

Ley de Concesiones

Instrumento de mediación
entre sector público y privado
o fachada para la privatización

Análisis y propuesta respecto a la iniciativa
3041 Ley General de Concesiones

Comunicado

LA PATRIA DEL CRIOLLO

**Instrumento de mediación
entre Sector Público y Privado
o fachada para la privatización**

Análisis y propuesta respecto a la
iniciativa 3041 Ley General de Concesiones

© Colectivo de Organizaciones Sociales, **COS**

Diseño y diagramación

Mauro Calanchina

calanchina@Intelnett.com

Índice

5	I. Introducción
10	II. Las concesiones no nos han dejado beneficio alguno
18	III. La iniciativa 3041 y el adelgazamiento del Estado
27	IV. La iniciativa 3041 a la luz de la experiencia internacional
31	V. Propuesta de ley marco para la promoción de bienes y servicios públicos
45	Anexo - LA PATRIA DEL CRIOLLO

Instrumento de mediación entre Sector Público y Privado o fachada para la privatización

Análisis y propuesta respecto a la
iniciativa 3041 Ley General de Concesiones

I. Introducción

El objetivo estratégico de los grupos empresariales de carácter oligárquico que apoyaron la candidatura de Oscar Berger es ampliar sus privilegios y desarrollar nuevos mecanismos para la acumulación de riqueza y el aumento de sus ingresos. La estrategia de sobrevivencia en un contexto globalizado, es la captura de espacios públicos por más de 50 años que garanticen el lucro, no importando que esto signifique la enajenación de funciones del Estado en relación a la satisfacción de necesidades básicas y a la garantía de servicios públicos. **“La idea es que los**

grandes monopolios nacionales se asocien a la inversión extranjera para la explotación de los recursos naturales (bosques, agua, petróleo, minerales, etcétera), la prestación de servicios públicos y la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura nacional, incluyendo incluso el patrimonio cultural (sitios arqueológicos, lugares sagrados, museos, etcétera).¹ El objetivo es despojar al Estado de medios de producción² estratégicos para el desarrollo nacional que le permitan a los grandes monopolios nacionales y transnacionales aumentar su cuota de ganancia en el corto, mediano y largo plazo.

¹ COS, “La Patria del Criollo”. Guatemala, febrero de 2005.

² Los medios de producción incluyen en sentido estricto los instrumentos de trabajo, el objetivo de trabajo y la fuerza de trabajo y en sentido amplio se refieren también a los recursos naturales y las instalaciones complementarias como carreteras, puertos, aeropuertos e instalaciones de generación eléctrica, incluso edificios etcétera.

La iniciativa actual de Ley de Concesiones **no es ajena a la estrategia neoliberal que busca crear las condiciones para que el capital transnacional se instale sin ninguna restricción en el interior del Estado y la nación.** Es un componente fundamental que permite la concreción de los objetivos del Plan Puebla Panamá, PPP: construcción de grandes proyectos de infraestructura, explotación de recursos naturales y la utilización de fuerza de trabajo barata³. La iniciativa forma parte de los condicionamientos en el marco de las negociaciones del TLC con Estados Unidos y tiene como fin crear un campo propicio para las inversiones norteamericanas. "La región que comprende el PPP

es una zona estratégica para los EEUU en la reserva de materia prima, mercados, mano de obra y recursos naturales, con el fin de satisfacer los requerimientos de su estructura económica a un bajo costo y relanzar su potencia económico, frente a los otros mega bloques económicos"⁴. **Es un factor estratégico de EEUU y las transnacionales norteamericanas para el impulso del ALCA y la recuperación de su hegemonía mundial.**

La actual propuesta de Ley General de "Concesiones"⁵ (iniciativa 3041 del Congreso de la República) **pretende profundizar y dar continuidad a la política de privatizaciones promovida por el gobierno**

³ Organizar la región en corredores de tránsito interoceánico que comuniquen al este Estados Unidos con la Cuenca del Pacífico (corredor de infraestructura y corredor energético); Reorganizar económicamente la región para permitir la explotación intensiva de fuerza de trabajo barata y los recursos estratégicos del país; y El control de la biodiversidad mesoamericana (corredor biológico)

⁴ Carlos Barreda "Análisis sobre el Plan Puebla Panamá", Guatemala Junio de 2003.

⁵ Definición jurídica de concesión. Concesión son los actos de la autoridad soberana por las cuales se otorga a un particular (llamado concesionario) o a una empresa (entonces concesionaria), determinado derecho o privilegio para la explotación de un territorio o de una fuente de riqueza, la prestación de un servicio o la ejecución de las obras convenidas.

empresarial de Álvaro Arzú. El Gobierno del PAN entregó a los inversionistas extranjeros y nacionales empresas altamente rentables para el Estado como el INDE, GUATEL, Empresa Eléctrica, los Ferrocarriles y el Correos entre otros. Trasladó el mantenimiento y construcción de carreteras a la iniciativa privada, así como la prestación de servicios públicos de educación y salud a través de PRONADE y el SIAS. La estrategia económica se enmarcó en las denominadas políticas neoliberales que buscan la configuración de un Estado "subsidiario"⁶ y la profundización del proceso de apertura económica.

