven al desarrollo de instituciones estatales en el período posterior a la guerra civil del 48, como una continuación de las tradiciones nacionales, en vez de un rompimiento de ellas (Ferraro Castro, 1998; Masís Iverson, 1999). Volio Guardia *et al.* sostienen que las ideas que se discutieron a finales del siglo XIX y a comienzos del XX “nos enseñan claramente una doctrina muy costarricense sobre esta materia: no prescribe la intervención del Estado como una receta, pero la permite cuando razones especiales para el bien de la sociedad la hacen necesaria, de manera temporal o permanente” (Volio Guardia *et al.*, n.d., pág. 19). Sin embargo, en las décadas siguientes, el proyecto político en el que habían encajado las instituciones estatales, cambió, y lo mismo ocurrió con las condiciones para su operación.

### **Las telecomunicaciones y el “Estado desarrollista”**

El desarrollo del Estado costarricense de posguerra puede dividirse en tres períodos, en los que se definen diferentes modalidades de implicación estatal: “el Estado desarrollista” (1949-65), el “Estado paternalista” (1965-75), y el “Estado empresario” (entre 1975 y comienzos de los 80) (Villasuso, 1992).

La primera fase se caracterizó por el establecimiento de una serie de nuevas instituciones autónomas y el involucramiento del Estado en el desarrollo de infraestructura física, como una base para el desarrollo. La Constitución de la Segunda República se creó por una Asamblea Constituyente en 1948. Ésta le asignó un significativo papel a las IA, garantizándoles, constitucionalmente, un alto grado de autonomía con respecto a *los poderes ejecutivos*.<sup>2</sup>

Otilio Ulate asumió el poder en 1949, conforme al acuerdo hecho con Figueres después de la guerra, pero mucha de la estrategia económica ya estaba emplazada en la nueva Constitución. Ulate también continuó con algunos de los programas sociales más populares de los dos reformadores en la década anterior (Longley, 1997, pág. 111).

En 1951, los Figueristas fundaron el Partido de Liberación Nacional (PLN, o, "Liberación") y emitieron una "Carta Fundamental", en la que se delineaban convicciones y planes para el futuro, los que Figueres puso en acción cuando retornó al poder después de su aplastante triunfo electoral en 1953. La estrategia del PLN fue, en parte, de producción nativa, y, en otra parte, inspirada por ideas externas, particularmente las de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Entre las partes "nutridas en casa" se encontraba un pronunciado énfasis en el desarrollo de fuentes nacionales de energía, mediante el establecimiento del ICE (Carballo Q., 1992).

La privilegiada posición que se le otorgó al ICE y a otras IA tenía su fundamento en los esfuerzos intelectuales del Centro ya mencionado. La ideología que se desarrolló en el Centro era una mezcla de varios segmentos de influencia externa.<sup>3</sup> Las ideas marxistas también se convirtieron en una fuente de inspiración, aunque el Centro era firmemente anticomunista (Solís, 1993).

Sin embargo, un principio fundamental era que se debía evitar la aplicación directa de soluciones "exóticas", ya que ello podría "conducir a una dictadura de derecha o de izquierda" (Franklin, 1998). Así las cosas, las ideas "extranjeras" fueron adaptadas en el Centro para ajustarlas a las realidades costarricenses. Una parte de tales realidades era la omnipresente posibilidad de control de la vida política por las viejas élites. La constitución le confirió al Estado la responsabilidad por el bienestar económico y social de toda la gente, aunque, al mismo tiempo, mediante una maquinaria de ejecución de las tareas (las IA) separada de la autoridad de quienes son los responsables de la formulación de las políticas globales y del desempeño del Gobierno (Armeringer, 1982, pág. 41). De este modo, la responsabilidad estatal por el bienestar de la población debería combinarse con la protección contra la politización de las instituciones ejecutoras. Por ejemplo, Rodrigo Facio sostuvo que la intención de las IA era: "Permitir la extensión administrativa del Estado en una época que requiere cada vez más la intervención de éste en lo económico y lo social, pero evitando que tal ampliación se traduzca en un acrecentamiento de la autoridad política del Poder Ejecutivo" (Citado en Masís Iverson, 1999, pág. 50).

Además, y como un medio para deslegitimizar la oposición de las élites tradicionales, para el Centro era importante presentar una imagen de democracia en Costa Rica como algo que había existido en un añorado pasado, pero que se había perdido debido a las corruptas élites oligárquicas que gobernaron el país en los inicios del siglo XX. Este "mito de la democracia rural" fue tanto para uso interno —donde ha sido un

importante fundamento para la cohesión social—, como para uso externo, en tanto “los funcionarios costarricenses cultivaron activamente su amistad con los EE. UU. y promovieron estratégicamente la imagen de un país pleno de felices y pacíficos campesinos” (Franklin, 1998, pág. 131). Este mito sirvió como un ingrediente importante en las estrategias de Figueres para ganar tiempo en la introducción de políticas desarrollistas, sin despertar sospechas, en EE. UU., de tener simpatías comunistas. Gudmundson concluye que esta imagen de la democracia costarricense es “una de las más atractivas y ampliamente difundidas mitologías nacionales de cualquier nación latinoamericana” (Gudmundson 1986, pág. 1).

Las IA ocuparon una parte importante en el nuevo discurso del Estado costarricense. Ellas se convirtieron en el símbolo del camino desde la democracia rural hacia la paz, el bienestar y la prosperidad. Como lo afirmó Figueres en un discurso a la Asociación Interamericana para la Democracia y la Libertad (IADF, según sus siglas en inglés):

Hay otro tipo de asociación que parece adaptarse mejor al desarrollo de América Latina: la autoridad autónoma. Esto es, una empresa de propiedad estatal que combina algunas de las ventajas de las corporaciones “privadas” con la protección del interés general. El éxito de las agencias autónomas depende, en gran medida, del método aplicado para designar a sus directores. Tales designaciones debieran ser lo menos políticas posible, y los cambios deberían hacerse gradualmente, un hombre a la vez (José Figueres Ferrer, *Unity and Culture*, discurso ante la IADF, La Habana, 12 de mayo de 1950; Davis, 1963, pág. 469).

En el discurso sobre el Estado desarrollista de Costa Rica, el ICE era una piedra angular y se le otorgaron condiciones de funcionamiento muy favorables para cumplir su papel de desarrollo. Y no solo se le confirió al ICE una formal autonomía con respecto al ejecutivo, sino que también las relaciones informales entre el ICE y el Gobierno durante los primeros años aseguraron su independencia. Figueres mostró un interés personal por el confort del ICE. Como primer director de la Junta Directiva del ICE, Figueres designó a Alex Murray McNair, un cafetalero, pero, también, liberacionista,<sup>4</sup> y uno de los cercanos aliados de Figueres durante la revolución (De Witt, 1977). Figueres confiaba en el juicio de Murray, y le entregó la total responsabilidad por el desarrollo de la institución.

Después de un período presidencial de Gobierno de la oposición<sup>1\*</sup>, el PLN regresó a la presidencia en 1962, esta vez con el amigo más cercano de Figueres, Francisco Orlich. Aunque más conservador que su pre-

\* **Nota del Traductor:** Después del Gobierno de Figueres (1953-58), asumió Mario Echandi Jiménez (1958-62), del Partido Unión Nacional.

decesor, Orlich continuó las políticas desarrollistas, y entre sus logros principales se cuenta el desarrollo de un plan nacional de electrificación y telecomunicaciones (Armeringer, 1978, pág. 204). Uno de los medios para estimular esto fue la ampliación de posibilidades del ICE para buscar financiamiento independiente. En 1961 se agregó un párrafo a la Ley del ICE, el que le otorgaba autoridad para emitir bonos. El artículo 17 de esa enmienda establece que el Gobierno no puede utilizar parte alguna de las ganancias que el ICE genera, ya que "el Instituto no debe ser considerado como una fuente de generación de fondos para el Gobierno". Antes bien, el ICE debería usar los fondos que generara para aumentar la producción de energía eléctrica como una industria fundamental del país. Según la ley, las tarifas serían reguladas por el SNE.<sup>5</sup>

En muy corto tiempo, el ICE se convirtió en una de las empresas de electricidad con la mayor productividad y los niveles más altos de desarrollo tecnológico en América Latina. La cobertura eléctrica aumentó rápidamente (véase Tabla 4.1). Sin embargo, hacia el inicio de los 60, solo había cerca de 10.000 líneas telefónicas en el país, todas ellas en el área de la capital, San José. La Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), una subsidiaria de EBASCO, operaba los servicios de telecomunicaciones. En 1963, la Asamblea Legislativa aprobó la legislación necesaria para integrar en el ICE la infraestructura operada por la CNFL, y se le confirió el monopolio constitucional de propiedad y operación de la infraestructura de telecomunicaciones (ICE, 1994).<sup>6</sup> Con un personal de cinco ingenieros dedicados a tal propósito, el ICE comenzó a desarrollar los planes para extender la red telefónica a todo el territorio nacional.

Hubo tres razones principales para que el Gobierno pusiera las telecomunicaciones dentro de la misma compañía de electricidad. Primero, el ICE había ganado una buena reputación por su eficiencia y altos estándares técnicos, y, por lo tanto, también fue considerado como competente para desarrollar los servicios de telecomunicaciones. En segundo lugar, las telecomunicaciones se consideraron como un servicio de lujo, del cual se podrían usar sus utilidades para subvencionar el desarrollo de la electricidad en las áreas pobres y rurales. Y en tercer lugar, la tasa de recuperación de inversiones en las telecomunicaciones era de aproximadamente un cuarto de la tasa de recuperación de las inversiones en electricidad. Así, los ingresos por los servicios de telecomunicaciones asegurarían liquidez en las fases de grandes inversiones en el desarrollo de electricidad.<sup>7</sup>

**Tabla 4.1 Indicadores sociales y económicos de Costa Rica, 1930-88**

Indicador	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1988
Esperanza de vida	42	47	56	62	65	73	76
Mortalidad infantil (por cada 1.000)	172	137	95	80	67	21	14
% hogares con electricidad			40	51	65	79	86
% población con agua potable			53	65	75	84	91
Teléfonos (por cada 1.000)		7	11	12	23	70	135

Fuente: Carballo Q (1992); Franklin, 1998.

En gran medida, las políticas de desarrollo de la Costa Rica de posguerra fueron afianzadas desde el exterior, por medio de subvenciones y préstamos. Durante la primera administración de Figueres, los gastos del Gobierno se incrementaron en un 11,9%, mientras que los ingresos solo aumentaron en un 3,9%. La diferencia fue cubierta con la ayuda externa. El flujo total de donaciones y préstamos con baja tasa interés que se recibieron entre 1951 y 1966 fue de US\$226,9 millones, el más alto de todos los países centroamericanos (si no se considera el apoyo extraordinario que los EE. UU. le dieron a Guatemala a inicios de los 50), y a pesar de que Costa Rica tenía la menor población y el PNB per cápita más alto (Denton, 1969).<sup>8</sup>

La principal fuente de financiamiento para el sector de las telecomunicaciones era el Banco Mundial. Una cierta división del trabajo se desarrolló entre el BID y el Banco Mundial, en tanto el BID se concentró más en el sector de la electricidad. La primera fase del desarrollo de las telecomunicaciones se inició con un préstamo por US\$22 millones del Banco Mundial.<sup>9</sup> Un segundo préstamo, de US\$6,5 millones, permitió la apertura del primer conmutador telefónico automático en Costa Rica, y un tercero (US\$17,5 millones) permitió la expansión de servicios a varias provincias, entre ellas Puntarenas y Limón.<sup>10</sup>

El desempeño del ICE no solo afianzó el apoyo al PLN por parte de los beneficiarios de los subvencionados servicios del primero, sino que también le ganó el respeto de la oposición al Gobierno del PLN. Las IA tenían una doble función con respecto a los opositores al PLN. Varios miembros

de la vieja élite pasaron a ocupar cargos en estas IA, y de este modo obtuvieron control de importantes sectores económicos (Yashar, 1997, pág. 218). Además, el ICE logró una cierta aceptación entre la antigua élite, y también contribuyó al establecimiento gradual de la legitimidad del régimen a los ojos de las fuerzas opositoras (Paige, 1997, pág. 257).

Sin embargo, la amplia autonomía concedida al ICE también lo convirtió en un actor en sí mismo. Llegó a parecer, cada vez más, un Estado dentro del Estado, como lo representa su sobrenombre "la república autónoma del ICE". Tal vez, esta fue una consecuencia imprevista del apoyo que había conseguido, la que tendría un significativo impacto para las políticas en los años por venir.

En suma, el primer período de la Costa Rica de posguerra representó el establecimiento de un aparato estatal al que se le otorgó un alto grado de autonomía de la interferencia política, y de capacidad para dirigir la economía. La base para esto fue el proyecto político figuerista, el que, por una parte, se fundaba en una ideología sobre un Estado intervencionista, pero que también utilizaba a las IA como parte de la generación de un mito sobre el excepcionalismo costarricense, con el propósito de obtener apoyo político tanto en casa como en el extranjero.

### **El ICE y el "Estado Paternalista" (1965-1975)**

La transformación en un Estado paternalista tuvo sus motivos en el descubrimiento de que, a pesar de los esfuerzos del Estado costarricense para lograr una sociedad más equitativa, una gran parte de la población continuaba marginada (Villasuso, 1992). En un intento de reducir las brechas sociales, se establecieron nuevas instituciones estatales, particularmente en el área de las prestaciones sociales. De esta manera, el Estado empezó a intervenir más directamente para cumplir el deber constitucional de proporcionar bienestar social a la población.

No obstante, en este período el Estado también se volvió paternalista en un sentido diferente. El establecimiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1963 marcó el comienzo de un nuevo modelo industrial. Con el MCCA, la industrialización podría desarrollarse a la sombra de los más altos niveles de proteccionismo en el mundo, combinada con incentivos fiscales para las industrias nacionales (López, 1995). El resultado de esta política fue un crecimiento económico sin precedentes (promediando un 6% anual entre 1950 y 1975), y un fuerte crecimiento de la participación de la industria en el PIB (aumentando del 13,8% en 1960 al 19,7% en 1973) (Barahona Montero, 1999). Con



todo, otra consecuencia fue que la industria nacional, la que hasta este período había sido débil, ahora surgía bajo la sombrilla de la protección del Estado, en lo que se ha denominado un "capitalismo parasitario".<sup>11</sup> Los empresarios costarricenses surgieron como los proveedores de las IA, con una amplia protección con respecto a la competencia externa, dependiendo, cada vez más, de sus relaciones políticas. Bajo el liderazgo de los políticos y de los líderes de las IA, una nueva simbiosis emergió entre el Estado y la industria costarricense. Además, la entrada de Costa Rica en el MCCA cambió el equilibrio entre los diferentes grupos del sector privado. Mientras que en 1961 la Cámara de Industrias estaba profundamente involucrada en la entrada de Costa Rica en el MCCA, y en los años siguientes aumentó su influencia, la perdedora era la Cámara de Comercio, con su énfasis en el comercio (Wilson, 1998, pág. 71; Ramírez-Arango, 1985, pág. 391-93). En 1975, seis influyentes entidades del sector privado constituyeron una organización-sombrilla, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP). Aunque el número de miembros de esta ascendió hasta 30 organizaciones en los cinco años posteriores, su influencia ha sido relativamente limitada, debido a su débil base de recursos y normas institucionales (Ramírez-Arango, 1985; Wilson, 1998, pág. 70-71).

Al mismo tiempo, los políticos pugnaban por recobrar el control de las cada vez más independientes IA. Según Armeringer, Rodrigo Facio y los otros intelectuales del Centro no previeron que podría haber un conflicto entre las IA y el Gobierno Central, salvo el posible caso que pudiera darse de una administración hostil al concepto de las IA (Armeringer, 1982). Sin embargo, muy pronto se hizo evidente que la autonomía conferida a las instituciones no solo mejoró su capacidad operativa, sino que también las fortaleció como actores políticos. Esto se consideró como un problema por parte del Poder Ejecutivo, el que arguyó que tenía las manos atadas. Así, el ímpetu para una recentralización del Estado provino primariamente de las élites relacionadas con el PLN, las que vieron la reducción de su influencia por la existencia de unas fuertes IA (Rottenberg, 1993).

Figueres fue uno de los principales sostenedores de esta visión. Él regresó a la presidencia en 1970, y todavía con las ideas de bienestar social y desarrollo, pero esta vez más inclinado a apoyar la industrialización, afirmando que "el café es un producto colonial que lleva a una sociedad feudal" (*La Nación*, 17 de agosto de 1971, citado en Armeringer, 1978, pág. 250). Un nuevo aspecto de sus ideas consistió en que si bien él había originalmente promovido a las IA, ahora intentaba extender su propia autoridad sobre ellas (particularmente, sobre el Banco Central) (Armeringer, 1978, pág. 251).

De cualquier modo, la percepción de que el Estado descentralizado constituía un problema también fue influida por los conceptos internacionales sobre planificación, formulados, por ejemplo, en la Alianza para el Progreso (Cerdas Cruz, 1979, pág. 90). Lo ideal consistía en establecer una planificación administrativa y económica centralizada, la que podría asegurar un uso óptimo de los recursos escasos; además varios consultores externos señalaron los problemas de la naturaleza descentralizada del Estado costarricense. Un estudio de 1969 concluye, por ejemplo, que “Uno de los principales problemas de la administración pública costarricense es que el jefe del Ejecutivo tiene poderes muy limitados (Denton 1969, pág. 148).

Como reacción a esto, y empezando en 1968, se promulgó una serie de leyes que redujeron la independencia de las IA. La primera fue la reforma constitucional de 1968, la que eliminó la autonomía política de las IA, estableciendo que ellas están sujetas a los decretos dictados por el Gobierno (Araya Soto, 1988). Cuando Figueres asumió el poder, promulgó la Ley N.º 4646 (1970), más conocida como “la Ley de 4/3”. Esta dictaminaba la composición de las juntas directivas de las instituciones autónomas. Desde ahí para adelante, todas las juntas tendrían cuatro miembros del Gobierno en el poder, y tres miembros del partido de oposición. Esto aumentó la dependencia de la junta directiva con respecto a la política partidaria, y disminuyó la continuidad. En lugar de un recambio gradual, uno por uno, de los miembros de las juntas, desde ahora la junta completa se cambiaría con un nuevo Gobierno. No obstante, Figueres continuó refiriéndose al ICE como un símbolo del heroísmo del proyecto de desarrollo costarricense:

Solo en términos poéticos podemos hablar sobre este trabajo. Esto fue lo que dijo Figueres al comentar sobre la construcción del túnel en esos siete años. Y reiteró, es una victoria del hombre frente a las rocas, el agua y las asperezas del tiempo. Éstos son los héroes, dijo, [refiriéndose] a los obreros. (*La Nación*, 28 de marzo de 1974, citado en Amador, 2000, pág. 4).

De este modo, el desarrollo de las telecomunicaciones y de la institución del ICE se convirtieron en parte importante de las estrategias de significación de las élites costarricenses. Amador (2000) sostiene que el ICE se ha vuelto un símbolo complejo para la población costarricense. El ICE llega a ser asociado con palabras tales como: “innovación, tecnología de punta, modernización, solvencia económica, triunfo nacional, educación, conocimiento, disposición al trabajo, maquinaria, equipo, publicaciones, energía, habilidades del trabajador costarricense, soberanía tecnológica,

solidaridad social, democratización de servicios, bienestar de los sectores populares, proyección humana, y solidaridad de las comunidades (Amador, 2000, pág. 1).

El mito externo del ICE se aparejó con un sólido mito interno. Sociólogos costarricenses que laboraron con el ICE sostenían que se estaba creando un “hombre nuevo”, caracterizado por un “mesianismo”: un sentimiento colectivo de que ellos eran poseedores de una misión histórica para servir al pueblo costarricense (Amador, 2000). Incluso, el ICE tenía su himno propio:

*Compañero de lápiz y herramienta  
Compañero de capa y escalera  
Acompáñame a cantar un himno  
Un himno de fuerte compás*

*En honor a la semilla  
Que sembró gente de afán y de progreso  
De pecho abierto y de horizonte  
Que la vieron en luz despertar*

*Semilla que formó raíces firmes  
Sobre el polvo de los que cayeron  
En la batalla de hacerla crecer  
Para servir al país de paz*

*Canta al que floreció en progreso  
Del campo a la ciudad  
De Tarbaca al Universo  
Utilizando la creación que Dios nos da*

*Canta al que ilumina las noches  
Al que comunica países y pueblos  
Que protege de ríos y bosques  
Lo que aún no ha sido muerto*

*Compañero de pala y de traje  
Compañero de casco y de coraje  
En el corazón de Costa Rica grabad  
Instituto Costarricense de Electricidad  
Instituto Costarricense de Electricidad*

En suma, a comienzos de los 70, la autonomía de las IA había sido significativamente reducida, y, en gran medida, los partidos políticos habían

empezado a influir en sus operaciones. Sin embargo, fue con el establecimiento de la Corporación de Desarrollo Costarricense (CODESA) que la distinción entre el Estado y los negocios fue seriamente puesta en tela de juicio.

### **El ICE y el “Estado empresario” (1975-1985)**

La transformación del Estado en lo que se ha dado en llamar un “Estado empresario” muy a menudo se ha relacionado con el establecimiento de CODESA en 1973 (Cerdas Cruz, 1979). Por medio de CODESA, el Estado se convirtió en un participante directo en diversas empresas, ya sea como inversionista mayoritario, o, como inversionista minoritario, o, concediendo préstamos baratos o garantías. Para 1977, CODESA estaba presente en una variedad de sectores económicos: agricultura, industria, minería, exploración de petróleo, y transporte. En este período, Costa Rica más que duplicó el valor agregado industrial, de US\$251 millones en 1970 a US\$540 millones en 1980 (Gayle, 1986). La junta directiva de CODESA, en la que el sector privado tenía mayoría, le dio a la institución un poder sin precedentes con respecto a las actividades gubernamentales, pero también se convirtió en la arena para los choques entre el sector privado y el Gobierno, en tanto el primero sostenía que el Estado había llegado a ser demasiado dominante (Ramírez-Arango, 1985).

El ascenso del Estado empresario condujo a una división en el PLN. A finales de la presidencia del PLN con Daniel Oduber Quirós (1974-78) —quien fue el gobernante después de Figueres—, la percepción de una excesiva intervención del Estado en la economía había inducido a un importante grupo de líderes del sector privado a abandonar el PLN, y a sumarse a la nueva débilmente cohesionada alianza de las élites tradicionales, entonces denominada Coalición Unidad (CU) (Ramírez-Arango, 1985, pág. 399).<sup>12</sup>

Mientras tanto, el proceso de “recentralización” de las IA continuaba. Las reformas que se introdujeron durante el Gobierno de Figueres fueron de poca ayuda; en ese sentido el presidente Oduber Quirós describió la situación de la siguiente manera:

No era posible trabajar o hacer cambios políticos con una serie de mundos separados, de pequeños feudos, que era en lo que se habían convertido las instituciones autónomas. Cada una de ellas planificaba a su propio modo, de acuerdo a sus propias perspectivas, sin orden o concierto con las otras o con el Gobierno Central. Pero como un país es uno solo, y su economía es un sistema integral que no admite fraccionamientos, tal situación nos estaba conduciendo

a una dispersión de recursos y esfuerzos. En tales condiciones, el Presidente es un nadie, y la responsabilidad por la gestión administrativa y política se evaporaba. Fuera de ponerle la cinta de tres colores y tocarle el himno nacional, no había mucho más de importancia que el Presidente pudiera hacer (Citado en Masís Iverson, 1999, pág. 51).

En consecuencia, en 1974 se hizo una reforma adicional, mediante la promulgación de la Ley de Presidencias Ejecutivas – Ley N.º 5507. Esta ley debía aplicarse a 14 de las IA más importantes, entre ellas, el ICE. Desde esa fecha, el principal vínculo entre el Gobierno Central y las IA debía ser el Presidente Ejecutivo, el que era designado por el Gobierno. Esto agregó una nueva jerarquía para la dirección del ICE, la que ahora era responsabilidad del Presidente Ejecutivo, un gerente general y dos subdirectores, uno para la parte de electricidad y otro para la parte de telecomunicaciones.

Estas tensiones internas aumentaron en intensidad a medida que Costa Rica quedaba sujeta a la presión de las IFI, debido a una crisis de la deuda en rápida evolución.

### **La crisis de la deuda y el comienzo del fin de los días de gloria del ICE**

En 1978, Rodrigo Carazo Odio, del PCU, asumió el poder con un programa para la reducción del tamaño del Estado y un mejor control de las IA. Como parte de su plan, agregó una jerarquía adicional para el control del ICE, por medio del establecimiento de la Autoridad Presupuestaria, con el fin de controlar la eficiencia en la ejecución de los presupuestos de las instituciones del sector público (Autoridad Presupuestaria, Ley N.º 6821).<sup>13</sup>

Sin embargo, y en muy corto plazo, el foco de ocupación de ésta tuvo que concentrarse en la peor crisis económica desde la Gran Depresión. Entre 1970 y 1980, y debido, en parte, a la expansión del sector público, la deuda externa de Costa Rica se incrementó en un 27% por año. Hacia fines de los años 70, el ritmo de crecimiento de la deuda externa aumentó, y en términos de deuda per cápita, esta aumentó de US\$320 en 1976 a US\$1.200 en 1981, una de las deudas per cápita más altas en el mundo. El costo del servicio de la deuda subió de unos manejables US\$60 millones en 1977 a US\$510 millones en 1982. Tres cuartos del casi 1.000% de aumento de la deuda externa pública entre 1970 y 1979 se explica por la deuda generada por las IA, y la del ICE era, lejos, la mayor

de ellas (Contraloría General de la República, 2000).<sup>14</sup> Paralelamente, el crecimiento económico se reducía y los términos de intercambio se desplomaban. Así las cosas, Costa Rica experimentó una disminución de 40% en el poder adquisitivo entre 1978 y 1983.

Para resolver la crisis, Carazo firmó dos acuerdos con el FMI. Primero, un acuerdo *stand-by* en febrero de 1980, y luego, en mayo de 1981, un acuerdo de servicio extendido por valor de US\$300 millones, con validez de tres años. El objetivo principal de los acuerdos con el FMI era reducir el déficit de cuenta corriente desde el 14,5% a un 11%, y además para aplicar una política fiscal restrictiva, con el fin de reducir el déficit fiscal (Salom Echeverría, 1992).

Con el propósito de cumplir con las exigencias del FMI, Carazo intentó ajustar los impuestos, el precio local de productos derivados del petróleo, y el tipo de cambio internacional del colón, pero esos intentos fueron repetidamente bloqueados por la Asamblea Legislativa en la que él tenía muy poco apoyo (Wilson, 1998). Sin embargo, no fue solo la Asamblea Legislativa la que contribuyó a la falta de cumplimientos. Según varios autores, el propio Carazo no estaba del todo convencido de las virtudes de la medicina del FMI/Banco Mundial, y que en realidad nunca tuvo intenciones de cumplir con los acuerdos (Rivera, 1982; Salom Echeverría, 1992).

Ante el incumplimiento del Gobierno en cuanto a la continuación de las reformas y la renuencia de este para atacar el rápido crecimiento del déficit, el FMI reaccionó dando término a los desembolsos del préstamo y suspendiendo las negociaciones con el Gobierno costarricense. En 1981, la frustración del presidente Carazo con respecto a las exigencias del FMI llegó a tal punto que expulsó a la misión del FMI en Costa Rica y declaró una moratoria unilateral de la deuda en julio, un año antes de que México detonara la crisis de la deuda global, haciendo lo mismo (Edelman y Monge Oviedo, 1995).

En este contexto, el ICE se encontraba bajo una presión creciente. A comienzos de los 70, el Banco Mundial ya había empezado a presionar al ICE para que separara el sector de las telecomunicaciones del de la electricidad, y el quinto y último préstamo para telecomunicaciones que se expidió en 1979<sup>15</sup> tenía como una condición fundamental que el ICE "actúe con juntas directivas separadas para las Telecomunicaciones y la Energía, mantenga registros separados, y prepare estados financieros separados."<sup>16</sup>

El propósito de esta condición era clarificar la magnitud de las transferencias entre los dos sectores. El monto exacto de las transferencias era difícil de determinar, debido a los procedimientos internos de contabilidad, pero en 1981 la gerencia del ICE creía que las transferencias, eran del orden de US\$5 a 6 millones por año.<sup>17</sup> Tanto el Banco Mundial como luego el BID querían modificar la práctica de las transferencias con el fin de lograr un mejor panorama de los gastos y los costos. No obstante, existía una segunda razón. Los proyectos de electricidad y los de telecomunicaciones empezaron a tener tratamientos diferentes a lo interno del BID y del Banco Mundial. En la medida en que las telecomunicaciones aumentaron sus posibilidades para obtener financiamiento privado, disminuyó la voluntad de disponer de fondos para este sector. El propósito de esta condición era clarificar la magnitud de las transferencias entre los dos sectores. El monto exacto de las transferencias era difícil de determinar, debido a los procedimientos internos de contabilidad, pero en 1981 la gerencia del ICE creía que las transferencias eran del orden de US\$5 a 6 millones por año.<sup>18</sup> Tanto el Banco Mundial como luego el BID querían modificar la práctica de las transferencias, con el fin de lograr un mejor panorama de los gastos y los costos. No obstante, existía una segunda razón. Los proyectos de electricidad y los de telecomunicaciones empezaron a tener tratamientos diferentes a lo interno del BID y del Banco Mundial. En la medida en que las telecomunicaciones aumentaron sus posibilidades para obtener financiamiento privado, disminuyó la voluntad de disponer de fondos para este sector.

En resumen, a inicios de los 80, Costa Rica se encontraba en una difícil situación con respecto a la deuda externa. El ICE, al que se le había conferido una importante autonomía en la Costa Rica de posguerra, enfrentaba ahora la presión tanto del Gobierno –que quería el control de “la república autónoma del ICE”– así como de las IFI. Esta era una presión que, en los años que seguirían, llegaría a ser significativamente más ruidosa, a medida que se evidenciaba la crisis de la deuda de Costa Rica. A pesar de esto, la influencia directa de las IFI en la reforma de las telecomunicaciones nunca fue muy significativa.

## **EL PROCESO DE REFORMA**

### **El giro neoliberal y los primeros intentos de privatización**

Después del incidente con el FMI durante la administración de Carazo, el entrante Gobierno del PLN, encabezado por Luis Alberto Monge (1982-

1986), dio señales de que la relación con las IFI se manejaría de manera bastante diferente. Al asumir la administración del Estado, Monge firmó un acuerdo *stand-by* con el FMI, lo que conducía a un acuerdo con el Club de París en 1983. Posteriormente, ordenó un congelamiento en los gastos del Gobierno, incrementó los impuestos, e introdujo un cambio en la carga de tributos desde la producción a los impuestos al consumo. Hacia 1983, el déficit fiscal había disminuido desde el 14,3% al 3,4%. Sin embargo, a medida que las protestas populares aumentaron, Monge se puso públicamente del lado de los que protestaban, y argumentó que las medidas de austeridad eran resultado de los condicionamientos del FMI, los que estaban debilitando el tejido social del país (*La Nación*, 20 de diciembre de 1983, citado en Wilson, 1998, pág. 117). Más tarde, se negó a firmar un nuevo acuerdo *stand-by* con el FMI, dio término a algunas de las medidas de austeridad, y aumentó el gasto social.

Con todo, después de una reorganización mayor del gabinete ministerial en 1984, la administración Monge modificó su rumbo con respecto a las políticas de desarrollo. En abril de 1985, el Gobierno de Costa Rica y el Banco Mundial firmaron un convenio para el primer préstamo de ajuste estructural (SAL I), facilitando créditos hasta por US\$80 millones.

La principal meta del primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I) era lograr la estabilización macroeconómica, mediante la reducción del gasto fiscal. Para lograr esta meta, se convinieron una serie de medidas, varias las cuales afectaban al ICE. En primer lugar, se convino en congelar los empleos del sector público durante tres años, lo que significaba que el ICE no podría contratar a ningún nuevo funcionario. En segundo lugar, el Gobierno estuvo de acuerdo en mejorar los mecanismos para controlar el gasto, por medio de la Oficina del Presupuesto y la Contraloría General de la República. Esto incluía un nuevo procedimiento de auditoría, orientado a desestimular a las IA de “comprar ahora, pagar después”. En tercer lugar, se convino en limitar la inversión pública hasta un 6,4% del PIB durante el período 1984-1986. La consecuencia fue que, durante la administración Monge, las inversiones en telecomunicaciones cayeron desde un incremento promedio anual de 16% a 4%. El ICE tuvo que cancelar el planeado proyecto de inversión en telefonía rural, y las listas de espera para la instalación de un teléfono se incrementaron en 11.000 solicitantes (Monge, 2000). En cuarto lugar, el Gobierno estuvo de acuerdo en un ajuste periódico de los cargos por utilidad pública. En consecuencia, el ICE debió aumentar las tarifas cuatro veces entre 1978 y 1985. Este también era un requisito para cumplir con las obligaciones convenidas con el Banco Mundial, en el marco del Quinto Préstamo para Telecomunicaciones, a una tasa de retorno del 12% de los activos



de telecomunicaciones revaluados (Sojo, 1995; Castro, 1995, Mideplan, 1992). El ICE también emprendió una reprogramación de su deuda comercial, obteniendo un período de gracia de tres años, continuado por un período de reembolso de 3½ a 4½ años. A cambio, sin embargo, las tasas de interés fueron elevadas sustancialmente (hasta el LIBOR + 3 ¼ %) (Banco Mundial, 1986b). En pocas palabras, la capacidad del ICE para proporcionar servicios de telecomunicaciones de alta calidad fue severamente restringida. Más tarde, esto se convertiría en un argumento central para dejarlo al sector privado durante la siguiente administración del PLN.

En la campaña electoral de 1986, la aplicación de reformas económicas neoliberales se transformó en un problema muy debatido. Parte de las razones del por qué Oscar Arias Sánchez ganó las elecciones fue el hecho de que él se concentró en el proceso de paz centroamericano más que en la política económica, y trató de presentarse como un liberacionista intervencionista del “viejo estilo” (Wilson, 1998, pág. 141). No obstante, hacia 1986 el neoliberalismo había ganado un espacio fuerte dentro de una significativa fracción del PLN. Sin duda, Arias pertenecía a la fracción neoliberal, junto con algunos de sus miembros del gabinete (entre ellos, Carlos Manuel Castillo –primer Presidente del Banco Central– y Fernando Naranjo, ministro de Hacienda. Más tarde, Arias designó como presidente del Banco Central a un declarado neoliberal: Eduardo Lizano, a pesar de su asociación con la oposición conservadora, la que desde 1983 se había unificado en el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Su endoso a las estrategias neoliberales también estaba relacionado con la tensión con los EE. UU. con respecto al plan de paz centroamericano. La iniciativa de paz era el principal proyecto político de Arias, pero se encontró con una feroz resistencia de la administración Reagan, la que repetidamente intentó comprometer los esfuerzos de Arias para la paz. La aceptación de las recomendaciones de EE. UU. en torno a las políticas económicas, fue considerada como el pago de un precio módico para mantener alguna buena voluntad política de parte de los EE. UU. (Honey, 1994).

En 1988, Arias inició negociaciones con las IFI en relación con un nuevo PAE (PAE II), y en octubre de 1989 la Asamblea Legislativa aprobó un préstamo de US\$100 millones para su apoyo.<sup>19</sup> Además, el Gobierno firmó un convenio con el Fondo Japonés para la Cooperación Económica de Ultramar, por un valor igual al anterior. El PAE II incluía medidas para promover las aperturas comerciales, la reforma del sistema financiero, un limitado control del Gobierno respecto a los precios agrícolas,

y el mejoramiento de la administración del sector público (Barahona Montero, 1999).

La privatización del ICE nunca fue parte de los acuerdos relacionados con el PAE II. Sin embargo, el ICE fue indirectamente afectado al entrar en las cuentas del FMI. Anteriormente, solo las finanzas del Gobierno Central habían sido consideradas en la estimación del déficit fiscal. Después de 1986, también las principales instituciones autónomas y empresas públicas fueron incorporadas en la cuenta, poniendo una presión más fuerte sobre las instituciones para evitar los déficits.

De mayor importancia para el ICE fue la decisión de la administración Arias de suspender las peticiones de préstamos externos, lo que significó que el Gobierno debía depender de las fuentes de fondos internas. Un medio de adquisición de fondos para cubrir los déficits fiscales consistió en obligar a las IA a comprar bonos del Estado. Esto le puso al ICE pesadas cargas financieras. La deuda que el Gobierno mantenía con el ICE aumentó constantemente, y hacia 1999 esta llegaba a 80.000 millones de colones (US\$275 millones).

Pero también la implementación de los programas para reformar el Estado y “democratizar los servicios” (COREC, 1991; Castro, 1995), bajo el PAE II, tuvieron un cierto impacto en el ICE. El “Plan para transferir servicios desde el público al sector privado” apuntaba a transferir al sector privado aquellas actividades que no tenían ni carácter estratégico ni carácter regulador. Estas actividades podrían ser desarrolladas, primariamente, por los ex trabajadores de las instituciones afectadas, los que voluntariamente estuvieran de acuerdo en la transferencia al sector privado y conformar una cooperativa, una asociación o una empresa, denominada Sociedades Anónimas Laborales (SALES). Esta forma de “endulzar la píldora del ajuste” produjo el establecimiento de una serie de SALES por parte de los trabajadores del ICE en el sector de las telecomunicaciones, lo que adicionalmente nubló los límites entre el sector público y el privado.

No cabe duda que el PAE II sí proporcionó un importante telón de fondo a la propuesta para privatizar al ICE, la que se había preparado durante el Gobierno de Arias. Según la propuesta, la parte de telecomunicaciones del ICE se separaría para formar la Empresa Costarricense de Telecomunicaciones (ECOTEL), en la cual el ICE tendría un 40% de las acciones y el 60% remanente se vendería a inversionistas privados.<sup>20</sup> A su vez, ECOTEL controlaría el 40% de la subsidiaria del ICE, RACSA, y el restante 60% sería vendido.<sup>21</sup> ECOTEL se aseguraría el monopolio

en la mayoría de los servicios, en tanto la propuesta no consideró apertura alguna del mercado (ICE, 1988a). Wilson (1998, pág. 133; 1994, pág. 773) sostiene que esto era parte del plan de Arias para la democratización de servicios. Y, de hecho, fue el propio Arias quien le pidió al ICE que evaluara las posibilidades de privatizar partes de la institución (julio de 1987).