Bajo el esquema a ultranza de "libre mercado" se privilegiaron los intereses de los inversionistas y se limitó el

papel rector del Estado, especialmente sus funciones de regulación y redistribución. Los objetivos supuestos de la política de privatización eran mejorar la calidad del servicio e infraestructura, ampliar la cobertura y el acceso, obtener tarifas más bajas, y modernizar la tecnología. Sin embargo, el resultado fue la constitución de monopolios privados con escasa intervención y regulación por parte del Estado sin garantía en la calidad, continuidad y acceso al servicio, y con beneficios escasos para el Estado. La política de privatizaciones despojo al Estado de sus funciones fundamentales y de su papel rector, orientador y regulador del desarrollo económico y social en función del bien común y la justicia social, contraviniendo el artículo 2 de la Constitución Política.⁷

⁶ Según este modelo el Estado solo interviene en los casos en que los particulares no tengan capacidad de hacerlo. En la práctica, esto ensancha enormemente el campo de acción a la empresa privada y retira del Estado la intervención sobre las actividades estratégicas altamente rentables, como por ejemplo: la telefonía, la electricidad, explotación de recursos naturales y construcción, operación y mantenimiento de infraestructura.

⁷ Constitución de la República de Guatemala. Artículo 2o. Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

**Medidas y acciones de política económica-social
enmarcadas dentro de la concepción neoliberal**
condiciones impuestas por los Organismos
Financieros Internacionales (BM, BID, AID y FMI)

Condicionalidad

Control del déficit fiscal (disminución del gasto de funcionamiento, eliminación de subsidios, aumento de ingresos tributarios)

Crédito cero al sector publico

Recaudación de impuestos por los bancos del sistema nacional

Reformar sistema de administración financiera

Aumento en la tasas del IVA

Formalizar acuerdos de renegociación con países miembros del club de París

Aumento de OMAS como único mecanismo de control de liquidez de parte del BANGUAT

Aplicación de tasas reales y positivas en los sub prestamos administrados en fideicomiso

Definición de políticas de cielos y mares abiertos

Cierre de Flomerca

Modernización de la Administración publica: disminución del gasto de funcionamiento

Eliminación de subsidios: transporte publico, electricidad, agua, educación superior

Liberalización de precios bienes y servicios públicos: agua, teléfono, electricidad, servicio postal.

Desregularización (*privatización*) de empresas y servicios públicos: INDE, EEGSA, FEGUA, GUATEL, CORREOS, Aviación Civil, INDECA

Reformas estructurales : Ley General de Electricidad, Ley de Telecomunicaciones, Ley de Hidrocarburos, Ley de Minería

Desmantelamiento del Sector Publico Agrícola: DIGESA, DIGESEPE, INTA, INDECA

Reestructuración y redefinición de la ONSEC

Ley de derechos de autor y propiedad intelectual

Ley de Mercado de valores

Reformas a la Ley de Aviación

Reformas Laborales

Eliminación de restricciones a la inversión extranjera

Creación de ventanilla única de inversiones

Modificaciones al Código de Comercio para facilitar inversión extranjera

Liberalización financiera

Diversificación de productos y servicios financieros

Fortalecimiento de la normativa prudencial bancaria

Modernización de la supervisión y regulación del mercado de capitales

Reformas a la Ley de Bancos, Ley orgánica del BANGUAT, y de la Superintendencia de Bancos

Ley de Libre Negociación de Divisas

Participación privada en infraestructura: puertos, servicios postales, mantenimiento, rehabilitación y construcción vial.

Participación privada de servicios de salud y educación

Eliminación de restricciones al comercio exterior: no establecimiento de nuevas barreras arancelarias

Eliminación de precios tope

Liberar tipo de cambio

Liberar tasas de interés

Focalización del Gasto Público. Estrategia de Reducción a la Pobreza

Impulso de la Reforma a la Seguridad Social

Firma de un Acuerdo Stand By con el Fondo Monetario Internacional FMI

Impulso a los Tratados de Libre Comercio: tratado de Libre Comercio con México y Tratado de Libre Comercio con EEUU (CAFTA)

Fuente: Elaboración propia con datos de Mayra Palencia Prado El Estado para el Capital: La arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder público. Elaboración con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

La política económica-social impulsada desde la firma de los Acuerdos de Paz se sustenta en la liberalización de mercados y la disminución del Estado. Bajo este esquema el objetivo central es la búsqueda de la estabilización y el equilibrio guiándose a través de las señales del mercado.⁸ Dicha política elimina toda posibilidad de que la política económica se constituya en un me-

canismo para la distribución de la riqueza y el desarrollo económico y por el contrario la convierte en un instrumento para la concentración de la riqueza, e incremento de la pobreza y desigualdad. La política económica neoliberal es la agenda que se ha impuesto, manipulando y tergiversando el contenido real de los Acuerdos de Paz para legitimarla y justificarla.