Sin embargo, y en ese tiempo, el Gerente de Telecomunicaciones del ICE (y más tarde presidente del ICE), Antonio Cañas, ya había empezado a explorar diversas opciones para la privatización.<sup>22</sup> Las soluciones que propuso fueron primariamente afectadas por las cuestiones institucionales con las que la administración del ICE había estado lidiando durante años: las consecuencias de haber puesto las telecomunicaciones y la electricidad en una sola empresa, los crecientes controles financieros puestos en la empresa por la oficina de los interventores generales, y la politización de la empresa que resultó de la introducción de la "Ley de 4-3" y de la Ley de presidentes ejecutivos.<sup>23</sup> Además, fueron afectadas por los esfuerzos para ocuparse de la revolución técnica en los sectores de la electricidad y las telecomunicaciones. Hacia 1988, los dos sectores enfrentaron desafíos muy diferentes. Los desarrollos tecnológicos habían llevado a una diversificación de servicios en el sector de las telecomunicaciones, mientras que en el sector de energía había conducido a un aumento en el tamaño de las plantas, lo que requería inversiones más grandes. Además, el sector de energía se enfrentaba con una posible crisis, y en tanto los dos sectores se encontraban en una sola compañía, esta podría derivarse al sector de las telecomunicaciones.<sup>24</sup>

Aunque la alta gerencia del ICE también se refería a la presión del Banco Mundial y del FMI como un impulso para su propuesta, ellos sostienen que la principal motivación para su proyecto era poner fin a la creciente politización de la empresa. Según Cañas:

(...)se vislumbraba un cambio político en el país. Se estaban politizando las instituciones, las empresas estatales. En la época que yo estuve [en la Gerencia], lo que había era más bien una tecnocracia. Los que estábamos en los puestos más altos en el ICE éramos funcionarios de carrera. Ya sea dentro del ICE o de otras empresas. Éramos administradores y profesionales de carrera, y casi todos éramos del campo de la ingeniería.<sup>25</sup>

Con respecto a la influencia de alguna IFI, el mismo Cañas sostiene lo siguiente:

Claro que la veían con mucha simpatía. Pero el Banco Mundial no participó más que dándonos una ilustración general, de cómo era el método. De cómo ir a la Bolsa, sobre cómo se podría financiar(...). Y solo fuimos a unos cuatro seminarios. No hubo ningún apoyo directo, no. Hubo una cuestión puramente del ICE.<sup>26</sup>

Además del mejoramiento de la situación para el ICE, no se puede excluir la importancia de otros motivos personales en la gestión del ICE. Una serie de compañías se habían establecido para suministrar servicios en los que el ICE no disponía del monopolio (por ejemplo, el servicio de *beepers*), pero cuyos objetivos regulados eran los de proporcionar diversos tipos de servicios de telecomunicaciones, generalmente con una exclusividad bajo la autoridad del ICE. Esto implicaba una serie de compañías en las que la alta gerencia del ICE estaba involucrada, y las que podrían haberse propuesto suministrar servicios después de que el ICE hubiera perdido su monopolio.

Prescindiendo de los motivos, y en un plazo corto, la propuesta se encontró con la violenta resistencia de los sindicatos y del público en general, por lo que la dirección decidió retirarla.<sup>27</sup> Sin embargo, y muy pronto, apareció un nuevo intento para introducir la participación del sector privado en las telecomunicaciones, y esta vez el impulso provino de actores muy diferentes.

### **La introducción del sector privado por la “puerta trasera”: el caso de Millicom**

Ya por los años 70, el ICE había desarrollado planes para establecer una red de telefonía móvil, para lo cual obtuvo fondos en el marco del Quinto Proyecto para Telecomunicaciones del Banco Mundial. Sin embargo, y debido a la rápidamente creciente demanda por los servicios normales de telecomunicaciones, el ICE decidió aumentar el componente de servicios regulares del proyecto y postergar el componente del servicio telefónico móvil. Así, cuando la demanda por servicios de celulares empezó a aumentar en Costa Rica, a comienzos de los 80, el ICE no disponía de recursos propios para satisfacerla; para entonces, el Banco Mundial había adoptado una estrategia que no consideraba fondos para la telefonía móvil, ya que esta era entendida como deseable para el financiamiento con fondos comerciales.

Enfrentado con estas limitaciones financieras, el ICE intentó establecer un consorcio (*joint venture*) con Millicom, para desarrollar los servicios celulares. Millicom fue la primera compañía internacional en desarrollar

los servicios de telefonía celular en Centroamérica. Esta tenía diversos inversionistas, pero en sus inversiones en Centroamérica, el brazo del sector privado del Banco Mundial, la IFC –esto es, la Corporación Financiera Internacional, según siglas en inglés– era una importante fuente financiera.<sup>28</sup>

Para establecer un consorcio con Millicom, el Gobierno necesitaba un permiso especial del Contralor General, lo que no se consiguió. El ICE continuó desarrollando planes para su propio servicio celular, pero esto también fue suspendido, debido a una nueva política del Gobierno que limitaba el financiamiento para el desarrollo de servicios públicos, especialmente para aquellos servicios que podrían ser explotados por empresas privadas.<sup>29</sup> De este modo, el ICE se encontraba en una situación de no ganador de nada: no podía disponer de fondos públicos debido a su situación de deuda, y no obtenía permiso para usar el capital privado.

Por este tiempo, otra compañía, Comcel, ya había empezado a construir una red celular privada. En agosto de 1987, la Oficina de Control de Radio le otorgó a Comcel una concesión para operar las frecuencias entre 830 y 840 MHz y entre 868 y 878 MHz.<sup>30</sup> Algunos meses después, el Presidente Oscar Arias y el ministro de Gobernación, Rolando Ramírez, ratificaron la concesión, la que más tarde fue privadamente transferida a Millicom.<sup>31</sup> Con estos permisos en la mano, Millicom empezó a desarrollar su propio sistema celular, y en abril de 1989 Millicom comenzó a operar. Tres años después, Millicom podía contar con aproximadamente 10.000 líneas telefónicas, aunque nunca tuvo más de 2.000 suscriptores.

La posición de Millicom no duraría. En 1990, la Asamblea Legislativa estableció una comisión especial para estudiar el sector de las telecomunicaciones. A poco avanzar, Millicom se convirtió en su tema principal.<sup>32</sup> En octubre de 1993, el Sindicato de Ingenieros del ICE (SIICE) presentó una queja ante la Sala IV (la instancia constitucional de la Corte Suprema), arguyendo que la concesión dada a Comcel era inconstitucional. El reclamo fue avalado por la comisión especial, la que, además, acusó a 16 funcionarios del ICE de haber actuado de maneras que dañaban los intereses del país. En 1994, la Corte Suprema acogió el interdicto presentado por el SIICE, y dictaminó que las operaciones de Millicom eran inconstitucionales. Los funcionarios del ICE fueron declarados: no culpables de cargos. Con este veredicto, los dos primeros intentos de privatización de las telecomunicaciones en Costa Rica habían fallado. El ICE seguía manteniendo su monopolio.

Pero no solo había fracasado la privatización, ya que el caso de Millicom también contribuyó a dar una imagen negativa a la participación privada

en las telecomunicaciones. Una de las principales razones para ello fue que tanto el propio Presidente y una serie de políticos eran de conocimiento público reconocidos por tener intereses de propiedad en Millicom.<sup>33</sup> Debido a esto y otros *aspectos incidentes*, la administración Arias fue vista como el comienzo de una nueva nebulización de los límites entre sector público y el sector privado. Mientras que en el período del “Estado empresario” el sector privado estaba creciendo alrededor de las empresas estatales, ahora las élites gubernamentales también eran, *crecientemente*, inversionistas y entidades de negocio, una tendencia que continuó durante el Gobierno de Calderón.

### El ICE bajo el ajuste estructural

Rafael Ángel Calderón Fournier, del PUSC (hijo del Dr. Calderón Guardia), asumió el poder en 1990 sobre una plataforma contra el ajuste. De cualquier modo, tuvo que enfrentar una muy cargada presión desde el extranjero. Antes de su toma de posesión (en mayo de 1990), la USAID le dio un claro mensaje de que ya no le daría tratamiento especial a Costa Rica (*Inforpress*, 19 de abril de 1990). Posteriormente, el apoyo fue recortado desde US\$65 millones en 1990 a US\$50 millones en 1991 (véase Tabla 4.2).

**Tabla 4.2 Ayuda de EE. UU. a Costa Rica, 1982-1990 (millones de US\$)**

	1982	1983	1984	1985	1989	1990	1991
Ayuda total	\$54.3	\$216	\$179	\$219	\$117	\$65	\$50

Fuente: Clark (1997), Salom Echeverría (1992).

Por otra parte, Arias había logrado convenios parciales para la renegociación, en el Club de París, de US\$992 millones de la deuda bilateral con Japón, Francia y Gran Bretaña, y había empezado a renegociar los US\$1.800 millones de la deuda comercial bajo el Plan Brady (*Reporte Político* N.º 45, 1990). Sin embargo, la finalización de estos acuerdos, así como la reprogramación de la deuda multilateral quedaba para el Gobierno entrante. En mayo de 1990, Calderón logró un acuerdo para recomprar la deuda comercial bajo el Plan Brady,<sup>34</sup> y a finales de 1990, Costa Rica había despejado la mayoría de los principales vencimientos con los bancos multilaterales (Banco Mundial, 1992b). Posteriormente, y a pesar de sus promesas electorales, el Gobierno de Calderón se embarcó en un programa de estrictas medidas de política económica, respaldado por el FMI.

El objetivo principal de las medidas de emergencia era reducir el déficit fiscal, el que, al final de la administración Arias, se pensaba que ascendía a 6%, pero que después de un examen más profundo, resultó ser de 7,1%. Como un medio para reducir el déficit, se incrementaron las tarifas de los servicios públicos (teléfono, electricidad, agua). El Gobierno también anunció su intención de privatizar las empresas que aún quedaban bajo CODESA.

Debido a su fracaso en la reducción del déficit fiscal al 1% del PIB, el Gobierno, en repetidas oportunidades, también fracasó en obtener la firma de un nuevo acuerdo con el FMI. Finalmente, en abril de 1991, Calderón logró un acuerdo con el FMI, el que aseguraba el desembolso de US\$120 millones del Banco Mundial como apoyo al PAE II.

Simultáneamente, el Gobierno inició un diálogo con el Banco Mundial y el BID acerca de la posibilidad de un PAE III (Banco Mundial, 1996b). El resultado final de las negociaciones se tradujo en un crédito total por US\$350 millones, bajo cuatro diferentes líneas del crédito; todas y cada una de ellas contenían una serie de condicionamientos, muchos de los cuales eran condicionamientos cruzados (véase Tabla 4.3).

**Tabla 4.3 PAE III: estructura y recursos**

Componente	Área	Fuente	Monto US\$
Tercer préstamo de ajuste estructural	Reforma del sector público	Banco Mundial	100 millones
Programa de ajuste del sector público	Reforma del sector público	BID	80 millones
Préstamo de inversión sectorial	Reforma del sector financiero	BID	100 millones
Préstamo de inversión multisectorial	Transformación productiva	BID	70 millones

Nota: En estricto sentido, el PAE III se refiere a los dos primeros préstamos. Sin embargo, como estos se relacionan con el proceso de ajuste estructural, es común hablar acerca de los cuatro como un bloque y como partes integrantes del PAE III.

Fuente: MIDEPLAN (1993).

Una amplia gama de instituciones públicas fue puesta en la mira para la privatización, desmonopolización o nuevas regulaciones, bajo el PAE III. Calderón se comprometió a promulgar una Ley de Concesión de Obras Públicas, que permitiría la inversión privada en la infraestructura física de puertos, carreteras, aeropuertos y ferrocarriles, y una Ley de Democratización Económica, la que permitiría la privatización de actividades estatales subsidiarias (incluyendo cuatro empresas de CODESA) y una reducción en la planilla del sector público, recortando 2500 empleos (Banco Mundial, 1992c; *Inforpress*, 19 de marzo y 23 de abril de 1992).

Había solo dos condicionamientos que se relacionaban directamente con el ICE. Primero, se requirió que el ICE desarrollara e implementara planes para la separación financiera y administrativa de los sectores de la telecomunicaciones y la electricidad. En segundo lugar, el Sistema Nacional de Electricidad (SNE) debía transformarse en una autoridad reguladora de los servicios públicos autónomos.

Ningún intento para la privatización del ICE fue puesto en el programa del PAE III.<sup>35</sup> Además, la privatización del ICE ni siquiera fue seriamente discutida durante las conversaciones con las IFI. Parte de la razón de esto consistía en que ella no era una prioridad incluso para los más preclaros neoliberales de los representantes gubernamentales; por ejemplo, el ministro de Hacienda, Thelmo Vargas:

Yo consideré filosóficamente que podíamos dejar las telecomunicaciones para el final, porque pensaba que el ICE sería un asunto muy difícil con respecto a la opinión pública. Y en ese momento, no me parecía que se pusiera en el PAE como condición para el desembolso, no en las que se llaman *bold conditions*, es decir, aquellas que debieran cumplirse antes del primer desembolso y del segundo. La [condición] más difícil siempre deberíamos dejarla para el final. Y en ese momento me parecía que las telecomunicaciones debíamos dejarlas para el más tardío de los desembolsos.<sup>36</sup>

El proceso de poner en práctica el PAE III resultó largo y penoso. El primer obstáculo fue un esfuerzo del senador estadounidense Jesse Helms para detener la aprobación, por parte de la junta directiva del BID, del Préstamo de Inversión Sectorial. La razón de ello radicaba en un pleito sobre la propiedad de tierra de un ciudadano estadounidense en Costa Rica, el que la poseía en un área protegida que se consideraba como la última reserva del bosque seco tropical en Centroamérica. Cuando la junta aprobó el préstamo en enero, Helms recurrió a presionar al Gobierno estadounidense para boicotear el desem-



bolso del primer tracto del Préstamo de Inversión Multisectorial (*Central American Report*, 29 de enero de 1993).

Este fue solo el principio de los problemas de Calderón. El programa del PAE III en su conjunto dependía, según rumores, de la promulgación de 17 leyes diferentes en la Asamblea Legislativa,<sup>37</sup> y considerando que se entraba en un año electoral, esto se revelaba como algo cada vez más difícil. La oposición al programa de reforma se enfocaba en el objetivo de reducción del tamaño del sector público, para lo que se establecía una reducción de 25.000 empleados, y la desmonopolización de los mercados de los seguros y de las gasolineras (*Reporte Político* N.º 98, octubre de 1994).

Sin embargo, el incumplimiento de los requisitos por parte de Costa Rica no se debía solo a problemas legales. Se consideraba que el propio Calderón estaba lejos de ser un convencido neoliberal. En el diálogo sobre políticas con las IFI relacionadas con el PAE III, sus ideas sobre la reforma económica estaban lejos de ser consistentes. La falta de consistencia de Calderón y su mayor atención a objetivos políticos más que a metas económicas, alejaron a aquellos miembros del Gobierno que estaban más ideológicamente motivados. En noviembre de 1991, Calderón anunció que quería adicionar US\$12 millones al presupuesto de las cuatro universidades del Estado, suspender el programa de reducción de empleados públicos, y abandonar los planes para privatizar una serie de empresas públicas. Estos cambios llevaron a que el principal ideólogo neoliberal en el Gobierno, Thelmo Vargas, renunciara (*Reporte Político* N.º 67, noviembre de 1991).

Las relaciones de Calderón con el ICE también se caracterizaron por la carencia de una estrategia clara. Desde muy temprano, Calderón sí asumió algunas iniciativas para poner en práctica un proceso de privatización. Se hizo público que, en agosto de 1991, el Gobierno había contactado con la compañía estadounidense Paine y Webber, la que había ofrecido servicios de asesoría para la privatización del ICE. Sin embargo, viendo la rápida oposición que esto generó en la dirección del ICE, así como en sus sindicatos, dio marcha atrás (*Central American Report*, 14 de junio y 5 de julio de 1991; *La Nación*, 19 de julio de 1995).

En suma, aunque en el Gobierno de Calderón había miembros claramente neoliberales, el propio Calderón no era uno de ellos. Él estaba motivado, más bien, por un deseo de mantener su popularidad, y la privatización del ICE no era la mejor receta para el éxito en ese sentido. Por otra parte, las IFI no deseaban elevar el riesgo de retener el desembolso de fondos, lo que habría sido una consecuencia de haberla

puesto como una condición en el PAE. No fue sino hasta que las nuevas ideas sobre gestión pública llegaron a influir en el ICE que se formularon nuevas propuestas.

### **La nueva gestión pública “a la tica”**

El Gobierno del PUSC con Calderón fue sucedido, en 1994, por un nuevo Gobierno del PLN, encabezado por José María Figueres; Figueres era hijo del mítico padre fundador de la Segunda República. Su Gobierno (1994-98) es a menudo descrito como un punto de viraje en el cual la perspectiva del sector privado llegó a ser predominante en la política costarricense. Él había dedicado la mayor parte de su vida a sus negocios privados, y aunque también llegó al poder con una plataforma esencialmente anti-ajuste estructural, no se percibió que tuviera algún fuerte compromiso ideológico. Durante su campaña, él había hecho pocas declaraciones acerca de qué hacer con el ICE.

Sin embargo, durante el verano de 1995, las voces que argumentaban sobre la necesidad de abrir el sector de las telecomunicaciones a la participación privada eran muy poderosas, y entonces Figueres anunció su inclinación a desarrollar un plan para modernizar el ICE. La información que provino desde los ministerios, desde la dirección del ICE, e incluso desde los sindicatos, era de que había apoyo para una limitada apertura del sector (*La Nación*, 23 de julio de 1995). En noviembre de 1995, las discusiones sobre la privatización y sobre el futuro del ICE se convirtieron en la principal fuente de tensiones en las reuniones internas de los dos partidos mayoritarios, pero especialmente en las del PLN, que nunca habían podido demarcar una política unificada sobre la privatización. Tres facciones surgieron en el PLN: una que se oponía a la privatización, otra que estaba a favor de ella, y otra que asumió una posición intermedia, argumentando que el ICE debería disponer de la posibilidad de entrar en alianzas estratégicas. El presidente del PLN, Rolando Araya, condujo a este último grupo, afirmando que: “Mi temor en lo que se refiere al ICE, es que terminemos enrollados en cables de cobre que no valen ni una peseta si no tomamos la decisión correcta a tiempo” (*La Nación*, 21 de noviembre de 1995).

Figueres también estaba bajo presión financiera, en la medida en que había heredado una economía problemática. En 1994, el déficit del sector público global alcanzaba el 8% del PIB, en comparación al 0,9% en 1993, el crecimiento disminuyó desde el 6,4% a menos del 4,5%, y la inflación más que se duplicó, llegando al 20%. Él también estaba bajo la presión de los EE. UU., que amenazó con bloquear los fondos de los BDM, debido

a las reglas de Millicom. El fallo de la *corte constitucional costarricense* de que las operaciones de Millicom eran ilegales y de que debía cesar su funcionamiento el 10 de mayo de 1995, generó el temor de que Costa Rica fuera víctima de la enmienda Hickenlooper de los estadounidenses. Esta creaba la posibilidad para los EE.UU. de suspender los fondos a las organizaciones multilaterales a países que amenazaban las inversiones estadounidenses.<sup>38</sup> Esto se vio como probable, particularmente en vista de que la IFC –en la que el Gobierno de EE.UU. es la parte más involucrada– tenía la mayoría de acciones en Millicom. Los representantes de Millicom también le demandaron al Congreso de los EE. UU. (en marzo de 1995) que excluyera a Costa Rica de los beneficios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) si no se cambiaba el fallo. En ese momento, casi el 50% de las exportaciones de Costa Rica tenían como destino a los EE. UU., y su competitividad estaba ampliamente sustentada en los bajos aranceles aplicables bajo el esquema de la CBI. Tratando de evitar las reacciones de los EE. UU., en abril de 1995 el vicepresidente Rodrigo Oreamuno anunció que se firmaría un contrato entre RACSA y Millicom. Según ese contrato, RACSA le alquilaría el equipo a Millicom, y así continuaría sirviendo a sus clientes. De este modo, RACSA obtendría el 34% de las utilidades, mientras que el 66% pertenecería a Millicom (*La Nación*, 18 de abril de 1995).

Este acuerdo enfureció a los sindicatos, e incluso el Presidente del ICE, Teófilo del la Torre, convenía en que permitir que RACSA compitiera con el ICE (el que por entonces estaba suministrando sus propios servicios celulares) no concordaba con la política del ICE (*La Nación*, 19 de abril de 1995). Los sindicatos amenazaron con paralizar la empresa, y el 9 de mayo iniciaron una huelga general. El resultado del conflicto fue que el 17 de mayo el Gobierno rompió las negociaciones tanto con Millicom así como con los sindicatos, y además instruyó al ICE para suministrar los servicios celulares a los suscriptores de Millicom.

El Gobierno de EE. UU. no bloqueó a Costa Rica en la ICC ni utilizó la enmienda Hickenlooper para detener los fondos de los bancos de desarrollo multilateral. Sin embargo, en febrero de 1996, Millicom presentó, ante una corte distrital en Washington D.C., una demanda de compensación por US\$400 millones contra el Gobierno costarricense, el ICE y RACSA; esta cifra era mayor a todo el financiamiento convenido para la totalidad del PAE III. Al final, la demanda de compensación no prosperó.

De esta manera, Figueres estaba bajo presión financiera y, también, afrontaba las demandas para el mejoramiento de los servicios de telecomunicaciones. Su visión política era incierta. Pero, en tanto que el propio

Figueres no tenía ideas claras acerca del ICE, la persona que él designó como Presidente de la institución sí las tenía. En julio de 1995, Figueres destituyó a Teófilo de la Torre –quien había discrepado sobre el manejo del Gobierno en el asunto de Millicom; y era además escéptico con respecto a la privatización–; en su lugar, Roberto Dobles asumió el cargo de presidente ejecutivo, como Presidente del ICE.

Como ingeniero industrial, con un Ph.D. en administración de empresas, ex Ministro de Ciencia y Tecnología, y sin experiencia sobre el ICE, Dobles tenía ideas completamente diferentes a las de su predecesor en cuanto a cómo dirigir el sector de las telecomunicaciones. Su objetivo era esencialmente de doble aspecto. En primer lugar, quería modernizar la empresa y el sector de conformidad con las prácticas en boga en el mundo. Consideraba que el modelo europeo, basado en la introducción de la competencia privada en las empresas de propiedad estatal, era más apropiado que el modelo latinoamericano, el que incluía la venta de las ETE dentro de un marco de limitada o ninguna competencia, ya que este último fue esencialmente escogido debido a consideraciones fiscales y no a la preocupación por la eficacia.<sup>39</sup> En segundo lugar, quería reducir las ya muy conocidas tensiones entre el ICE y el Gobierno Central. Un medio era reemplazar los controles del ICE a priori –lo que impedía que la empresa respondiera a los desafíos de una manera oportuna– por controles a posteriori. Esto simplificaría el largo proceso de licitación pública, lo que reducía la flexibilidad del ICE.

En agosto de 1996, Dobles envió a la Asamblea Legislativa un proyecto triple sobre el ICE. Estaba compuesto de tres proyectos de ley: uno dirigido a modernizar y fortalecer al ICE (la Ley de Modernización y Fortalecimiento del Instituto Costarricense de Electricidad, LMFICE; ICE, 1996a); una nueva ley de telecomunicaciones, la que apuntaba a liberalizar el sector de las telecomunicaciones (ICE, 1996b); y, una nueva ley de electricidad, la que liberalizaría el sector de la electricidad (ICE, 1996c). En su conjunto, ellas se parecían al modelo de reforma que se introdujo en varios países europeos (sobre todo los escandinavos) en la segunda mitad de los 90. En el sector de telecomunicaciones, el propósito era fortalecer al portador estatal, y permitirle operar como una empresa privada, al tiempo que gradualmente se abriría a la competencia.

La LMFICE se proponía transformar el ICE en una empresa 100% estatal (Corporación ICE), con independencia administrativa, técnica y financiera. El objetivo era permitirle competir eficientemente con otras empresas en un mercado abierto. Quedaría liberado de muchas de las leyes que anteriormente habían limitado la autonomía del ICE.<sup>40</sup> La Oficina de

Audidores Generales se haría cargo de auditar, pero esto representaría un control a posteriori, y, de este modo, menos obstaculizante a una operación flexible de la empresa. De las utilidades de la Corporación ICE, el 75% se reinvertiría, y hasta un máximo del 25% podría transferirse al Estado. La junta directiva estaría compuesta por nueve miembros, designados por el Consejo de Gobierno,<sup>41</sup> y dos representantes de los trabajadores.

La Corporación ICE –integrada por las subsidiarias del ICE: RACSA, CRICSA (Compañía Radiográfica Internacional de Costa Rica), la CNFL y dos ramas que se establecerían para explotar servicios de electricidad y telecomunicaciones respectivamente–, quedaría facultada para entrar en alianzas estratégicas con empresas privadas, y también para desprenderse de cualquiera de sus subsidiarias. En realidad, esto daría lugar para una privatización parcial de los proyectos y funciones del ICE.

En resumen, la ley intentaba exonerar al ICE de las leyes establecidas durante los años 70 y 80, las que habían atado de manos a la institución y la habían hecho incapaz de cumplir sus tareas de una manera eficiente. Al mismo tiempo, permitía la contratación del ICE con empresas privadas, lo que, a su vez, le permitiría convertirse en un actor en el mercado mundial de las telecomunicaciones. Aunque la ley liberaría al ICE de los arenosos y pesados controles de la Contraloría General, lo haría aún más dependiente del Gobierno de turno, en la medida en que la junta directiva completa, incluyendo a su presidente, sería designada por el Gobierno de turno, con excepción de los dos representantes de los trabajadores. Por el otro lado, las divisiones al interior de la junta directiva del ICE que se habían visto bajo el régimen de la “Ley de 4-3” quedarían superadas.

La otra propuesta de ley, concerniente al sector de las telecomunicaciones, era el anteproyecto de Ley General de Telecomunicaciones (ICE, 1996b), en el que se proponía una gradual apertura de la industria de las telecomunicaciones a la competencia. Además, el anteproyecto de ley proponía el establecimiento de un organismo regulador, financiera y administrativamente independiente, el Instituto Regulador de las Telecomunicaciones (IRETEL), el que tendría autoridad para intervenir si alguien no cumpliera con el reglamento de interconexión obligatoria, o impusiera precios no razonables para ella. También administraría el espectro de radio, y regularía los precios finales.

Esta fue la primera propuesta en Costa Rica para una apertura a la competencia en el sector de las telecomunicaciones, y fue, con mucho, un resultado de la combinación de las nuevas ideas de gestión pública de Roberto Dobles y la problemática relación, ya de larga duración, entre

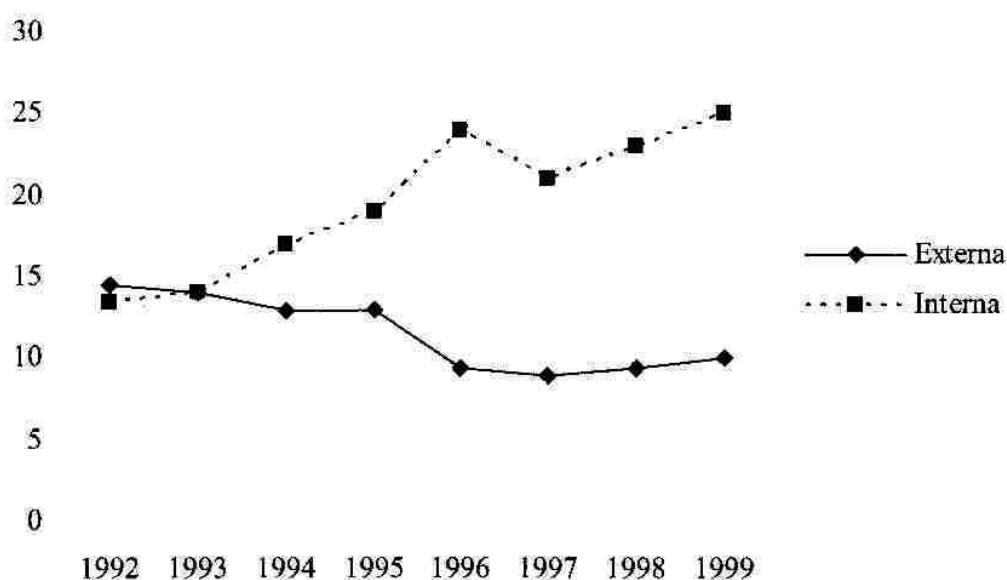
el ICE y el Gobierno Central. La propuesta se discutió en una comisión mixta especial de la Asamblea Legislativa,<sup>42</sup> presidida por el ex ministro de Planificación, y vehemente opositor a la privatización, Ottón Solís (*La Nación*, 12 de septiembre de 1996). Este último preparó un proyecto alternativo que se orientaba a fortalecer al ICE, sin permitirle hacer uso del capital privado, y sin abrir a la competencia al sector de las telecomunicaciones. De cualquier modo, la propuesta del Gobierno también fue modificada antes de ser enviada al plenario de la Asamblea Legislativa, y la modificación fue motivada por la necesidad de ocuparse de la presión del problema de la deuda interna, más que por el mejoramiento de los servicios de telecomunicaciones. Al final, la modificaciones selló el destino de la propuesta.

### **El ICE y el problema de la Deuda Interna**

Después que la presidencia de Arias ordenó la detención de peticiones de préstamos del exterior, el Gobierno tuvo que intentar, cada vez más, el financiamiento de sus déficits, solicitando préstamos al Banco Central, y emitiendo bonos que debían ser comprados por las IA. Esto no solo puso presión en las finanzas de las IA más fuertes, sino que, a mediados de los 90, la deuda interna acumulada empezó a convertirse en un problema para el Gobierno central. En 1996, la deuda interna había llegado a US\$3.355 millones y el pago de los intereses representaba un 5,8% del PIB. Mientras que la deuda externa disminuyó en 32% durante el lapso de un año, la deuda interna se incrementó en 1956% en el mismo período (véase Figura 4.1).

A este punto, el alivio de la creciente deuda interna se convirtió en el principal argumento para privatizar el ICE. En 1996, un grupo de economistas de alto nivel estudió el problema de deuda interna<sup>43</sup> y concluyó que la acción más urgente para aliviar el problema era vender el sistema de telecomunicaciones de propiedad del ICE. Además, recomendó la venta de las plantas de generación eléctrica, la Fábrica Nacional de Licores, y tres bancos. Se argumentaba que esto reduciría la deuda interna en US\$2.500 millones. Seis ex presidentes de la república que se reunieron en noviembre para discutir el problema, respaldaron las conclusiones. El único ex presidente que discrepó fue, nada sorprendentemente, Rodrigo Carazo (*La Nación*, 13 de noviembre de 1996).

**Figura 4.1 Deuda Interna versus Deuda Externa en Costa Rica - % del PIB**



Fuente: Contraloría General de la República de Costa Rica, Registro de la deuda pública.

Este informe también fue el fundamento para la acción que el Gobierno realizó en enero para conectar los dos problemas: el de la deuda interna y el de las tres propuestas sobre el ICE que estaban siendo discutidas en la comisión de la Asamblea Legislativa. Propuso acelerar la apertura del sector, de manera que el mercado de las telecomunicaciones se abriera en el 2000 y no en el 2002, como lo proponía el proyecto original de Dobles. Se estimó que el ingreso que se obtendría por las concesiones a los operadores de celulares y a los proveedores de servicios de Internet reduciría la deuda interna en por lo menos 100.000 millones de colones (US\$458 millones). Además, propuso vender RACSA, con el fin de generar más ingresos.

Las modificaciones realizadas por el Gobierno provocaron violentas reacciones entre los diputados en la comisión mixta especial. El proyecto final fue sometido a votación en la comisión, y la repentina propuesta de vender RACSA evidentemente afectó las posiciones de los diputados. Así las cosas, la propuesta fue enviada al archivo sin ni siquiera haber pasado a votación en el plenario de la Asamblea Legislativa. A pesar de haber sido el primer país en sugerir la privatización de las telecomunica-

ciones en América Latina, después de Chile, en 1996 ya era una cuestión evidente que Costa Rica era un “caso duro” en cuanto a la privatización. Esto también empezó a convertirse en algo obvio para las IFI, las que modificaron su estrategia hacia Costa Rica.

### **Las IFI se topan con un “caso duro”**

Los opositores al aumento de la implicación del sector privado en el ICE regularmente argumentaban que las propuestas para ese fin eran el resultado de la presión del Banco Mundial y del FMI. La verdad es que, dado que las IFI habían contribuido a empeorar las condiciones para la operación del ICE durante los años 80, ellas solo desempeñaron un papel marginal en el desarrollo de propuestas para reformarlo. Ellas sí pusieron presión sobre Costa Rica para que remediara su problemática situación fiscal. Además, y como ya se analizó más arriba, la privatización del ICE fue sugerida como una solución al problema de la deuda interna, el que en los años 90 opacaba los problemas de la deuda externa, lo que también preocupaba a las IFI. Sin embargo, las IFI, por sí mismas, nunca insistieron directamente en la privatización del ICE. Para entender por qué no lo hicieron, uno tiene que tener en cuenta la política interna de las IFI, la competencia entre ellas, y también el hecho de que algún grado de aprendizaje se desarrolló en ellas, lo que las hizo comprender mejor la situación costarricense.

En el período de Figueres Olsen, las reformas generales apuntaban a modernizar un Estado virtualmente estancado. La estrategia de Figueres Olsen consistía en renegociar las condiciones del programa de ajuste, con el fin de asegurar apoyo financiero con la menor reforma. El Banco Mundial concedió seis extensiones para efectos del plazo máximo, desde julio de 1994 a enero de 1995 (*Inforpress*, 27 de octubre de 1994; *Reporte Politico* N.º 99, noviembre de 1994).

No obstante, una misión de evaluación que visitó Costa Rica en enero de 1995 concluyó que los condicionamientos no se habían cumplido satisfactoriamente, y en marzo de 1995 se canceló el SAL III<sup>44</sup> (el componente del Banco Mundial del PAE III). El BID argumentó que Costa Rica solo había cumplido la mitad de los condicionamientos establecidos como requisitos para activar los préstamos; sin embargo, sí desembolsó los primeros tractos del Programa de Ajuste del Sector Público, así como el del Programa de Inversión Sectorial.

En un esfuerzo por rescatar los saldos del PAE III, Figueres Olsen entró en un “pacto patriótico” con el ex presidente Calderón, unos días



antes de su discurso anual ante la Asamblea Legislativa (1.º de mayo de 1995). En junio del mismo año, Figueres y Calderón coincidieron en un nuevo y más amplio pacto, según el cual concordaban en terminar con el monopolio estatal de las cuentas corrientes de ahorro, reformar el régimen de pensiones, y poner fin a los subsidios al sector privado. Una serie de instituciones públicas, relativamente pequeñas, fueron mencionadas como candidatas para la privatización. No obstante, solo el Presidente del Banco Central abogó por la privatización del ICE (*Reporte Político* N.º 105, junio de 1995), lo que no formaba parte del acuerdo.

Como resultado de este pacto, de nuevo se abrieron las vías para conversaciones con el BID sobre los desembolsos. En setiembre de 1995, el Gobierno estaba negociando un desembolso de US\$84 millones con el BID, para lo cual, entre otros asuntos, estaba el condicionamiento de la separación del sector de electricidad del ICE de la parte de telecomunicaciones del mismo (*Reporte Político* N.º 108, setiembre de 1995). Aunque era ampliamente reconocido que la separación del ICE solo existía en el papel, y que varios de los demás condicionamientos aún no se habían cumplido, el equipo del proyecto recomendó el desembolso.

La evaluación que el Gobierno obtuvo del BID fue más positiva que la del Banco Mundial, y ello se debió, en parte, al hecho de que los programas contenían disposiciones diferentes. Sin embargo, también se dieron casos en que los dictámenes fueron diferentes para disposiciones iguales. Por ejemplo, en contraste con el Banco Mundial, el BID consideró la promulgación de la Ley de SALES como un sustituto suficiente de la Ley de Democratización Económica, aunque no contemplaba medidas para la reducción del sector público ni un marco regulador para los servicios por ser transferidos al sector privado (BID, 1995). En general, el BID mostró una actitud más tolerante, y privilegió la voluntad para desembolsar los préstamos antes que el deseo de reformar la economía costarricense. Una de las razones para la diferente actitud del BID era que tenía un amplio portafolio retenido, debido, en parte, al freno gubernamental para el gasto de las instituciones autónomas. En 1996, el BID disponía de una carpeta de préstamos no desembolsados que ascendía a US\$752 millones. De este monto, el ICE contabilizaba US\$389 millones, que era la suma restante del total de US\$576 millones para préstamos aprobados para el sector de la electricidad.<sup>45</sup>

Las IFI también reconocieron que utilizar la presión para estimular la reforma de las telecomunicaciones era una estrategia inútil. De ahí que la estrategia era, cada vez más, proporcionar "cooperación técnica" para permitirle al propio Gobierno emprender la reforma. En la nueva estrategia del BID para la asistencia a país, se afirmaba lo siguiente:

Algunas áreas en las que el Banco debe sacar provecho de su experiencia en otros países son: los convenios de concesión para la contratación de trabajos; las ventas de activos gubernamentales; la reconfiguración de instituciones estratégicas como el ICE; la reestructuración del sistema bancario estatal; el fortalecimiento de una regulación moderada; nuevos marcos reguladores para el sistema financiero, mercados de valores, y la industria de los seguros; y, la protección para la inversión privada (BID, 1997).

Para 1996, cuatro nuevas operaciones se encontraban en desarrollo, orientadas al incremento de la participación del sector privado en los sectores de la inversión e infraestructura: tres proyectos de cooperación técnica del FMI, y un préstamo (BID, 1997). Con todo, lo que estaba cada vez más claro era que ninguna de las IFI insistiría en la privatización del ICE, y, sobre todo, que no la incluiría como un condicionamiento para el préstamo.

En las entrevistas con representantes del Banco Mundial y del BID, estos manifestaron tres razones para lo anterior. En primer lugar, la inclusión de la privatización del ICE como uno de los condicionamientos se consideraba como el camino más seguro para retrasar la aprobación del proyecto por la parte costarricense, o (si se ponía como un condicionamiento para alguno de los tratos posteriores) atrasaría el proceso de desembolso del préstamo. Ningún funcionario de la IFI, incluso con una mínima preocupación por su carrera en el banco, querría llevar un proyecto que casi con toda seguridad se atrasaría mucho más allá de su período previsto.

En segundo lugar, ya había una “sobrecarga” de condicionamientos, particularmente en el PAE III, y agregar otras disminuiría aún más las posibilidades de cumplirlas. A modo de ejemplo, la lista de condicionamientos para el desembolso del primer tracto del préstamo de inversión sectorial por el BID incluía 30 puntos diferentes, relacionados con una amplia variedad de instituciones estatales. Por su parte, el desembolso del primer tracto del préstamo para el ajuste del sector público dependía del desempeño satisfactorio en una serie de estos puntos, además de ocho condicionamientos adicionales.<sup>46</sup> El programa, extremadamente complejo, fue caracterizado por una alta funcionaria del BID como una “mezcolanza de condiciones”, y argumentó que parte de la razón para la complejidad del programa residía en la relación entre el BID y el Banco Mundial:

Desde un punto de vista técnico, las condiciones eran muy defectuosas. Las preparamos en medio del primer préstamo de ajuste sectorial, y no teníamos mucha experiencia en ello. Un segundo problema era que nosotros éramos un socio júnior para el Banco Mundial. Había competencia entre los dos bancos en cuanto a quién podía poner más condicionamientos allí. Por encima de ello, el Gobierno añadió cosas allí que ellos querían hacer, pero para lo que no tenían suficiente apoyo local para hacerlo. El resultado fue una mezcla de condicionamientos. Eso hizo extremadamente difícil para el Gobierno cumplir con ellos. Cada tracto de desembolso tenía algo así como 30 condicionamientos adheridos a ellos.<sup>47</sup>

La conclusión fue que no había lugar para más condicionamientos. Finalmente, los funcionarios de la IFI mostraron creciente respeto a la diferencia entre Costa Rica y los otros países en cuanto a las empresas estatales. De esta manera, lo que hubo fue un proceso de "aprendizaje mutuo". Según las expresiones de un funcionario de nivel medio en el Banco Mundial:

Nosotros estábamos hablándoles sobre la privatización [del ICE], y, además, acerca de establecer una institución para el control independiente. Pero, vea, en Costa Rica todo es diferente. Ellos no ven al Estado como una cosa mala que debiera reducirse. Así las cosas, nuestro consejo fue el establecimiento de una institución reguladora. Aunque sea de propiedad estatal [el ICE], necesita la regulación.<sup>48</sup>

En resumen, es difícil sostener el argumento de que las IFI estaban detrás de los intentos para privatizar el ICE. Las cambiantes estrategias de las IFI contribuyeron a aumentar las dificultades para obtener fondos destinados a los proyectos manejados por el ICE. Pero el contenido específico de los intentos de reforma fue, de manera considerable, un reflejo de las ideas de la administración del ICE, y de sus luchas para recuperar autonomía con respecto a las élites políticas.