II. Las concesiones no nos han dejado beneficio alguno

El caso Belice una concesión dolorosa para los guatemaltecos. Belice lo concesiona primero España a Inglaterra para que explote sus maderas preciosas, como gesto de buena voluntad entre las dos potencias que salían de una guerra (Tratado de Paz de París, 1763). Posteriormente por medio del Tratado de Versalles, en 1783 Inglaterra logra extender la super-

ficie concesionada a 4,804 Km. y en 1784 se incrementa hasta los 6,688 Km. Durante la Independencia de Guatemala en 1821, Inglaterra aprovecha al extender aun más allá de lo establecido la superficie concesionada y solicita a España la cesión permanente del territorio.

En 1859 el Gobierno de Rafael Carrera acepta la cesión territo-

⁸ Esta concepción reduce la función de la política económica a asegurar únicamente la asignación eficiente, eficaz, rentable y de calidad de los recursos vía el mercado, es decir una política neutra que no intervenga en las decisiones de los agentes económicos y se limite a la búsqueda de los equilibrios y la estabilidad. En esta visión el equilibrio es la forma natural de la economía de mercado y por lo tanto es el fundamento y principio del desarrollo.

rial a cambio de la construcción de una carretera, que nunca se cumplió y en 1884 Guatemala desiste de este compromiso. Desde entonces empieza la protesta internacional, sin ningún logro. El gobierno de Jorge Ubico, en 1933 propone comprar el territorio por 400 mil libras e Inglaterra lo rechaza. Finalmente en el Gobierno de Serrano Elías y bajo la conducción del canciller Álvaro Arzú se reconoce por parte del Estado de Guatemala a Belice como un Estado soberano e independiente.

El caso de la autopista Palín-Escuintla es revelador. Implicó un endeudamiento del Estado por U\$50 millones en 1997, luego fue otorgada en concesión a Marhnos una empresa Mexicana por 25 años. A finales del 2004 la empresa había recuperado alrededor de Q262.4 millones y al 31 de marzo de 2005 el Estado únicamente recibió Q1.9 millones por concepto del 1% de participación en el cobro de la tarifa de peaje. En 25 años la empresa recaudará cerca de Q4,786.7 millones, en la actua-

lidad recibe Q15.9 millones mensuales y el Estado únicamente Q159 mil.⁹ La empresa actualiza la tarifa cada 6 meses, escasamente ha realizado reinversiones y el mantenimiento es precario. En este caso el Estado no obtiene mayores beneficios (utilidades, regalías, etcétera), no se garantiza la devolución óptima de los activos (la empresa no realiza el mantenimiento adecuado y tampoco cumple con las reinversiones correspondientes) y no existen mayores regulaciones respecto al precio y/ o remuneración que recibe la empresa (no se protege al usuario).

La concesión de Ferrocarriles de Guatemala FEGUA es otro gran fracaso, en el cual no se garantizó la continuidad en la prestación del servicio, la calidad y el mantenimiento de la infraestructura, y no se cumplió con las reinversiones y modernización a la que se comprometió el concesionario. El Estado no obtiene ningún beneficio y tampoco existe ningún mecanismo para revertir estos malos negocios.

⁹ URNG análisis sobre la concesión de la carretera Palín-Escuintla. Guatemala, mayo de 2005.

El gobierno de Arzú concesiona los bienes de FEGUA a la empresa Ferrovías de Guatemala, filial de la estadounidense *Railroad Development Corporation (RDC)* en 1997, por 50 años y con derecho a cinco prórrogas de 10 años cada una. El contrato adquirió la modalidad de "usufructo oneroso", que implica que Ferrovías tiene derecho a usar todas las propiedades de FEGUA, despreocupándose de devolverlas intactas. Para el año 2004 el Estado ha recibido Q3.2 millones, pero FEGUA le adeuda a Ferrovías Q16 millones de un fideicomiso (contrato 402 de 1997).¹⁰ A pesar que el contrato indica que se debe promover el servicio de pasajeros, Ferrovías ahora dice que esto "no es rentable". No existe un inventario confiable de la maquinaria, se dice que mucha fue fundida para armamento duran-

te el Conflicto Armado y otra versión dice que Ferrovías la entregaría a Disney en inciertas condiciones comerciales.¹¹

Ferrovías propuso cinco fases: (el contrato dice cuando deben iniciar, pero no cuando deben cumplirse):

- **Fase 1.** Rehabilitación de la ruta al Atlántico. Ferrovías invirtió US 10 millones y el gobierno US 5 millones, en 1998 (reversión insuficiente, funcionamiento irregular, no garantiza el funcionamiento en el mediano y largo plazo).
- **Fase 2.** Restaurar la vía Puerto Quetzal, Tecún Umán, Santa María y Escuintla. **No se cumplió pues no quiso arriesgar US 100 millones.** Probablemente no tenía el dinero pues puso a la venta títulos que no pudo vender (inició a los 3 años).