Sin embargo, y de manera paralela al trabajo de las IFI con los Gobiernos, la USAID intentaba trabajar hacia el sector privado, como lo hizo en el caso de Guatemala. Eso tuvo un cierto impacto en las estrategias del Gobierno siguiente, el que experimentó su principal tropiezo justamente en cuanto a la reforma de las telecomunicaciones.

## Nacimiento y entierro del “combo ICE”

El sucesor de Figueres, Miguel Ángel Rodríguez, también era un hombre de negocios. Sin embargo, también tenía antecedentes académicos, y era visto como un convencido neoliberal, y en posesión de un Ph.D. en economía de la Universidad de California en Berkeley. También había sido Ministro de Planificación (1968-69), Ministro de la Presidencia (1970), y consejero económico del presidente Calderón. Aunque su riqueza y éxito como empresario fue regularmente exagerada, era considerado como un típico representante del sector privado (Furlong, 2000).

En la campaña electoral, el candidato del partido de Gobierno, José Miguel Corrales (PLN), se autoproclamó como un candidato contra la privatización, y se comprometió a fortalecer al ICE. Por el otro lado, Rodríguez fue muy cuidadoso en no referirse a la privatización del ICE, pero nunca se opuso, y la mayoría de analistas concordaba en que su propósito tácito sí era privatizar.

Así, mientras que el proyecto político del Gobierno de Figueres fue difuso, lo mismo que sus planes para reformar el ICE, el Gobierno de Rodríguez mantuvo un más claro perfil neoliberal, sin anunciar públicamente cuál era el plan para el ICE. Pero Rodríguez también estaba muy consciente de que necesitaba más apoyo que el del sector privado, si quería evitar el mismo tipo de estancamiento que había ocurrido bajo Figueres. Ésta fue la base para el lanzamiento del proceso nacional de concertación,<sup>49</sup> afirmando que se trataba de “un gesto similar al de “Pepe” Figueres cuando abolió el ejército en 1948” (Presidencia de la República de Costa Rica, 1998). Entre los temas seleccionados para la discusión en este proceso, se encontraba la reforma de las telecomunicaciones; así, en setiembre de 1998 el Gobierno preparó una propuesta para una nueva ley de telecomunicaciones y una ley para fortalecer al ICE, y las envió a una comisión especial establecida dentro del marco del proceso de concertación. La comisión incluía a representantes de varios sectores de la sociedad: sindicatos, partidos políticos, sector privado y ONG. La idea era que la propuesta de ley se discutiera primero en la comisión, luego en una sesión plenaria del foro nacional de concertación, y, finalmente, que una propuesta se regresara al Gobierno. No obstante, hacia el 3 de octubre –que era la fecha límite para someter al plenario los informes de las comisiones–, las telecomunicaciones era uno de los tres temas en que no se había logrado acuerdo.<sup>50</sup> El informe de la comisión de telecomunicaciones se envió al Gobierno en noviembre. Sin embargo, no se trataba de un documento de consenso, ya que no se logró un acuerdo acerca de si

se permitiría o no la competencia en el sector de las telecomunicaciones (*La Nación*, varios números, setiembre-noviembre 1998).

La nueva propuesta para reformar al ICE se envió a la Asamblea Legislativa el 17 de enero de 1999. Después de recibir la propuesta de la comisión en el proceso de concertación, el Gobierno envió una versión revisada a la Comisión de Gobierno y Administración, en la Asamblea Legislativa (presidida por la diputada del PUSC, Vanessa Castro), comisión que ya estaba discutiendo cambios a la ley de electricidad. La Comisión de Gobierno alcanzó un acuerdo sobre tres propuestas de la ley que tenían varias similitudes con el proyecto de Dobles. En primer lugar, la Ley General del Sector de Telecomunicaciones aseguraría una apertura gradual del sector a la competencia, hacia el año 2002, y se establecería una nueva institución autónoma reguladora para el sector de las telecomunicaciones, IRETEL.<sup>51</sup> En segundo lugar, la ley de fortalecimiento institucional del ICE le otorgaría plena libertad administrativa, técnica y financiera, y lo dejaría afecto al régimen de empresas privadas.<sup>52</sup> El tercer elemento era una reforma constitucional, necesaria para transformar el ICE de institución autónoma a empresa pública que operaría bajo un régimen de ley aplicable a empresas privadas.

Había diferencias entre el PUSC y el PLN en la Asamblea Legislativa —discrepaban sobre el cronograma para la apertura del sector, y sobre si este era necesario para una evaluación de los resultados después de cada fase del proceso; si los cambios constitucionales debían afectar solo al ICE o también a otras instituciones autónomas que, a la sazón, operaban como monopolio; y, sobre el destino de las utilidades del ICE.<sup>53</sup> El establecimiento de IRETEL también generó desacuerdos, pero en esto el principal opositor era Lionel Fonseca, presidente de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), entidad creada en 1996 para asumir las funciones del SNE.

El SNE, que databa de 1928, tenía facultades relativamente limitadas. Solo podía regular cuatro servicios públicos: las telecomunicaciones, la energía (solo distribución), el agua y la gasolina, y era institucionalmente dependiente del Poder Ejecutivo. En contraste, la ARESEP regulaba un conjunto más amplio de servicios, les concedió a los usuarios el derecho para presentar quejas contra, por ejemplo, los aumentos de tarifas, mediante “audiencias” públicas, y era autónoma del Poder Ejecutivo. En lo que se refiere al ICE, las facultades de la ARESEP eran significativamente amplias, comparadas a las del SNE. La ARESEP estaba para fijar precios y tarifas y supervisar la calidad, cantidad y regularidad de los servicios. Cuando la nueva propuesta de reforma se llevó a la Asamblea

Legislativa, la ARESEP solo cumplía dos años de funcionamiento, y su director, Lionel Fonseca, no tenía deseo alguno de que fuera reemplazada por una nueva institución.

A mediados de 1999, y debido a los conflictos, el proceso parecía estar estancado. En una acción para evitar un largo proceso de discusión y aprobación, en el plenario, de las tres diferentes propuestas de ley, el Presidente de la Asamblea Carlos Vargas Pagán (PUSC) decidió fusionar los tres proyectos en uno, a saber, el Proyecto de Ley para Mejorar los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y la Participación del Estado; a corto plazo, éste adquirió el apodo de “combo ICE”, o, “combo energético”. Una comisión especial fue designada para discutir el combo, la que llegó a un acuerdo el 21 de diciembre de 1999.

El combo proponía mantener al ICE como una institución autónoma, pero que debían establecer dos subsidiarias, ICELEC e ICETEL, con un estatus de empresas por acciones. Como en el proyecto de Dobles, el ICE comprendería, además, a RACSA, CRICSA y la CNFL. Al ICE se le otorgaría el derecho de establecer nuevas empresas con hasta el 49% de participación de capital privado, para desarrollar proyectos específicos, se le daría plena autonomía financiera, y podría invertir el 100% de sus utilidades, pero estaría sujeto al pago regular del impuesto a la renta. Además, quedaría obligado a cancelar los 80.000 millones de colones (US\$242 millones) de la deuda que el Gobierno tenía con la empresa.

En el nuevo combo se incluyó una nueva sección sobre la entidad reguladora, denominada, esta vez, Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones (ARETEL). A esta se le daba la tarea de garantizar la provisión de acceso universal. ARETEL tendría facultades para regular los precios de la telefonía fija y de la internacional, y los de aquellos servicios en que la competencia aún no tendría vigencia. La nueva ley introducía la interconexión obligatoria entre las partes, y adoptaba el concepto de “medios esenciales”, el que ya estaba en la ley guatemalteca. En el mismo sentido, y como en la ley guatemalteca, la costarricense otorgó a las diferentes partes el derecho para negociar libremente la interconexión, pero con la posibilidad de recurrir a la intervención de ARETEL si no se llegara a algún acuerdo. La competencia se introduciría en cuatro pasos; así cada paso de apertura al mercado debería depender de una evaluación de las consecuencias de los pasos anteriores del proceso.

Las discusiones en el Plenario de la Asamblea Legislativa se extendieron durante los primeros meses del 2000. Para pasar como una ley, el combo

tenía que ser aprobado en dos debates consecutivos en el parlamento. El 22 de marzo, la Asamblea Legislativa aprobó el combo, con algunos cambios menores generados en el primer debate.

Esta decisión provocó una inmediata y masiva protesta pública. El 14 de marzo, los sindicatos del ICE ya habían empezado a protestar contra la posible aprobación del combo, y muy rápidamente obtuvieron un amplio apoyo público. El 18 de marzo se les unieron los estudiantes de la Universidad de Costa Rica. Las manifestaciones ganaron fuerza, y los debates finales sobre los proyectos de ley se desarrollaron en una Asamblea Legislativa rodeada por manifestantes y fuerzas de seguridad. Después de la aprobación del combo, a los estudiantes y sindicatos del ICE se unieron varios otros grupos, y en un plazo muy corto el país entero se paralizó, por los bloqueos de calles, puentes y puertos, y huelgas en diversas instituciones públicas. El 24 de marzo, la policía reportó 40 manifestaciones diferentes en todo el país y el arresto de 52 estudiantes y profesores; un número ignorado de manifestantes resultó herido en choques con la policía y las fuerzas de seguridad. Al día siguiente, miles de personas marcharon por las calles de San José para protestar contra el combo. Las manifestaciones continuaron durante los días siguientes, y una persona falleció a causa de las lesiones sufridas en los intentos por mantener un bloqueo. Dos estudiantes ocuparon el edificio de la sede central del ICE, donde se declararon en huelga de hambre. El personal de los principales hospitales también se unió a las manifestaciones y suspendió todos los servicios, con excepción de aquellos para emergencias. A principios de abril, los trabajadores amenazaron con una huelga general. El completo caos en que se sumió el país obligó al Gobierno a retroceder y aceptar una propuesta de los sectores sociales para suspender el combo durante 150 días, y establecer una nueva Comisión Mixta Especial, para buscar un acuerdo general sobre el futuro del ICE y de los sectores de telecomunicaciones y electricidad. La comisión tenía representantes de los partidos políticos, las cámaras del sector privado, el Gobierno y de varias organizaciones sociales.<sup>54</sup> El 19 de abril, la Sala IV emitió una resolución que dictaminaba como inconstitucionales varios aspectos del proceso del combo; de este modo, el combo quedaba esencialmente descartado.

En resumen, los sindicatos del ICE, con el apoyo de los estudiantes y una gran parte de la población en general, lograron rechazar un proyecto para la participación del sector privado en las telecomunicaciones y la electricidad, el que era respaldado por la mayoría del sistema político, el sector privado y las instituciones internacionales. Como se analizará a continuación, tres fueron las principales razones para esto. En primer

lugar, la fortaleza general del ICE; sus trabajadores eran técnicos altamente capacitados, y, adicionalmente, los sindicatos tenían una clara comprensión de la estrategia política. En segundo lugar, el sector privado en Costa Rica era mucho más débil que su equivalente guatemalteco, en lo que se refiere a influencia económica y en cuanto a organización. Con todo, una tercera razón probablemente contribuyó con igual importancia a inclinar la balanza contra las reformas, a saber, las estrategias del “poder blando” de los EE. UU., orientadas a fortalecer el sector privado costarricense, pero que provocaron reacciones muy diferentes en Costa Rica, en comparación a las de sus países vecinos.

### **El sector privado y las estrategias del “poder blando” de los EE. UU.**

El sector privado en Costa Rica nunca ha podido equiparar a sus colegas guatemaltecos en lo que se refiere a fuerza económica y organización. Además, desempeñó un rol menos importante en el desarrollo de las propuestas de privatización. De hecho, mientras que el sector privado de Guatemala pugó por la privatización de Guatel desde inicios de los 80, la UCCAEP y la Cámara de Comercio apenas sabían sobre la propuesta de privatización de 1988 en Costa Rica.<sup>55</sup> La UCCAEP fue consultada acerca del proyecto de Dobles, pero fue muy crítica al respecto. Argumentó que dejaba al ICE en una posición demasiado fuerte, como una estructura híbrida con facultades no menos monopólicas que las que había tenido antes.<sup>56</sup>

La falta de un involucramiento directo de la UCCAEP en la elaboración de propuestas para reformar al ICE no quiere decir que en Costa Rica no hubiera actores privados interesados en participar en el sector de las telecomunicaciones; ni tampoco quiere decir que el sector privado estaba satisfecho con la manera en que funcionaba el ICE. De cualquier manera, el sector privado todavía no era un actor fuerte y coherente, y no había elaborado una plataforma sólida que le permitiera desarrollar propuestas de política.

Además, y en cuanto a esto último, surgió un grupo de base más ideológica, alineado con los empresarios, y similar al CEES de Guatemala, y que hizo algunos esfuerzos para influir a nivel de las ideas. La Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) se formó el mismo año que el CEES (1958), y tenía muchas características en común con este último. Fue fundada para promover las ideas económicas liberales, tales como el comercio libre, mercados libres, empresa privada y un reducido rol del Estado (Wilson, 1998, pág. 7). Además, la ANFE también mantenía



estrechas relaciones con la Sociedad Mont Pellerin, y con Manuel Ayau y el CEES de Guatemala.

Las estrategias de la ANFE eran similares a las del CEES. Desde su inicio y hasta comienzos de los 90, los miembros de la ANFE difundieron sus ideas mediante una columna semanal en el mayor periódico del país, *La Nación*, en un intento de modificar la idea que la población en general tenía acerca del Estado. En 1975, los asociados de la ANFE fundaron una universidad privada, la Universidad de Centroamérica. Además, los asociados de la ANFE también estaban entre los fundadores de la Academia de Centroamérica, una institución de investigación creada en 1969. En otro aspecto, la ANFE se abstuvo de establecer un partido político, pero, generalmente, se le asociaba con el PUSC.<sup>57</sup>

Con todo, la ANFE le dio una interpretación menos radical a las ideas liberales que la de su organización hermana en Guatemala. De ahí que la ANFE también tenía menos conflictos con las instituciones financieras internacionales, pero también estaba menos ansiosa por privatizar el ICE. Además, la ANFE tenía mucho menos influencia en la formulación de políticas.<sup>58</sup> La debilidad del sector privado en Costa Rica, en lo que se refiere a organización y capacidad para formular políticas, era bien conocida por la USAID, desde los años 80. Cuando la relación entre Costa Rica y las IFI llegó a ser crecientemente problemática en los 80, fueron los fondos de la USAID los que ayudaron a Costa Rica a superar dificultades (véase Tabla 4.2). A mediados de los 80, Costa Rica se convirtió en el segundo más grande receptor de ayuda del Gobierno estadounidense en Centroamérica, al recibir 27% de la ayuda total, solo sobrepasado por El Salvador (Salom Echeverría, 1992).

Un objetivo principal de la USAID era promover el desarrollo del sector privado. Entre 1982 y 1985, tres programas se iniciaron con ese propósito. Entre las actividades bajo estos programas se encontraba el establecimiento de un centro para la promoción de las exportaciones, la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), y un programa para liquidar CODESA (Sojo, 1992).

La USAID intentaba promover el desarrollo del sector privado en Costa Rica por medio de dos estrategias: En primer lugar, presionó para la privatización de las empresas de CODESA, y, en segundo lugar, instaló instituciones paralelas a las gubernamentales, las que, en su momento, asumirían las funciones de las primeras. Esto es lo que después dio lugar a la expresión "Estado paralelo", creada por el

ex embajador de Chile en Costa Rica y cercano consejero de Óscar Arias, John Biehl.

Vista en retrospectiva, la última parte de la estrategia fue la más exitosa. A la larga, la mayoría de los activos de CODESA fueron vendidos a inversionistas privados, con la ayuda de la USAID. Por lo demás, CODESA ya era una “fruta madura”. Además, la USAID no manipuló para privatizar sus más grandes posesiones (entre las más destacables, la Fábrica Nacional de Licores, FANAL, y la empresa de petróleo, RECOPE).<sup>59</sup>

El efecto más importante de la estrategia de la USAID era fortalecer al sector privado como un actor político. En los tempranos 80, un destacado grupo de industriales costarricenses comenzó a cabildear con los Estados Unidos respecto a algún tipo de ayuda directa para promover un cambio hacia las exportaciones en el modelo de desarrollo. Estos grupos establecieron lo que Mary Clark denominó una “alianza transnacional” entre funcionarios de la USAID, líderes del sector privado costarricense y tecnócratas del Estado, los que rápidamente asumieron el liderazgo en la formulación de un plan –a principios de la administración Monge– dirigido al crecimiento de las exportaciones (Clark, 1997). El centro de mesa de esta alianza fue CINDE, entidad que inició funciones en enero de 1983, y evolucionó hasta convertirse en un centro para el desarrollo y elaboración de propuestas políticas para fortalecer al sector privado, apoyado por una serie de reconocidos empresarios y políticos. Según Clark: “con excepción de las modificaciones del tipo de cambio, todos los demás cambios importantes relacionados a las exportaciones no tradicionales se originaron con CINDE” (Clark, 1997, pág. 86).

En su período inicial, el único impacto directo del trabajo de la CINDE respecto al sector de las telecomunicaciones fue la atracción de Millicom, para lo cual mucho del crédito corresponde a CINDE.<sup>60</sup> Sin embargo, el establecimiento y fortalecimiento de CINDE tendrían, más tarde, un significativo impacto en el debate de reforma de las telecomunicaciones.

Cuando el proyecto de Dobles se discutió en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, el proceso de la privatización ya estaba en pleno desarrollo en El Salvador, y el CIEN trabajaba con Pablo Spiller en establecer un marco similar para Guatemala así como para El Salvador. La idea de la CINDE era intentar y aportar las experiencias de los países vecinos, a fin de establecer un marco liberal para las telecomunicaciones también en Costa Rica. En abril de 1997, CINDE, en cooperación con la Secretaría para la Integración Económica Centroamericana (SIECA) –y con financiamiento de la USAID–, organizó un seminario para concentrar la

atención en los beneficios de un mercado abierto de las telecomunicaciones. A este evento se invitó, entre otros, a Juan José Daboub –presidente de Antel de El Salvador–, Alfredo Mena Lagos y Pablo Spiller, para compartir sus experiencias y enfatizar la urgencia de una reforma del sector (*La Nación*, 6 de abril de 1997). Sin embargo, las ideas de Spiller obtuvieron poco apoyo en Costa Rica. Solo los representantes de CINDE prestaron una gran atención a ellas.

Como esto ocurría en los finales de la presidencia de Figueres, CINDE comenzó a contactar a los equipos de los posibles candidatos presidenciales, Miguel Ángel Rodríguez (PUSC) y José Miguel Corrales (PLN), con el fin de asegurar que la reforma de las telecomunicaciones estuviera en la agenda del Gobierno que asumiría el poder en 1998.<sup>61</sup>

Con los recursos, entre otros, de la SIECA –la que ahora disponía de los fondos, principalmente, del programa Pro-ALCA, de la USAID, cuyo propósito era preparar a los países latinoamericanos para la propuesta Área de Libre Comercio de las Américas–, CINDE había iniciado investigaciones sobre la satisfacción empresarial respecto a las comunicaciones en Costa Rica, y concluyó que se trataba de un área que requería acciones urgentes. CINDE también trajo a Alvin Toffler para escribir un informe sobre la importancia de las telecomunicaciones para el desarrollo de Costa Rica (Toffler, n.d.).

La estrategia de CINDE consistía primariamente en convencer a la población costarricense, así como al Gobierno, de las ventajas de una apertura del sector a la competencia. No obstante, los esfuerzos tuvieron consecuencias imprevistas.

Cuando Rodríguez asumió el poder, Ricardo Monge, de CINDE, fue designado para dirigir el trabajo de preparar una ley de telecomunicaciones; el plan que el Gobierno presentó al proceso de concertación, el 25 de septiembre de 1998, era básicamente el resultado del trabajo de CINDE.

El principal efecto de la nueva propuesta fue el alejamiento de los sindicatos del ICE. Los sindicatos reaccionaron duramente contra el contenido de la propuesta y contra un informe preparado por CINDE, como material de sustento. Con el fin de mejorar las relaciones con los sindicatos, el Gobierno designó a un respetado ingeniero de las telecomunicaciones, con 15 años de experiencia en el ICE, como su representante en la comisión de telecomunicaciones, la que era parte del proceso de concertación nacional. Él logró alcanzar un acuerdo parcial con los sindicatos, sobre una apertura gradual del sector, pero falló en la obtención

de un consenso total, de manera que en el informe final se incluyeron algunas reservas.<sup>62</sup>

Con todo, la frágil paz entre el Gobierno y los sindicatos terminó por quebrarse completamente cuando el Gobierno, en enero de 1999, presentó a la Asamblea Legislativa su proyecto para una nueva ley general de telecomunicaciones. Lejos de reflejar los acuerdos del proceso de concertación nacional, el proyecto era una mezcla entre los acuerdos de este último y la propuesta de CINDE. Incluía una apertura gradual del sector, y el establecimiento de una nueva entidad reguladora, como se había convenido en el proceso de concertación, pero también contenía pronunciados elementos de las leyes guatemaltecas y salvadoreñas, sobre todo respecto al establecimiento de precios de interconexión y la administración del espectro de radio. De hecho, cuando el equipo gubernamental, encabezado por Monge, presentó el proyecto a la comunidad internacional de negocios, en febrero de 1999 en Miami, afirmó que, esencialmente, la ley tenía dos fuentes de inspiración: el proceso de concertación nacional y “el nuevo marco regulador y las mejores prácticas internacionales para abrir el mercado de las telecomunicaciones”.<sup>63</sup>

La naturaleza híbrida del proyecto de ley hizo que la propuesta fuera casi ininteligible para muchos expertos en telecomunicaciones. Y como lo indicó un consejero gubernamental:

El Gobierno aceptó los acuerdos del proceso de concertación, pero, en ese momento, ya tenía un proyecto de telecomunicaciones redactado por CINDE. CINDE presiona al Gobierno y dice: “vea, aquí está el proyecto”. Así las cosas, ellos inician el ejercicio de transferir los acuerdos del proceso de concertación nacional dentro del proyecto de CINDE. El resultado fue un híbrido que nadie entendió. [El Gobierno] copió el modelo de Guatemala y El Salvador, pero no había comprendido el contexto, porque en Guatemala y El Salvador no solo privatizaron, sino que también introdujeron la competencia total. Lo que resultó fue un proyecto de ley que, a final de cuentas, carecía de coherencia.<sup>64</sup>

En un sentido similar, se pronunció un asesor legal de alto nivel en la administración del ICE:

En este momento, lo que pasó fue lo siguiente: CINDE redactó unilateralmente un proyecto de ley, sin tomarnos en cuenta. Ellos trajeron a este consultor uruguayo Pablo Spiller. Las experiencias de Guatemala y El Salvador eran una alucinación para todos en

Centroamérica. Spiller vino, participó en las conferencias, y explicó el modelo. Pero aquí, él no tuvo mucha audiencia. Aquí odiaban a Spiller. Pero CINDE copió la ley de El Salvador y Guatemala. Corte y pegue.<sup>65</sup>

Poco después que el proyecto se presentó a la Asamblea Legislativa, los sindicatos empezaron a reclamar que la propuesta gubernamental solo incluyó aspectos superficiales de los acuerdos del proceso de concertación. Sobre esto, un asesor gubernamental de alto nivel indicó:

Los sindicatos no son tontos, ni mucho menos. Cuando vieron este proyecto, dijeron que esto no es en lo que estuvimos de acuerdo. El Gobierno dice: sí, tiene una apertura gradual del sector; y esto es en lo que estábamos de acuerdo. Pero no era lo mismo, no exactamente lo mismo. Desde este momento, si hablamos de una coyuntura, este es el punto cuando los sindicatos ven que llegó su oportunidad política.<sup>66</sup>

Esta oportunidad política, creada en parte por las reacciones adversas a las estrategias de la USAID, fue ávidamente aprovechada por los sindicatos, como se discutirá más adelante. El legado de las acciones de CINDE fue que ellas contribuyeron a la "hibridación" del proyecto, lo que, a los ojos de muchos expertos de las telecomunicaciones, redujo su calidad. Sin embargo, y lo que es más importante, las acciones de CINDE disminuyeron la legitimidad de la propuesta, haciéndola parecer como si se hubiera impuesto desde afuera. Además, tuvo un impacto adverso en el clima de cooperación con los sindicatos, los que ya estaban muy bien preparados para luchar contra cualquier intento de privatización.

### **La reacción: un fruto de las estrategias de los sindicatos**

Los sindicatos del ICE venían trabajando contra la privatización y la liberalización desde la propuesta de Ecotel, en 1988, y la concesión otorgada poco después a Millicom. Comparados con los sindicatos en los países vecinos, los trabajadores del ICE tenían habilidades técnicas superiores, y una experiencia más larga en la lucha contra la privatización. En 1987, se estableció el Frente de Organizaciones Laborales (FOL), para unificar a todos los sindicatos del ICE y luchar juntos contra la privatización. Primero se estableció como un grupo ad hoc, pero luego se convirtió en una organización con su propia personería jurídica.

El proyecto que los sindicatos prepararon se basaba en diferentes conjuntos de ideas y motivos, algunos más ideológicos que otros. En el

centro del proyecto estaba la pugna por una mayor autonomía institucional para el ICE, con el fin de permitirle recobrar su posición anterior. El aseguramiento de la autonomía del ICE con respecto al Gobierno era considerada como necesaria, para así, también, obtener la autonomía en relación con las élites del sector privado, ya que estas, cada vez más, dominaban a los Gobiernos. A su vez, la autonomía del ICE se valoraba como necesaria para garantizar un desarrollo equitativo en Costa Rica, además de ser un medio para afianzar la propia posición de los sindicatos. Pero también había un elemento más ideológico en la oposición de los sindicatos, basado en un rechazo general a la globalización neoliberal. Y, finalmente, había un grupo que veía los problemas desde un punto de vista más técnico, y que podría aceptar una muy limitada apertura del mercado. Sin embargo, fue la oposición más ideológica la que predominó en la escogencia de las opciones de estrategia.

Se pueden señalar tres partes principales de la estrategia de los sindicatos: (1) utilizar su conocimiento técnico para desarrollar propuestas alternativas a las propuestas de privatización; (2) integrar el debate sobre el ICE en un "discurso nacional sobre el desarrollo"; y, (3) crear amplias alianzas en la sociedad civil.

Los sindicatos trabajaron de acuerdo con el principio de que siempre debía haber una alternativa a la estrategia gubernamental disponible.<sup>67</sup> Los líderes sindicales viajaron a Europa y a otros países latinoamericanos —con financiamiento de la Fundación Friedrich Ebert, entre otros—, y así continuaron mejorando su capacidad para desarrollar proyectos. El alto grado de continuidad en el liderazgo de los sindicatos también contribuyó a un alto nivel de las habilidades. Cuatro líderes sindicales condujeron la oposición a lo largo de 15 años de luchas contra la privatización,<sup>68</sup> y pocos, si alguien conociera los detalles de los sectores de las telecomunicaciones y la electricidad, y la naturaleza de las propuestas, tan bien como las conocen ellos. De este modo, los líderes sindicales se ganaron el respeto por su conocimiento técnico, y a menudo fueron invitados a la Asamblea Legislativa en calidad de expertos.

De manera consistente, los sindicatos del ICE enfatizaron la naturaleza apolítica y desarrollista de la institución. Sostuvieron que la principal intención de sus propuestas era mantener el ICE como una institución social muy respetada, y como un símbolo del Estado costarricense por el desarrollo. Los clientes del ICE no deben ser considerados como clientes, sino como ciudadanos con un derecho básico a la electricidad y a los servicios de la telecomunicaciones.

Relacionado con esto estaba el esfuerzo para despolitizar la institución y aumentar su autonomía, lo cual también había sido una cuestión importante en las propuestas anteriores. El principal alegato del FOL contra el proyecto de Dobles fue que reduciría la autonomía de la institución:

“Uno que aumenta la interferencia política del Poder Ejecutivo de turno en la gestión del ICE, reduciendo su autonomía de dirección y administración, la que es indispensable para lograr los objetivos que se le han asignado. Contradice el objetivo principal de devolver la autonomía al ICE, con el fin de flexibilizar su dirección y fortalecerlo” (FOL, 1996, pág. 4).

Por otra parte, los sindicatos recurrieron a los sentimientos antineoliberales, poniendo regularmente la etiqueta de “privatización” a la propuesta del Gobierno. Aunque ninguna propuesta después de Ecotel incluyó la venta sin reservas del ICE, los sindicatos insistieron en que abrir las subsidiarias de la institución a la participación privada, o a la posibilidad de entrar en alianzas estratégicas con empresas privadas, serían vías que conducían de hecho a la privatización. Además, la liberalización llevaría a una privatización del sector en el sentido de que funcionaría conforme a los principios de los negocios, y no según una lógica de servicio público.

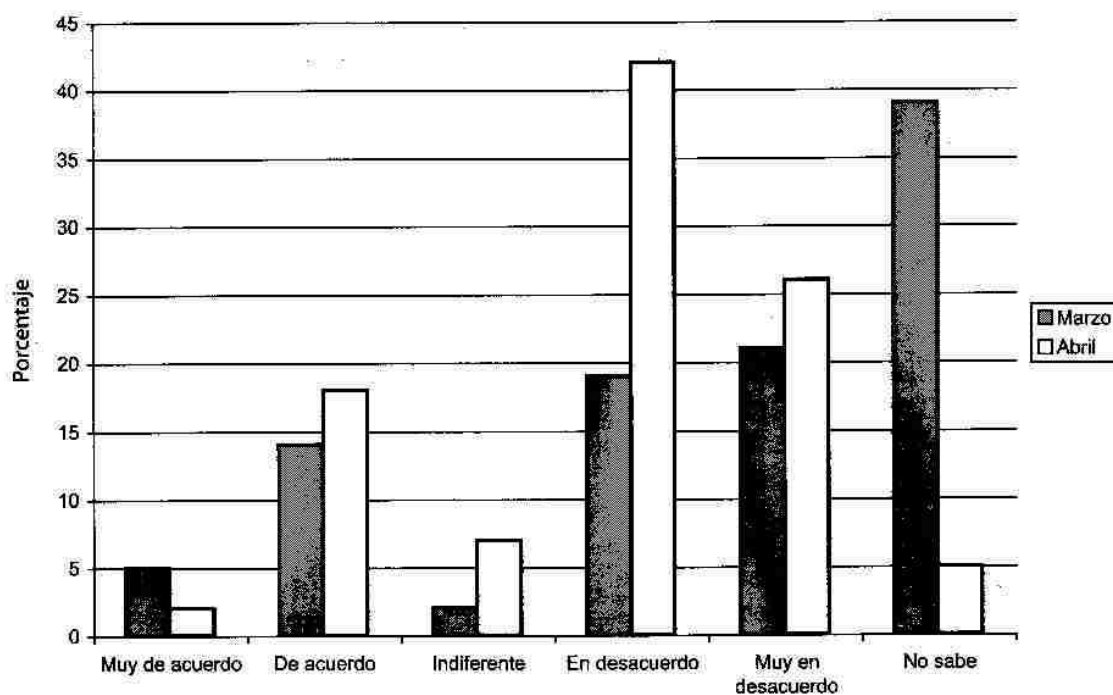
Mientras los argumentos técnicos eran eficaces para movilizar a los trabajadores y podían usarse en los debates con partes del sector privado, un discurso desarrollista y en parte nacionalista era más eficaz para movilizar la población general. Una piedra angular de esta estrategia fue, en abril de 1996, el establecimiento del Comité para la Defensa de la Constitucionalidad (CDC) (más tarde, Consejo para la Defensa de la Institucionalidad, CDI), que se convirtió en el principal generador de un discurso nacionalista del ICE. Pronto iba a ser denominado “el brazo político de los sindicatos” y llegaría a contar con la participación de varios personajes distinguidos, entre ellos el ex presidente Rodrigo Carazo Odio, y su hijo, Rodrigo Carazo Zeledón, a la sazón defensor de los Habitantes. Carazo Odio sostenía que detrás de todas “las opiniones técnicas y fundamentos, la compleja argumentación de las empresas, las subsidiarias, las direcciones, las comisiones, los métodos de adquisición, financiación e impuestos, o las organizaciones involucradas en los proyectos, en todos ellos hay una ideología unificadora(...) el cambio de una institución de desarrollo nacional por una empresa movida por la preocupación de las ganancias, para servir a los ricos y poderosos” (CDI, 1996, pág. 2).

Los sindicatos ya habían establecido estrechos vínculos con el viejo Partido Comunista, el que a comienzos de los 90 resurgió con una ideología menos ortodoxa bajo el nombre de Fuerza Democrática (FD).

Varios de los líderes de FD tenían algún antecedente en el ICE, y la antiprivatización llegó a ser una de sus principales preocupaciones. En el proceso de concertación, el FOL, oficialmente, tenía solo dos representantes. Sin embargo, otro líder sindical, Fabio Chávez, fue elegido como representante de FD, y todavía otro, Ricardo Segura, por el CDI. Además, la representante de las organizaciones de mujeres también era miembro del FOL. Así, mediante alianzas, los sindicatos lograron ocupar una mayoría de los puestos en la comisión de telecomunicaciones en el proceso de concertación.

La retórica nacionalista-desarrollista y antineoliberal se fortaleció significativamente, a medida que grupos más amplios de la sociedad civil se movilizaban. En las reuniones se hizo habitual cantar el himno del ICE junto al himno nacional, y se desarrollaron consignas muy nacionalistas para utilizar en las manifestaciones. El discurso nacionalista-desarrollista les aseguraba a los sindicatos un vasto apoyo de parte de los costarricenses, quienes estaban cada vez más cansados de los repetidos intentos por instalar instituciones estatales orientadas hacia el mercado. Las encuestas de opinión mostraban una clara mayoría contra la privatización general y en contra del “combo ICE” (véase Figura 4.2).

**Figura 4.2 Opinión sobre el “combo ICE”, marzo-abril 2000**



Fuente: Elaboración de la autora, basada en datos del Instituto de Estudios Sociales de Población (IDESPO).



Cuando el conflicto se agudizó, el FOL, que a estas alturas había cambiado su nombre por el de FIT (Frente Interno de Trabajadores), también entró en alianzas con una serie de otras organizaciones: organizaciones ambientales, la Iglesia, organizaciones de los pueblos indígenas, organizaciones de mujeres, y las organizaciones de estudiantes. Particularmente, fueron las organizaciones de los estudiantes las que vinieron a jugar un papel principal en las protestas contra el "combo". Un movimiento contra el neoliberalismo se había creado específicamente en la Universidad de Costa Rica, donde la Facultad de Ciencias Sociales se convirtió en un centro para la organización de muchas de las actividades en la campaña contra el combo. La pequeña secretaría que allí se estableció incluía a una persona que normalmente trabajaba para la Asociación Nacional de Técnicos y Trabajadores de la Energía y las Comunicaciones (ANTTEC), pero que ahora lo hacía a tiempo completo con los estudiantes, y con salario de ANTTEC.

La creación de áreas de apoyo en la sociedad civil era una estrategia clara y consciente del FOL/FIT.<sup>69</sup> Implicaba la creación de alianzas con varios sectores diferentes, un proceso que se fortaleció a la salida del proceso de concertación.

La lucha ideológica empezó hace 15 años, pero la acción empezó en diciembre del año pasado. Nosotros aceptamos, internamente, un plan de trabajo en las instituciones, entre los trabajadores del ICE y otros actores sociales. Nosotros entendimos que nunca ganaríamos esta guerra solos. Y que teníamos que ganarla con la gente.<sup>70</sup>

Aunque la ideología antineoliberal era clara en la retórica, también estaba claro que la motivación de los sindicatos no solo consistía en restaurar el Estado costarricense de bienestar. Un propósito adicional era, claramente, garantizar la propia seguridad de su trabajo.

Además, los sindicatos tenían que cuidar sus propias empresas. Varios de los líderes sindicales manejaban sus empresas propias que suministraban servicios al ICE. En 1996, 13 de las ya mencionadas SALES habían sido establecidas para operar servicios específicos, tales como información de números y mantenimiento, proporcionando ingreso extra a los trabajadores del ICE (*La Nación*, 21 de febrero de 1996). En un mercado más abierto de las telecomunicaciones, los servicios que suministraban las SALES estarían abiertos a la competencia, y, en consecuencia, su situación quedaría amenazada.

De esta manera, las bases del proyecto de los sindicatos estaban formadas por una mezcla entre razones políticas y económicas generales y motivos económicos más particulares. Mediante la creación de alianzas con varias organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos fortalecieron sus posiciones. Ellos también crearon su propio "electorado", modificando el juego de tratos con los representantes del sector privado y el Gobierno, en la medida en que podían apuntar al compromiso que tenían con los otros grupos sociales para rechazar las propuestas de una apertura moderada.

Al final de la jornada, los actores que habían crecido fuera del Estado fueron los que condujeron el proyecto de desarrollo, a saber, la dirección del ICE y sus sindicatos, que eran los principales actores detrás de las reformas. Sin embargo, estos perseguían objetivos diferentes, y la institución que resultó del proyecto político de EE. UU. de los años 80; esto es, CINDE, también influyó en las ideas y estrategias del Gobierno. Primariamente, la eficacia de CINDE en la situación consistía en estimular la oposición de los sindicatos y hacer su discurso nacionalista más creíble.

## CONCLUSIÓN

El Estado costarricense que se desarrolló a finales del siglo XIX era significativamente diferente al guatemalteco; asimismo, el proyecto dentro del cual el establecimiento del ICE formaba parte, fue igualmente diferente. El ICE era una parte importante del proyecto desarrollista de posguerra de las élites políticas que emergen alrededor del partido socialdemócrata, el PLN. Es en este contexto que se conformaron las élites del sector privado, y en el que se desarrollaron en una relación "parasitaria" al Estado. De ahí que, en el caso de Costa Rica, no podemos hablar de una captura del Estado; antes bien, lo que había era una simbiosis entre el sector privado y las élites políticas.

Durante el curso del período de posguerra, el ICE se desarrolló como una institución más y más autónoma, y se convirtió en una arena para la formación de una nueva élite política. Esto dejó al Ejecutivo con poco control de la institución, y mucho de la política de la reforma de las telecomunicaciones en Costa Rica debe ser entendida, teniendo como base la lucha de poder entre el Ejecutivo y el ICE.

Con todo, durante el curso de los años 80 y 90, la relación entre las instituciones políticas costarricenses y el sector privado cambiaron; en este sentido, el sector privado estaba en proceso de establecerse como una fuerza política independiente, con el apoyo de las IFI, pero principalmente de la USAID. En el proceso de reforma de las telecomunicaciones, este sector surgió como un actor político importante, con capacidad para generar propuestas políticas.

A pesar de su influencia en las organizaciones del sector privado, uno no puede escapar a la conclusión de que el impacto de las IFI en el proceso de reforma de las telecomunicaciones fue marginal. Esto contrasta enormemente con el rol que se les asigna a las IFI en el discurso de los opositores a una reforma de las telecomunicaciones, orientada por el mercado en Costa Rica; esto es, los sindicatos y sus partidarios en la sociedad civil. También contrasta agudamente con el papel de las IFI en el caso de Honduras.