¹⁰ El contrato 402 de 1997 es para crear un incentivo para las operaciones de Ferrovías. Para capitalizar el fideicomiso hay un reclamo de Q16 millones que FEGUA ha recaudado de la Compañía Bananera independiente de Guatemala COBIGUA por el arrendamiento de unas instalaciones en Puerto Barrios. Sin embargo, FEGUA a utilizado el dinero para pago de salarios y pensiones. El periódico martes 28 de junio de 2005.

¹¹ Arturo Gramajo, interventor de FEGUA, reconoce que los rieles están en mal estado y hacen inseguro el transporte, pero agrega que la maquinaria y las estaciones deben ser protegidas por ser un patrimonio histórico del país. El periódico martes 28 de junio de 2005.

- **Fase 3.** Conexión Cementos Progreso (**inició a los 5 años pero fracasó**).
- **Fase 4.** Conexión de Escuintla a Guatemala (a los 10 años).
- **Fase 5.** Conexión Zacapa a Anguiatú (a los 15 años).

Actualmente el interventor de FEGUA Arturo Gramajo asegura que analizan los contratos con la empresa Ferrovias de Guatemala para declarar su lesividad a los intereses del Estado. El interventor afirma que con una nueva licitación se tendrían mejores ofertas, y añade que hay inversionistas de Argentina y México que están interesados.

La iniciativa 3014 Ley General de Concesiones es lesiva a los intereses del Estado

La actual iniciativa 3041 de Ley General de Concesiones promovida en el Congreso de la República por la bancada de la GANA se inscribe plenamente bajo el esquema de "libre mercado", con una visión de dejar hacer y dejar pasar a favor del

inversionista y limitando el papel regulador, planificador y de redistribución del Estado. **La iniciativa plantea que el Estado es incapaz de brindar un servicio público y entrega de manera indiscriminada los bienes y servicios públicos a la iniciativa privada sin mayores requisitos de desempeño y regulaciones (garantías para el usuario y el Estado).** En la iniciativa todo es susceptible de concesión y cualquier entidad del Estado independientemente de su jerarquía puede promover concesiones (Ministerios, secretarías y municipalidades etcétera).

En los términos contractuales **no se regula el precio** (tarifas, peajes y tasas) y/o la remuneración económica que obtendrá el concesionario (inversionista extranjero/nacional) por la prestación del servicio, explotación de recursos naturales y operación, construcción y mantenimiento de infraestructura. La iniciativa General de Concesiones **no establece los beneficios que traerá al Estado una concesión** determinada (utilidades, regalías y cargas fiscales adicionales) y **por el contrario obliga al Esta-**

do a garantizar el retorno del capital, al inversionista. En el artículo 19 incluso se prevé que por cualquier acción, y omisión del Estado que implique un perjuicio para el concesionario (inversionista), el Estado deberá indemnizarlo.¹²

La propuesta respaldada por la bancada oficial al pretender entregar por un plazo de 50 años los bienes y servicios públicos limita la posibilidad de evaluar el buen desempeño de la concesión y promueve la constitución de monopolios y oligopolios, incluso la propuesta permite prorrogar la concesión por otros 50 años sin mayores criterios. La propuesta de Ley General de Concesiones tampoco protege los intereses del usuario y no prevé la potestad del Estado

de regulación las tarifas y garantizar la calidad y continuidad en la prestación del servicio. La ley sumerge en la más total desprotección a los usuarios, que son despojados de su calidad de ciudadanos quedando convertidos en meros "clientes" de los bienes y servicios públicos.

En este marco la política de concesiones podría violar flagrantemente los derechos humanos en general y fundamentalmente el derecho a la vida. El agua, la educación, la salud, el derecho a la documentación personal pública y exigible y el derecho al trabajo digno, son cuestiones que no se pueden de ninguna forma dejar a merced de intereses de lucro. Los parques, los sitios arqueológicos, las reservas

¹² En el primer considerando de la iniciativa 3041 se lee: "... el concedente o sea la autoridad o instancia pública debe resguardar los intereses colectivos y a la vez al concesionario se le debe dar certidumbre jurídica pues generalmente este tipo de contratos aparejan inversiones privadas en montos fuertes, con un retorno de capital que debe garantizarse al concesionario". Por otra parte en el artículo 18, Derechos del Concedente, se reconoce el derecho del Estado a introducir modificaciones en el contrato pero "... En tal circunstancia el Estado deberá compensar al concesionario en caso de perjuicio, acordando con aquél indemnizaciones que podrán expresarse en el plazo de la concesión, en las tarifas, en los aportes o subsidios o en otros factores del régimen económico de la concesión pactados, pudiendo utilizar uno a varios factores a la vez"

naturales, los museos y sitios históricos, son Patrimonio Cultural no sólo de los guatemaltecos, sino de toda la Humanidad, por lo que el Estado debe garantizar el acceso, dis-

frute y gozo a todas las personas. **Especialmente aquellos sitios considerados sagrados por los pueblos indígenas, según el Convenio 169 de la OIT.**

No puede concesionarse, bajo ningún concepto:

Agua Salud Educación	Porque estos elementos son fundamentales para el desarrollo integral de la persona
Sitios Arqueológicos Lugares Sagrados Parques	Porque la recreación, la espiritualidad y el acceso a la cultura son derechos de todos los seres humanos
Servicios de Alimentación para Hospitales, Escuelas y Cárceles	Porque son parte integral de servicios con funciones y políticas que debe desarrollar el Estado
La provisión de Documentos Públicos	Porque la Data Pública es propiedad de los ciudadanos, y su manejo y acceso debe garantizarse y no puede ser objeto de lucro

La celeridad por aprobar esta ley, previo a la entrada en vigor del TLC, viene a comprobar la necesidad de adelantarse a la participación del capital extranjero, que con mayores capacidades

técnicas y mayores recursos financieros, dejaría fuera a la oligarquía nacional, cuyo interés más evidente sería el de revender las "acciones" de las Sociedades Anónimas que esta ley exige que se conforme.¹³

¹³ Artículo 32 de la propuesta de ley. "La Sociedad Concesionaria".

El COS considera que en lugar de promover un régimen de concesiones, se debe hablar de una propuesta de **Ley Marco de promoción de bienes y servicios públicos**, como un instrumento de mediación entre el sector público y el privado, dentro de una concepción de economía mixta que promueva el desarrollo nacional y el bien común. **Recuperando el concepto de bien público y el papel del Estado en los bienes públicos, maximizando los beneficios del Estado y del ciudadano. Garantizando la titularidad del Estado en el control, orientación y regulación en la prestación de servicios, construcción, mantenimiento y operación de infraestructura y explotación de recursos naturales en función del desarrollo nacional, el bien común y la justicia social.**

El COS considera que el desarrollo, para ser equitativo y sustentable debe ser tarea de todos. Opinamos que la inclusión del capital privado es un invaluable aporte pero en un marco de fortalecimiento de las capacidades de conducción y control por parte del Estado.

Pero si bien puede tratarse de una alianza para el desarrollo el rol del Estado sobre su planificación es indelegable. La mayor garantía de que las inversiones extranjeras y nacionales estarán en función del bien común es la participación del Estado en sus actividades. **La inversión debe ser mixta (coparticipación)** para asegurar beneficios al Estado en la repartición de utilidades, además de incluir objetivos fiscales adicionales a los existentes, en tanto se estarían usufructuando bienes nacionales.

Dentro de una propuesta de promoción de los bienes y servicios públicos se debe enumerar con detalle qué tipo de servicios y activos deben ser concesionados y cuales no se permite por ningún motivo su concesión (agua, salud, educación, etc.); **el periodo de concesiones debe ser reducido entre 5 y 25 años (periodo que permita evaluar objetivamente el desempeño de la concesión y realizar correcciones)**, precisando las formas y condiciones de renegociación para conceder la prórroga y los factores que obligarían a rescindir el contrato. La Ley debe esta-

blecer con **claridad la determinación de obligaciones y sanciones ante el incumplimiento del contrato por las partes** (especialmente ante la alteración de precios, calidad de servicio, calidad de activos etc.). Hay que crear una instancia de arbitraje y resolución de conflictos que garantice los bienes del Estado y la calidad y cantidad de los servicios con participación de la sociedad civil.

La promoción de bienes y servicios públicos debe establecer la **regulación de la fijación de precios, el análisis de costos y beneficios** (valor actual de ingresos y costos, entre otros indicadores) y de los activos e inversiones del Estado; estudios de impacto ambiental, etc., previo a las concesiones. Así como establecer los **mecanismos, medios e instrumentos de supervisión, y evaluación periódica de la calidad, cantidad y precio del servicio**, sanciones ante incumplimientos, que pueden ir desde multas disuasivas

(es decir no simbólicas) hasta la rescisión del contrato.

La ley debe establecer **las garantías y fianzas que tendrá a favor el Estado en caso de incumplimientos, cese del servicio o quiebra de la empresa**. Se deben establecer las garantías para que el Estado no pierda, en caso que tenga que recuperar el bien público, o la distribución equitativa de los costos (impedir que la empresa no asuma riesgos y pretenda trasladar los costos y pérdidas). Además se debe garantizar que las personas que laboren en todas aquellas actividades concesionadas mantengan los mismos **derechos laborales y la seguridad social que el Estado brinda a todos sus trabajadores**.

La ley debe dar un **tratamiento especial a la explotación de recursos naturales**, uno de los temas más “ocultos” y codiciados en la iniciativa 3041.¹⁴

¹⁴ Ver en el segundo Considerando: “...en el artículo 118 (la Constitución) establece que es obligación del Estado orientar la economía nacional hacia el logro de la utilización de los recursos naturales...”; y en el artículo 6, Principios inherentes a la concesión, inciso b): “Incentivo del uso sostenible de los recursos naturales.”

Tanto por su incidencia en relación a la explotación de recursos naturales como en otros tipos de concesiones que involucran derechos de propiedad de terceros, **debe definirse expresamente la potestad expropiatoria del Estado** y reglamentarse la forma cómo será ejercida en relación temporal con el contrato de concesión.