## NOTAS

1. Esta había sido creada, un año antes, por Figueres y José Arévalo en Guatemala. Manifestaba un fuerte compromiso con el nacionalismo económico y planeaba el derrocamiento de varios dictadores que mantenían estrechos lazos con EE. UU. en la región. No obstante, y debido a su oposición a la alianza comunista, ni los EE.UU. ni Somoza de Nicaragua intervinieron, a pesar de su oposición a la Legión Caribe (Cerdas Cruz, 1992).
2. El artículo 188 establece: "Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia directiva y administrativa, y sus directores son los responsables de su gestión".
3. Esto incluía a Haya de la Torre y su nacionalista y antiimperialista movimiento aprista, las ideas políticas del *New Deal* de Roosevelt, Edward Bernstein, John Maynard Keynes y Ludwig von Mises.
4. Miembro/simpatizante del PLN.
5. Ley Constitutiva y otras disposiciones Relativas al Instituto Costarricense de Electricidad, julio de 1987.
6. Hasta entonces, el ICE nunca tuvo monopolio sobre la producción y distribución de electricidad.
7. Entrevistas con personal actual y anterior del ICE.
8. En el mismo período, Honduras recibió US\$153,8 millones. Guatemala recibió US\$238 millones, de los cuales US\$54,7 millones fueron subvenciones donadas por la USAID en el período 1955-58. En 1964, Costa Rica exhibía una razón PIB/Capital de US\$384, Guatemala US\$300 y Honduras US\$202.
9. Préstamo N.º 346-CR, con efecto al 10 de octubre de 1963, para el desarrollo de la electricidad y las telecomunicaciones; Préstamo N.º 632-CR, con efecto al 20 de octubre de 1966, que incluía US\$6,5 millones para el desarrollo de las telecomunicaciones; Préstamo N.º 801-CR, con efecto al 2 de junio de 1967, que incluía US\$17,5 millones para el desarrollo de las telecomunicaciones.
10. Entrevista al ex gerente del ICE, 24 de noviembre 2000.
11. Entrevista a Rodolfo Cerdas Cruz, 28 de setiembre 2000.
12. Antes del período 1977-1978, el 69% de los miembros de la junta directiva de la Cámara de Industria pertenecía al PLN, pero hacia 1978, el apoyo había decaído al 44%.
13. Compuesta por el Ministro de Hacienda, quien funge como presidente, el Ministro de Planificación y Economía Nacional, y el Presidente del Banco Central (Jiménez C., 1992).
14. Hay pocas cifras confiables para los primeros años, pero hacia el 2000 el ICE respondía por el 18,6% de la deuda externa total.

15. Préstamo N.º 1532-CR, con efecto al 9 de marzo de 1979, por US\$10,6 millones, para financiar la quinta parte final del proyecto de desarrollo del ICE.
16. World Bank (1986b), 3.
17. World Bank (1986b), p. 17.
17. World Bank (1986b), p. 17.
18. Ley N.º 7134/89.
19. Junta Directiva del ICE, 25 de abril, 1988.
20. En el sector de energía, la propuesta iba a permitir la participación privada en pequeños proyectos de generación.
21. ICE, Reunión de Asuntos de Telecomunicaciones, Julio 1987, N.º 17-87.
22. Consejo Directivo del ICE, N.º 1019, 1987.
23. Consejo Directivo del ICE, N.º 1019, 1987.
24. Entrevista a Antonio Cañas, 23 de noviembre 2000.
25. Entrevista a Antonio Cañas, 23 de noviembre 2000.
26. Acta N.º 12, Comisión Especial (Exp. 11.444), Asamblea Legislativa.
27. Hacia fines de los 80, la IFC empezó a financiar proyectos de telecomunicaciones en Centroamérica, y Millicom se convirtió en el destino favorecido. En 1995, concedió un préstamo por US\$20 millones a Telemóvil S.A. en El Salvador, cuya propiedad correspondía en un 55% a Millicom y en un 15% a la IFC.
28. Carta de Carlos Vargas Pagán, ministro de Planificación y Política Económica, a Hernán Fournier; 10 de octubre 1991 (DM-2034-91)
29. Esto constituía aproximadamente el 10% del ancho de banda total disponible para la explotación de la telefonía móvil.
30. Sobre cómo ocurrió exactamente esta transferencia y sobre cómo también se cuestionó la legalidad de ella, durante las sesiones en la Asamblea Legislativa, véase el Acta N.º 14, Expediente N.º 11.444.
31. El nombre completo era: "Comisión especial para investigar el área de telecomunicaciones del ICE, incluyendo a RACSA, respecto a las comunicaciones vía satélite, facsímil, telefonía analógica, celular, etc., así como la actuación de las jerarquías de las dos instituciones".

32. *La Nación*, 11 de mayo 1995; *La Nación*, 22 de mayo 1995.
33. El acuerdo de Costa Rica representó una reducción de la deuda externa desde US\$4.500 millones a US\$3.348 millones, y de los pagos anuales desde US\$145 millones a US\$35 millones. Sin embargo, en la realidad Costa Rica solo había pagado \$4-5 millones por año, después de la moratoria de la deuda.
34. World Bank (1992c).
35. Entrevista a Thelmo Vargas, 24 de noviembre de 2000.
36. Eduardo Lizano, en Acta N.º 95, Comisión de Asuntos Hacendarios, 2 de marzo de 1994.
37. "La enmienda Hickenlooper" (US Code 22, Foreign Relations and Intercourse, Ch. 32, Subsection III, Part 1, Section 2370) dice: "... El Presidente suspenderá la ayuda al Gobierno de cualquier país al que la ayuda se proporciona bajo este capítulo o cualquier otra Ley, cuando el Gobierno de tal país o cualquier agencia gubernamental o subdivisión dentro de tal país en, o después del, 1 de enero de 1962 - (A) hubiera nacionalizado o expropiado, o dimensionado la propiedad o el control de la propiedad poseída por cualquier ciudadano de los Estados Unidos, o por cualquier corporación, sociedad, o asociación con no menos del 50% de beneficios de propiedad de cualquier ciudadano de los Estados Unidos, o (B) hubiera dado pasos para desconocer o anular contratos o acuerdos existentes con cualquier ciudadano de Estados Unidos o con cualquier corporación, sociedad, o asociación con no menos del 50% de beneficios de propiedad de cualquier ciudadano de los Estados Unidos."
38. Entrevista a Roberto Dobles, 26 de setiembre de 2000.
39. Entre estas están la Ley N.º 6955, para el Equilibrio Financiero del Sector Público y sus reformas; la Ley N.º 4646 y 5507, sobre las Juntas Directivas y Presidencias Ejecutivas; la Ley N.º 6821, sobre la Creación de la Autoridad Presupuestaria y sus reformas; la Ley N.º 7010, que crea el Departamento de Crédito Público; y, en general, todas las regulaciones que imponen límites de gasto a las instituciones estatales.
40. El Consejo de Gobierno es una instancia compuesta por el Presidente de la República y los ministros de Estado. Tiene cinco tareas específicas, entre las cuales una es la designación de los directores de las instituciones autónomas (Art. 147 de la Constitución Política de la República de Costa Rica).
41. Se utiliza la expresión "comisión mixta" cuando se trata de comisiones en las que pueden participar asesores externos. Estos pueden ser expertos diversos, pero también, por ejemplo, representantes de grupos de interés.
42. El grupo estaba formado por el ex presidente del Banco Central, Eduardo Lizano, el economista de la Academia Centroamericana y con estrechos vínculos al el PUSC, Ronulfo Jiménez, el ex ministro de Finanzas, Federico Vargas, el banquero Óscar Rodríguez, y el abogado Marco Vinicio Tristán.
43. Los principales problemas que el Banco Mundial encontraba como inaceptables eran las inestables condiciones macroeconómicas, y que la Ley de Democratización Económica no había llegado a votarse en la Asamblea Legislativa. Además, el Gobierno no había podido proporcionar datos precisos sobre la cantidad de puestos

- eliminados en el sector público, y que la cantidad que informaba, mostraba una diferencia sustancial con los 25.000 convenidos.
44. Después que el Gobierno de Figueres canceló una de las tres restantes líneas de crédito bajo el PAE III, con el propósito de reordenar su portafolio de préstamos.
  45. Contrato de Préstamo entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (Programa Sectorial de Inversiones), 27 de marzo de 1993; Préstamo N.º 742/OC-CR, Resolución N.º DE-41/94, y Contrato de Préstamo entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo (Programa de Ajuste del Sector Público), 13 de enero de 1993, Préstamo N.º 739/OC-CR, Resolución N.º DE-293/93.
  46. Entrevista a una funcionaria de alto nivel del BID, 13 de febrero de 1998.
  47. Entrevista a funcionario de nivel medio del Banco Mundial, 21 de setiembre de 1999.
  48. Traducida al inglés, "concertación" también puede entenderse como: armonización, reconciliación, o, consenso.  
<sup>1</sup> Nota de la autora en el original en inglés.
  49. Los otros eran las reformas del Instituto Nacional de Seguros, y la compensación por desempleo. *La Nación*, 3 de octubre de 1998.
  50. Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones, Exp. N.º 12.694.
  51. Proyecto de Ley de Fortalecimiento y Transformación del ICE, Comisión Especial ICE, Exp. N.º 12753.
  52. El PUSC quería un programa preestablecido, como el que se había incluido en la propuesta de CINDE, mientras que el PLN pedía evaluaciones de las consecuencias de la apertura en cada paso. Por otra parte, el PLN quería que los cambios constitucionales solo afectaran al ICE. Además, el PUSC quería que parte de las utilidades se transfirieran a la Tesorería del Estado, mientras que el PLN quería que ellas fueran reinvertidas en el ICE.
  53. Su composición era la siguiente: Eliseo Vargas, Walter Céspedes, Vanessa Castro y Carlos Vargas (PUSC); Guido Alberto Monge, Rafael Arias y Alex Sibaja/Guillermo Constenla (PLN); Eugenio Pignataro (UCCAEP); Ronulfo Jiménez (Gobierno); María Pilar Ureña y William Vargas (Iglesia Católica); Rolando Portilla (ONG ocupadas en ambiente); Eva Carazo (movimiento estudiantil); y, Ricardo Segura, Fabio Chávez y Jorge Arguedas (FIT).
  54. Entrevistas a representantes de UCCAEP, 20 y 29 de noviembre 2000. Esto contrasta con los representantes de los sindicatos, quienes recordaban muy bien el proceso.
  55. Carta de Samuel Yankelewitz, Presidente de la UCCAEP, a Ottón Solís, con el análisis de la LMFACE, 10 de febrero de 1997.
  56. Más recientemente, también se han incorporado miembros del PLN. En 1995, un joven asociado de la ANFE, Otto Guevara, creó el Partido Libertario.

57. La influencia general de la ANFE es discutida. Arias Sánchez sostiene que fue uno de los grupos más influyentes en el país (Arias Sánchez, 1971, pág. 79). Wilson (1998, pág. 71) argumenta que esta visión es significativamente exagerada.
58. Y como lo argumentó Jorge Corrales, ex Vicepresidente de CODESA, y SubContralor General de la República: "Eso era el cómo CODESA era; inmanejable y corrupta. El cambio vino durante el período de Monge, con la ayuda de la AID. Pero era fácil. CODESA nada representaba para todos. Nadie lloró por CODESA. Pero cuando empezamos a hablar sobre la Fábrica de Licores, fue diferente" – Entrevista, 4 de octubre de 2000.
59. Entrevista a Fernando Naranjo, ministro de Relaciones Exteriores durante el Gobierno de Arias, 6 de diciembre del 2000.
60. Entrevista a un asesor gubernamental de alto nivel, 13 de setiembre del 2000.
61. Informe final de la Comisión para la Concertación Nacional, 1998, Presidencia de la República de Costa Rica.
62. Seminario sobre marco legal para las nuevas telecomunicaciones de Costa Rica, 17 de febrero de 1999, Hotel Intercontinental Miami.
63. Entrevista a un asesor gubernamental de alto nivel, 13 de setiembre del 2000.
64. Entrevista a asesor del ICE, 25 de setiembre del 2000.
65. Entrevista a asesor del ICE, 13 de setiembre del 2000.
66. Entrevista a asesor del ICE, 8 de setiembre del 2000.
67. Jorge Arguedas y Dennis Cabezas, de ANTECC; Fabio Chávez, de la Asociación Sindicato del ICE (ASDEICE); y Ricardo Seguro, del SIICE.
68. Entrevista a asesor del ICE, 10 de octubre del 2000.
69. Entrevista a asesor del ICE, 27 de noviembre del 2000.



## V

# HONDURAS: LA PRIVATIZACIÓN EN LA DANZA RITUAL POR AYUDA INTERNACIONAL

**A** primera vista, el caso de Honduras se corresponde estrechamente con la tesis popular de que la privatización es impuesta por fuerzas externas. Desde mediados de los 90, las IFI han presionado para la reforma del sector de las telecomunicaciones en Honduras, incluyendo la privatización (o capitalización) de la empresa estatal de telecomunicaciones, Hondutel. Honduras tenía buenas razones para seguir su consejo, en la medida en que la proporción de su deuda con respecto al PIB se encontraba entre las más altas del hemisferio occidental, y notablemente superior a la de los países vecinos (véase Tabla 1.1). Sin embargo, aunque la privatización de Hondutel permanecía en la agenda desde hacía muchos años, la privatización efectiva no se llevó a cabo. El proceso de privatización fue postergado por varios años, y cuando por fin se llevó a cabo, en octubre del 2000, el Gobierno rechazó la única oferta, presentada por Telmex. El resultado final fue una reforma parcial de las telecomunicaciones, con elementos tomados de las ideas de los expertos del Banco Mundial en materia de telecomunicaciones, pero modificadas por haber formado parte, durante muchos años, de la danza ritual de la ayuda.

El principal enigma que surge en el caso de Honduras es por qué no privatizó, a pesar de la presión tan fuerte de las IFI. Lo que yo sostengo aquí es que ello se debió, en gran medida, a la incapacidad de las IFI para vincularse con un actor político local que promovía el mismo tipo de proyecto. Había grupos locales que apoyaban la privatización, y el sector privado estaba más abierto sobre sus intenciones de participar en la privatización de Hondutel que lo que fue en el caso de Guatemala. Sin

embargo, y debido principalmente al involucramiento de las IFI, había menos estrategias disponibles para que aquellos pudieran comprar la empresa, a diferencia del caso en Guatemala.

En la primera parte de este capítulo rastreo el desarrollo del Estado hondureño, y analizo el proyecto político en el que se integraron las telecomunicaciones y la infraestructura, desde el proceso de consolidación del Estado (1876-1948) hasta los Gobiernos militares de los años 70, y la democratización en los últimos de los 80. En la segunda parte, analizo el proceso de reforma desde la primera concesión privada de telefonía celular hasta la comprehensiva nueva legislación sobre telecomunicaciones e intentos para privatizar Hondutel.

## **LAS TELECOMUNICACIONES Y LA BASE PARA EL PODER ESTATAL**

### **Del régimen liberal a la república bananera (1876-1948)**

El período de 1876 a 1948 se suele denominar como la fase de consolidación del Estado en Honduras (Posas y Del Cid, 1983). El primer gobernante liberal, el presidente Marco Aurelio Soto, fue traído desde Guatemala, donde había trabajado para Barrios. En Honduras introdujo reformas para robustecer la maquinaria estatal, e implementó políticas económicas diseñadas para modernizar el país, basándose en la misma ideología liberal de Barrios. Marco Aurelio Soto también reestructuró los servicios postales nacionales, y creó una red telegráfica para integrar diferentes partes del país.

Sin embargo, mientras que en Guatemala Barrios promovió políticas que favorecían el surgimiento de una agricultura de exportación (especialmente de café y bananos), el principal objetivo de Soto era atraer la inversión extranjera. Siendo él mismo un minero, creó condiciones favorables para el establecimiento de exportaciones mineras, a través de concesiones a compañías extranjeras.

Aurelio Soto solo tuvo éxito parcial en el logro de sus principales objetivos: establecer un sector exportador y unificar el país (Posas y Del Cid, 1983). Debido a una infraestructura débilmente desarrollada y a una geografía que hacía difícil la comunicación interregional, no logró integrar la economía. Sus eventuales logros también fueron impedidos por la pesada carga de la deuda que había sido adquirida, por el general

Medina, para construir la vía férrea interoceánica entre 1867 y 1870. En tanto el dinero se perdió en la corrupción, la vía férrea nunca se completó, situación que dejó a Honduras inelegible para nuevos préstamos externos; así, sin crédito e infraestructura, la política de modernización de Soto quedó comprometida.<sup>1</sup>

Las políticas de Soto fueron continuadas por los dos siguientes presidentes: Luis Bográn (1873-91) y Policarpio Bonilla (1894-99). En la década que se inició en 1890 surgieron los dos partidos que aún dominan la política hondureña, Partido Nacional y Partido Liberal. Las alianzas en que ellos se fundaron ya se habían establecido en la década de 1870. Sin embargo, en los primeros años, más que partidos, ellos fueron definidos, más precisamente, como facciones armadas dirigidas por caudillos que buscaban el control del Gobierno por medio de la fuerza (Stokes, 1950). En los años que comenzaron en 1890 esto empezó a cambiar, aunque todavía pasarían unos pocos años más para que ellos se convirtieran en partidos formales.<sup>2</sup> La diferencia ideológica entre los dos partidos nunca ha sido significativa, pero los nacionalistas eran generalmente más escépticos acerca de la influencia extranjera, y, más tarde, también respecto a la participación estatal en la economía.

Después de la década de 1890, los presidentes fueron usualmente elegidos entre alguno de los dos partidos, pero por medio del voto. Sin embargo, y a pesar de las elecciones semidemocráticas, la inestabilidad política continuaba; se registraron 159 incidentes de violencia política organizada como medio para conquistar la presidencia.

Un fenómeno repetido era que las elecciones presidenciales no daban una mayoría absoluta a un candidato, el parlamento rechazaba al candidato con más votos, sobrevenía el caos político, y entonces el candidato mayoritario o un candidato alternativo tomaba el poder por la fuerza, a menudo con la ayuda de tropas de los países vecinos.

En las primeras dos décadas del siglo XX, las compañías bananeras de propiedad de extranjeros se convirtieron en una de las principales fuerzas políticas en Honduras. La producción bananera de Honduras empezó en 1899, cuando los hermanos Vaccarro, dueños de las compañías de comercio estadounidenses más importantes en Honduras, dieron inicio a una plantación en la costa norte. En 1902, otro estadounidense, William Streich, obtuvo una concesión de 5.000 hectáreas para la producción bananera. Más tarde, sus plantaciones fueron apropiadas por Samuel

Zamurray, inmigrante árabe que, con la ayuda financiera de la *United Fruit Company (UFCO)*, estableció la *Cuyamel Fruit Company* (la que más tarde se convertiría en la principal competidora de la *UFCO* en Honduras). Las compañías bananeras también operaron como la principal fuente de financiamiento externo. Entre los principales acreedores del Gobierno estaba la *Cuyamel Fruit Company*, la *Vaccarro Brothers & Company* y sus dos bancos: el Banco Atlántida y el Banco del Comercio (Posas y Del Cid, 1983).

Sin embargo, el presidente Francisco Bertrand (1913-19) intentó refrenar el poder de las compañías bananeras y utilizarlas para propósitos nacionales. Introdujo un nuevo impuesto a la exportación y dispuso obligaciones para las compañías bananeras en cuanto a construir infraestructura y desarrollar las municipalidades donde estas operaran. Intentó modificar el sistema de despidos masivos de personal en cada cambio de administración, pero manteniendo a los funcionarios más competentes.

Esta política fue reversada por Rafael López Gutiérrez (1919-23), sucesor de Bertrand, quien reintrodujo el despido masivo de administrativos, y convirtió en procedimiento normal al uso de los recursos públicos para propósitos privados (Stokes, 1950). López Gutiérrez también cambió la política hacia las compañías bananeras, las que se convirtieron en actores políticos importantes y ejecutoras de políticas públicas durante su período.

En los años 20, el banano llegó a ser el producto de exportación más importante y transformó a las en un principio escasamente pobladas áreas del Norte. En esas áreas, las compañías bananeras se convirtieron en virtuales reemplazantes del Estado. Construyeron infraestructura, y establecieron bancos, escuelas y edificios públicos. Incluso, se dieron casos en que las compañías bananeras recibían parte del ingreso por impuestos municipales, a cambio de sus servicios (Posas y Del Cid, 1983).

Entre 1905 y 1920, la *UFCO* aumentó su presencia en Honduras, primero mediante la adquisición de acciones de la *Vaccarro Brothers' Company* y de *Cuyamel*. Estableció varios "pueblos de la compañía" en los que proporcionaba infraestructura y todos los servicios públicos. Durante el régimen de López Gutiérrez, la compañía obtuvo una concesión por 60 años para el desarrollo de ferrocarriles y muelles, y una concesión monopólica para operar los servicios telegráficos y telefónicos, por medio de su subsidiaria, la TRT.

Después que el nacionalista general Tiburcio Carías ganó las elecciones de 1923 y el parlamento rechazó el resultado, se desató una nueva guerra civil. La guerra generó severos costos al Estado y consecuencias de largo plazo para las finanzas estatales. La guerra llegó a su fin con el ascenso al poder del nacionalista Miguel Paz Barahona, quien gobernó durante un período de relativa estabilidad entre 1925 y 1929. El Gobierno de Paz Barahona se benefició de los crecientes ingresos de las exportaciones de banano en los años 20, lo cual se tradujo en mayores ingresos para el Estado. No obstante, él estaba más ocupado en el establecimiento del orden público, e hizo algunos esfuerzos para crear nueva infraestructura y establecer algunos otros proyectos desarrollistas.

El comienzo de la depresión llevó a una crisis fiscal que estuvo cerca de paralizar al Estado hondureño, y que derivó en una nueva agitación política. El presidente Vicente Mejía Colindres (1929-33) intentó estabilizar la situación fiscal, reemplazando el peso-plata por una moneda nacional, el lempira. No obstante, el Estado era vulnerable a un nuevo levantamiento armado. En las elecciones presidenciales de 1932, una segunda victoria de Tiburcio Carías llevó a otra de las ya conocidas guerras civiles posteriores a una elección. Pero, esta vez, Carías logró recuperar el poder y lo mantuvo hasta 1948.

La larga dictadura de Carías se caracterizó por una relativa paz y estabilidad. Esto fue posible gracias a su brutal estrategia para el sometimiento de sus enemigos, la que se resumía en tres palabras “encierro, destierro y entierro” (Posas y Del Cid, 1983, pág. 106). Sin embargo, también se debió a las alianzas con las compañías bananeras. Carías era deudor de la *UFCO* por el apoyo a su última llegada al poder, mientras que *Cuyamel* apoyó a su competidor Manuel Bonilla. Parte del apoyo al Gobierno se materializó mediante la provisión de préstamos. La *UFCO* se convirtió en el prestamista más importante, pero *Cuyamel* también proporcionó significativo financiamiento al Gobierno. Además, la *UFCO* aseguraba la lealtad de funcionarios gubernamentales de bajo nivel mediante generosos pagos. La gran mayoría de los funcionarios públicos en la costa norte recibía sus salarios de las compañías bananeras, los que ascendían al doble de lo que el Gobierno pagaba (Posas y Del Cid, 1983, pág. 67). De esta manera, la *UFCO* estableció una red de asociados locales, un sistema en el que la distinción entre lo público y lo privado era casi inexistente (Posas y Del Cid, 1983, pág. 72).

Sin embargo, la relación entre las compañías bananeras y Carías estaba lejos de ser completamente armoniosa. Había frecuentes conflictos,

así como también intentos del Gobierno por controlar las compañías bananeras. Así las cosas, como lo sostiene Rachel Sieder, el impacto más duradero que las compañías bananeras tuvieron en el sistema, fue el de perpetuar y fortalecer el clientelismo, lo que ya había marcado al sistema. En este período, la política de favoritismos llegó a ser un rasgo determinante del sistema político (Sieder, 1995).

Cabe resaltar que lo que puso punto final a la dictadura de Carías fue una alianza entre las compañías fruteras, el Departamento de Estado de los EE. UU. y las competitivas élites hondureñas. Estos actores consideraban que su Gobierno representaba una amenaza al frágil consenso político del país, además de ser un obstáculo a la modernización, dado que Carías no había iniciado proyecto alguno en pro del desarrollo y la modernización (Schulz y Sundloff Schulz, 1994, pág. 18).

En resumen, el caudillismo, la guerra civil y la dependencia de las compañías bananeras fueron los factores determinantes para el desarrollo del Estado hasta los años 30. Esto condujo a la configuración de un Estado frágil y un débil sector privado. La calidad administrativa fue frenada por el hecho de que la parte "leonina" del presupuesto eran los gastos de guerra, aparte de que ascender un nuevo presidente al poder toda la administración era reemplazada (Stokes, 1950). Sin embargo, como lo sostienen Posas y Del Cid: "En una formación en que los sectores sociales dominantes no han logrado establecer una sólida base económica, el control de la actividad estatal se convierte en una de las primarias fuentes de riqueza y privilegios de los grupos políticos que se contraponen en la arena política" (1983, pág. 37). De allí que el sector privado y el Estado evolucionaron en una relación más simbiótica que la que se dio en Guatemala.

Honduras también puso un énfasis muy fuerte en la atracción de la inversión extranjera. De este modo, mientras el sector privado hondureño se concentró en el Estado, fueron los extranjeros los que desarrollaron los sectores de exportación. Además, los proyectos políticos del Gobierno se enfocaron más en derrotar a los enemigos políticos que en el desarrollo de un aparato estatal infraestructural o de proyectos progresistas. De esta manera, cuando el keynesianismo y el desarrollismo subieron a la escena internacional, eran muy pocos los grupos locales que podían integrar estas tendencias en la agenda nacional.

### Un interludio desarrollista civil (1948-1954)

En 1948, la campaña que derrumba al Gobierno de Carías trae al poder a Juan Manuel Gálvez. Este último había sido el abogado de la *Cuyamel Fruit Company* y, también, de la *United Fruit Company*; se le consideraba como fiel a Carías, bajo cuyo Gobierno había sido ministro de Guerra. No obstante, él inició un período de democratización, expansión estatal y de creciente participación gubernamental en la economía. Bajo Gálvez, el Estado emprendió inversiones necesarias para la diversificación agro-industrial, y dio comienzo a los servicios técnicos para el desarrollo agrícola.<sup>3</sup> Gálvez también acometió inversiones en infraestructura, particularmente en el sistema vial.

Para estos proyectos, el Gobierno recibió una creciente ayuda externa y préstamos. Con el apoyo del Gobierno de EE. UU., se desarrollan los sectores de agricultura, salud y educación. El apoyo para el fortalecimiento administrativo también incluyó a los militares, los cuales recibieron un amplio entrenamiento y apoyo de los EE. UU. en el marco de un pacto de defensa contra el régimen guatemalteco de Árbenz (Ropp, 1974). Como consecuencia, la deuda total del Gobierno casi se triplicó, en tanto el componente de ayuda externa se incrementó en casi nueve veces.

Durante la administración Gálvez, el Gobierno hondureño empezó a recibir un importante apoyo del FMI. Considerando la recomendación de una misión del FMI en 1950, se estableció el Banco Central, el Banco Nacional de Desarrollo, el Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE) y el Ministerio de Economía y Comercio (Morris, 1984). La misión del FMI también contribuyó a la formulación e implementación de un nuevo impuesto a la renta, medida que le permitiría al Gobierno captar más de las ganancias de las compañías bananeras.

De gran importancia para el desarrollo estatal fue la reforma que Gálvez emprendió en relación con el sistema de pagos políticos con empleos públicos. William Stokes escribió en 1950: "Los políticos de Honduras han utilizado el concepto de pagos políticos para sus lógicos propósitos, y han concluido que la lucha por el Gobierno debe decidirse sobre la base de que el ganador se lo lleva todo" (Stokes, 1950, pág. 192). Sin embargo, Gálvez logró reformar esto mediante la introducción de modificaciones al Código Civil.

Un efecto importante de la apertura democrática fue un mayor fortalecimiento de los movimientos de oposición dentro de los dos partidos tradicionales y en el movimiento obrero. En este período, se rompió la cadena de caudillos del Partido Nacional; así, Ramón Villeda Morales renovó la capacidad de movilización política del Partido Liberal (Posas y Del Cid, 1983, pp. 142-146).

En resumen, la expansión y modernización del Estado, en este período, fue emprendida por un Gobierno que, aunque aumentó las posibilidades para la participación política, nunca pudo, en medida importante, extender sus bases de apoyo de la manera en que ello ocurrió en Costa Rica. Sin embargo, tampoco generó la sospecha de los EE. UU. como en el caso de Guatemala. De allí que lo que finalmente llevó a su deterioro fue, más bien, la oposición interna, y, como en Guatemala, el resultado fue un nuevo y más fuerte rol para los militares.

### **Las telecomunicaciones y los gobiernos cívico-militares (1954-1972)**

Las elecciones de 1954 evidenciaron consecuencias para el futuro de la política hondureña. Las elecciones fueron ganadas por los liberales, pero el Congreso no dejaría que el candidato triunfador asumiera el poder. En el caos político que sobrevino, asumió el ex vicepresidente Julio Lozano; no obstante, gozó de poca legitimidad y se tornó cada vez más autoritario.

Los militares hondureños se habían fortalecido durante los años 50, gracias, en parte, a la ayuda del Gobierno de los EE. UU. Entre 1950 y 1969, 391 oficiales y 689 soldados fueron entrenados mediante los programas de capacitación estadounidenses (Ropp, 1974). En la caótica situación tras las elecciones, las fuerzas armadas hondureñas expulsaron a Lozano en el golpe del 21 de octubre de 1956 y establecieron una junta militar que gobernó el país durante 14 meses; esta supervisó las elecciones libres que dieron, en 1957, una arrolladora victoria a los Liberales. Antes de abandonar el poder, las fuerzas armadas negociaron el establecimiento de varias disposiciones fundamentales que debían ser incorporadas en la constitución. Estas garantizaban formalmente a los militares un papel político futuro; además, aseguraban su aislamiento institucional de nuevas interferencias partidarias (Ruhl, 1996, pág. 36).



La nueva Constitución de 1957 también ratificó formalmente la intervención estatal en la economía y el establecimiento de IA, según el modelo de los países vecinos. Se establecieron varias nuevas instituciones, entre ellas la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE). En las elecciones de 1957 triunfó el liberal Ramón Villeda Morales, quien continuó el proceso de expansión del Estado. Él ha sido comparado, tanto en estilo como en ideología, con Figueres Ferrer de Costa Rica, y, al igual que este último, tuvo la influencia de las ideas del peruano Haya de la Torre (Posas y Del Cid, 1983). Entre 1958 y 1963, y con fondos de la USAID y del BID, se formó el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), se creó el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS); asimismo, se llevó a cabo una completa reforma de las municipalidades. Y lo más importante para el desarrollo en los años 60, en 1961 se creó el Instituto Nacional Agrario (INA). Villeda Morales también promovió la industrialización, en el esquema del Mercado Común Centroamericano, introduciendo la Ley de Fortalecimiento Industrial. Esto llevó a la expansión de la producción de otros bienes, como el café, madera, algodón y carne.

Sin embargo, su Gobierno no coexistió cómodamente con los militares, en la medida que promovió varias reformas que refrenaban el poder de estos últimos. El candidato liberal a las elecciones de 1963 enfureció a los militares, cuando prometió que si fuera elegido, terminaría con la autonomía de las fuerzas armadas. Como resultado, en marzo de 1963, el ejército lanzó un golpe preventivo, instalando en el poder al general Oswaldo López Arellano. Esto consolidó a los militares como el actor político más poderoso en Honduras (Ruhl, 1996).

Desde 1963 a 1969, el país fue gobernado por una alianza cívico-militar entre López Arellano y el jefe del Partido Nacional, Ricardo Zúñiga Agustines, en que el primero tenía el título formal de Jefe de Estado (Morris, 1984). Durante este Gobierno de "pacto", se establecieron una serie de nuevas instituciones públicas, particularmente las instituciones que debían ocuparse de la planificación nacional, influidas por el Banco Mundial y la Alianza para el Progreso (1961).

La oficina de la CEPAL en México se convirtió en un importante líder intelectual del proceso de expansión estatal, en gran medida relacionada con el proceso de integración centroamericana.<sup>4</sup> En el marco de un plan de desarrollo elaborado por la oficina de CEPAL en México (1965-69), se hicieron fuertes inversiones públicas; así, entre 1966 y 1971, el número de empleados del Estado aumentó de 28.164 a 35.692 personas.

Como consecuencia de las nuevas políticas, los gastos públicos y la deuda externa aumentaron. Sin embargo, el plan de desarrollo contribuyó más a la consolidación del sistema de pagos políticos que al desarrollo de la industria nacional y la infraestructura. Como lo sostienen Posas y Del Cid: "En Zúñiga Agustinus, el sistema de pagos políticos, las características profundas de la vida política hondureña, y el uso "cuasi" privado de los fondos públicos encontraban una inteligencia maestra" (1983, pág. 201).

Esto contribuyó al aumento de la oposición de los sectores populares. El arreglo que siguió a la finalización de la gran huelga bananera de 1954 había traído el formal establecimiento de gremios en Honduras. Debido al resentimiento contra el Gobierno del pacto, se creó una alianza entre las organizaciones obreras y el sector privado progresista, asentada en San Pedro Sula, representado por la Cámara de Comercio e Industria de Cortés (CCIC); un tipo de alianza inconcebible en la vecina Guatemala.

Para entender esto, es necesario conocer las raíces de la debilidad relativa del sector privado hondureño. La explicación tradicional se fundamenta en que no se desarrolló una burguesía nacional, debido a la estructura económica de Honduras. Al contrario de Guatemala y Costa Rica, Honduras vino a depender de la minería y de la industria bananera, dominadas por compañías extranjeras que establecieron una virtual economía de enclave (Vega-Carballo, 1989; Vilas 1995, pág. 72-3).<sup>5</sup> De allí que no hubiera élites nacionales sobre cuya base se pudiera haber formado un sector privado nacional.

Además, el pequeño sector privado estaba separado por líneas geográficas, étnicas y sectoriales, de una manera no experimentada en, por ejemplo, Guatemala. Honduras tiene dos ciudades grandes: Tegucigalpa en el Valle Central, y San Pedro Sula, situada en la costa norte. La primera es reconocida como la capital política de Honduras, mientras que la última lo es como la capital industrial. La comunidad de empresarios de la costa norte fue la que estableció a la relativamente progresista CCIC. En 1966 se creó una organización-sombrilla, el Consejo Hondureño para la Empresa Privada (COHEP), englobando a varias organizaciones regionales, y logró llevar una visión común a la industria y el comercio (Euraque, 1992). No obstante, en esto se ha mantenido un cierto grado de división entre las organizaciones con sede en Tegucigalpa y aquellas asentadas en la costa norte (Crosby, 1985).

Un tercer factor que históricamente ha contribuido a la debilidad política del sector privado en Honduras es el hecho de que muchas de las industrias en San Pedro Sula fueron establecidas por inmigrantes de Palestina, el Líbano y Siria. Estos inmigrantes invirtieron en diversas industrias locales y conformaron sociedades con las compañías bananeras extranjeras. Pero, si bien sus riquezas crecieron, también tuvieron que soportar, por muchas décadas, el racismo y la exclusión política. Y aun cuando ganaron influencia en la CCIC y algunos de ellos adquirieron un importante prestigio político, adolecieron de discriminación en los círculos políticos (Euraque, 1992). Aunque en la actualidad los árabes se encuentran completamente integrados en la sociedad hondureña a todo nivel, históricamente contribuyeron al debilitamiento del rol político tradicional del sector privado (Marín-Guzmán, 2000).

Como respuesta a las protestas de la oposición, López Arellano comenzó a emplear estrategias represivas, y también hacia el sector privado. Estas últimas incluyeron el encarcelamiento de Jaime Rosenthal Oliva, un destacado representante de la comunidad empresarial de San Pedro Sula y propietario del diario *Tiempo*, un periódico que había sido duramente crítico del “régimen del pacto”.

Sin embargo, después de la fraudulenta elección de 1968 y de la derrota de los militares hondureños en la “Guerra del Fútbol” contra El Salvador, el resentimiento contra el Gobierno del pacto aumentó. La presión de la alianza opositora convenció a López Arellano de que debía abrir paso a un Gobierno bipartidista dirigido por un civil (el Gobierno del “pactito” – 1971-1972). Sin embargo, el nuevo Gobierno no fue capaz de llevar adelante ninguna de las reformas propuestas. Se enfangó en el usual faccionalismo y en la corrupción, y no pudo promulgar las reformas sociales previstas. Como consecuencia, López Arellano depuso al Gobierno en 1972 y, en su lugar, creó un régimen militar. Este golpe estableció el escenario para un largo período de diez años de régimen militar, pero también generó una plataforma para el reformismo de los militares que vendría a caracterizar los tempranos años 70 en Honduras, lo que expandió el Estado hondureño.

En suma, no fueron tanto las élites competidoras como las compañías extranjeras las que redujeron la capacidad del Estado para centralizar el poder. Las compañías extranjeras asumieron muchas de las funciones del Estado y fueron contrarias a los impuestos y a otras formas de control estatal. El resultado fue que, en gran medida, el Estado hondureño fuera irrelevante en extensas partes del país. Su base de poder residía, prima-

riamente, en la práctica del clientelismo y en el carisma de los *caudillos*. En los intentos por centralizar el poder, no fueron las instituciones autónomas las que surgieron como actores independientes del Estado, como fue en el caso de Costa Rica, sino que, en este caso, fueron los militares. Como veremos, los militares también llegarían a ser importantes en el desarrollo de la infraestructura de las telecomunicaciones de Honduras.

### **El reformismo militar y el establecimiento de Hondutel (1972-1976)**

El nuevo Gobierno de López Arellano preparó un Plan Nacional de Desarrollo e inició un ambicioso proceso para fortalecer el Estado, promover el desarrollo y crear condiciones para la industrialización. La reforma que ha obtenido mayor atención en la literatura es la reforma agraria. Aunque solo logró sus objetivos en una medida limitada, son muchos los que sostienen que fue uno de los principales factores que le permitieron a Honduras evitar los levantamientos políticos que los países vecinos experimentaron en los años 80.<sup>6</sup> La reforma se había iniciado antes de la Guerra del Fútbol, pero se fortaleció con el Decreto N.º 8, el que le dio derecho a los agricultores sin tierras (sujeto a la aprobación del INA) para ocupar, temporalmente, tierras nacionales y comunes (ejidos), y obligaba al INA a arrendar tierras ociosas de propiedad privada, para su asignación a beneficiarios que carecían de tierras. Esta reforma fue apoyada por la embajada de los EE. UU. y por el Banco Mundial.

Adicionales reformas crearon una institución centralizada para la administración de las principales reservas forestales del país; así en 1974, una institución estatal semiautónoma de desarrollo que proporcionaría garantías del Estado para promover la inversión privada (la Corporación Nacional de Inversiones CONADI) (Rosenberg, 1986). La CONADI participó en empresas mixtas en una variedad de sectores: silvicultura, azúcar, textiles, alimentos, cemento, papel y otros.