Por fin, la ley debe incluir **una etapa de consulta obligatoria** toda vez que, por diferentes motivos, pueda afectar o involucrar a sectores o grupos geográficos de población, en observancia no sólo del **Convenio 169 de la OIT** sino que por respeto a los derechos culturales, ambientales e individuales de todos los ciudadanos por más modesta que sea su condición.

III. La iniciativa 3041 y el adelgazamiento del Estado

En términos generales la iniciativa 3041, es técnicamente deficiente, contradictoria en muchos puntos, confusa en su redacción, pero lo más grave, evidencia estar redactada con una ambigüedad a la medida de los intereses de sectores financieramente poderosos. No se observa en la misma ninguna intención por resguardar los intereses tanto del Estado como de los ciudadanos, y otorga sin ningún beneficio a cambio, la posibilidad de explotar comercialmente todo aquello que pueda generar ganancia.

- **Se parte de la idea básica de que el Estado es incapaz de brindar servicios básicos** que la población requiere para desarrollarse dignamente **y que solamente la iniciativa privada, animada por el lucro, puede promover la eficiencia de servicios básicos y la creación de infraestructura.** Por lo mismo, se descarta tácitamente cualquier forma de coparticipación en la administración y los beneficios producidos y en especial de todo desarrollo institucional que pueda redundar en un fortalecimiento del Estado.

- En el artículo 1 que define a la concesión¹⁵ el Estado abre la posibilidad de que empresas privadas, nacionales o extranjeras, motivadas por la obtención de ganancias, asuman sus competencias y responsabilidades en relación con obras, bienes y servicios públicos concesionables. El articulado especifica que se puede dar, incluso, la ocupación de bienes públicos. De la iniciativa se entiende que las empresas privadas tomarán el control de aquellas actividades relacionadas con obras, bienes y servicios que les sean rentables y basados en las reglas del mercado, en lo relativo a precios y control monopólico del mismo.
- **Desconoce la potestad y obligaciones del Estado so-**

bre la planificación del desarrollo, que implícitamente se trasladan a la iniciativa privada, desde el momento que no se regulan las facultades de iniciativa sobre obras, exploraciones, nuevos servicios, etcétera.¹⁶ Es decir que, en ausencia de restricciones y la conocida carencia de una planificación del desarrollo, quedarán librados a la disposición del capital privado (según sea su acceso a las esferas oficiales) las comunicaciones, el desarrollo energético, la exploración y explotación de recursos naturales, etcétera.

- **Limita la potestad soberana del Estado sobre su ámbito administrativo** pretendiendo ubicarlo al mismo nivel que los agentes privados actuantes

¹⁵ Artículo 1, como la figura jurídica mediante la cual el Estado concede la facultad a particulares para que, por su cuenta, pero bajo la supervisión y el control de la entidad pública concedente, construya, produzca, instalen, mejoren, adicionen, conserven, restauren, operen, exploten o administren obras, bienes o presten servicios públicos con o sin ocupación de bienes públicos, a cambio de una remuneración que provendrá de los usuarios, del estado, o e ambos, durante un plazo determinado.

¹⁶ Artículo 7, Procedencia de la concesión, dice: "El ministerio o la autoridad superior de la entidad que tenga la responsabilidad de la prestación de servicios públicos, deberá practicar una evaluación preliminar de los proyectos susceptibles a ser concesionados para determinar su conveniencia..." sin ninguna referencia a quien corresponde tomar la iniciativa.

en la contratación, al trasladar el marco jurídico de las concesiones a esferas del derecho civil y comercial.¹⁷

- **Por lo mismo, esta iniciativa prácticamente le amarra las manos al Estado para intervenir o procurar el buen desempeño de la concesión**, a partir de que si se promoviera cualquier revisión del contrato implicaría onerosos costos para el Estado.

Los bienes y servicios concesionables

- **Queda a criterio de "el ministerio o autoridad superior" determinar los "proyectos susceptibles de ser concesionados"**, sin respetar criterios de planificación más integrales. Siendo una práctica frecuente que en cada ministerio se instalen "grupos de interés" que representan a sectores poderosos, evidentemente se demuestra que se
- **La aprobación por parte del Consejo de Ministros no pasa, en la realidad, de ser una formalidad pero ese podría no ser el caso del Congreso. Finalmente a éste le tocaría asumir el costo político de decidir si una concesión se lleva a cabo o no**, sin haber tenido la menor participación en el proceso de definición de cuáles concesiones

"prepararía el terreno" para las posibilidades de los mismos. Es decir que prácticamente se abre la puerta para motivar la corrupción, por medio de favoritismos, dedicatorias y especialmente sobornos. A nivel de las alcaldías esta práctica es tan frecuente que ya las mismas empresas constructoras presupuestan dentro de los proyectos un 10% para sobornos. **La potestad de concesionar es atribuida a cualquier ente público centralizado, descentralizado e independiente de su jerarquía.**

¹⁷ Artículo 3, Definición del contrato de concesión, párr. 3: "Este contrato queda sujeto a las normas generales del derecho contractual común, en lo que le fueren aplicables." Artículo 4, Otras normas aplicables: "En la celebración de los contratos de concesión, en su orden prevalecerán las normas constitucionales que definen la naturaleza del Estado y de los servicios que está obligado a prestar y, en lo que no se regule en la presente ley, se estará a lo dispuesto en el Código Civil."

son necesarias o no, sin conocer la calidad de las ofertas presentadas ni los detalles de la negociación que ya llevó a cabo "la máxima autoridad del Estado" que promueve la concesión.

- Los límites a las concesiones prácticamente no exis-

ten, y a pesar que se plantea un punteado de "*...obras y servicios susceptibles de concesión*", finalmente se afirma que el mismo es "*...de índole general y no podrá interpretarse como limitativo*" (artículo 11 Calificación de las obras o servicios susceptibles de concesión).¹⁸

¹⁸ **ARTÍCULO 11. Calificación de las obras o servicios susceptibles de concesión.** Podrán otorgarse en concesión los proyectos que tengan por objeto el desarrollo, construcción, operación y mantenimiento de obras y servicios públicos, y otros de análoga importancia social, **sin que la presente enumeración sea limitativa:**

- a) Construcción y/o mantenimiento de carreteras, autopistas, viaductos, túneles;
- b) Construcción y/o mantenimiento de vías férreas;
- c) Construcción y/o mantenimiento de puertos;
- d) Construcción y/o mantenimiento de aeropuertos;
- e) Construcción y/o mantenimiento de acueductos, oleoductos, gasoductos;
- f) Instalación y/o funcionamiento y prestación de servicios de plantas de generación de energía eléctrica;
- g) Servicios de Desarrollo Turístico;
- h) Servicios de Parques y edificios públicos;
- i) Servicios de Saneamiento y recuperación ambiental;
- j) Servicios de Correos;
- k) Servicios de alimentación para hospitales, cárceles y escuelas;
- l) Elaboración de documentos de identificación, tales como pasaportes, cédulas, licencias de conducir;
- m) Sistemas de transporte colectivo (buses, trenes superficiales, subterráneos, otros);
- n) Parques turísticos.

El anterior listado es simplemente de índole general y no podrá interpretarse como limitativo o excluyente de otras obras o servicios que sean de naturaleza pública; exceptuándose totalmente las previstas en el Artículo 5 de esta Ley.

Esta contradicción es particularmente perniciosa, en tanto mantiene como criterio básico el lucro, dejando fuera el interés social. **Todo es susceptible de ser concesionado, no hay claridad respecto a las limitantes.** “Si este artículo se relaciona con el plazo del contrato de concesión o su prórroga, de manera simple se interpreta que lo que se está dando es una privatización solapada de los bienes y servicios del Estado en beneficio del sector privado nacional e internacional”.¹⁹

- En esa misma bolsa se incluyen los bienes culturales y naturales, desconociendo los derechos de identidad nacional y, en especial, el de ser consultados que según los Acuerdos de Paz y el Convenio 169 asiste a los pueblos indígenas y las comunidades afectadas.

Los términos contractuales

- No se definen los beneficios que traerán al Estado las concesiones, en cuanto a

utilidades, regalías, y cargas fiscales adicionales. Este tema es importante abordarlo, en tanto se constituye como una oportunidad para reforzar los ingresos fiscales, en momentos en los cuales se observa que la capacidad de captación de ingresos se está estancando e incluso con tendencias a la baja. Por otra parte se constituye como una oportunidad para fortalecer las políticas sociales, especialmente lo referente a salud, educación, seguridad social y desarrollo rural y acceso a la tierra (catastro), en tanto las problemáticas que se desarrollan en estos ámbitos son las principales limitantes para que nuestro país adquiera reales condiciones de competitividad.

- En tanto el inversionista actúa “por su cuenta y riesgo” el Estado no puede, bajo ningún concepto, constituirse en garante de que la concesión sea exitosa. Este principio debe vincularse directamente con que el concesionario no puede poner en

¹⁹ ANN “análisis de la iniciativa de Ley general de Concesiones”, mayo de 2005.

riesgo el patrimonio del Estado, utilizarlo como garantía de transacciones, venderlo o subconcesionarlo. Por otra parte es necesario definir lo referente al Patrimonio Cultural, el cual no puede incluirse por principio, en tanto el Estado debe promover y garantizar el derecho al uso y gozo del mismo.