El reformismo militar en Honduras fue significativamente influido por los proyectos reformistas de los militares peruanos y panameños (Rouquié, 1973). Elementos importantes fueron el aumento de la participación popular y las medidas económicas redistributivas. La justificación para incluir el desarrollo como una de las tareas de los militares fue que el orden se entendió como algo dependiente del progreso, y las definiciones de seguridad nacional se ampliaron para incluir el desarrollo socioeconómico nacional. López Arellano también introdujo una cierta "apertura

populista” a la institución militar, como un esfuerzo para ganar apoyo político (Salomón, 1992, pág. 22). No obstante, como lo observó Sieder (1995, pp. 112-13), el proyecto reformista hondureño fue construido, en gran medida, teniendo como base las tradiciones del caudillismo, el clientelismo y el patrocinio político, los cuales eran intrínsecos al desarrollo del sistema político en Honduras.

El clientelismo llegó a ser el principal mecanismo mediante el cual se articularon el discurso y la práctica del reformismo de los militares. De este modo, “(...)entre 1972 y 1978, las relaciones entre *padrino* y *apadrinados* fueron reestructuradas, recreadas y selectivamente extendidas, en un esfuerzo por incorporar a los actores sociales emergentes bajo las condiciones de quienes controlaban el equilibrio del poder dentro del Estado reformista, proporcionándole a este último un limitado pero significativo grado de legitimidad” (Sieder, 1995, pág. 113).

Hacia 1975, el proyecto reformista estaba en problemas y la autoridad de López había sido seriamente socavada. Y contribuyendo a los problemas se sumaron las imprevistas dificultades económicas ocasionadas por los triplicados precios internacionales del petróleo en 1973, los costosos daños a la producción bananera de la costa norte durante el huracán *Fifi* en 1974, la creciente insatisfacción del sector privado con el cada vez mayor papel del sector público y la abierta hostilidad de los Gobiernos vecinos a los esfuerzos de reforma. A comienzos de 1975, López fue obligado a renunciar a su comando de las fuerzas armadas e hizo traspaso de mando al coronel Juan Melgar Castro; más tarde, en el mismo año, fue expulsado de la presidencia mediante un golpe interno. El golpe se produjo inmediatamente después del “escándalo *bananagate*”, en el que López aparecía vinculado a un soborno por parte de la *UFCO*, con el fin de evitar el anunciado impuesto de US\$1 por cada caja exportada de bananos.<sup>7</sup>

El ascenso de Melgar Castro marcó el cambio del reformismo de los militares a un Gobierno militar inspirado por la “doctrina de seguridad nacional”, como en Guatemala. Sin embargo, Melgar Castro también tenía un programa de desarrollo. Este difería del correspondiente al Gobierno anterior, quitando el énfasis a la reforma social y estableciendo un énfasis en el desarrollo de infraestructura y en la nacionalización de la propiedad y funciones que hasta entonces pertenecieron a las compañías bananeras. Se puso fin a las concesiones a las compañías bananeras para operar ferrocarriles, puertos y telecomunicaciones, y una serie de nuevas instituciones autónomas fue establecida para cumplir sus funciones. Entre estas

últimas estaba la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones, Hondutel, creada en 1976 (Decreto N.º 341) como una institución autónoma, pero con vínculos administrativos al Ministerio de Comunicaciones, Obras Públicas y Transporte (República de Honduras, 1977).

Melgar ejerció la presidencia por tres años. Aunque continuó con algunas de las reformas de López, éste fue un período en que los militares de línea dura ganaron ventaja y floreció el faccionalismo militar. En 1978, el general Policarpo Paz García lo derrocó en un nuevo alzamiento interno. A estas alturas, el ejército había dejado de ser una fuerza reformista y se había tornado cada vez más represivo.

Paz García se caracterizaba como un oficial de ejército “con muy pocas ideas sólidas sobre cualquier asunto” (Rosenberg, 1986, pág. 12). A poco andar, se le adosó el apodo de “el Incapaz García”, y bajo su Gobierno el país experimentó una desenfrenada corrupción, el incremento del gasto del sector público y el alejamiento de la mayoría de componentes del sector privado, incluso de aquellos que previamente habían apoyado el Gobierno.

Otro legado de los Gobiernos militares de los años 70 fue una deuda externa galopante. Esto fue causado por la reforma agraria en el primer período (1972-75), y por las grandes inversiones en infraestructura en el segundo período (1975-78). Entre 1973 y 1978, el gasto público se incrementó anualmente en alrededor de 26%. Aproximadamente el 16,6% de este aumento fue con financiamiento externo, y la fuente primaria de este último fueron créditos mixtos de las IFI. Al principio de los años 70, la deuda externa era de US\$93,5 millones, y para poder cumplir con las obligaciones financieras establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (1973-78), esta deuda creció seis veces para 1979, y alcanzó un total de US\$602 millones (Vinelli, 1986). En el mismo período, las tasas de interés también aumentaron. La proporción de la deuda con una tasa de interés del 7% o superior se incrementó desde el 19,6% al 28,3% entre 1973 y 1978 (Posas y Del Cid, 1983).

En resumen, los militares de Honduras intentaron ganarse el apoyo público mediante la ampliación de los servicios a la población, tomando como base las ideas desarrollistas que eran comunes entre los militares latinoamericanos de ese tiempo. Sin embargo, también basaron su poder en una continuación de las prácticas del clientelismo. Hondutel jugó un papel en estos dos aspectos, extendiendo los servicios, pero también

sirviendo como un canal para el padrinazgo. El resultado del proyecto fue una expansión del Estado hondureño, y un creciente antagonismo entre el Estado y el sector privado. Con todo, la red de práctica del clientelismo era demasiado cerrada para que ocurriera alguna confrontación entre grupos del sector privado y el Estado, dominado por los militares.

### **El Estado de franja aérea estadounidense (1978-86)**

Los desarrollos de Honduras en los años 80 pueden sintetizarse bajo tres títulos principales: el retorno a la democracia; una seria crisis económica y el predominio creciente de los temas de seguridad y de las prioridades de EE. UU. en la formulación de políticas. Como ya se descubrió de manera exhaustiva en otros trabajos,<sup>8</sup> en este período Honduras permitió la utilización de su territorio como una base de operaciones de las fuerzas militares antisandinistas de Nicaragua (los "contras"), apoyadas por los EE. UU. Y como consecuencia, la dependencia del Gobierno hondureño respecto de los Estados Unidos se incrementó.

La democracia electoral fue reincorporada en 1980, cuando el Gobierno de Paz García permitió elecciones para una asamblea constituyente, debido a la presión combinada de los sectores populares nacionales, el sector privado y el miedo creciente a la radicalización de la oposición. El candidato liberal Roberto Suazo Córdova ganó la presidencia; Paz García permaneció como Jefe de Estado, en el Gobierno interino, y forzó a los candidatos presidenciales de ambos partidos tradicionales a la aceptación de: el veto militar a las designaciones del gabinete de ministros, el control militar exclusivo sobre las políticas de seguridad, y ninguna investigación con respecto a corrupción de los militares o por cargos de violación de los derechos humanos. De hecho, las fuerzas armadas se hicieron aún más fuertes bajo el nuevo régimen (Ruhl, 1996). El presidente Suazo basó su estructura de apoyo, principalmente, en el jefe de las fuerzas armadas, general Gustavo Álvarez Martínez, el Embajador de los EE. UU., John D. Negroponte, y en una pequeña parte del sector privado empresarial, encabezado por la familia de Miguel Facussé (Molina, 1986). En los años 80, el presidente fue normalmente considerado como el socio menor en esta alianza (Schulz y Sundloff Schulz, 1994).<sup>9</sup>

En 1984, el general Álvarez fue depuesto y reemplazado por el general Walter López Reyes. Este empezó a gestionar muy difíciles negociaciones con los EE. UU. sobre la posición de Honduras en la política externa

del país del norte hacia Centroamérica, e introdujo un estilo político un poco más abierto (Ruhl, 1996). No obstante, a lo largo de los años 80 muchas de las decisiones políticas en Honduras fueron, de hecho, tomadas mediante negociaciones entre el Gobierno civil y, sea uno o ambos, la embajada estadounidense o el jefe de las fuerzas armadas. Tan importante como el predominio formal de los militares fue su control más informal. De ahí que Rosenberg (1995) sostenga que “los principales civiles hondureños tomadores de decisiones son reticentes a confrontar directamente a los militares porque ello casi necesariamente implicaría su propia mayor responsabilidad” (1995, pág. 82). Lo que estaba en juego en los 90 no solo consistía en empujar a los militares de regreso a los cuarteles, sino también “desmilitarizar” las élites civiles. Como veremos, una de las áreas en que las élites civiles tenían muy poco deseo de asumir responsabilidad era la economía y el problema de la reforma del Estado.

Mientras que en Latinoamérica los años 80 hicieron historia como la década del retroceso del Estado, en Honduras su expansión ganó un nuevo paso. El establecimiento de IA se hizo más lento, pero la participación del sector público en la economía continuó creciendo. La creciente participación asumió dos formas. En primer lugar, se produjo un aumento de participación directa en la actividad económica. El valor agregado del sector público, como proporción del producto interno bruto, fue del 18% en los primeros años de los 80, y alcanzó el 23% a finales de la década. El consumo del sector público como porcentaje del consumo general también subió, mientras que la inversión del mismo sector decayó. En segundo lugar, los marcos reguladores de las actividades del sector privado fueron cada vez más detallados y amplios en cobertura, aunque aún eran muy inestables (Banco Mundial, 1992d).

No obstante, la corporación de inversiones CONADI experimentó severos problemas, de manera que hacia 1981 estaba en franca bancarrota. Entre 1975 y 1980, la CONADI autorizó préstamos directos por 102 millones de lempiras (US\$51 millones) y 208 millones (US\$104 millones) en garantías de préstamo a los industriales, a razón de 8,08 lempiras por cada lempira de capital privado invertido. Para financiar sus operaciones, solicitó fuertes préstamos en los mercados internacionales de capital, donde sus transacciones fueron avaladas por el Gobierno hondureño. Sin embargo, el funcionamiento de la CONADI era conocido por su ineficacia y corrupción; las normas de empréstito eran regularmente violadas, y la asesoría se desconocía. Según un informe del Banco Mundial, solo el 5% de las compañías consolidadas eran financieramente sólidas, y de las 34 compañías que habían absorbido el 94% de los préstamos, 16



habían quebrado. En algunos casos, las compañías implicadas no existían (Banco Mundial, 1992d).

En general, las IA estaban bajo el control de los militares, y Hondutel más que cualquiera de las otras. Proporcionaba servicios gratuitos a las fuerzas armadas y funcionaba como una fuente de trabajo e ingresos para ellas y sus familias.<sup>10</sup> Mientras que en Guatemala fue regla general que los Gobiernos militares designaran a los gerentes militares de Guatel, en Honduras no hubo excepción alguna a esa regla de gerentes militares, aun para los Gobiernos civiles hasta 1994. La posición de gerente de Hondutel era vista como de un alto grado de prestigio, y obtenerla se consideraba como un "premio". Entre 1978 y 1994 hubo 12 gerentes de Hondutel, y ninguno de ellos tenía algún particular conocimiento del sector de las telecomunicaciones, sino que la dirigieron como una institución de seguridad nacional.<sup>11</sup>

La expansión el Estado y el predominio militar se dieron en las sombras de una profunda crisis económica. El PIB había crecido a un promedio de 8,8% durante los años 70, pero durante los primeros cinco años de los 80 éste cayó a un promedio de 1% de aumento anual. En cuanto al PIB *per cápita*, éste se redujo en 3,4%. Esto fue principalmente causado por la caída de las exportaciones y del nivel de inversiones. Mientras que durante los 70 las exportaciones habían aumentado a un promedio de 9,8%, en la primera mitad de los años 80 estas aumentaron a un promedio de 0,70%. Las cifras comparativas con respecto a la formación de capital interno fueron de 10% (incremento promedio en los 70) y de 2,3% (incremento promedio entre 1980-1985). Aunque las exportaciones se recuperaron parcialmente desde 1985 a 1988 (principalmente gracias al aumento de los precios internacionales del café), los indicadores macroeconómicos continuaron deteriorándose. Para 1989, el déficit fiscal había llegado al 13% del PIB (Noé Pino, 1992).

Las instituciones multilaterales contribuyeron con el 48% de la entrada total de capitales (US\$623 millones), entre 1980 y 1985. La década empezó con un Acuerdo de Servicio Extendido, firmado con el FMI en 1979. Este acuerdo incluía condicionamientos que exigían la reducción de los gastos actuales del Gobierno Central, crecientes cargas impositivas y mayor aumento en las inversiones públicas. Debido al incumplimiento de los condicionamientos, solo se llegó a desembolsar el 50% de los US\$47,6 millones convenidos, y el programa se suspendió en 1981. En 1982, se firmaron dos nuevos convenios con el FMI por un total de US\$100 millones: un convenio *stand-by* de \$77 millones, y un crédito

compensatorio de US\$23 millones. Estos también tenían varios condicionamientos atados, entre ellos, la reducción del déficit fiscal, la limitación en el aumento de los gastos corrientes y el fortalecimiento de la situación de las cuentas corrientes de las instituciones descentralizadas. De igual manera que el programa anterior, este no pudo cumplirse y se suspendió en 1983. El Gobierno hondureño no logró ningún acuerdo posterior con el FMI durante los años 80. En 1983, sí obtuvo un préstamo del Banco Mundial, para aliviar el desequilibrio financiero, por un monto de US\$100 millones, el que incluía \$45 millones para apoyo a la balanza de pagos, y el resto para el sector de la agricultura. Sin embargo, Honduras no cumplió los condicionamientos, y el préstamo fue suspendido. Por otra parte, desde 1983, Honduras mantuvo una moratoria no declarada de la deuda comercial.

La tercera principal IFI, el BID, había sido un importante actor en Honduras en los años 60 y 70, financiando los primeros proyectos relacionados con la Alianza para el Progreso, y subsecuentes reformas bajo el Plan Nacional de Desarrollo de los militares. Entre los proyectos que se afianzaron se encontraban la CONADI y el proyecto hidroeléctrico de la Represa de El Cajón. La deuda que se contrajo para construir esta represa representó el 50% de la deuda externa pública total en los primeros años de los 80, y la mayor parte de ella era con el BID (Ordóñez Baca, 1999). Sin embargo, a medida que avanzaron los 80, la situación financiera del BID era tal que en muy poco podía contribuir a la grave crisis financiera de Honduras, además de tener pocos medios y voluntad para poner condiciones.

No obstante, el financiamiento externo –tanto el voluntario (los préstamos y donaciones) como el involuntario (las obligaciones no pagadas)–, como un porcentaje del déficit fiscal aumentó del 24% en 1984 a aproximadamente el 76% en 1990 (Banco Mundial, 1992e). La principal razón para esto estuvo en el apoyo financiero políticamente motivado de la USAID. La ayuda del Gobierno de los EE. UU. aumentó de unos modestos US\$16,2 millones, en 1978, a US\$231,1 millones en 1986. En el mismo período, la porción de ayuda militar se incrementó del 20% al 38% (Lapper, 1985, pág. 86-87).

Según funcionarios de la USAID, había considerables discrepancias internas con respecto a la política hacia Honduras en este período. Algunos sostenían que las consideraciones políticas no le permitirán a Honduras continuar su devastadora política económica, particularmente su sobrevaluado tipo de cambio. Sin embargo, las preocupaciones estra-

tégicas de los EE. UU. en la región seguían siendo más importantes que la política económica; así el apoyo estadounidense continuó hasta el final de la década.<sup>12</sup>

En resumen, durante los 80, la política hondureña estuvo dominada por las prioridades de seguridad de los EE. UU. Los militares mantuvieron su fortaleza en el Estado y aumentaron su poder con respecto a la infraestructura. El papel del Estado en la economía también aumentó significativamente, principalmente mediante la CONADI. De allí que, si bien es imposible hablar de un Estado independiente de los militares, lo que no obstante surgió fue un Estado con cierta autonomía de las élites del sector privado y con una limitada capacidad limitada para dirigir la economía. Las preocupaciones de los EE. UU. sobre seguridad le permitieron a Honduras evitar serias repercusiones financieras, a pesar de su muy destructiva política económica. Con todo, esto cambiaría de modo importante a medida que terminaban los 80 y se modificaban las preocupaciones de los EE. UU. sobre seguridad.

## **EL PROCESO DE REFORMA**

### **Las estrategias del *Poder "blando"* (y del no tan "blando") de la USAID**

El principio del fin de los conflictos centroamericanos provocó un cambio de estrategias de la USAID en la región. Esto significó que la ubicación estratégica de Honduras ya no la protegía de las presiones para reformar su política económica. Se puso una creciente focalización en la reforma del Estado, en la orientación de la economía hacia las exportaciones, y en el fortalecimiento de los segmentos del sector privado que se orientaban a las exportaciones.

Sin embargo, la presión de la USAID tuvo poca influencia hasta que el Gobierno de José Azcona (1986-90) asumió el poder. Azcona mostró menor resistencia a la presión estadounidense que la de su predecesor, Suazo Córdova, y a partir de mediados de los 80 la política económica hondureña llegaría a estar fuertemente influida por la USAID. En 1985, la USAID condicionó su mayor apoyo a la emisión de un Decreto que permitiera la privatización de la CONADI, de manera muy similar a como se había hecho con la CODESA en Costa Rica. En setiembre de 1985 se promulgó el Decreto N.º 161, el que autorizaba a la CONADI para

elaborar un “plan para transferir al sector privado las compañías que se encontraban en el portafolio de la Corporación”. En un convenio firmado entre el presidente Azcona Hoyo y la USAID en 1986, el Presidente se comprometió a privatizar 12 de las 15 empresas de la CONADI en un plazo de 30 meses (Posas, 1995). En 1987, Azcona firmó con la USAID un Acuerdo de Estabilización Económica, y, en consecuencia, promulgó una serie de leyes para estimular las exportaciones, particularmente las exportaciones no tradicionales (Noé Pino, 1990). De ahí que, de muchas maneras, la USAID actuó como un virtual “Gobierno en la sombra”, con oficinas paralelas correspondientes a los respectivos ministerios hondureños, y con agencias que influían en áreas fundamentales de la formulación de políticas (Schulz y Sundloff Schulz, 1994, el pp. 199-200).

Con todo, había conflictos frecuentes entre Azcona y las agencias internacionales, particularmente con la USAID. A pesar de los acuerdos firmados, el Gobierno se resistió a varias de las políticas convenidas, especialmente a la introducción de políticas de privatización y devaluación de la moneda.

Por otro lado, la relación entre el sector privado y la USAID era problemática. El vicepresidente del país y destacado empresario Jaime Rosenthal había sido el cerebro del plan económico de 1986, al que la prensa local denominó como la “Reaganeconomía para Honduras”. Sin embargo, Rosenthal también había manifestado varios puntos de vista críticos contra el Gobierno y la USAID por medio de su periódico *Tiempo*, y afirmó que los recursos de la USAID se desperdiciaban por medio de la corrupción y el peculado. Como consecuencia, se le excluyó de participar en el plan económico de 1987, para finalmente renunciar a su puesto de Vicepresidente.

Otras partes del sector privado denunciaron a la USAID en relación con sus políticas económicas. La USAID trabajaba para estimular el establecimiento de una zona franca de libre comercio hondureño, el desarrollo de la industria maquiladora y la diversificación de la exportación. Estas estrategias no resonaron bien a todo el sector privado. El sector privado temía que el estímulo al crecimiento del sector exportador requeriría de recursos que, a su vez, tendrían que ser extraídos de los otros sectores. La tensión aumentó entre los sectores exportadores que potencialmente se beneficiarían y aquellos que temían que les correspondería pagar por las políticas (Crosby, 1985). De allí que las organizaciones tradicionales del sector privado de Honduras fueran escépticas, de manera que la única organización que las respaldó fuera la CCIC. Con el fin de sumar apoyo

a sus políticas, la USAID apoyó, financiera y organizacionalmente, la creación de una serie de nuevas organizaciones para servir funciones que se presumía que no existían en las organizaciones más antiguas. Cinco nuevas organizaciones fueron establecidas en Honduras por la USAID,<sup>13</sup> y solo una de las organizaciones tradicionales (la Asociación Industrial Nacional –ANI–) recibió algo más que una ficha financiada por la USAID (Crosby, 1985). Los líderes de los nuevos grupos eran más jóvenes y miembros no bien relacionados con el sector privado, y aunque había un poco de franca hostilidad entre los grupos tradicionales y los nuevos grupos del sector, su establecimiento contribuyó a “algo con efecto diluyente en la capacidad de las organizaciones del sector privado” (Crosby, 1985, pág. 18).

Con respecto a la privatización, Azcona sí privatizó 10 de las 15 compañías de la CONADI que correspondían a las que él había convenido con la USAID (Posas, 1985). Sin embargo, los acuerdos no mencionaron a Hondutel ni a otras compañías de infraestructura como potenciales candidatas para la privatización.

El golpe final a la relación entre Azcona y la USAID llegó justo antes de la nueva elección presidencial de 1989. En el par de semanas anteriores a la elección, Azcona rechazó públicamente la prescripción económica del FMI-AID para Honduras (13 de noviembre de 1989). Además, hizo cargos de que una suspensión de US\$70 millones de la USAID estaba motivada por razones políticas. Afirmó que, profundizando la crisis económica del país, la USAID estaba socavando la campaña Liberal, y que así ayudaba al competidor para la presidencia, Rafael Callejas (Schulz y Sundloff Schulz, 1994).

Como se predijo, Azcona perdió la elección, y la entrada de Callejas fue saludada por la comunidad internacional con todo el optimismo que se había manifestado para Azcona. Sin embargo, los resultados finales fueron igualmente decepcionantes.

### **La presión internacional y las renuentes reformas por el último caudillo**

Aunque Azcona firmó con el Banco Mundial el primer préstamo de ajuste estructural (PAE I) en 1988, por un valor de US\$50 millones, el ajuste estructural realmente empezó en Honduras hasta cuando el Gobierno de Callejas asumió en 1990. Los condicionamientos del PAE I incluían

medidas monetarias, reducción del déficit fiscal así como la liberalización de los precios y los mercados. Sin embargo, Azcona no llevó a cabo varios de los condicionamientos, y en 1987 Honduras empezó a incurrir en deudas por los vencimientos con las IFI. Como consecuencia, en 1989 se suspendió el desembolso del segundo tracto del PAE I, y, en el mismo año, Honduras fue declarada inelegible para ayuda adicional, por el Banco Mundial, el BID y el FMI (Banco Mundial, 1992e).<sup>14</sup>

Así las cosas, el entrante Gobierno de Callejas en 1990 representó una nueva gran esperanza para las IFI. Callejas no solo era el preferido de los Estados Unidos, sino que se le consideraba como un personal defensor de las ideas neoliberales, junto a una serie de sus miembros de Gobierno. Este fue el grupo que llegó a ser denominado como los *Chicago Boys hondureños*, en el que se incluía el ministro de Finanzas –Benjamín Villanueva–, el presidente del Banco Central –Ricardo Maduro–, y el ministro de Economía –Ramón Medina Luna– (Posas, 1995). Callejas también parecía apelar a la confianza que se requería para continuar el proceso de privatización, y tenía un carisma personal y el don de la oratoria, lo que le daba respeto entre sus enemigos. Sin embargo, muy pronto quedaría en claro que sus motivaciones más importantes eran sus objetivos políticos y los beneficios económicos personales, más que los objetivos del desarrollo.

Callejas asumió en medio de una economía con problemas, un déficit fiscal de 7,4% del PIB, y con deudas vencidas con las IFI por US\$250 millones. Su solución a esto era empezar un proceso de ajuste estructural. La primera fase de ajuste estructural comenzó con la Ley de Ajuste Estructural de la Economía (Decreto 18-90, popularmente conocido como “el paquetazo”), la que se promulgó poco después de la toma de posesión de Callejas en marzo de 1990. Esto abrió el camino para un convenio con el BID, el FMI y el Banco Mundial, con un financiamiento-puente de México, Venezuela y los Estados Unidos, complementado con un préstamo a largo plazo por parte del Japón. En setiembre de 1990, Callejas firmó con el Banco Mundial el segundo préstamo de ajuste estructural (PAE II) por US\$90 millones, el que sería desembolsado en tres tractos. Esto fue seguido por dos préstamos de ajuste sectorial por parte del BID (un préstamo por US\$60 millones para el sector de agricultura, firmado en noviembre de 1990, y un préstamo de ajuste para el sector de la electricidad por US\$50 millones), y un préstamo de ajuste sectorial financiado con fondos de la IDA (préstamo de ajuste del sector del petróleo por US\$50 millones). En junio de 1991, el FMI abrió una

línea de crédito de US\$1,8 mil millones, para ser desembolsado durante los próximos tres años, dependiendo del ajuste continuo.

Los préstamos vinieron con un complejo conjunto de condicionamientos. Solo para el desembolso del primer tracto del Banco Mundial por el PAE II, debían cumplirse 18 condiciones. Con respecto a las telecomunicaciones, el desembolso del primer tracto exigía el aumento de las tarifas de los servicios de telecomunicaciones. Consecuentemente, en setiembre de 1990 los precios de la telefonía nacional se incrementaron en 100%, y los de la telefonía internacional aumentaron en 200% (*Reporte Político* N.º 53, setiembre 1990; *Inforpress*, 20 de setiembre de 1990). Sin embargo, muchas de estas ya estaban en práctica desde la promulgación del *paquetazo*, y por eso es que ellas podrían ser denominadas condicionamientos *proforma*.

Una segunda fase del ajuste empezó en marzo de 1992, con la promulgación de la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola. En julio de 1992, una ESAF por US\$58,5 millones fue obtenida con el FMI, como un apoyo para la política de ajuste que el Gobierno había introducido en 1990. Aunque la privatización de Hondutel no estaba incluida en este convenio, sí fue discutida; según funcionarios de alto nivel, las bases del programa de privatizaciones que comenzaría más tarde fueron trazadas en la ESAF 1992.

Los primeros dos años y medio del Gobierno de Callejas constituyeron un período de cierta recuperación económica y de reducción del déficit fiscal. Este último cayó al 5,9% en 1990, al 2,2% en 1991, y luego el 3,4% en 1992. El crecimiento se recuperaba gradualmente, alcanzando un 6,2% en 1993 (BID, 1998). Sin embargo, había serios problemas sociales, causados, en parte, por la crisis económica, y en parte por el programa destinado a aliviarla. El porcentaje de hondureños que vivía por debajo de la línea de pobreza aumentó de 68% en 1989 a 73% en 1991 (Noé Pino, 1992). En 1993 aparecieron nuevos problemas. Durante los últimos 18 meses del Gobierno de Callejas, el déficit fiscal se elevó a aproximadamente el 10% del PIB, y como resultado de esto, el convenio de facilidad reforzada para el ajuste estructural (ESAF) fue suspendido (UNAT, 1998).

No obstante, el Gobierno de Callejas sí emprendió algunas acciones con respecto a la privatización. Callejas nombró una junta liquidadora a cargo de privatizar las restantes compañías de CONADI, y a diciembre de 1993, 36 de las compañías de CONADI ya se habían privatizado. Callejas también empezó un proceso de privatización de servicios públicos, entre

ellos algunos de los servicios del IHSS y el Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola.

Sin embargo, pronto surgieron acusaciones de corrupción y favoritismo. La mayoría de las compañías se vendieron a precios inferiores a los precios de mercado, y muchas de ellas a grupos o personas con estrechas relaciones con el Gobierno o con los militares (véase la sección siguiente). Uno de los procesos más criticado fue el de la privatización de INCHESA, la cementera de propiedad del Gobierno. En 1991, el Gobierno abrió un procedimiento de licitación para vender la participación de CONADI en INCHESA, y entre los principales licitadores estuvo el empresario y ex vicepresidente Jaime Rosenthal. Sin embargo, la compañía fue vendida al Instituto de Pensiones Militares (IPM),<sup>15</sup> a un precio muy favorable y en condiciones nada transparentes. Este proceso golpeó profundamente la confianza del público en las intenciones del Gobierno con respecto a la privatización; además, alejó a parte del sector privado, particularmente, claro está, a Jaime Rosenthal.

Callejas también asumió la primera iniciativa para iniciar un proceso de privatización de Hondutel. El 23 de enero de 1993, pidió al Congreso que estudiara "(...)la legislación adecuada para privatizar Hondutel, y con su rédito financiar un nuevo sistema educativo que podría darnos el hondureño que necesitamos" (*El Herald*, 26 de enero de 1993, citado en Posas, 1995, pág. 9). Sin embargo, y a pesar de un intenso debate inicial, poco fue lo que ocurrió después.

Además, Callejas publicó una licitación para la concesión de la operación del sistema celular. El proceso en que esto se desarrolló tenía varias similitudes con el proceso llevado a cabo en Guatemala. Se caracterizaba por confusos criterios para la concesión, pagos por corrupción y la revocación del proceso de licitación.<sup>16</sup> En 1995, en el cuarto intento, Celtel logró conseguir la concesión. Para ese momento, todos los posibles competidores habían perdido la paciencia y se habían retirado. Pero como esto ocurría al final del Gobierno de Callejas, Celtel no se sentía cómoda con el manejo de los asuntos, y esperó la entrada del nuevo presidente para comenzar sus operaciones.

Finalmente, Celtel pudo conseguir un acuerdo muy favorable con el Gobierno.<sup>17</sup> Inicialmente, el Gobierno quería entregar a Celtel una concesión tanto para la banda A como para la B, pero esto se encontró como inconstitucional. En vez de ello, entonces, Celtel se manejó para obtener un acuerdo según el cual solo operaría la banda A, pero en que el Congreso se comprometía a no dar una concesión para operar la banda B.



De este modo, ni Hondutel ni alguna otra compañía estarían habilitadas para explotar los servicios celulares, y, por consiguiente, Celtel permanecería como un monopolio.

Lo que estaba faltando era un proyecto político que incluyera una visión para el sector de las telecomunicaciones. Primariamente, Hondutel era considerada como una fuente de ingresos, de pagos políticos y de padrinazgo. Callejas miraba a Hondutel y a muchas otras instituciones estatales algo así como de su propiedad, y habría vendido a Hondutel a sus contactos personales, si hubiera tenido la oportunidad. O como lo manifiesta uno de sus asesores en materia de telecomunicaciones:

En lo personal, Callejas estuvo muy cerca de vender Hondutel a los americanos. Yo estuve en una reunión con Callejas y un representante de la embajada americana, y ellos estaban discutiendo la venta de la compañía. El americano dijo que ellos habían apoyado a varios candidatos presidenciales en la región, entre ellos, a Violeta Chamorro y a Callejas, y que ahora estaban cobrando sus recompensas. Pero yo le dije a Callejas: (...) “usted no puede vender a Hondutel así no más, eso es contra la Constitución”.<sup>18</sup>

Así, aunque la privatización de Hondutel fue considerada durante el Gobierno de Callejas, ello fue principalmente un medio para mejorar la situación fiscal y una oportunidad comercial para el Gobierno. El proceso para extender la red telefónica en 110.000 líneas en las áreas urbanas de Honduras en 1991, fue manejado conforme a una lógica de favoritismo, pero no solo dentro de Honduras. Originalmente, Siemens ganó la concesión compitiendo con AT&T. Sin embargo, Hondutel planeó financiar el proyecto emitiendo bonos por medio de la Autoridad Financiera del Proyecto de la Cuenca del Caribe (CARIFA), y a finales de 1992 Hondutel y Siemens esperaban la aceptación por la junta directiva de CARIFA. La decisión se postergó debido a la presión de AT&T; así, cuando finalmente la junta de CARIFA aprobó el proyecto, fue bajo la condición de que AT&T obtuviera un contrato de suministros del mismo tamaño que el de Siemens. Eso significaba que, en vez de 110.000 líneas, se instalarían 220.000, así que la deuda de Hondutel se incrementaría de manera correspondiente.<sup>19</sup> Los alegatos contra la junta del CARIFA, por ceder a las presiones de AT&T debido al nacionalismo económico, fueron rápidamente unidos a cargos de corrupción contra Siemens. En cualquier caso, la historia los agregó a la deteriorada reputación que Honduras había adquirido como destino para inversiones en telecomunicaciones, y convirtió a Hondutel en cada vez más vulnerable a las presiones de las IFI, dado que el proceso de expansión la había virtualmente arruinado. Sin

embargo, Hondutel también sobrellevaba profundos cambios internos; el más importante era la retirada gradual de los militares de los puestos principales.

### **La desmilitarización de Hondutel y los militares como empresarios**

A comienzos de los 90, se empezó a ver con claridad que el proceso de desmilitarización y democratización que se desarrollaba en Honduras, llevaría a que los militares perdieran el control de las instituciones estatales, entre ellas Hondutel. Esto condujo a los militares a avanzar en dos estrategias. La primera reacción podría entenderse como fundamentada en una aceptación de la situación. En vez de intentar mantener el control del Estado, algunos grupos dentro de las fuerzas armadas intentaron ganar control del mercado. El instrumento principal para obtener tal control era el Instituto de Pensiones Militares (IPM). El IPM había invertido en varias de las empresas de CONADI, y estaba claro que también estaba interesado en comprar alguna parte de Hondutel (Brenes y Casas, 1998). El gerente del IPM, Héctor Fonseca, declaró a la prensa que aunque el IPM solo no podría comprar Hondutel, podría hacerlo en sociedad con algunos otros institutos de seguridad social, como el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados Públicos (INJUPEM) (Posas, 1995). De este modo, algunos grupos de los militares estaban de acuerdo con la privatización, pero por razones económicas particulares.

Sin embargo, otros segmentos de los militares, incluido el jefe de las fuerzas armadas –Alonso Discua–, se resistían a la privatización de Hondutel porque debilitaría el control que el ejército tenía sobre él. Los militares disfrutaban de amplios beneficios manteniendo el control de las telecomunicaciones. La integración física de los sistemas de comunicación militares y la infraestructura de Hondutel no había sido rota; además, los militares continuaban beneficiándose del acceso gratuito a los servicios de comunicación. El periódico *El Herald* informó, por ejemplo, que en 1993, los militares realizaron llamadas gratuitas por un valor de 18 millones de lempiras, y que en 1994 ese número había aumentado a 20,4 millones de lempiras (*Inforpress*, 11 de mayo de 1995).

Además, todavía había muchos incidentes que mostraban que los militares consideraban a Hondutel como su propia empresa privada. Un ejemplo fue el traslado de la única línea telefónica de la comunidad de

Tatumble a la casa del Jefe de las Fuerzas Armadas en la zona, con el fin de “darle una Navidad más agradable”; la consecuencia de ello fue que más de 3.000 habitantes de la comunidad se quedaron sin acceso al teléfono (*El Tiempo*, 3-4 de junio de 1990; citado en Salomón *et al.*, 1996, pág. 181). Hondutel también fue con frecuencia implicada en sobrepagos de servicios. Uno de tales casos refiere a cuando Hondutel se trasladó desde un edificio por cuyo alquiler pagaba 22.000 lempiras mensuales a otro similar del IPM, rentado por 60.000 mensuales, para favorecer a los militares (*El Tiempo*, 24 de enero de 1992).

Poner fin a la intervención de los militares en la política y a su control del Estado eran los principales objetivos del presidente Carlos Roberto Reina, del Partido Liberal, quien tomó posesión en 1994. Su llegada al poder fue bajo el estandarte de una “revolución moral”, y sus metas principales eran combatir la corrupción y terminar con el predominio militar en la vida política y económica de Honduras. Durante los años 80 había sido un líder del ala socialdemócrata del Partido Liberal (M-LIDER), y durante los Gobiernos represivos de los primeros años de esa década fue perseguido por los militares. En su discurso de toma de posesión, declaró que su propósito era “hacer lo necesario para reducir el campo de acción de las fuerzas armadas hondureñas en los asuntos políticos del Estado y en las actividades productivas”. Una de sus primeras acciones al hacerse cargo del Gobierno fue la de abolir el servicio militar obligatorio que había perdurado por décadas, y convocar un Consejo de Reconciliación Nacional, en el que entre sus más importantes temas estaría el de la relación entre los civiles y las élites militares (*Reporte Político* N.º 108, setiembre de 1995). Además, designó a civiles para encabezar las instituciones públicas tradicionalmente controladas por los militares: la marina mercante, la Dirección Nacional de Política Migratoria y el Instituto Geográfico Nacional (Isacson, 1997).

Como parte de su campaña para desmilitarizar la política, Reina emprendió una serie de acciones para hacer avanzar el proceso de privatización de Hondutel. En febrero de 1994, anunció que había iniciado conversaciones con los militares, con el fin de privatizar Hondutel, y en marzo declaró que había tomado la decisión de privatizar (Posas, 1995). En una carta al pueblo, en mayo de 1994, anunció que había establecido una comisión para privatizar Hondutel, algo que él veía como un paso histórico hacia un pacto entre el pueblo y las fuerzas armadas (*El Herald*, 11 de mayo de 1994).

Luego, se contrató a Rothschild como banco de inversión, un trabajo por el que se le prometió US\$1 millón, más un 1,98% del rédito de la privatización. Se formó un consorcio de *Squire Sanders & Dempsey* y *Price Waterhouse* para realizar una revisión de la compañía (Proyecto de Privatización, Resolución N.º CCP-01-96). La conclusión de la primera revisión de la empresa por el grupo de Rothschild fue que los activos totales de la compañía alcanzaban un valor de US\$800 millones. A este punto, la intención fue vender el 47%; así, el Gobierno esperaba recibir US\$372 millones por la transacción, y el presidente Reina declaró con optimismo que habría, por lo menos, 200 compañías en el mundo que se interesarían en la compra de Hondutel.<sup>20</sup>

Reina también designó al primer civil en el puesto de gerente de Hondutel, Mario Maldonado. Sin embargo, este último era un coronel jubilado, un ex veterano del ala reformista de las fuerzas armadas, y de ninguna manera un creyente en el mercado libre.<sup>21</sup> Él fue escogido para ese puesto debido a su larga relación con Reina, y como recompensa por su apoyo durante la campaña para la elección de Reina, y como un "puente" a los militares. Pero, aunque se le demandaba que él fue designado para dirigir el proceso de privatización, se le consideró más bien un obstáculo. En enero de 1996 fue removido de su cargo y reemplazado por un ex funcionario de la comisión para la modernización del Estado.<sup>22</sup> Esto representó un nuevo paso hacia la pérdida del control de la institución por parte de los militares.

En resumen, el ejército estaba dividido en lo que se refiere a cómo manejar la presión para reducir su rol en el Estado. No pudo unirse alrededor de una estrategia común para tratar con la presión por privatizar la empresa ni con la presión para desmilitarizarla. Además, muchos expertos en telecomunicaciones dentro de Hondutel, que no eran militares, eran ambivalentes en relación con el predominio militar en la empresa. Por un lado, el predominio militar significó la continuación de las prácticas del clientelismo y de servicios gratuitos para los militares.<sup>23</sup> Por otro, significó un grado más alto de estabilidad que el se constataba en las instituciones públicas que operaban según la voluntad de los políticos.<sup>24</sup> Lo que claramente estaba faltando era alguna institución del sector público con la capacidad de influir la agenda, proporcionando contenido a un posible proceso de reforma.

Aún así, el afán de Reina por sacar a los militares de la economía, eventualmente también aumentó la influencia política del sector privado. Esto

tendría serias consecuencias en la naturaleza y velocidad de la reforma de las telecomunicaciones en el período que seguiría.

### **El Banco Mundial, el sector privado y la reforma inconclusa de las telecomunicaciones**

Reina heredó de Callejas no solo un aparato estatal militarizado, sino también una inmensa deuda externa. Cuando él tomó posesión en 1994, la deuda externa representaba el 113% del PIB, y el servicio de ella obligaba el 30% de los ingresos del Gobierno. Reina inició negociaciones con las IFI, y en enero ya se había restituido la ESAF (*Reporte Político* N.º 112, marzo de 1996). Esto también hizo posible negociaciones con los BDM para reestructurar la deuda, conforme a la política general de Reina, consistente en reducir solo la deuda convenida y convirtiendo, hasta donde fuera posible, la comercial.

Siguiendo a esto, se inició el tercer programa de ajuste estructural –un amplio programa de modernización del sector público– (Programa de Ajuste para la Modernización del Sector Público -PAMSP-) (véase Tabla 5.1). Este canalizaría un total de US\$210 millones a Honduras, e incluía condicionamientos para mantener la estabilidad macroeconómica, y obligaba al Gobierno a reformar los sectores de telecomunicaciones, aviación civil y electricidad (Banco Mundial, 1996c).

Con respecto a las telecomunicaciones, los condicionamientos fueron los siguientes. Para la presentación del proyecto a las respectivas juntas directivas del Banco Mundial y del BID, y para el correspondiente desembolso del primer tracto del préstamo, se exigió la promulgación de una nueva ley marco para el sector de las telecomunicaciones, incluyendo enmiendas a la Ley orgánica de Hondutel. Para el desembolso del segundo tracto, se requería que estuvieran dictados y en práctica los reglamentos de la ley marco para el sector de las telecomunicaciones, que una nueva autoridad reguladora, CONATEL, hubiera recibido presupuesto y hubiera iniciado operaciones, y que se hubieran publicado los documentos invitando a licitación para socios privados de Hondutel. Finalmente, y para el desembolso del tercer tracto, el requisito era que Hondutel estableciera una nueva subsidiaria, controlada y con propiedad parcial por capital privado, y que estuviera operando en las regiones de Tegucigalpa y San Pedro Sula. Esto significaba que el proceso de capitalización de Hondutel se había terminado. Los condicionamientos de

los dos programas estaban cruzados. Además, el desembolso del primer tracto dependía de un acuerdo con el FMI, el que se logró en 1996.

**Tabla 5.1 Programa de Ajuste para la Modernización del Sector Público, Honduras, fuentes de fondos (millones de US\$)**

Fuente	Tipo	Fondos totales	Tracto 1	Tracto 2	Tracto 3
IDA	Concesión	55	20	20	15
BID	Concesión	155	199	30	25
BID/Banco Mundial	Crédito de asistencia técnica	9,6			

Fuente: Banco Mundial (1995c).

Sin embargo, cuando se firmó el convenio, la nueva ley de telecomunicaciones ya había sido adoptada, y el condicionamiento solo tuvo el carácter de *proforma*. La nueva ley de telecomunicaciones se adoptó en 1995 (Ley Marco del Sector de Telecomunicaciones) como la primera en su clase en Centroamérica.<sup>25</sup> Esta le daba al Estado la principal responsabilidad por la regulación y supervisión del sector de las telecomunicaciones, por medio de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL); esto es, establecer las tarifas, determinar concesiones para la utilización del espectro de la radio, y para resolver conflictos con respecto a las interconexiones. Además, la ley estableció un sistema de competencia limitada, pero con un régimen transitorio de exclusividad (artículo 26). Adicionalmente, la ley dio a Hondutel una concesión de funcionamiento durante 25 años, la que podría utilizar directamente o mediante el establecimiento de subsidiarias en alianzas con empresas privadas internacionales de telecomunicaciones. En tanto régimen transitorio, a Hondutel se le otorgó un período de exclusividad de diez años en todos los servicios de telecomunicaciones nacionales e internacionales. El modelo que se trazó en la nueva ley se parecía, con otras palabras, al modelo latinoamericano tradicional de privatización (Raventós, 1997).

El cumplimiento de las condiciones para el desembolso de los tractos restantes se reveló como mucho más difícil. La nueva Ley de telecomunicaciones fue pensada solo como una parte de un plan comprehensivo para reestructurar el sector. El otro principal cambio legal planeado era la Ley de Reestructuración de Hondutel, la que debía facilitar el

proceso de proposiciones de ofertas por la empresa, lo que era requisito de condicionamiento para el desembolso del segundo tracto del PAMSP. El proyecto de Ley para reestructurar Hondutel se envió al Congreso en mayo de 1995. En él se describía el proceso para transformar Hondutel de una institución estatal autónoma a una empresa bajo las leyes aplicables a entidades privadas – Compañía Hondureña de Teléfonos S.A. (Honducom S.A.), y también el proceso para vender acciones al sector privado. Sin embargo, cuando el Congreso votó por las dos leyes, solo se aprobó la ley de telecomunicaciones. En consecuencia, no habría una ley que reglamentara los procesos de privatización de la empresa. De hecho, la reforma parcial le dejó a la nueva institución reguladora la tarea de regular tanto a un monopolio público (Hondutel) como a uno privado (Celtel).

La explicación para la falta de respaldo al proyecto de Ley de Reestructuración de Hondutel se encuentra en la relación entre el Gobierno, los militares y las élites del sector privado. Para poder cumplir su objetivo principal de limitar el papel de los militares, Reina necesitaba el apoyo del sector privado. De allí que designara a Guillermo Bueso –quien era dueño del Banco Atlántida, uno de los bancos más grandes de Honduras– como ministro de la Presidencia. Y también nombró a Mario Agüero –ex funcionario de la USAID y hombre de confianza de Guillermo Bueso– como secretario ejecutivo de la Comisión de Privatización, establecida como una dependencia del Ministerio de Finanzas. Algunos observadores sostuvieron que Reina dejó que el sector privado dirigiera el país básicamente como su propio negocio, a cambio de su apoyo para entenderse con los militares. Un funcionario de una IFI, por ejemplo, caracterizó el rol de Guillermo Bueso de la siguiente manera: “Bueso tenía un puesto muy importante. Básicamente, él dirigía el *show* desde fuera de su propia oficina. Las reuniones se realizaban en la sala de la junta directiva del Banco Atlántida, del que él es el director. Podría decirse que él mezclaba un poco su rol privado y el rol público.”<sup>26</sup>

Sin embargo, el sector privado estaba lejos de tener unidad con respecto a la privatización, y las diferencias entre ellos atravesaban al Partido Liberal. Mientras que algunos miembros del sector privado y del Partido Liberal, como Jaime Rosenthal, apoyaban con entusiasmo la privatización de Hondutel, el presidente del Congreso, Carlos Flores Facussé del Partido Liberal, se oponía a ella. Flores había manifestado aspiraciones presidenciales, y dirigió una campaña para debilitar al Presidente, mediante la publicación de cartas en la prensa en las que acusaba al Gobierno de pasividad (*Reporte Político* N.º 95, julio de

1994). Intentando que se aprobara un paquete para reducir el déficit fiscal, Reina negoció con ambas fracciones, pero al final solo logró ganar el apoyo de Flores Facussé. Esto aseguró la posibilidad de conseguir la aprobación de los paquetes fiscales en el Congreso, pero la mayoría de los observadores, considerando las concesiones que Reina tuvo que hacer a Flores, concluyó que el Presidente había perdido el liderazgo del partido. Además, él perdió la posibilidad de conseguir la aprobación del paquete de privatización completo.

### Los decretos de la privatización

La llegada al poder del candidato del Partido Liberal, Carlos Flores Facussé, en febrero de 1998, no era de buen augurio para el proceso de privatización. Como ya se comentó anteriormente, durante el período presidencial de Reina, Flores había usado su posición como Presidente del Congreso para obstruir la privatización de Hondutel (*La Prensa*, 18 de octubre de 1995). Flores también había corrido para presidente en 1989, pero para entonces su popularidad era escasa, incluso dentro de los círculos liberales. Según Schulz y Sundloff Schulz: “Se le solía percibir como arrogante y inescrupuloso. Él era un *turco* (árabe) casado con una “gringa”,<sup>27</sup> y su apellido (Flores) no inspiraba confianza en esta sociedad orientada por el machismo. Y para peor, la familia Facussé estaba profundamente implicada en el escándalo de CONADI” (1994, pág. 270).

En la campaña interna en el Partido Liberal, Flores le había ganado al principal proponente de la privatización de Hondutel, Jaime Rosenthal, quien encabezó una fracción competidora (*Reporte Político* N.º 116, junio de 1996). Aunque sin discrepar formalmente de su predecesor con respecto a las políticas de privatización, Flores carecía de la principal motivación que tuvo Reina para trabajar por ella: esto es, la expectativa de hacer regresar firmemente a los militares a sus cuarteles. Poco después de su toma de posesión, Flores manifestó que, más bien, él pondría prioridad en los problemas financieros, y uno de ellos consistía en disminuir el déficit fiscal de US\$152 millones que había heredado de Reina (*Reporte Político* N.º 138, junio de 1998).

No obstante, cuando él asumió su cargo en febrero de 1998, Flores decidió que se revisara el proceso de privatización. En octubre de 1998, se aprobó un decreto legislativo que regulaba el proceso de capitalización de Hondutel. El decreto también requería que se estableciera una comisión ad hoc —conformada por el Ministro de Finanzas, el Ministro de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI) y la máxima autoridad de



Hondutel– con el fin de vigilar el proceso y asegurar su transparencia. La secretaría para la privatización, ya establecida y afianzada por el Banco Mundial, actuaría como el organismo ejecutivo de la comisión ad hoc. Además, el decreto le dio a Conatel el mandato de otorgar una concesión de 25 años a Hondutel, con el monopolio en varios servicios hasta el 24 de diciembre del 2005. Así, debido a los retrasos en el proceso, el período efectivo de monopolio se había acortado de diez a siete años. Además, los servicios con valor agregado y la infraestructura básica (servicios portadores) se abrieron a la competencia. Algo nuevo en el decreto de 1998 fue que a Hondutel también se le otorgó la concesión para operar una banda PCS, pero no en exclusividad. Debería empezar a ofrecer servicios PCS en cuanto se completara el proceso de capitalización.

A los decretos enviados originalmente por el Gobierno, el Congreso agregó que cada paso en el proceso de privatización debía ser aprobado por el Congreso. Eso significaba que el contrato de concesión firmado entre Conatel y Hondutel, y los documentos de la licitación, debían ser aprobados por el Congreso, y que la subasta internacional debía notificarse al Congreso, antes de su ejecución.

Conforme al decreto, la nueva compañía (denominada Cohdetel) debía encontrar un inversionista estratégico para comprar el 50% de las acciones. Después de esto, podría vender el 4% de las acciones a los fondos de pensiones públicas, a los trabajadores de Hondutel, a los usuarios y a los colegios (colegios profesionales), y esto, al mismo precio por acción que hubiera pagado el inversionista estratégico.

El decreto también delineó en detalle cómo es que debería ejecutarse el proceso de venta de las acciones de la empresa, y especificó las condiciones para participar en la subasta: el inversionista estratégico debería ser un operador de telecomunicaciones, con por lo menos un millón de líneas en servicio, con un ingreso anual por telecomunicaciones de por lo menos US\$1.250 millones, con un mínimo de cinco años de experiencia en las telecomunicaciones, y cumplir con todos los demás requisitos legales y éticos. Efectivamente, esto excluía la posibilidad de participación de los inversionistas locales. Según el decreto, Cohdetel estaba obligada a instalar, por lo menos, dos teléfonos públicos en todas las comunidades con 500 o más habitantes, en un plazo no mayor de cinco años.

Con este decreto en vigencia, el Gobierno tenía todo listo para empezar el proceso de privatización de Hondutel. Sin embargo, en noviembre de 1998, el huracán *Mitch* arrasó a Honduras, dejando un saldo de aproxi-

madamente 6.000 muertos; el 70% de la cosecha agrícola se perdió, y una gran parte de la infraestructura del país quedó destruida.<sup>28</sup> El sector de las telecomunicaciones estaba entre los menos afectados, y aunque la estimación oficial de las pérdidas en ese sector se calculó en US\$48 millones (Gobierno de Honduras, 1999), muchos discreparon de esa cifra, y Conatel concluyó que solo algunas edificaciones de Hondutel habían sido afectadas, mientras que la infraestructura básica estaba intacta (CONATEL, 2001).

Con todo, el huracán *Mitch* hizo que el Gobierno cambiara sus prioridades de desarrollo en muchos aspectos. En mayo de 1999, un nuevo decreto fue enviado al Congreso con el propósito de garantizar un buen resultado en la escogencia del inversionista estratégico, la modernización y extensión de los servicios de telecomunicaciones en el país, pero también para que los productos contribuyeran al Proyecto de Reconstrucción Nacional. Para asegurar esto, el 51% de las acciones de la nueva compañía accionaria, denominada esta vez Cohondetel S.A., debería ser vendida, y al socio estratégico se le permitiría participar en consorcios con otros inversionistas, en tanto que el operador de las telecomunicaciones estuviera en una posición mayoritaria.

De este modo, el nuevo decreto abrió una pequeña ventana para la participación de grupos locales. Además, el decreto eliminaba toda obligación para ampliar la infraestructura rural de la empresa privatizada cuando el período de exclusividad hubiera terminado, pero obligaba al Estado a destinar por lo menos 10 millones de lempiras anuales a la expansión de la red rural, cuando el período de exclusividad de la compañía privada hubiera finalizado.

El nuevo decreto también involucraba tanto una más amplia apertura del sector a la competencia así como una limitación a esta. El período de exclusividad aún permanecía con un plazo de término fijado para el 24 de diciembre del 2005, y, por consiguiente, aún así era otro año más corto que el originalmente previsto. Además, la banda B sería subastada separadamente después que se hubiera emprendido el proceso de capitalización, asegurando así, al final, tres compañías compitiendo en el mercado de celulares: por una parte el ganador de la banda B, por otra, Cohondetel (habiendo obtenido una banda PCS en el paquete), y finalmente Celtel. Por otro lado, a Cohondetel se le concedió el monopolio en la infraestructura básica (servicios portadores), lo que limitaba la competencia.

En suma, el nuevo decreto pretendía hacer de Hondutel una muy atractiva inversión, mediante: el aumento del porcentaje de acciones vendibles a los inversionistas privados, el incremento de derechos de exclusividad, y la reducción de las obligaciones para ampliar la red rural. En muchos aspectos, el decreto adaptó el marco de la privatización a la precaria situación fiscal. Sin embargo, en otros aspectos lo adaptó para satisfacer los intereses del sector privado local, el que a estas alturas manifestaba abiertamente su interés en participar en el proceso, y que había lanzado una intensa campaña de cabildeos en el Congreso para corregir el decreto (*La Prensa*, 15 de mayo de 1999). El sector privado local también resultaría con algún impacto en el proceso de privatización, pero de una manera bastante diferente a la de Guatemala.

### **El Intento de Privatización de Hondutel**

Después de todas las postergaciones, el proceso de la capitalización fue finalmente relanzado en la primavera de 1999. Esta vez, fue parte de un paquete más grande de reformas, muchas de las cuales habían estado gestionándose durante años pero que ahora eran promovidas con una mayor urgencia debido al *Mitch*. El objetivo principal del paquete era atraer inversiones extranjeras a las telecomunicaciones, puertos, aeropuertos y al negocio turístico. De acuerdo con el decreto de privatización, se estableció una comisión ad hoc, a la que la comisión de privatización, encabezada por Mario Agüero, debía brindarle asistencia. Además, Rothschild realizó una nueva evaluación acerca del valor de la empresa, llegando a estimar que los activos podían valorarse en US\$600 millones. Además de esto, la nueva compañía tendría que invertir alrededor de US\$500 millones en 16.000 teléfonos públicos y 320.000 líneas fijas, para lograr, en el 2005, una densidad telefónica de 10 por cada 100 habitantes. El precio mínimo del 51% de las acciones se fijó en US\$300 millones.

Después de la aprobación del nuevo decreto en mayo de 1999, la ministra de Finanzas, Gabriela Núñez, anunció que la capitalización tendría lugar a finales de 1999. Sin embargo, lo mismo que en Guatemala, el proceso sufrió una serie de aplazamientos. La negociación de un acuerdo con el sindicato Sitratelh retuvo el proceso durante algunas semanas. Además, algunos posibles compradores —particularmente, Francia Telecom, Telmex y Telefónica de España— habían manifestado su interés en participar, pero solicitaron una postergación del proceso de precalificación, debido a encontrarse participando en otros procesos de privatización (*La Prensa*, 9 de octubre de 2001). Y aún más, Celtel hizo todo lo posible

para postergar el proceso. En vista de que la concesión de la banda B quedó dependiendo de la capitalización de Hondutel, Celtel tenía todos los incentivos para evitarlo.

Cuando finalmente la primera fase del proceso de calificación se cerró en febrero del 2000, siete compañías habían precalificado para ofertar por Hondutel, y de ese modo, automáticamente, también para ganar una concesión a la banda B.<sup>29</sup> Para participar en la segunda fase de calificación, las compañías interesadas tenían que comprar el derecho al acceso a toda la información de Hondutel, cuyo valor era de US\$20.000. Las tres compañías que hicieron esto —Telmex, Telefónica y France Telecom— también iniciaron negociaciones acerca de los detalles del contrato con la comisión ad hoc. Finalmente, el 16 de octubre del 2000 se llevó a cabo la subasta de Hondutel. Sin embargo, solo Telmex hizo una oferta, y fue de solo US\$106 millones, una simple tercera parte del precio que la comisión ad hoc esperaba. Tan solo cuatro horas le tomó a la comisión decidir el rechazo de la oferta.

El secretario de la Comisión de Privatización, Agüero, apuntó tres razones para la falta de ofertas por Hondutel. En primer lugar, se había exagerado sobre el número de compañías interesadas. Muchas de las compañías habían participado en el proceso de precalificación con el fin de ofrecer para la banda B, y no para participar en el proceso de capitalización. En segundo lugar, los derechos de monopolio ya no podrían compensar por las muchas obligaciones exigidas a los nuevos propietarios, tanto en cuanto a las inversiones como en lo concerniente a las obligaciones hacia los trabajadores. En tercer lugar, teniendo en cuenta los requerimientos de inversión, el precio mínimo era demasiado alto.<sup>30</sup>

Algunas fuentes no oficiales sostenían que el Gobierno no deseaba inversionistas mexicanos. Además, la negativa reputación que Honduras tenía internacionalmente con respecto a la transparencia de los procesos de licitación hacía que las compañías internacionales no manifestaran algún interés.<sup>31</sup>

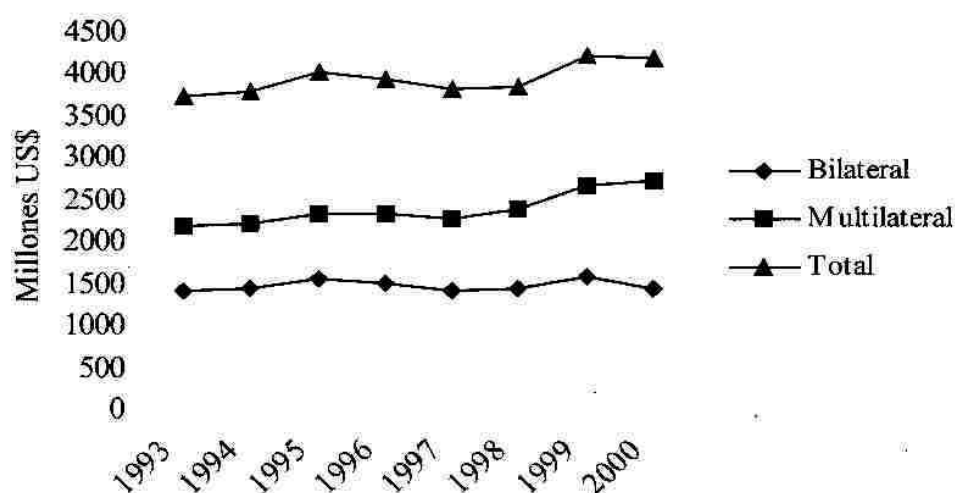
En resumen, Honduras había obtenido nada más que una reforma a medias. Y aunque había conversaciones acerca de realizar nuevos intentos para abrir ofertas, las perspectivas empeoraron durante el curso del año siguiente, debido al decreciente interés de las principales compañías internacionales de telecomunicaciones por invertir en empresas de telecomunicaciones en los países en vías de desarrollo.

El proceso en Honduras ilustra la limitación de los condicionamientos, y el fracaso de las IFI para transferir conocimientos si no hay contrapartes con la capacidad y la voluntad de ser portadores del nuevo conocimiento en el ámbito nacional. En lo que sigue, buscaré una respuesta al por qué ni la presión ejercida por medio de condicionamientos ni la transferencia de conocimiento parecía funcionar de las maneras previsibles en Honduras.

### La limitación de los condicionamientos

Los continuos aplazamientos de la privatización de Hondutel ocurrieron a pesar de las repetidas amenazas de las IFI de retener fondos si no se implementaba la privatización. La privatización de Hondutel no solo era un condicionamiento para el desembolso del tercer tracto del PAMSP, también era una condición en varios convenios con el FMI. En esta sección yo preguntaré cómo es que esto podía pasar. Como ya lo indiqué anteriormente, Honduras ingresó a los años 90 en una situación financiera crítica. Entre 1994 y 1998, la situación de la deuda externa de Honduras mejoró un poco. En ese período, la razón Deuda/PIB cayó del 111% del PIB al 74%, y ello gracias, principalmente, a un acuerdo con el Club de París. No obstante, Honduras era uno de los países más fuertemente endeudados en el Hemisferio Occidental (véase Figura 5.1).

**Figura 5.1 Desarrollo de la deuda externa de Honduras**



Fuente: Elaboración de la autora, basada en Memoria de Labores, Secretaría de Finanzas Honduras, varios documentos.

Hondutel también enfrentaba crecientes problemas para encontrar fondos de inversión. Debido a la forma en que el Gobierno manejó el tema de la capitalización, una oferta de la IFC, hecha a mediados de los 90, para invertir entre el 20 y 25% de las acciones, también fue abortada. Además, el *Mitch* convirtió a Honduras en aún más dependiente del financiamiento internacional, para poder pagar los estimados US\$4.000 millones de costo de la reconstrucción.<sup>32</sup> Con respecto a las consecuencias inmediatas del *Mitch*, Honduras recibió desembolsos por valor de US\$506 millones, pero se le prometió mucho más, dependiendo del cumplimiento de los condicionamientos (Secretaría de Finanzas, 2000).

Cuando sobrevino el *Mitch*, en octubre de 1998, una nueva reprogramación de la deuda se encontraba en curso. El Gobierno hondureño había logrado un acuerdo con el FMI para una Carta de Intenciones, la que apuntaba a una nueva ESAF. Esto también abriría el camino para las negociaciones sobre la reestructuración de la deuda por US\$1.200 millones con el Club de París (*Reporte Político* N.º 141, setiembre de 1998). Entre los principales condicionamientos para esto estaba la privatización de Hondutel.

A finales de 1999 se aprobó un préstamo por US\$200 millones provenientes del FMI –programa de Facilidad para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (PRGF, según siglas en inglés)–, para el cual la privatización de Hondutel constituía un claro condicionamiento.

Finalmente, en el otoño de 1999, la privatización de Hondutel se dispuso como una condición para la incorporación de Honduras en la Iniciativa para Países Pobres Fuertemente Endeudados (HIPC, según siglas en inglés). Para entonces, Honduras tenía una deuda externa total por alrededor de US\$4.000 millones, y con su ingreso en la *HIPC*, se esperaba que se condonara hasta un máximo del 40% de ella, si se completaban todas las fases del proceso de la *HIPC*.<sup>33</sup> El 8 de diciembre Honduras fue declarada elegible para la *HIPC*, y sería analizada para pasar el punto de decisión que la llevaría a la fase 2 del proceso de la *HIPC*, en junio del 2000. Este punto de decisión era de acuerdo con las siguientes condiciones: “(i) un avance satisfactorio con respecto al nuevo convenio PRGF de tres años; (ii) avances en las reformas estructurales fundamentales, *particularmente en la privatización de la empresa de telecomunicaciones Hondutel*; y (iii) progreso satisfactorio en la preparación del documento sobre Estrategia para Reducción de la Pobreza” (FMI, 1999, pág. 27; cursivas son mías). La privatización de Hondutel era considerada como especialmente importante para las IFI, no solo porque se entendía como

una reforma necesaria, sino, también, porque el Gobierno había avanzado muy lentamente durante años en este problema, en razón de lo que era necesario que demostrara su voluntad para reformar, mediante cual la privatización de Hondutel. Según algunos funcionarios de IFI, este había llegado a considerarse como un caso central que dejaba otras reformas en un segundo plano.<sup>34</sup>

Así las cosas, los posibles beneficios financieros para Honduras que se podrían derivar de la privatización de Hondutel aumentaban significativamente, pero lo mismo podrían aumentar las repercusiones si ella no se realizaba. Hondutel se convirtió en un caso de comprobación de la voluntad del Gobierno en cuanto a impulsar la reforma estructural. No obstante, Honduras no aceleró el proceso para vender la empresa. ¿Qué es lo que podría explicar esta deficiencia para adoptar la política recomendada cuando había tan importantes repercusiones financieras si ello no se hacía? Para entender esto, tenemos que considerar la interacción entre las IFI y los diversos actores locales.

En primer lugar, la falta de cumplimiento por parte del Gobierno hondureño puede entenderse como una serie de situaciones de "omisiones involuntarias". La enmienda legislativa que exigió que el Gobierno tuviera que pedir la aprobación del Congreso para cada paso en el proceso de privatización limitaba, significativamente, su espacio de acción, y contribuyó a muchos de los atrasos que lo entrabaron para cumplir los condicionamientos. Debido a su carácter apolítico, las IFI están formalmente impedidas para negociar con el Congreso, y tienen que relacionarse principalmente con el Gobierno. Es el Gobierno el que firma contratos con las IFI, y es el Gobierno el que se reúne con las misiones de IFI de Washington, D.C. Sin embargo, si bien en Honduras el presidente es fuerte, lo que principalmente quiere decir que ninguna propuesta de ley a la que él se oponga logrará promulgarse, eso no significa que todas las propuestas que él favorezca sean aprobadas. El estancamiento que esto crea es comentado por un funcionario de una IFI con sede en Tegucigalpa, de la siguiente manera:

Yo no sé por qué continuamos trabajando de esta manera. Nosotros hacemos un trato con el Poder Ejecutivo. Viene una misión de Washington, pone los papeles sobre la mesa: "firme aquí". Regresa feliz a Washington, pero después, nada pasa. El problema es que tenemos que involucrar al Congreso. Este es un terreno que es estrictamente político, pero carecemos de la facultad para negociar. Tenemos que desarrollar una cultura diferente de negociación,

otras habilidades, conceptos políticos, un paradigma diferente de la reforma.<sup>35</sup>

El temor a las reacciones del Congreso también contribuyó a que las IFI intentaran aumentar el valor por recibir por la empresa para que el Congreso no acusara al Gobierno de que la estaba regalando. En 1995, *Price Waterhouse* realizó una auditoría de la empresa, de la que se concluyó que, en realidad, Hondutel no era una inversión atractiva. Una nota que circuló en marzo de 1995, afirmaba lo siguiente:

Hondutel está mal manejada, muy influida, y llevando a cabo un programa de expansión muy ambicioso que probablemente llevará a la empresa a una potencial situación de muy alto riesgo (...) Hondutel está siendo cada vez menos atractiva a los posibles inversionistas, particularmente a los inversionistas extranjeros que entienden el negocio de las telecomunicaciones, y que claramente se darían cuenta de las debilidades de la empresa.<sup>36</sup>

Entre las amplias debilidades que se mencionaron se contaba un programa de pago de la deuda que los flujos de efectivo no podrían compensar, un exceso de personal, una contabilidad dudosa, y unas estructuras tarifarias distorsionadas. Además, se argumentaba que: "Hoy en día, Honduras carece de una sólida estructura reguladora para su sector de telecomunicaciones, y no se encuentra en posición de ofrecer un marco confiable y claramente definido en lo legal para la inversión extranjera." La conclusión era que se debían bajar las expectativas sobre el precio de la empresa.

El Banco Mundial temía que una estimación muy baja del precio conduciría a la oposición del Congreso a todo el proceso de privatización; por lo tanto, sostuvo que la evaluación de *Price Waterhouse* se basaba en una serie de premisas desactualizadas, particularmente las relacionadas con inversiones y la deuda.<sup>37</sup> Así, el Banco Mundial advirtió a Rothschild que: "Al Gobierno le preocupa que una valoración muy pesimista de Hondutel pueda tener un impacto político muy serio en el Congreso, especialmente debido a los recientes eventos en El Salvador, donde el Congreso rechazó el proyecto de ley de privatización por razones similares".<sup>38</sup> A fin de cuentas, los esfuerzos para evitar la generación de reacciones en el Congreso contribuyeron a las exageradas expectativas con respecto al precio por obtener por la empresa. A su vez, esto puede haber contribuido a la falta de interés para la compra de esta.



Pero mientras las IFI estaban formalmente impedidas para llegar a los dos niveles del juego, los actores locales no lo estaban. Por esto último, hubo varios ejemplos de actores del subnivel nacional que intentaron usar a las IFI para favorecer sus posiciones. El más notable fue la movida de Sitratelh para hacer que el Banco Mundial presionara al Gobierno a continuar el proceso. Los sindicatos se habían asegurado un buen acuerdo en el caso de que se privatizara Hondutel: ellos tendrían derecho a un 2% de las acciones de la compañía, al 100% de los beneficios que gozaban cuando la empresa era estatal (por ejemplo, las pensiones), y a una bonificación anual de 7.000 lempiras durante por lo menos 20 años.<sup>39</sup> Como los sindicatos no obtendrían beneficios extras si la privatización no se realizaba, cuando el proceso parecía estancado en 1998, Sitratelh acudió al Banco Mundial para pedirle que presionara al Gobierno en cuanto a acelerar el proceso de privatización. Uno de los líderes de Sitratelh lo explica de la siguiente manera:

Cuando todo el proceso se estancó después del *Mitch*, fuimos a hablar con el Banco Mundial, el representante del Banco Mundial aquí. Y le dijimos: “Señor, haga algo, presione al Gobierno.” Le dijimos que eso era lo que queríamos que pasara. Se lo pedimos a esta persona, una persona muy accesible. Él dijo: “No es posible que los trabajadores presionen para que el proceso continúe!”. Y que el mundo entero diga que es el Gobierno el que presiona a los trabajadores. ¡Es increíble! Y, finalmente, ellos empezaron y presionaron de nuevo.<sup>40</sup>

Una segunda razón para que las IFI dejaran de utilizar las amenazas financieras para garantizar consentimiento era que las amenazas pudieran carecer de credibilidad. A pesar de no haber privatizado Hondutel, en julio del 2000 Honduras aprobó el punto de decisión para la HIPC, y así podría empezar la segunda fase del camino hacia el alivio de la deuda. La justificación para el ajuste de los criterios fue que Honduras había hecho un progreso global satisfactorio. Según un comunicado de prensa del FMI: “Honduras ha hecho un progreso sustancial en la implementación de reformas económicas durante la última década(...) Honduras también ha realizado un intenso esfuerzo de reforma estructural en los años recientes, incluyendo la modernización del sector público y la liberalización financiera” (FMI, 2000, pág. 1). Esto significaba que Honduras probablemente contaría con US\$900 millones de recorte en la deuda externa.

Con respecto al PAMSP, los condicionamientos también fueron gradualmente suspendidos. El segundo tracto del PAMSP dependía originalmente de la apertura de ofertas para la capitalización de Hondutel. Sin embargo, y debido a la crisis financiera que siguió al *Mitch*, tres semanas después del golpe del huracán el Banco Mundial renunció a esto último y desembolsó el segundo tracto. En 1999 se iniciaron conversaciones acerca del desembolso del tercer tracto del PAMSP, y el principal tema de discusión fue la privatización de Hondutel y las reformas del sector de la electricidad. Aunque el desembolso sin la capitalización de Hondutel evidentemente no concordaba con los términos del convenio, en el Banco Mundial había un gran afán por ejecutarlo. En el otoño de 1999, un alto funcionario del Banco Mundial estimó que el desembolso sería realizado a mediados del 2000, independientemente de si Honduras había o no cumplido todos los condicionamientos.<sup>41</sup> Finalmente, el desembolso se ejecutó a mediados del 2001, sin que aún se hubiera cumplido con el condicionamiento de de la privatización.

Parte de la razón para una práctica flexible del Banco Mundial en cuanto a desembolsos, puede encontrarse en su proceso interno. Cuando el presidente Wolfensohn ingresó al Banco Mundial, le correspondió realizar una revisión de los programas de préstamo vigentes, y al PAMSP hondureño se le dio un reconocimiento por representar un “enfoque de nueva generación”, comprensivo, con respecto a la modernización del sector público. Esto estaba en línea con el nuevo enfoque sobre reforma estatal que se trazó, por ejemplo, en el informe del Banco Mundial titulado *The State in a Changing World (El Estado en un mundo cambiante)* (Banco Mundial, 1997). De allí que para los funcionarios que trabajaban en él, lograr la implementación de un programa y el desembolso de los fondos involucraba una cuestión de significativo prestigio.<sup>42</sup> Refiriéndose a los atrasos que ocurrieron entre 1997 y 1998, un funcionario del Banco Mundial afirmó: “Para serle honesto, no podíamos salirnos, aun cuando los hondureños no cumplieran sus metas. Nosotros nos habíamos preparado para el préstamo desde 1994. No podíamos irnos.”<sup>43</sup>

Además, aunque a veces el Banco Mundial y el BID postergaron los desembolsos, ellos nunca cortaron completamente el contacto con los hondureños. Y como lo señaló un funcionario del Banco Mundial, cuando se le preguntó si no era frustrante trabajar con Honduras, experimentando tan lentos progresos en cuanto a las reformas: “Sí, pero aquí hay tanta demanda que no podemos dejar de trabajar con Honduras”.<sup>44</sup>

Una tercera razón para la ineficacia de las IFI en el impulso de la reforma radicaba en que varios representantes de IFI eran escépticos acerca de la necesidad y eficacia de usar condicionamientos. En alguna medida, los procesos de reforma política y de movilización de fondos se consideraban como procesos separados. Como lo manifiesta un funcionario del BID:

Lo que nunca ha estado claro para mí es por qué la privatización de las telecomunicaciones en Honduras debe requerir de un préstamo por 150 millones de dólares como factor de atracción. De todas maneras, la empresa telefónica era muy impopular. El Gobierno podría haberse simplemente acercado a un banco inversionista y dejarlo asumir el problema. A como yo lo entiendo, relacionar a Hondutel con un préstamo por 150 millones de dólares –lo que en realidad representa algo así como 210, uniendo todo–, era más bien una manera oportuna para movilizar mucho dinero hacia Honduras para pagar los préstamos que ellos ya tenían. Esto no era necesario ni eficaz.<sup>45</sup>

En cuarto lugar, y finalmente, aunque había un consenso entre los funcionarios de la IFI acerca de que algo tenía que hacerse con respecto al sector de las telecomunicaciones, muchos de ellos mostraban poco entusiasmo por la privatización. Y como lo manifestó un funcionario con sede en Tegucigalpa:

Venimos a reducir el Estado en un país donde apenas hay un Estado. Es diminuto, muy débil. En vez de fortalecerlo, venimos a desarmarlo donde apenas existe. No hay un Estado, no hay un sentido del bien común, no hay una comunidad, ningún sentido de lo público. Y nosotros venimos a desacreditar lo público. Algún día la gente va a entenderlo, y nos van a matar.<sup>46</sup>

Así, para comprender la reacción hondureña a los intentos para presionarlos a la privatización de la empresa de telecomunicaciones, tal reacción debe entenderse con referencia a la fuente de la presión y al propósito de ella. Si bien la motivación de los hondureños para realizar la reforma era cuestionable, muchos funcionarios de la IFI también carecían de la convicción o incentivos para poner fuerte presión en los hondureños. Por lo demás, la naturaleza del “juego a dos niveles” era de tal clase que la disposición para jugarlo era difícil de garantizar.

Sin embargo, lo que falló no solo fue la estrategia de imponer cambios mediante condicionamientos. Los esfuerzos para transferir conocimiento

o para la creación de un grupo político local que apoyara la privatización de las telecomunicaciones también fracasaron.

### **La transferencia y conversión del conocimiento y los orígenes de una reforma obsoleta**

Si bien es cierto que las IFI tuvieron un limitado éxito en cuanto a la presión al Gobierno para que privatizara, estas fueron inicialmente más exitosas con respecto al establecimiento de la agenda para la reforma de las telecomunicaciones, mediante la adopción de una nueva legislación para esta última.

El trabajo para la nueva ley de telecomunicaciones se inició en los últimos años del Gobierno de Callejas. Cuando comenzó el debate acerca de la reforma de las telecomunicaciones en Honduras, el Banco Mundial ya había preparado una propuesta detallada. Según un experto hondureño de alto nivel en materia de telecomunicaciones: "Era un trato hecho. Cuando empezamos a discutir sobre qué hacer para enfrentar los desafíos en el sector de la telecomunicación, me dijeron: 'ya tenemos una propuesta del Banco Mundial'. No había nada más que hacer."<sup>47</sup>

La iniciativa principal y las ideas centrales para la legislación de las telecomunicaciones provinieron del experto del Banco Mundial en esta materia, Eloy Vidal. Vidal quería garantizar la competencia, pero también dejar un espacio para una excepción a esta en los casos en que hubiera limitaciones en el espectro de radio, o donde el Gobierno impulsara inversiones urgentes para extender servicios a la población. El argumento para conceder exclusividad era que ella sería necesaria para atraer, hacia el sector, a los inversionistas extranjeros, y que ello representaría más dinero para el erario nacional. Y, además, él sostenía que en América Latina lo usual era un período de exclusividad entre cinco y diez años, y que los inversionistas estaban acostumbrados a ello.<sup>48</sup>

El proceso de implementación de la ley y la privatización de la empresa resultó ser mucho más prolongado que lo previsto. Durante el proceso, el marco de la privatización, que había sido actualizado a mediados de los 90, era cada vez más obsoleto. Para entonces, el nombre del juego era competencia, no monopolio. La mayoría de las más grandes compañías internacionales de telecomunicaciones habían cambiado su estrategia, y buscaban posibilidades para entrar en los mercados como competidores

del portador incumbente, y no por posibilidades para invertir en las antiguas empresas de telecomunicaciones estatales. Y allí donde ellos quisieran invertir, aceptarían la competencia desde el primer día, en vez de tener que asumir responsabilidades, por ejemplo, en la extensión de servicios a las áreas rurales. A pesar de esto, había muy poca disposición para cambiar los requisitos. Para entenderlo, nuevamente es necesario tener en cuenta la dinámica entre las IFI y los actores locales.

El centro de poder del proceso de privatización era la Comisión de Privatización y su secretaría, encabezadas por Mario Agüero, financiadas por el Banco Mundial, el que también financiaba al banco de inversiones (Rothschild). Rothschild y el Banco Mundial concordaban plenamente en lo que se refiere al marco: Rothschild pujaba por hacer un solo paquete de activos y por un largo período de exclusividad, con el fin de maximizar los ingresos fiscales, mientras que el experto del Banco Mundial se inclinaba por una exclusividad, entendida como un beneficio extra por las obligaciones definidas para la nueva compañía. Así, aunque ellos tenían razones diferentes para favorecer la privatización, el resultado era que había poco espacio para el cambio.

La posición del triángulo de la privatización –Banco Mundial, Secretaría de la Privatización y Banco de Inversiones– permaneció intacta, debido, principalmente, a la falta de flexibilidad del sistema político hondureño. Como todos sabían que cualquier cambio en la legislación significaría un prolongado proceso de negociaciones, con resultados muy inciertos, ni siquiera los proponentes más vehementes de una economía hondureña orientada hacia el mercado, se atrevían a pronunciar tal propuesta, por miedo a obstruir el frágil proceso.<sup>49</sup>

De este modo, las IFI tenían algo de influencia en el proceso, debido a su poder de crear ideas. Como en los otros países, las IFI intentaron crear instituciones locales con capacidad para formular políticas. Hondutel era en general conocida como la compañía con el más bajo nivel de especialización entre las compañías de telecomunicaciones centroamericanas (con excepción de la nicaragüense), y no tenía el mismo tipo de habilidades en cuanto a la determinación de la agenda, como, por ejemplo, sí las disponía el ICE. Además, Honduras no tenía ni universidades activas capaces de asesorar en materia de políticas, ni grupos de estudio.

Para compensar esta situación, a mediados de los 90, la USAID estableció la Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE), con base en el modelo de una institución similar en Bolivia que había sido fundamental

para una reforma mayor de políticas.<sup>50</sup> Después de la reorganización de 1997, en que a la lista de donantes se agregaron el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y el BID, el nombre de la unidad fue cambiado (al de Unidad de Análisis Técnico -UNAT-). Los fondos que recibía eran tanto para desarrollar tareas específicas, así como para incrementar la capacidad técnica del personal. Sin embargo, desde su inicio, la UNAT fue una institución profundamente política. En 1997, pasó de ser una dependencia del Ministerio de Finanzas, a una posición directamente bajo el Ministerio de la Presidencia. Esto le dio una influencia más directa en las políticas gubernamentales, pero también aumentó su naturaleza política. Así, aunque la UNAT elaboró algunas políticas relacionadas con el sector de las telecomunicaciones después del *Mitch* (Gobierno de Honduras, 1999), nunca jugó un papel mayor en la reforma de las telecomunicaciones.

El establecimiento de Conatel, y luego el apoyo a ella, tuvieron más impacto inicial en la capacidad local para formular la reforma de las telecomunicaciones. En sus comienzos, pudo reclutar una serie de personas bien calificadas (principalmente de Hondutel), y se ganó una reputación de alto grado de capacidad. Sin embargo, el estancado proceso de la reforma conllevaba a que en Honduras fueran pocas las oportunidades que se creaban para los ingenieros de las telecomunicaciones. Por ejemplo, después de ocho años de casi ninguna inversión en el sector en Honduras (en el 2000, verbigracia, solo se invirtieron US\$12 millones), los proveedores de equipo empezaron a trasladar sus oficinas a otros países de la región. Esto provocó un efecto en el reclutamiento, en la medida en que solo cuatro estudiantes por año escogían como carrera universitaria la ingeniería de telecomunicaciones (Conatel 2001).

Como consecuencia, y después del largo proceso de reforma, se produjo una escasez de peritaje en el país, y una reducida disponibilidad de instituciones que pudieran proporcionar, al Gobierno y al Congreso Nacional, una buena asesoría en materia de políticas, y así contribuir a una posible "actualización" de la ley.

## CONCLUSIONES

Después del fallido intento de privatización, el proceso para Hondutel se postergó para el 2005, y existen dudas de que alguna vez pueda ocurrir. En abril del 2003, Conatel otorgó una licencia de PCS a Megatel-Emce (un consorcio sueco-hondureño). De este modo, el monopolio de Celtel quedaba eventualmente desafiado. A pesar de esto, persiste la conclusión de que Honduras ha experimentado un proceso de reforma lento, parcial y ampliamente inconcluso. Las principales razones de esto, y a las que yo he apuntado, son: en primer lugar, la falta de actores locales con una fuerte motivación para continuar la privatización y la liberalización de las telecomunicaciones. Algunos grupos del sector privado estuvieron interesados en comprar la empresa, e incluso un pequeño grupo apoyaba la privatización por razones ideológicas. Sin embargo, ellos no fueron lo suficientemente significativos para proporcionar una sólida fuerza de respaldo a la privatización. En segundo lugar, eran muy escasas las instituciones con la necesaria experticia que podrían promover ideas que apoyaran una orientación de mercado para la economía.

Esto también limitó la influencia de las IFI. La alianza entre Rothschild, el Banco Mundial y la Secretaría de la Privatización puede identificarse como la principal fuerza detrás de las reformas, pero fracasaron en cuanto a la incorporación de grupos locales significativos como partes de su proyecto. Esto también limitó la obtención de logros por medio del uso de otros mecanismos de influencia que las IFI manejaban: el uso de condicionamientos y la transferencia de conocimientos.

Por eso, al final de la jornada, algunos patrones históricos parecían resurgir en el proceso para reformar el sector de las telecomunicaciones en Honduras. Para un Gobierno en un Estado tan dependiente de los recursos externos como lo es el de Honduras, es difícil dejar de prestar atención a las demandas de los actores extranjeros, sean las compañías

bananeras o las instituciones financieras internacionales. Con todo, el resultado de los procesos políticos depende principalmente del juego político local, en el que la competencia entre las diferentes élites juega un papel muy importante. En un país con tal escasez de recursos, como lo observaron Posas y Del Cid (1983), el control de la actividad estatal había llegado a convertirse en una de las fuentes primarias de riqueza y privilegios. Y esto también siguió igual cuando las actividades estatales iban a ser transferidas al sector privado.

Así las cosas, el Gobierno jugó su juego en dos niveles, y el que tuvo la mayor atención fue el local. Con respecto al manejo de las exigencias de las IFI, la estrategia de resistencia a la intervención extranjera, practicada ya en la época colonial, también parece haberse seguido aquí: “Obedezco pero no cumplo”.

## NOTAS

1. La falta de pago de la deuda también llevó a los británicos a bombardear un puerto hondureño en 1872 (Krasner, 1999).
2. A medida que cambiaban los grupos y alianzas que conformaban los partidos, la fecha de su constitución depende de la definición que se utiliza. Stokes (1950) fija a 1891 como fecha de constitución del Partido Liberal, y para la constitución formal del Partido Nacional, a 1923.
3. Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola.
4. Entrevista a Víctor Urquidí, ex Director de la CEPAL--Sede México, 18 de junio del 2000.
5. Para la producción, estas utilizaban, en su mayor parte, materiales importados, y mantuvieron pocos vínculos con las empresas locales. Hay algunas excepciones a esto; por ejemplo, la estrecha relación entre la comunidad de negocios de San Pedro Sula y el “banana man”, Sam Zamurray, de la Cuyamel (más tarde, UFCO) (Euraque, 1992).
6. Para una revisión de los argumentos, véase, por ejemplo, Sieder (1995). La literatura enfatiza sobre dos vinculaciones entre la reforma agraria y la falta de insurrección. Una es que tenía un impacto de cooptación y contrarrevolucionario en los movimientos campesinos, y que era simbólicamente importante porque demostraba el potencial reformista del Gobierno hondureño (Ruhl, 1984). La otra es que el proceso de la reforma transformó las redes del clientelismo, permitiéndole absorber los movimientos populares.



7. El escándalo denominado "bananagate" empezó cuando Eli Black, presidente de United Brands, se suicidó saltando de su ventana en Manhattan. La investigación reveló que United Brands había pagado a un funcionario hondureño la suma de US\$1,25 millones, a modo de entrega inicial de un total de US\$2,25 millones, como soborno para obtener la exoneración de un impuesto a la exportación del banano. Hubo acusaciones de que el propio López Arrellano se encontraba implicado. Sin embargo, nunca se pudo comprobar el involucramiento de López.
8. Véase Schulz y Sundloff Schulz (1994), Peckenharn y Street (1985), Lapper (1985).
9. Según una encuesta de opinión, tan reciente como de 1995, la mayoría de los hondureños percibió esto como las verdaderas relaciones de poder en Honduras. La mayoría fue de la opinión de que el embajador estadounidense era la persona más poderosa en el país, seguido por el Jefe de las Fuerzas Armadas, y con el presidente en tercer lugar (*El Herald*, Honduras, 13 de setiembre de 1995).
10. Entrevistas con ex trabajadores de Hondutel.
11. Entrevista con Mario Maldonado Muñoz, ex general y Gerente de Hondutel entre 1994-1996; 24 de noviembre de 1999.
12. Entrevista con ex funcionarios de la USAID en Honduras.
13. FIDE (Fundación para la Investigación Comercial y el Desarrollo); FEPROEXAH (Federación de Productores y Exportadores Agrícolas de Honduras); GEMAH (Gerentes y Empresarios Asociados de Honduras); la Cámara Hondureña-Americana de Comercio, y una pequeña organización conocida como FUDEH (Asociación Nacional para el Desarrollo de Honduras). Además, la ANEXHON (Asociación Nacional de Exportadores Hondureños) se benefició enormemente del estímulo y financiamiento de la USAID.
14. Hacia diciembre, los atrasos con respecto a todos los acreedores externos sumaban aproximadamente el 15,5% del PIB.
15. Las acciones se vendieron a un precio de 110,6 lempiras (US\$20,4 millones), con 40 millones de lempiras (US\$8,4 millones) al contado. El resto de la suma, según el acuerdo, sería pagada por medio de la transferencia de las deudas externas. Sin embargo, un año después, el IPM no había pagado la deuda. La junta liquidadora firmó un convenio con el IPM para pagar los remanentes 70,6 millones de lempiras (US\$12 millones) en un plazo de 15 años, a una tasa de interés del 7%, en un momento que la tasa bancaria era de 24% (Posas, 1995; Brenes y Casas, 1998, pp. 5-9; *Inforpress*, 12 de julio de 1991).
16. Esta sección se basa principalmente en entrevistas con representantes del sector privado, ex-miembros de la dirección de Hondutel, y asesores externos.
17. Celtel pagó US\$5 millones por la concesión. Además, iba a pagar al Gobierno el 8% de los ingresos

brutos, y una cuota de US\$7 por línea en funcionamiento hasta 28.000 líneas, que era la meta de desarrollo. Inicialmente, el Gobierno trató de obligar a Celtel para que invirtiera 5% de las ganancias en las áreas rurales, pero esto no perseveró. Además, hay un sistema en que los poseedores de teléfonos móviles pagan por el costo adicional de completar la llamada en la red móvil (el pago por el receptor de la llamada), y así aumentando los cargos de la telefonía móvil. Por otro lado, Celtel tiene derecho a 23 centavos de los 30 que se cargan a los suscriptores de la telefonía fija por llamar a un teléfono móvil. De esta manera, Celtel puede profitar tanto de los suscriptores de la telefonía fija y de los suscriptores de la telefonía móvil. De hecho, la principal fuente de ingresos de Celtel es, según Comtelca, la porción de ingresos por las llamadas de fijos-a-móviles. Entrevista con el gerente general de Comtelca.

18. Entrevista con un experto-senior en telecomunicaciones; 29 de agosto de 2001.
19. Fax de Siemens al FMI, 6 de noviembre de 1995.
20. Hay varias anécdotas que ilustran la limitada comprensión de Reina acerca del negocio de las telecomunicaciones. Uno de sus ex ayudantes narró la siguiente historia: "Cuando Reina llegó al poder, me llamó para asesorarlo. En la primera reunión, yo le presenté algunos planes que habíamos estado trabajando sobre cómo desarrollar el sector. A Reina le gustaron los planes, y dijo, usted debe presentárselos a la junta [de Hondutel]. Sin embargo, agregó, Hondutel va a ser vendida a los ingleses. Yo le pregunté, ¿A quién? Él dijo, a Rothschild [risas]. Era un trato hecho, ¿Ve? Todo lo que Reina sabía era que Rothschild se ganarían algo dinero de ello" (Entrevista con un experto senior de las telecomunicaciones; 29 de agosto del 2001).
21. Él fue el director del Instituto Nacional Agrario durante la segunda parte del régimen de López Arellano (1972-75), cuando lideraba la campaña de reforma agraria.
22. Entrevista con el autor, 24 de noviembre de 1999.
23. Esto se basa primariamente en entrevistas. Alguna documentación sobre las prácticas del clientelismo en el personal de Hondutel se pueden encontrar en Salomón *et al.* (1996).
24. Esto se basa en diversas entrevistas con gerentes de nivel alto y medio y ex gerentes de Hondutel.
25. Fue aprobada en octubre de 1995, y entró en vigor en diciembre (Decreto 185-95, publicado en *La Gaceta*, el 5 de diciembre de 1995).
26. Entrevista a un funcionario de IFI; 25 de noviembre de 1999.
27. Denominación popular para referirse a ciudadano de los EE. UU.
28. El número total de muertes en Centroamérica fue de alrededor de 11.000.

29. Esas compañías era: Telmex, France Telecom, Videsh Snahcar Nigam Limited de la India, Avantel de México, Entel de Chile, Global Crossing de los Estados Unidos, y Telefónica Internacional de España.
30. Entrevista a Mario Agüero; 4 de setiembre del 2001.
31. Esto se debía, en parte, al difícil proceso de otorgamiento de concesión por la banda B, a mediados de 1990, y al escándalo de corrupción de Siemens/AT&T.
32. Estas eran las cifras oficiales que utilizaba el Gobierno. Representaban el doble de los costos que fueron estimados en un taller en el que los insumos de todos los ministerios fueron discutidos y analizados entre el Gobierno y la comunidad donante.
33. Honduras no calificó en la ronda inicial de admisión al HIPC que empezó en 1996. Sin embargo, después del *Mitch* se abrieron de nuevo las evaluaciones. En parte, esto se debió a que la situación de Honduras se agravó, y en parte porque el criterio para elegibilidad a la HIPC cambió en setiembre de 1999. El nuevo criterio redujo la razón Deuda/PIB y la razón Deuda/Valor de exportaciones, requeridas para ser elegibles.
34. Entrevistas a funcionarios del FMI y del Banco Mundial.
35. Entrevista, 4 de setiembre del 2001.
36. Informe de situación de Hondutel, distribución restringida, marzo de 1995; enviado por Price Waterhouse a la misión de la USAID en Honduras.
37. El Banco Mundial sostuvo que la estimación que Price Waterhouse hizo con respecto a las inversiones requeridas (US\$225 millones para nueva infraestructura en un plazo de tres años) era exagerada, y que bastaría con US\$40 millones. Además, Price Waterhouse había supuesto que la nueva compañía se haría cargo de US\$158 millones de la deuda de Hondutel, mientras que el resto de la deuda (alrededor de US\$68 millones) que era con el Club de París, seguiría siendo del Gobierno, ya que este tendría mejor posibilidad para reprogramarla y lograr un descuento que la que tendría una nueva compañía. El Banco Mundial sostuvo que cualquiera nueva compañía renegociaría las condiciones de la deuda actual, que era lo que tenía que ser repagado en un período de cuatro años, a una tasa de interés del 27%.
38. Comunicación interna, Banco Mundial-BID.
39. Entre otras medidas, este fue el acuerdo final que se logró después que Sitratelh se fue a la huelga cuando se aprobó el primer decreto de privatización en el Congreso. La razón fue que los trabajadores de Hondutel se habían juntado con otros grupos para luchar por un 4% de las acciones, teniendo presente que ellos sostenían su derecho a un 2% por ciento propio.
40. Entrevista a un asesor técnico de Sitratelh; 5 de setiembre del 2001.

41. Entrevista a un funcionario de alto nivel; 24 de setiembre de 1999.
42. Entrevistas con funcionarios del Banco Mundial; febrero de 1998 y octubre de 1999.
43. Entrevista; 9 de febrero de 1998.
44. Entrevista; 25 de noviembre de 1999.
45. Entrevista; 30 de agosto del 2001.
46. Entrevista; 4 de setiembre del 2001.
47. Entrevista; 29 de agosto del 2001.
48. Diversas notas de comunicaciones internas; Banco Mundial-BID; octubre de 1995.
49. Entrevista a un líder del sector privado; 24 de noviembre de 1999.
50. Entrevista a un consultor de la USAID; 3 de diciembre de 1999.

## VI

### COMPARACIÓN Y CONCLUSIONES: PRIVATIZACIÓN, DESARROLLO Y LEGITIMIDAD

**L**a privatización, la desregulación y la regulación del sector de las telecomunicaciones han generado cambios en muchos niveles en los países centroamericanos. En este último capítulo, en primer lugar compararé los casos y concluiré con respecto a la pregunta de por qué los diferentes países adoptaron o rechazaron reformas dirigidas a establecer una orientación por el mercado para los respectivos sectores de la telecomunicaciones. Y en relación con eso mismo, analizo el papel de las IFI. Además, me referiré a si acaso vemos el surgimiento de un Estado regulador en Centroamérica, comparando los marcos reguladores que han resultado de las reformas (o la carencia de ellos). Posteriormente, regreso a la pregunta de por qué la privatización sigue siendo tan impopular en Centroamérica, concentrándome primero en los resultados en cuanto a los precios, disponibilidad y calidad de los servicios, pero también en cómo los procesos de privatización han afectado la legitimidad del Estado, del régimen y de las élites políticas.

#### **LOS ORÍGENES DE LA REFORMA**

##### **Las estrategias del sector privado y las élites competidoras**

Una cosa clara dejan los casos analizados anteriormente: los políticos no han adoptado las reformas a las telecomunicaciones —incluidas la privatización y las reformas reguladoras— con el único fin de asegurar una producción más eficaz de los servicios. De hecho, pueden haber varios motivos, incluyendo las motivaciones fiscales y el deseo de mejorar la relación con los acreedores extranjeros.

Con todo, allí donde se ha buscado la privatización, además ha habido motivos políticos. La privatización ha sido un medio para debilitar o fortalecer, ya sea a élites del sector privado, a élites militares o a élites del Estado.

Las empresas de telecomunicaciones de propiedad del Estado no solo eran empresas. Como ya se mostró anteriormente, han sido instituciones fundamentales en la construcción de la Nación y el Estado. Los Estados a los que ellas contribuyeron a desarrollar han ido desde dictaduras militares coercitivas (como en Guatemala) hasta Estados de bienestar (como se podrían describir varios aspectos del Estado costarricense). Además, ellas han evolucionado como instituciones y actores políticos, sea que ellas hayan sido controladas por los militares (como en Honduras), o desarrolladas como subculturas separadas (como en el caso de Costa Rica). De esta manera, ellas también se convirtieron en partes en la competencia de las élites políticas, y su debilitamiento o fortalecimiento ha sido una motivación fundamental para la privatización. En Honduras, por ejemplo, el presidente Carlos Roberto Reina quiso privatizar a Hondutel para debilitar a los militares. En Costa Rica, varias propuestas de reforma surgieron de la pugna de poder entre el ICE y el Gobierno Central.

Con todo, igualmente importantes han sido los intentos para debilitar o fortalecer a las élites del sector privado. A lo largo de estos estudios de caso, el sector privado se ha identificado como una fuerza principal detrás de las reformas. El sector privado local ha contribuido con ideas sobre políticas (como fue el caso con el desarrollo de la Ley de la Telecomunicaciones en Guatemala), ha puesto presión sobre el Gobierno para desprenderse de las ETE, o para abrir el sector a las inversiones privadas con el fin de asegurar réditos de ellas. Los Gobiernos han reaccionado de manera diferente a la presión del sector privado, dependiendo del Estado en cuestión. En Guatemala, al que he denominado un Estado capturado, la presión del sector privado ha sido de gran impacto. Allí, los intentos de privatización, dirigidos a debilitar a las élites locales del sector privado (durante el Gobierno de Vinicio Cerezo), fracasaron, si se considera que la forma de privatización que finalmente se adoptó, benefició con generosidad a una parte de las élites del sector privado. En Costa Rica y Honduras, aunque sus respectivos sectores privados eran vehementes defensores de la privatización, no pudieron dictar la política en la misma medida en que ocurrió en Guatemala.

La difusión de la política, el aprendizaje de la política y la emulación de la política se han analizado como mecanismos importantes para entender

la campaña global hacia la privatización y la reforma reguladora. Sin embargo, la lección que puede extraerse de este estudio comparativo de casos es que tales mecanismos no pueden explicar completamente los resultados en cada caso diferente. Aunque la difusión, el aprendizaje y la emulación son importantes, y que las ideas y el conocimiento viajan a través de las fronteras, nosotros también vemos que las ideas se rechazan y/o se adaptan a los intereses de las élites políticas y económicas locales. Un ejemplo son las ideas de Pablo Spiller, las que fueron adoptadas por el Gobierno guatemalteco, dominado por el sector privado y los grupos de estudio liberales que eran sus consejeros, mientras que el grupo que intentó introducir las mismas ideas en Costa Rica consiguió muy poco apoyo. Al mismo tiempo, en Guatemala, el modelo liberal de Spiller fue adaptado para acomodarse a las preocupaciones fiscales del Gobierno y al objetivo del sector privado de convertirse en actores en la industria local de las telecomunicaciones.

Más que una homogeneización de políticas económicas y procesos, lo que vemos es el surgimiento de varios modelos híbridos (Christensen y Læg Reid, 2001). Estos son rasgos persistentes en la formulación de políticas y en la organización económica, en lugar de características de modelos anteriores que están en proceso de eliminación. El uso del concepto de "hibridismo" quiere decir que no intentamos hacer juicios sobre el grado en que algunos modelos "se ajustan" a algún modelo ideal. Más bien, el objetivo es entender los orígenes de los diferentes elementos de un tipo de políticas. Éstos pueden ser muy adecuados o no tan bien adecuados para superar los problemas específicos que han impedido procesos de transformación en contextos específicos.

Cuáles son las formas que adquieren tales híbridos, depende de la constelación de élites políticas y económicas y de las relaciones entre ellas. Los cambios en la industria global de las telecomunicaciones modificaron la ecuación con respecto a los posibles beneficios derivados de la obtención del control de esa industria. El primer efecto fue que hizo que grupos del sector privado se interesaran más en lograr una cuota en el negocio. Mientras algunos grupos relacionados con el sector privado estuvieron durante mucho tiempo interesados en la privatización por razones ideológicas (como fue el caso del CEES en Guatemala), estos alcanzaron muy poca influencia, hasta que otros grupos del sector privado la vieron como una oportunidad de negocios.

Una lección adicional por extraer es que las instituciones políticas y jurídicas no son menos importantes, pero el grado en que ellas definen

las reglas del juego varían en los diversos casos. En una democracia altamente institucionalizada como la de Costa Rica, las instituciones han definido quiénes son los legítimos actores políticos (lo que incluye a empresarios, sindicatos, y otros componentes de la sociedad civil), y los límites de acción (definidos en la Constitución). En contraste, en el caso de Guatemala las reglas institucionales formales y los procedimientos legales han generado algunos desafíos a los reformadores, pero no muchos más de los que se podrían hacer cargo unos buenos abogados.

En suma, he encontrado que el elemento más importante en una explicación del por qué la privatización se ha adoptado en algunos países y no en otros, y por qué los modelos reguladores específicos difieren entre los países, consiste en las estrategias de las élites competidoras, particularmente las élites del sector privado. La fuerza de las diferentes élites (las del sector privado, las estatales y las militares) depende del desarrollo del Estado en cuestión, de su grado de autonomía y legitimidad.

Esto significa que la opinión generalizada de que las políticas de privatización son atribuibles a la presión de las instituciones financieras internacionales, debe ser corregida. Sin embargo, no debe rechazarse completamente. En lo que sigue, me referiré a la influencia de las IFI.

### **El rol de las instituciones financieras internacionales (IFI)**

Este estudio confirma ampliamente las conclusiones de la literatura referida en el Capítulo I: que los intentos de las IFI para generar el cambio de políticas por medio del uso de condicionamientos son considerablemente ineficaces. En los casos aquí tratados, las IFI estuvieron activas en medidas diferentes. En el caso de Honduras, la privatización de las telecomunicaciones era un condicionamiento no solo para un programa de ajuste estructural, sino, también, para varios convenios con el FMI, y, finalmente, para la reducción en gran escala de la deuda, bajo la iniciativa de la iniciativa HIPC. A pesar de esto, y aunque se adoptó un nuevo marco legislativo para el sector de las telecomunicaciones, la empresa nunca fue privatizada. En Guatemala, en un principio el Gobierno intentó obtener el apoyo del Banco Mundial para la privatización de las telecomunicaciones, pero el Banco se rehusó a ello. Cuando la privatización de las telecomunicaciones finalmente apareció como un condicionamiento para un préstamo del BID, el trato estaba hecho. En Costa Rica, ninguna de las IFI se arriesgó a poner condicionamientos para algún préstamo,



incluyendo la privatización de las telecomunicaciones, por miedo a verse envueltas en un larguísimo proceso de desembolso.

Las razones para la falta de eficacia del condicionamiento son muchas. Hemos visto circunstancias de involuntario incumplimiento (como en el caso de Honduras y Costa Rica) y una falta de credibilidad con respecto a las IFI (como en el caso de Honduras). A las IFI les ha faltado credibilidad porque repetidamente han mostrado que aunque la falta de cumplimiento de los condicionamientos debía llevar a un temporal corte del apoyo, en realidad muy pronto ofrecían nuevos fondos. Además, ni siquiera los funcionarios de las IFI estaban siempre convencidos de las virtudes de la presión a los Gobiernos por medio del uso de condicionamientos.

En relación con el razonamiento que más arriba se hizo sobre el aprendizaje, el estudio también encuentra poco apoyo para la tesis de que las IFI son eficaces “maestros” en materia de políticas. Se ha demostrado que su eficacia como maestros depende de las actitudes previas de los “alumnos”. Los formuladores de políticas nacionales escogen a los consultores que quieren contratar (como fue el caso cuando los formuladores de políticas salvadoreños y guatemaltecos escogieron a Spiller como consultor, entre otros con ideas alternativas). Además, mientras que en algunos casos las IFI pueden dar un poco de credibilidad a unas ideas en relación con otras, en otros casos la propia asociación de algunas ideas con las IFI puede reducir su credibilidad. Este fue el caso en situaciones tan diferentes como el rechazo de los liberales guatemaltecos a las propuestas para privatizar la electricidad, porque ellas se asociaban con el Banco Mundial, y el rechazo de la oposición costarricense a la propuesta de privatización que hizo el Gobierno, porque se asociaba con la USAID y las IFI.

Un elemento adicional que debilita el efecto de “enseñar” por las IFI es el hecho de que ellas cambian constantemente sus ideas. En gran parte de la literatura crítica, las IFI se ven como instituciones homogéneas que han abogado persistentemente por el neoliberalismo. Sin embargo, escudriñando sus ideas y políticas en una perspectiva de tiempo más largo, se hace claro que ellas continuamente cambian las ideas sobre lo que son las mejores políticas. Como lo sostiene un experimentado político hondureño:

En América Latina, [las IFI] eran las grandes partidarias de la política de sustitución de importaciones. Ellas estaban pensando, en términos de nacionalismo económico, que el Estado debía controlar las organizaciones, las grandes empresas, las teleco-

municaciones básicas, las minas, y todo eso. Después, cambiaron su actitud. Y muchas de las gentes que vinieron aquí, vinieron a predicar algo, y luego regresaron y predicaron lo contrario. Así, el efecto más importante de sus políticas es que crearon una gran confusión. Yo recuerdo los tiempos de MacNamara en el Banco Mundial – entonces el problema eran los más pobres de los pobres. Lo mismo en el BID, lo mismo en lo que ellos llaman las organizaciones no financieras, como CEPAL. Hasta hace unos años, la CEPAL estaba impulsando políticas muy nacionalistas. Y de repente ellos cambiaron fundamentalmente todo. De esta manera, como economista y político uno no entiende cómo continuar.<sup>1</sup>

Sostener que las IFI tienen una influencia limitada que se basa en el poder de las relaciones y las ideas, no significa que no hayan influido en la formulación de políticas nacionales. Su influencia más fuerte se ha dado por medios del debilitamiento de algunas élites y el fortalecimiento de otras. Hay dos mecanismos mediante los cuales eso ha sido posible. En primer lugar, el recorte de fondos a las ETE y a otras instituciones estatales que empezó a mediados de los 80, y que debilitó ostensiblemente a las ETE. Consecuentemente, debilitó a los grupos que se habían desarrollado alrededor de las instituciones estatales durante el curso del período de posguerra. Como se vio primariamente en el caso de Costa Rica, la cambiante política de las IFI debilitó al ICE, tanto en su calidad de proveedor de servicios así como de actor político. Además, aseguró un mayor control del Ejecutivo sobre la institución, algo que puede haber contribuido al mejoramiento de las auditorías y los balances, pero también al incremento de la politización.

En segundo lugar, las IFI y la USAID fortalecieron a grupos del sector privado como actores políticos. Esto se realizó por medio de estrategias conscientes para el fortalecimiento de la capacidad organizacional y de formulación de políticas, de grupos del sector privado, y para fortalecer los grupos de estudio y las instituciones de políticas dominadas por el sector privado. Aunque esto no siempre fue exitoso, sí contribuyó a la creación de una base social de apoyo para las reformas orientadas hacia el mercado.

El proceso de transformación de la reforma que ocurrió con la transferencia de conocimientos, produjo una serie de modelos híbridos de telecomunicaciones; híbridos porque contenían ideas de circulación internacional sobre los adecuados marcos para las telecomunicaciones, y los intereses e ideas de las élites locales competidoras. En lo que sigue, analizaré la

naturaleza de estas reformas resultantes y el grado en que ellas establecen un Estado regulador en el sector de las telecomunicaciones. También analizaré el resultado de las reformas, considerando algunos indicadores de desempeño del sector de las telecomunicaciones.

## **EL RESULTADO DE LAS REFORMAS**

### **Modelos comparados de telecomunicaciones en Centroamérica: ¿Hacia un Estado regulador?**

Con el fin de describir las diferentes reformas y sus resultados, en esta sección ampliaré un poco la perspectiva, e incluiré aspectos de El Salvador y Nicaragua. Había tres modelos distintos internacionales que representaban el punto de partida para las reformas en Centroamérica: un modelo latinoamericano tradicional de reforma de las telecomunicaciones, en Nicaragua y Honduras; una reforma de las telecomunicaciones al “estilo europeo” en Costa Rica y un modelo esencialmente competitivo discutido para Guatemala y El Salvador. Estos se diferencian en cuanto a tres aspectos principales: (1) el grado de la privatización, (2) el grado de la competencia, y (3) la existencia de una agencia reguladora independiente (ARI). Sin embargo, durante el proceso de implementación, los modelos se transformaron en híbridos nacionales.

El modelo guatemalteco-salvadoreño es el más competitivo. En ambos países, la operación se privatizó por medio del desprendimiento de las empresas estatales, y las frecuencias de radio se entregaron al sector privado, mediante la venta de “títulos de usufructo”, lo cual significaba que estas casi serían consideradas como propiedad privada. Se creó una agencia reguladora separada, y se intentó establecer la competencia en todas las partes de los servicios de telecomunicaciones. En la realidad, los modelos han funcionado de manera diferente en los dos países. En Guatemala, la agencia reguladora, la SIT, se creó como una dependencia del Ministerio de Comunicaciones, mientras que a la agencia reguladora salvadoreña, la Superintendencia General para la Electricidad y las Telecomunicaciones (SIGET), se le dio autonomía administrativa y financiera. Además, en El Salvador, la competencia en telefonía fija se aseguró, desde el primer día, por intermedio de un sistema innovador de dividir la red fija en dos. En Guatemala, Telgua usó varios medios diferentes para evitar la competencia, tanto en la telefonía móvil como en la fija, y tuvo éxito durante algún tiempo. Presionó a la agencia reguladora, la SIT,

para postergar las subastas de las bandas de servicios de comunicación personal (SCP), además de que evadió y postergó la interconexión a los competidores tanto en los servicios celulares como a los fijos. A pesar de los mejores esfuerzos de Telgua para evitarlo, surgió gradualmente una significativa competencia para los servicios móviles,<sup>2</sup> pero aún hay una restringida competencia en los servicios de líneas fijas.

El modelo hondureño-nicaragüense es menos competitivo, y las ETE permanecen en una posición más fuerte que en el modelo guatemalteco-salvadoreño. Lo fundamental es que el portador incumbente se vende para un período determinado de monopolio, pero, a menudo, también, con obligaciones para invertir en la expansión y mejoramiento de la infraestructura de las telecomunicaciones. Debido al fracaso de la venta de Hondutel en Honduras, al final del 2004, todavía había una empresa estatal que operaba con monopolio de hecho en todos los servicios, con excepción de los servicios móviles. El espectro de radio se considera como de propiedad estatal, pero puede ser utilizado por operadores privados, por medio de concesiones. El monopolio sobre servicios móviles fue finalmente roto en el 2004, pero aún es demasiado temprano para ver las consecuencias de ello. La agencia reguladora, Conatel, originalmente fue organizada como una entidad “desconcentrada” del Ministerio de Comunicaciones, Obras Públicas y Transportes, con formal independencia técnica, administrativa y presupuestaria. Esta independencia fue siempre más formal que real, ya que Conatel estuvo presupuestariamente dependiendo del Ministerio de Finanzas, y tres representantes en su junta directiva (los comisionados) eran designados por el Presidente. En 1997, una reforma refrenó la autonomía y trasladó a Conatel al Ministerio de Gobernación, directamente bajo el Presidente de la República. A pesar de ello, Conatel tiene una reputación de operar con un grado de autonomía del Gobierno central.

El modelo nicaragüense tiene mucho en común con el modelo hondureño. Las funciones de regulación y las operacionales fueron separadas desde una fase muy temprana (con Telcor regulando el sector, y con Enitel en la operación del sector). Además, una concesión de telefonía celular fue tempranamente dada a un operador privado, pero los insistentes esfuerzos para privatizar a Telcor fracasaron, debido a varios problemas políticos hasta el 2001, cuando el 40% de Enitel se vendió al consorcio sueco-hondureño Telia.<sup>3</sup> Aunque hay planes para aumentar la competencia, Enitel mantiene actualmente el monopolio de los servicios de líneas fijas, y el mercado móvil se encuentra dividido entre Bell South y Enitel.

Al final del espectro encontramos a Costa Rica. Después que la Sala Constitucional declaró la inconstitucionalidad del “combo ICE”, la Comisión Mixta elaboró un plan para fortalecer al ICE por medio de un ambicioso programa de inversión, lo que, entre otros objetivos, le permitiría al ICE reducir las listas de espera de telefonía fija y móvil.<sup>4</sup> Sin embargo, la comisión mixta no llegó a un acuerdo en relación con la competencia, y el sector privado se resistió vehementemente al plan. En 2004, se alcanzó un acuerdo sobre una muy limitada apertura a la competencia, primero en cuanto a las redes privadas y los servicios de Internet, y, planeado hacia 2007, para los servicios móviles. La agencia reguladora, ARESEP, es formalmente autónoma, pero a menudo queda como la parte más débil en relación con esta empresa estatal (el ICE).

En suma, si acaso vemos el desarrollo de un Estado regulador en la industria de las telecomunicaciones en Centroamérica, esto es todavía algo incierto. Aunque en varios casos existen instituciones reguladoras autónomas formalmente establecidas, su autonomía real es a menudo desafiada. Sin embargo, los desafíos no siempre provienen de representantes del capital transnacional, como lo afirmarían los autores que describen el desarrollo actual como una transnacionalización del Estado (Robinson, 2003). Más bien, son las élites transnacionales y las élites económicas y políticas nacionales tradicionales las que desafían la autonomía de las instituciones reguladoras.

No obstante, la reforma de las telecomunicaciones puede impactar en el surgimiento de un Estado regulador de otra manera. Un Estado regulador no solo depende de la existencia de instituciones reguladoras formalmente autónomas. Su capacidad de regular también depende de su base financiera. La privatización se emprendió como una estrategia para mejorar las finanzas estatales mediante la extracción de los réditos de ella. Pero, ¿qué fue lo que ocurrió? De aquí, solo tenemos un caso para sacar lecciones, a saber, Guatemala. En ese país, una de las principales intenciones explícitas para desprenderse de Guatel/Telgua era la de fortalecer financieramente al Estado, reduciendo el déficit fiscal. Esto contribuiría a hacer las grandes inversiones sociales que se necesitaban después del fin de la guerra civil (Banco Mundial, 2000). Sin embargo, eso quedó lejos de lo que realmente ocurrió. El hecho de que Luca S.A. hubiera pactado un trato con Telgua para pagar en cuotas por la empresa, significó que el efecto inmediato en el déficit fiscal fuera mínimo. Al final, el Banco de Guatemala solo recibió US\$72 millones, ya que US\$120 millones fueron para pagar el préstamo que Guatel había hecho con el Hamilton Bank, y otros US\$8 millones se utilizaron para cancelar varias deudas que Guatel

tenía con los bancos internos. El total de ingresos en dólares recibidos por el Banco de Guatemala en el sector de las telecomunicaciones fueron: en 1998, US\$72 millones como el primer pago por Telgua; en 1999, US\$32.7 millones de Telefónica de España y US\$33.4 millones de Bell South por la compra de frecuencias; y entre 1999 y 2000, US\$218 millones de la segunda cuota por Telgua. A finales del 2000, el Estado guatemalteco había recibido un total de US\$416 millones de las inversiones en el sector de las telecomunicaciones, lo que era mucho menos de lo esperado.<sup>5</sup>

Sin embargo, hubo más efectos de la venta. Antes de la venta final de Telgua, el sector bancario en Guatemala mostraba claros signos de inestabilidad. Cuando la venta de Telgua fue finalmente confirmada, el Banco Central recomendó que parte del pago debería hacerse en moneda local –quetzales–, con el fin de evitar un incremento en la demanda de dólares, lo que, si ocurría, causaría una presión sobre el tipo de cambio. Esto no ocurrió, y dado que US\$136 millones del exigido pago al contado que correspondía a los inversionistas locales se compraron en el mercado cambiario local, ello generó presión sobre el quetzal a finales de 1998. El Banco de Guatemala, con disgusto, apoyó al quetzal vendiendo más de US\$688 millones –lo que era más que el total de los réditos del programa de privatización (Banco Mundial, 2000)–. Esto llevó al Presidente del Banco Central a darle a la transacción el nombre de “el *Mitch* Financiero”,<sup>6</sup> dejando a los bancos guatemaltecos con una severa escasez de la moneda extranjera. De este modo, las ganancias fiscales para el Estado guatemalteco por la venta de Telgua fueron magras, y es difícil sostener que el Estado salió fortalecido del proceso. Tal vez esto podría ser perdonado si el suministro de los servicios de telecomunicaciones hubiera mejorado. Pero la cuestión es, ¿ocurrió tal mejora?

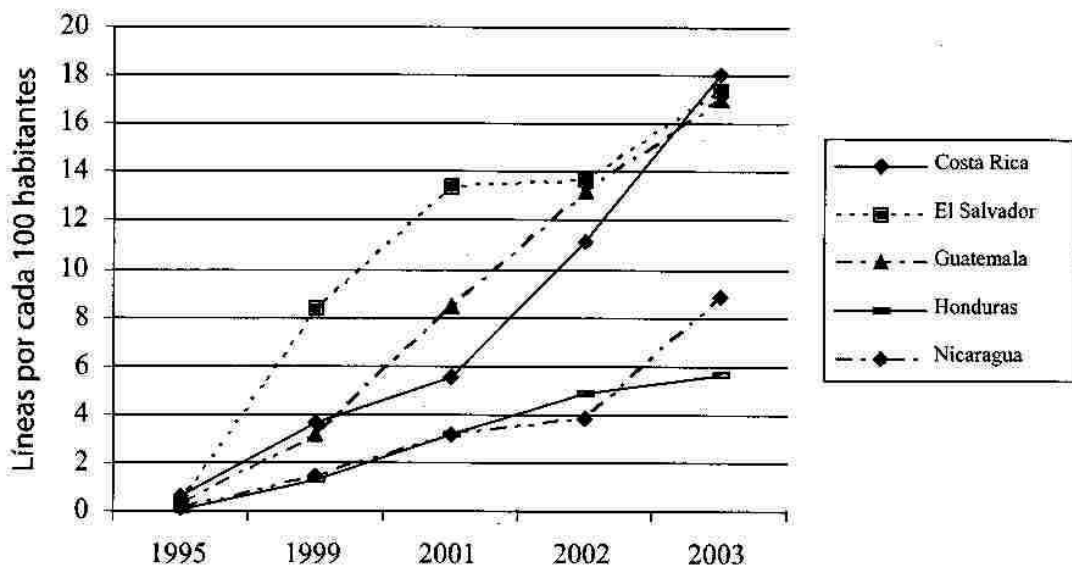
## **El Desarrollo de los Servicios de Telecomunicaciones**

Hay un rango de mediciones diferentes del éxito de una reforma de las telecomunicaciones. En lo que sigue me referiré solo a algunas, con el fin de dar una ojeada a los cambios reales que ocurrieron: (1) la extensión de servicios, (2) las tarifas, y (3) la calidad, para verter luz en este aspecto.

Con respecto a la extensión de servicios, ésta se suele medir en teledensidad (el número de líneas en funcionamiento por cada 100 habitantes). La conclusión que se puede obtener de Centroamérica es que los países que han privatizado no han experimentado crecimientos mayores en la cantidad de líneas fijas, pero el número de líneas celulares se disparó. En

cuanto a líneas fijas, entre 1998 y 2002, Costa Rica ha tenido la tasa de crecimiento más alta que Guatemala y El Salvador, aun cuando no mostró crecimiento entre 2000 y 2002.<sup>7</sup> Consecuentemente, respecto a la teledensidad en líneas fijas, Costa Rica aún mantiene una importante delantera, si se compara con sus países vecinos (véanse Figura 6.1 y 6.2).

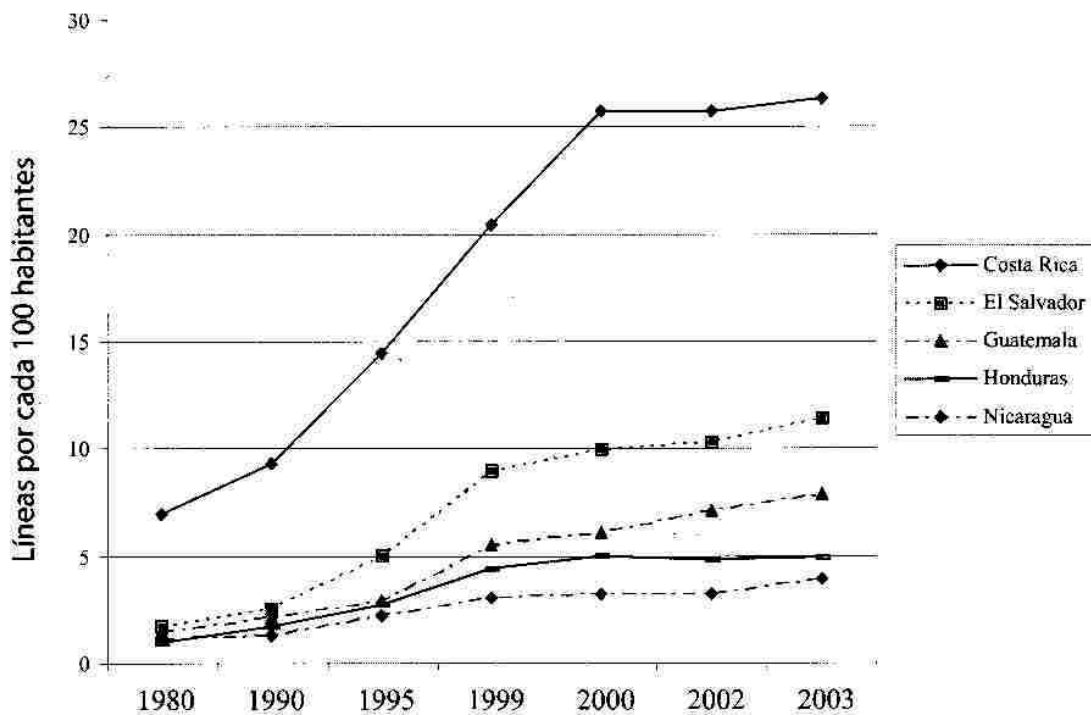
**Figura 6.1 Líneas móviles por cada 100 habitantes**



Fuentes: Datos de ARESEP, CONATEL, ITU, SIGET, SIT, y Telcor.

El desarrollo de los servicios móviles muestra un patrón bastante diferente. En 1999, solo un año después que los respectivos sectores móviles se abrieron a la competencia en El Salvador, estos superaron a Costa Rica en cuanto al número de líneas en operación por habitante. En 2001, El Salvador tenía más del doble de suscriptores móviles por habitante que Costa Rica. Además, tanto en El Salvador como en Guatemala el número de suscriptores móviles había sobrepasado la cantidad de suscriptores de los servicios de línea fija.<sup>8</sup> Sin embargo, después del 2002, el desarrollo se hizo más lento en El Salvador, mientras que continuó creciendo en Costa Rica y Guatemala. Hacia el 2003, los tres países estaban cerca de la igualdad con respecto al número de líneas celulares en funcionamiento por cada 100 habitantes. En esto, Honduras y Nicaragua también compartían el último lugar, aunque Nicaragua, después del 2002, experimentó un rápido crecimiento de líneas móviles por cada 100 habitantes.

**Figura 6.2 Líneas fijas por cada 100 habitantes**



Fuentes: Datos de ARESEP, CONATEL, ITU, SIGET, SIT y Telcor

Un aspecto fundamental adicional en la disponibilidad de servicios es si acaso ellos están al alcance económico de la mayoría de la población, lo que aquí se mide por los precios más baratos ofrecidos por la compañía predominante.<sup>9</sup> Respecto de la telefonía de líneas fijas han ocurrido tres cosas: Primero, en los países que han privatizado, las tarifas de las llamadas locales se han incrementado, mientras que en los otros se han reducido.<sup>10</sup> Esto refleja el reacomodo de tarifas que normalmente tienen lugar antes de una privatización. Nótese que la Tabla 6.1 no deja ver un cuadro totalmente correcto con respecto a la telefonía local, ya que en 1998 El Salvador ya se había reacomodado. La cifra dada para Guatemala es más representativa de lo que a menudo sucede en relación con un proceso de privatización, aunque no ocurrió lo mismo en Honduras durante el proceso de preparación de la empresa para la venta. Las llamadas locales son más caras en el país que tiene un monopolio privado, Nicaragua. En segundo lugar, las tarifas de suscripción mensuales han aumentado en los países que han privatizado. Aquí surge



un patrón similar al que ya vimos en cuanto a las llamadas locales; las tarifas aumentaron mayormente en Guatemala y El Salvador (nótese, de nuevo, que el principal incremento de tarifa ocurrió en El Salvador antes de 1998), pero también subieron significativamente en Nicaragua. Hay un pequeño aumento en Honduras, y un descenso en Costa Rica.

Finalmente, en relación con las llamadas internacionales las tarifas cayeron significativamente en tres casos: El Salvador, Guatemala y Costa Rica. El Salvador puede ofrecer la telefonía internacional más barata en la región, pero Costa Rica no está muy atrás de Guatemala. Por su parte, en Honduras y Nicaragua continúan siendo caras.

**Tabla 6.1 Tarifas de líneas fijas en Centroamérica, 1998–2003, US\$<sup>a</sup>**

	Suscripción mensual		Minutos incluidos <sup>b</sup> (llamadas locales)		Por minuto local		Por minuto a EE.UU.	
	1998	2003	1998	2003	1998	2003	1998	2003
<b>Costa Rica</b>	4,3	3,65	150	0	0,030	0,012	1,06	0,45
<b>El Salvador</b>	6,8	8,2	0	0	0,060	0,023	0,8	0,22
<b>Guatemala</b>	0,7 <sup>c</sup>	5,6	600	200		0,026	--	0,40
<b>Honduras</b>	1,5	2,28	200	200	0,06	0,020	--	0,84
<b>Nicaragua</b>	6,4	12	--	25	0,11	0,30	--	1,0

Notas:

a. Tarifa más barata ofrecida por el principal operador.

b. En la suscripción mensual.

c. Esta es la cifra utilizada por la ITU. De hecho, el aumento de tarifa había ocurrido antes de 1998 (febrero de 1997).

Fuentes: Datos de ARESEP, CONATEL, ITU, SIGET, SIT y Telcor.

Respecto de las líneas celulares, también ha habido importantes recortes de tarifas en todos los países. Los más dramáticos de estos últimos han ocurrido en El Salvador y Guatemala. Sin embargo, Costa Rica aún ofrece los servicios celulares más baratos en la región. Un tercer aspecto del desempeño es el de la eficacia, medida según la reducción de las listas de espera y por las líneas por empleado. Según a la ITU, la privatización

tiende a reducir las listas de espera y a aumentar la cantidad de líneas por empleado. Esto es válido para Centroamérica si comparamos El Salvador y Guatemala a Honduras (no hay datos suficientes sobre Nicaragua). En Honduras, en 1996, la espera en lista para conseguir una línea telefónica instalada era de más de diez años, y en 1999 esto no había disminuido.

La misma espera de más de diez años se da con respecto a la obtención de una línea celular. (CONATEL, 2001). En el mismo período, las listas de espera en El Salvador se redujeron de cinco años a siete meses, y en Guatemala bajaron de cuatro a dos años. No hay cifras disponibles para el período posterior al indicado, pero hay razón para creer que las listas de espera se han reducido aún más. En Costa Rica, y en el mismo período, el ICE también redujo las listas de espera para la instalación de una línea fija, de diez a ocho meses, y hacia el 2003 la lista de espera para teléfonos celulares fue finalmente erradicada (ITU, 2000; Raventós, 1997; ARESEP, 2003). No obstante, todavía había 13.637 personas en lista de espera para conseguir una línea fija instalada. En cuanto a la eficacia, el ICE en el 2000 aún tenía más líneas por empleado que la privatizada Telgua (179 *versus* 147), pero Telgua había experimentado un aumento más rápido. En 1995, Guatel tenía solo 39 líneas por empleado, mientras que el ICE, en ese momento, tenía 106 (ESA Consultores, 2001).

**Tabla 6.2 Tarifas de Celulares en Centroamérica, 1995–2003, US\$\***

	Pago mensual		Por minuto	
	1995	2003	1995	2003
Costa Rica	16.7	6.4	0.19	0.07
El Salvador	35.8		0.35	0.12
Guatemala	27.1		0.33	
Honduras	n.a.	25	n.a.	0.25
Nicaragua	41.6	12	0.62	0.48

(\*) Tarifas más bajas ofrecidas por el principal operador, sobre base de suscripción mensual.

Fuentes: Datos de ARESEP, CONATEL, ITU, SIGET, SIT y Telcor.

En resumen, la privatización y la liberalización solo han traído beneficios incuestionables con respecto a la densidad de teléfonos móviles en las áreas centrales, y a las tarifas de los servicios móviles y de la telefonía internacional. Es muy improbable que El Salvador y Guatemala hubieran podido dar un alto adelante en estos indicadores si no hubiera sido por la introducción de la competencia y la privatización de las compañías estatales en 1998. Sin embargo, de estos dos elementos, el más importante ha sido el de la competencia. Como lo hemos visto, Nicaragua y

Honduras también tienen operadores privados de telefonía móvil, y Nicaragua tiene una compañía privada de líneas fijas, algo que no las ha salvado de compartir el último lugar en la clasificación de los cinco países, tanto en cuanto a densidad como en tarifas.

Una conclusión más que surge de la comparación entre los diferentes países es que la privatización no es la única manera para suministrar servicios accesibles y extensos. Guatemala y El Salvador aún no superan a Costa Rica en la mayoría de los servicios. Esto no significa que la privatización no haya sido beneficiosa para los primeros, solo que una empresa pública también puede proporcionar buenos servicios, si se le proveen las adecuadas condiciones de operación. Esta conclusión también se confirma si tenemos en cuenta el efecto del PIB per cápita. Como lo demuestra Raventós (2001), Costa Rica tiene una teledensidad mucho más alta que la que podríamos esperar según su nivel del ingreso, mientras que el resto de Centroamérica tiene aproximadamente el promedio de teledensidad para su propio nivel del ingreso.

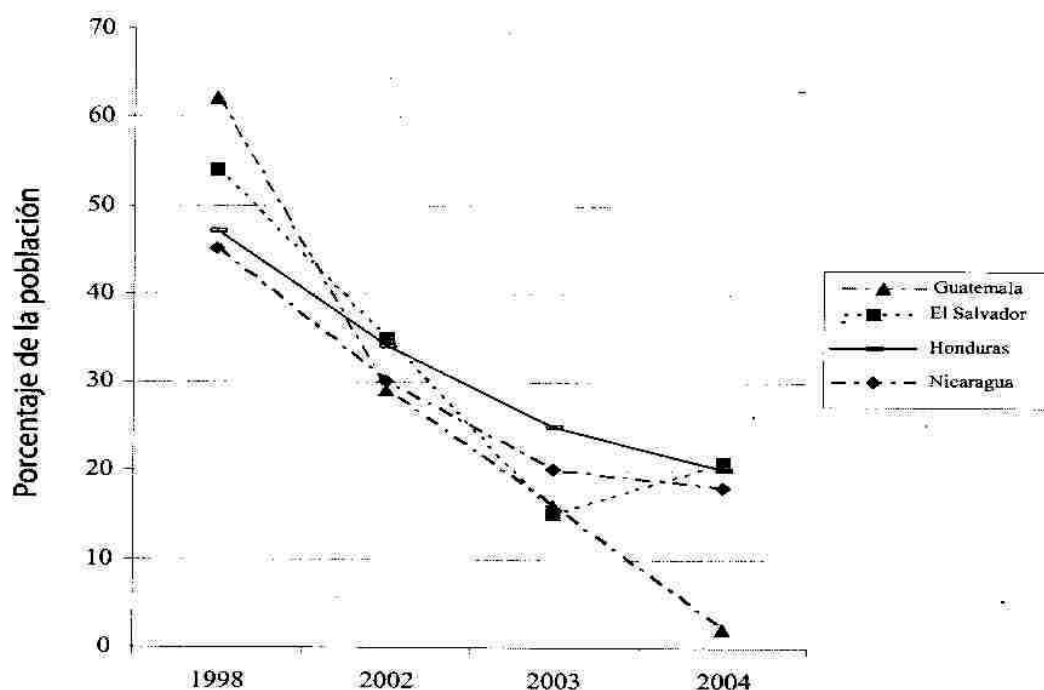
A la pregunta que se propuso en el Capítulo 1 acerca de si las reformas orientadas hacia el mercado podrían ser una manera por la cual la acción humana podría superar las restricciones estructurales producidas por la historia, ahora podemos contestar que sí y no. Hay un cierto grado de "dependencia de la vía" de cómo los países que tenían el sector privado más fuerte y el Estado más débil también alcanzaron la reforma que mantuvo al Estado en la posición más débil y abrió más espacio para el sector privado. Sin embargo, será materia del futuro juzgar si bajo este modelo se podrán suministrar los servicios de telecomunicaciones a tarifas razonables para todos. Si ese fuera el caso, podríamos concluir que por lo menos ha ocurrido la transformación de un sector, aunque las estructuras subyacentes hubieran cambiado en poco. Con todo, y como se discutirá a continuación, es improbable que las facturas baratas por telefonía móvil apaciguarán a la gente, la que según las encuestas públicas está profundamente preocupada por la falta de justicia del actual modelo político-económico.

## **PRIVATIZACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES Y LEGITIMIDAD**

Independientemente de los beneficios que la privatización ha traído a Guatemala y El Salvador, ella continúa siendo muy impopular en toda Centroamérica. Aunque no contamos con datos de encuestas públicas que registren la opinión de los centroamericanos con respecto a la reforma de las telecomunicaciones en particular, sí disponemos de información acerca de su apreciación sobre la privatización. Como se mencionó en el Capítulo 1, el 98% de la población en Guatemala manifestó, en el 2004,

que estaba insatisfecha con la privatización de los servicios públicos, porcentaje que es el más alto en toda América Latina. En Honduras, la proporción era de 80%, en Nicaragua de 79%, y en El Salvador de 78%. (Debido a la inexistencia de privatizaciones en Costa Rica, la pregunta sobre la privatización no fue incluida en la encuesta de Latinobarómetro en ese país. Sin embargo, sí se incluyó una pregunta respecto a si cada encuestado se encontraba satisfecho con la economía de mercado en 2003, a la que solo el 17% de los costarricenses respondió positivamente). En todos los países hay una clara tendencia descendente en el apoyo a la privatización. En 1998, 68% de los guatemaltecos manifestó que estaban satisfechos con la privatización, la proporción cayó al 29% en el 2002, al 16% en el 2003, y a 2% en el 2004. Una curva similar, aunque no tan empinada, se produce para los otros países (véase Figura 6.3).

**Figura 6.3 Satisfacción con la privatización en Centroamérica**



Nota: Entre 2003 y 2004, la pregunta se modificó ligeramente. Las cifras para 1998, 2002 y 2003 reflejan la proporción de las personas que a la pregunta de “¿Está usted de acuerdo en que las privatizaciones han sido beneficiosas para el país?”, contestan “Estoy de acuerdo” o “Estoy muy de acuerdo”. En el 2004, la pregunta cambió a: “Muchos servicios públicos (agua, electricidad, etc.) se han privatizado. Teniendo en cuenta el precio y la calidad, ¿Hoy día, está usted mucho más satisfecho, más satisfecho, menos satisfecho, o mucho menos satisfecho, con los servicios públicos?” – y las cifras reflejan a las personas que escogieron las primeras dos categorías.

Fuente: Datos de Latinobarómetro.

Los capítulos precedentes se han orientado a proporcionar una base para entender por qué ocurre todo esto. En lo que sigue, analizaré los procesos de reforma en relación a los diferentes conceptos de legitimidad esbozados en el Capítulo 2.

### **La Legitimidad Democrática: Transparencia y Participación**

Una de las críticas más persistentes contra los procesos de privatización en América Latina ha consistido en que estos se traman y se dirigen a puertas cerradas, y que no han incluido a la sociedad civil ni a los trabajadores. En el análisis que he realizado más arriba, solo en el caso de Costa Rica le he dado un tratamiento amplio a la sociedad civil y a los trabajadores, que es donde estos actores, de hecho, desempeñaron un papel importante en el proceso de reforma (o no lo tuvieron). La falta de su inclusión en los otros casos refleja la ausencia de influencia que estos han tenido en el proceso de reforma, lo que se ha debido tanto a una carencia de sensibilidad por parte de las élites políticas así como a su falta de movilización.

En Guatemala, todo el proceso de reforma de las telecomunicaciones se caracterizó por una falta de participación y transparencia. Ni los sindicatos de trabajadores ni grupos de la sociedad civil participaron en alguna medida significativa en el proceso. Sin embargo, hubo dos intentos para incluir a estos grupos. El primero fue un esfuerzo del Gobierno para incluir los sectores populares en la empresa de modernización del Estado. Como consecuencia de la creciente oposición pública contra la privatización, la comisión presidencial para la modernización del Estado, del Gobierno de Arzú invitó a varios grupos de la sociedad civil y a los partidos políticos a participar en una serie de reuniones con el propósito de informar, discutir y alcanzando y llegar a acuerdos acerca de temas de importancia en el proceso de reforma del Estado (Presidencia de la República de Guatemala, 1997, pp. 228-229). Sin embargo, desde la primera reunión (20 de mayo), afloraron las diferencias entre las partes. El principal problema de discrepancias fue si incluir a la privatización en las discusiones, y entre los problemas más polémicos se encontraba el destino de Guatel. Debido a esta discrepancia sobre la privatización, una serie de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil se retiró del proceso, y, como resultado, el proceso murió.<sup>11</sup>

En completo contraste con el caso de Costa Rica, en Guatemala ni siquiera los sindicatos de Guatel fueron incluidos en el proceso. Sin embargo,

los propios sindicatos cargan con una gran cuota de responsabilidad por ello. Inicialmente, los dos sindicatos de trabajadores de Guátel –Stelgua y el Sindicato 22 de Febrero– estaban duramente opuestos a la Ley de Telecomunicaciones. En setiembre ocurrió un intento de asesinato de Víctor Hugo Durán, el líder del más pequeño pero más belicoso sindicato, el Sindicato 22 de Febrero, un incidente que él interpretó como una reacción a las insistentes manifestaciones contra los planes gubernamentales de privatización.<sup>12</sup>

Sin embargo, en el curso del año siguiente, los sindicatos de los trabajadores empezaron a cooperar con la administración. Aunque los líderes de los sindicatos afirmaron que esto se debía a que habían adquirido un mejor entendimiento del negocio de las telecomunicaciones en América Latina,<sup>13</sup> es evidente que los líderes sindicales habían recibido una generosa recompensa privada. Es más, los líderes de los dos sindicatos fueron incluidos como socios de la nueva compañía accionista, Telgua, cuando esta fue establecida. De este modo, no solo el proceso de privatización careció de falta de transparencia y participación, sino, también, los propios sindicatos.

Esto está en evidente contraste con respecto al caso de Costa Rica, en donde los sindicatos estaban entre los más importantes participantes en la elaboración de los proyectos de reforma. La movilización política que se desarrolló alrededor del proceso del ICE tuvo un impacto duradero en el panorama político costarricense. El movimiento social que surge como una respuesta al “combo” estableció la Comisión Nacional de Enlace y Seguimiento (CONAES), una red de diversas organizaciones que han continuado movilizándose en contra de varias reformas orientadas hacia el mercado.

El caso de Honduras proporciona un contraste interesante entre los casos analizados. En Honduras, la transparencia del proceso se aseguró desde el principio. Los documentos de licitación se publicaron en el sitio Internet de Hondutel, y no hubo subastas sorpresivas (como en Guatemala). Además, los procesos se atuvieron estrechamente al proceso democrático. De hecho, el engorroso proceso de obtener el endoso del Congreso para cada paso en el proceso de privatización fue parte de las principales razones de los retrasos. Sin embargo, el proceso no puede caracterizarse como participativo. Una razón principal para esto último fue la falta de interés tanto por parte de los sindicatos como de otros grupos de la sociedad civil. Los sindicatos sí participaron, pero primariamente perseguían tres objetivos: estabilidad laboral, bonificaciones por aceptar

la recontractación por la compañía privada, y participaciones como accionistas. Ellos no estaban interesados en los problemas de la reforma de las telecomunicaciones. Cuando representantes de la Fundación Friedrich Ebert intentaron matricular a los sindicatos en un grupo de oposición con una base más ideológica, lo que encontraron fue muy poco interés.<sup>14</sup> Así, lo que estaba faltando en Honduras era una movilización general de la sociedad civil. El proceso de privatización fue un reflejo de ello, no una causa de él.

### **La legitimidad legal-racional: el gobierno de la ley y la consolidación de la élite**

Una segunda crítica principal a los procesos de privatización ha consistido en que ellos han beneficiado, principalmente, a una pequeña élite, y que han operado al margen del Gobierno de la ley. Estos factores se vinculan entre sí, porque usualmente las élites se han asegurado de sus propios beneficios mediante su acción al margen de la ley, si es que no en contra de ella. En Guatemala hay fundamentos para ambos aspectos de la crítica. En el Capítulo 3 mostré cómo es que las reformas habían beneficiado a la élite económica. La correspondencia del proceso con respecto al curso de las leyes también podría cuestionarse, particularmente el proceso jurídico que se utilizó para preparar a Guatel para su venta, el que en el Congreso pasó por alto el requisito de una mayoría de 2/3 para privatizar las instituciones autónomas. Además, surgieron varias acusaciones sobre amenazas contra representantes de compañías extranjeras que visitaban Guatemala (particularmente contra Deutsche Telekom) con el fin de evaluar las posibilidades de invertir en Telgua. Estas amenazas provenían, según se afirma, de grupos cercanos al equipo de cambio del Gobierno, y condujeron al favorecimiento de la élite económica local.

La derrota del candidato presidencial del PAN, Óscar Berger, en las elecciones de 1999, puede interpretarse como un signo de protesta contra la forma en que la élite política manejaba la privatización, en momentos que el caso de Telgua era un asunto importante durante la campaña de elección. Sin embargo, el presidente entrante, Alfonso Portillo, del FRG, no lo hizo mucho mejor. En setiembre del 2000, Portillo declaró como ilegal la privatización de Telgua, y llevó el caso a los tribunales. No obstante, y al mismo tiempo, él inició negociaciones con Telmex, que ahora era la dueña mayoritaria de Telgua. Después de una serie de reuniones con las autoridades mexicanas y con el propietario de Telmex, Carlos Slim, el Gobierno retiró sus cargos, con la condición de que Telgua pagara su deuda de US\$451,8 millones al Gobierno guatemalteco.

Además, a poco andar, la atención pública se volcó a las dudosas transacciones económicas propias del presidente Portillo, y la ira pública se dirigió a la élite política entera, y no solo a los oligarcas tradicionalmente concentrados en el PAN.

El proceso de reforma en Honduras no ocurrió al margen de la ley, como fue el caso en Guatemala. Sin embargo, también en el caso de Honduras las élites económicas locales se aseguraron de una parte de la transacción, lo que sí ocurrió, a saber, la concesión otorgada a Celtel. Aparte las compañías internacionales, tanto los accionistas como la administración de Celtel tenían estrechos lazos con las élites políticas. El gerente general de Celtel, Ramón Medina Luna, había sido el primer ministro de Economía en el Gobierno de Callejas, y se le consideraba uno de los *Chicago Boys* hondureños. Cuando se abrió el proceso de licitación para la banda A, Medina había sido reemplazado por el empresario Carlos Chaín Chaín en el cargo de ministro de Economía. Este, a su vez, formaba parte de Luca S.A., el grupo que compró Telgua en Guatemala (*Prensa Libre*, 11 de diciembre de 1998). Así, más que fortalecer al sector privado o al Estado, el proceso contribuyó a una continuación de las íntimas relaciones entre los dos.

En Costa Rica no se puede juzgar sobre los beneficios de la privatización a las élites tradicionales, ya que la privatización nunca ocurrió. Más aún, cuando se han dado casos de propuestas de políticas que no se ajustaban a la ley, la Corte Constitucional ha fallado en contra de ellas (como fue el caso con la concesión otorgada a Millicom, y con la propuesta del "combo"). Algo que es interesante observar es que un proceso similar de descrédito de la élite, debido a su falta de adhesión a las reglas jurídicas y democráticas relacionadas al sector de las telecomunicaciones, ocurrió tanto en Costa Rica como en Guatemala, a pesar de que la privatización no tuvo lugar en el primer país.

La primera manifestación de resentimiento hacia la élite fue la creación y ascenso de un nuevo partido político, el Partido Acción Ciudadana (PAC), liderado por Ottón Solís. Ottón Solís fue el único miembro de la élite tradicional del PLN que se salió del proceso con una gran popularidad y credibilidad. Desde su renuncia como Ministro de Planificación durante el Gobierno de Arias, Solís se ha mantenido, de manera consistente, en contra de la privatización y de otras reformas neoliberales. Después del triunfo de la lucha contra el "combo", él estableció alianzas con los sindicatos, los estudiantes universitarios y diversos movimientos sociales, y presentó su candidatura para las elecciones presidenciales del 2002. En



las elecciones de febrero del 2002 logró el 26% de la votación, lo que, por primera vez en la historia de Costa Rica, hizo necesaria una segunda ronda eleccionaria. Sería difícil no interpretar esto como la expresión de la insatisfacción con las élites políticas que habían dominado el país desde la guerra.

Dos años más tarde, la élite tradicional sufrió nuevos golpes. En setiembre del 2004 se reveló que Jean Philip Gallup, esposa del ex director del ICE, José Antonio Lobo, había recibido US\$2,4 millones de Alcatel, por el aseguramiento para que la compañía francesa ganara un contrato por 400.000 líneas celulares. Además, la compañía Bosques del Olimpo, encabezada por otro ex director del ICE, Joaquín Alberto Fernández Alfaro, recibió US\$1,2 millones de Alcatel, y una suma más pequeña (US\$50.000) había ido al ex ingeniero del ICE Rodrigo Méndez Soto. Cuando el caso fue asumido por el Fiscal General, José Antonio Lobo reveló que el ex presidente Miguel Ángel Rodríguez (1998-2000) había pedido el 60% del soborno de Alcatel. Como resultado de todo esto, este último renunció a su entonces poco avanzada carrera como Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), y fue trasladado, esposado, de regreso a casa en Costa Rica. Una serie de más escándalos de corrupción continuarían siendo revelados durante el otoño del 2004. Un tercer ex director del ICE, Hernán Bravo, había recibido US\$800.000 de Alcatel. Además, se reveló que el ex presidente José María Figueres (1994-98), por entonces presidente del prestigiado Foro Económico Mundial, había recibido US\$900.000 de Alcatel por, según se afirma, servicios de consultoría. Al mismo tiempo, el ex presidente Rafael Ángel Calderón (1990-94) fue acusado de haber organizado la distribución de una comisión de US\$9,2 millones, relacionada con un contrato por US\$39.5 millones con una compañía finlandesa de suministros médicos para actualizar el equipo hospitalario público de la nación. En octubre del 2002, los tres ex presidentes de Costa Rica estaban bajo escrutinio jurídico: Rodríguez estaba bajo arresto domiciliario, mientras que Calderón estaba en prisión, en tanto Figueres residía en el exterior sin regresar al país (*La Nación*, especial, 27 de octubre del 2004).

Las revelaciones del otoño del 2004 arrojaron una significativa luz sobre los motivos de los oponentes al “combo”. Al observador externo puede parecerle un enigma el hecho de que tantos costarricenses se preocuparan tanto de una empresa telefónica. —Es difícil imaginar a masas de gentes que, en sus respectivos países, salen a las calles para defender a AT&T, o a Deutsche Telecom, o a Telefónica de España—. Sin embargo, lo que los costarricenses trataban de defender no era a la empresa como tal, ni

tampoco cómo había llegado a funcionar a finales de los 90, sino más bien defender al Estado costarricense de los efectos más perjudiciales de la competencia económica global, entre los cuales uno de ellos es la corrupción sistemática al más alto nivel.

En este sentido, es difícil deducir del análisis de un proceso de políticas, las implicaciones para la legitimidad del Estado. No obstante, está claro que los procesos de reforma han contribuido al debilitamiento de la legitimidad de las élites políticas. Es poco lo que hay para indicar que esto haya conducido a un debilitamiento de la legitimidad de la democracia. Sin embargo, si el aparato estatal continúa siendo utilizado como un instrumento de las élites, es probable que la población entre a desafiar, cada vez más, su legitimidad.

Si el Estado quiere mantenerse legitimado dentro de una economía liberalizada, este tendrá que demostrar que puede conducir la economía de una manera justa y equitativa, con beneficios para toda la población. Hasta ahora, las élites centroamericanas solo han demostrado parcialmente que apoyarán un aparato estatal funcionando rectamente y capaz de sostener entidades autónomas que no solo regulan para facilitar el funcionamiento de la economía capitalista, sino también para beneficiar a la población en su conjunto.

## COMENTARIOS FINALES

Cuando las IFI acometieron la privatización como una medida de política a mediados de los 80, una de las principales expectativas era que no solo sería un medio eficaz para la producción de mejores servicios, sino, también, para resolver el problema de la captura del Estado por parte de grupos específicos. Sin embargo, durante los casi 20 años que han pasado desde entonces, y en el momento de escribir esto en el 2005, es evidente que la privatización ha sido más bien un vehículo de las élites para asegurarse posiciones económicas y políticas dentro del contexto de una economía globalmente liberalizada. Mediante el análisis de las fuerzas que han estado detrás de las reformas y sus beneficiarios, este libro ha intentado arrojar luz acerca del rol de las élites competidoras, así como de las IFI, en la configuración de la nueva economía política de Centroamérica.

La investigación en profundidad de tres procesos similares en tres contextos caracterizados por relaciones diferentes entre el Estado y las élites económicas, me ha permitido verter una significativa luz acerca del impacto de estas últimas en el desarrollo del proceso de privatización. Del examen de la interacción entre las IFI y las élites locales también ha resultado un cuadro del papel de las IFI más matizado que el de la usual imagen que las representa como instituciones de Washington abrumadoramente poderosas.

Sin embargo, un diseño de investigación como este también tiene sus debilidades. En primer lugar, al no examinar en profundidad a otros sectores, existe un riesgo de sobredimensionar el rol de las élites del sector privado local, ya que las telecomunicaciones constituyen una empresa mucho más rentable que otros sectores que en general han pasado por

reformas orientadas hacia el mercado. En segundo lugar, las conclusiones sobre el papel de las IFI se basan en un estudio sobre la interacción entre las IFI y las élites locales durante un largo período. Este ha incluido algunas situaciones de crisis, aunque en su mayor parte ha considerado la interacción cotidiana normal. Existe razón para creer que la dinámica entre las IFI y las élites locales es diferente cuando las primeras tienen que acudir a resolver urgentes situaciones de crisis.

No obstante, las lecciones que podrían deducirse de este estudio de casos deberían tener algún valor para los donantes, para las IFI y también para otros países que enfrentan procesos de reforma. En primer lugar, con respecto a los condicionamientos, es muy improbable que éstos puedan asegurar la sostenibilidad de la reforma, dado que la amenaza de suspensión de fondos sobre la que se basan carece de credibilidad. Ellos son más bien parte de un proceso perpetuo que consiste en prestar, reembolsar, creación de una nueva demanda y volver a prestar. El efecto más perjudicial de las actividades de las IFI, yo diría, no es el que ellas contribuyan a la introducción y sostenimiento de una reforma orientada hacia el mercado. Sino que, mejor dicho, que ellas contribuyan a la “sostenibilidad de la reforma” en un sentido realmente perverso: asegurando que las reformas se sostengan como una cuestión siempre recurrente y omnipresente en la agenda política. En consecuencia, las IFI no pueden ser consideradas como actores externos, sino más bien como actores más o menos permanentes dentro de la política local en muchos países. Esto significa que ellas deberían preocuparse acerca de su propia legitimidad, y no solo apoyarse en la aceptación de su presencia por parte del Gobierno.

En segundo lugar, las IFI y otros donantes deberían prestar una atención más cuidadosa a qué fuerzas políticas realmente apoyan con sus políticas. Aunque a veces las IFI y la USAID han apoyado conscientemente a grupos políticos mediante, por ejemplo, la asistencia a organizaciones empresariales, a menudo también han apoyado políticas que han tenido el efecto de fortalecer a otros grupos políticos locales. Por otra parte, con frecuencia hemos visto que ellas han apoyado a ciertos grupos de interés, con la idea de que ellos operan en un sistema pluralista en el cual el Estado es el árbitro neutro de los distintos intereses. Sin embargo, una imagen como esa tiene muy poca correspondencia con la realidad de un Estado capturado, como el guatemalteco, o con la de un Estado débil y dependiente, como el hondureño. En tales contextos, el apoyo a grupos del sector privado puede tener consecuencias totalmente imprevistas—consecuencias a las que las IFI y otros donantes deberían prestar una mucha mayor atención—.

## NOTAS

1. Entrevista a Manuel Acosta Bonilla, ex ministro de Economía (1972-75), y ex director de la Oficina de Modernización del Estado (1990-94); 3 de septiembre del 2001.
2. Cuatro principales actores compiten por una cuota del mercado: Comcel (Millicom-Luxembourg), Telefónica Guatemala (propiedad mayoritaria de Telefónica Móvil), Sercom (Telmex), y Bell South Guatemala.
3. La venta fue desafiada dos veces, primero debido a la supuesta falta de Enitel por los pagos de los impuestos municipales —un alegato que fue refutado por la Corte Suprema—, y luego, debido a la revelación de una red sistemática de corrupción. No obstante, el Gobierno persistió, y vendió el 49% de las acciones restantes a América Móvil, parte del imperio de Telmex.
4. Los miembros de la Comisión concordaban en que: se debería permitir que el 100% de las utilidades del ICE pudieran ser reinvertidas en el desarrollo de la electricidad y las telecomunicaciones; que se eliminaran los límites puestos para las inversiones; que se incrementara el monto permitido al ICE para solicitar préstamos; que la designación de la junta de directores sea hecha con independencia de los partidos políticos; que permita la participación de la sociedad civil; y, finalmente, que se mejoren los procedimientos de proveeduría con el fin de facilitar el proceso de compras, pero también asegurando equidad entre los proveedores de equipos.
5. Banco de Guatemala, Memoria de Labores; varios números.
6. Lizardo Sosa; discurso durante el almuerzo anual de la American Chamber of Commerce (AmCham). Ciudad de Guatemala, noviembre del 2000.
7. Esta conclusión no está en consonancia con la experiencia general de América Latina, cual es que los países han experimentado un alto crecimiento de líneas fijas en los primeros cuatro años posteriores a la privatización, y que de ahí en adelante ese crecimiento se reduce (ITU 2000, pp. 34-35). La explicación para la diferencia entre la experiencia centroamericana y la experiencia en general de América Latina podría estar en los distintos períodos en que ocurrió la privatización. Mientras que muchos de los países incluidos en el estudio del ITU privatizaron entre los inicios y mediados de los 90, Guatemala y El Salvador privatizaron a finales de los 90. Y cuando Guatemala y El Salvador privatizaron, las compañías que entraron en los mercados pusieron su principal énfasis en extender la red celular.
8. En Guatemala las cifras respectivas eran 712.625 suscriptores de línea fija, y 935.488 suscriptores de los servicios celulares móviles (datos de la SIT).

9. Hay una serie de dificultades para la comparación de las tarifas telefónicas, ya que ellas cambian con frecuencia y se incluyen en diversos paquetes, por lo que es usualmente difícil "individualizar" el precio de cada servicio diferente.
10. En El Salvador, las tarifas por minuto para las llamadas a los Estados Unidos disminuyeron desde 80 centavos de dólar de los EE. UU. en 1998, a 48 en 1999, y a 18 en el 2000. En Guatemala, y para la misma clase de llamadas entre 1998 y 2000, las tarifas disminuyeron aproximadamente en un 75%.
11. Los partidos eran el FRG y el FDNG, y la Unión de Centro Nacional (UCN). Las organizaciones de la sociedad civil eran la Conferencia Episcopal, la Universidad de San Carlos, Unistragua, Expresiones Organizadas de Mujeres del la Sociedad Civil y la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (*Reporte Político* N.º 128, junio de 1997).
12. Entrevista a Víctor Hugo Durán, 15 de noviembre, 1999.
13. Entrevista a Víctor Hugo Durán, 15 de noviembre, 1999.
14. Entrevista a Mario Posas, 1 de setiembre, 2001.

Impreso por  
Litografía e Imprenta LIL, S.A.  
San José, Costa Rica  
[www.lilcr.com](http://www.lilcr.com)  
Tel. (506) 2235-0011  
382454

Benedicte Bull es *Senior Research Fellow* en el Centro para el Desarrollo y el Ambiente de la Universidad de Oslo en Noruega.

*Este es un libro con deliberado afán provocativo, y que es importante para la comprensión de la privatización. De manera muy aguda, la autora identifica las contradicciones que surgen del proceso y los resultados de la privatización, y procura explicarlos a través de un análisis comparativo de la reforma de las telecomunicaciones en tres países de Centroamérica. El resultado es un libro basado en una cuidadosa investigación que aporta nuevas visiones en relación a las políticas de privatización. Tendría que convertirse en un trabajo de lectura obligatoria tanto de estudiantes como de profesionales.*

Paul Cook, Universidad de Manchester, Reino Unido.

ISBN 978-9977-68-150-4



9 789977 681504