- En esta misma línea el **artículo 19 prevé que por cualquier acción, y omisión del Estado que implique un perjuicio para el concesionario (inversionista), el Estado deberá indemnizarlo.** Adicionalmente en el **artículo 20 derechos de los concesionarios se establece que constituye un derecho del concesionario reclamar indemnización por daños y perjuicios**, si las modificaciones de interés social en el contrato, promovidas por el concedente, alteran el valor del mismo en un 20% o más del valor inicialmente fijado. Es evidente que todas las acciones de interés social promovidas por el estado corren el riesgo de sufrir un castigo económico por parte de los concesionarios.
- **El límite de 50 años prácticamente deja sin posibilidades al Estado para hacer revisiones al funcionamiento de la concesión, promueve el desarrollo de monopolios y oligopolios.** No existe un criterio definido para el establecimiento de los plazos, y el único que se menciona es que el plazo es parte de la negociación (artículo 12 Plazo).
- **Es importante señalar que el artículo 35 sobre bienes incorporados a la concesión establece que se apruebe en el contrato, que el concesionario tendrá derecho al uso y goce de los bienes de dominio público que sean destinados a la ejecución y desarrollo de las obras y servicios objeto de dicho contrato.** “Este artículo obliga al estado a ceder, por el tiempo que estipule el contrato (hasta 50 años prorrogables), los bienes de dominio público, lo que se puede interpretar, tratándose de empresas extranjeras, ceder la soberanía de la nación a intereses foráneos”.²⁰

²⁰ Op. Cit. ANN, mayo 2005.

- **Expone la soberanía nacional ante el asalto de capitales, nacionales y extranjeros, en busca de ganancias rápidas y suculentas, capitales y formas de explotación sin inserción en la economía nacional, maquileros de necesidades, que hoy están y mañana no.** Esta consideración tiene especial importancia cuando la entrada en vigencia del TLC con los EEUU puede reeditar las condiciones que dieran origen al conflicto interno recién finalizado, sumando presiones políticas externas a los intereses comerciales.
- **El monto y la constitución de garantías tiene importancia fundamental y no deben ser debilitadas por una indiscriminada autorización para que el concesionario prenda bienes públicos y utilidades generadas por la concesión.** En la iniciativa 3041, junto a todas las ambigüedades, no se fijan montos de garantía con porcentajes ligados a la envergadura de los proyectos y a las etapas de su desarrollo ni se consignan criterios de ejecución expeditos (que si no se establecen quedan librados a leyes comunes de fianzas y seguros, sujetas a todos los vericuetos legales posibles).
- De acuerdo a la iniciativa 3041, cada contrato resulta de cada proyecto particular. Habría una multitud de órganos concedentes y ninguna instancia pública que se especialice en la evaluación, priorización, seguimiento y supervisión del total de concesionamientos posibles. **No se categoriza los objetos de concesión ni se consideran reglas generales para cada una, en una palabra, se legaliza una “piñata”** que, de acuerdo a los plazos de duración propuestos puede comprometer a varias generaciones de guatemaltecos.
- De particular importancia es la invisibilización que hace la iniciativa 3041 de la explotación de recursos naturales, eventualidad que cabe perfectamente en medio de todas las ambigüedades. De esta forma se obvia legislar sobre temas del calibre de la expropiación de

inmuebles y daños a terceros, aparte de no considerar los daños sobre el medio ambiente y los derechos de las poblaciones afectadas. A tener en cuenta que, al mismo tiempo, se invisibiliza el derecho soberano del Estado a la planificación estratégica sobre la explotación de esos recursos, por ejemplo, hidrocarburos, otros energéticos, aguas, subsuelo, minerales, etcétera.

- **En plan de adelgazar al Estado y dejar las manos libres a la empresa privada se pretende desconocer las prerrogativas de la función pública sobre la gestión de los bienes y servicios concesionados.** Por esta razón, la iniciativa 3041 pretende quitar las concesiones del ámbito administrativo, trasladando al fuero común las discrepancias sobre la interpretación del contrato, la imposición de cambios y sanciones, la ejecución de garantías y la resolución de conflictos, entre otras prerrogativas del Estado que quedan lesionadas.
- En el marco de la función administrativa, la iniciativa 3041

no jerarquiza las responsabilidades en que podría incurrir la autoridad concedente que no preste debida atención a las condiciones en que se desarrollan los servicios o se ejecutan las obras, no aplique los criterios estipulados o se preste a manejos corruptos en la actualización de precios o tarifas, no mantenga un adecuado monitoreo de las condiciones de mercado y no aplique los correctivos necesarios para circunstancias de monopolio, de abuso de posiciones privilegiadas o de ganancias excesivas en detrimento de la población.

Modalidades de la concesión

- **Se proponen ocho modalidades diferentes de la concesión,** sin embargo las mismas no responden a criterios técnicos o principios básicos, además de ser muy confusas. El principio básico debería ser el grado de participación del Estado en tanto todas las empresas deberían ser mixtas. Y a partir del grado de participación se determinarían derechos, beneficios y obligaciones (ar-

título 13 Modalidades de la concesión).

Otras debilidades de la ley

- La compensación económica (artículo 16)²¹ que gozaría la empresa concesionaria se determinaría según los parámetros de la bases de licitación, lo que pareciera positivo para el consumidor. Sin embargo se abre la posibilidad de que las tarifas se incrementen considerablemente, en tanto no existe una fórmula establecida de incremento donde se determinen previamente los costos de operación adecuada, los criterios de calidad y especialmente los niveles de satisfacción y acceso del consumidor. Si el lucro se mantiene como principio básico, seguramente será una constante el conflicto y la corrupción dirigida a los personeros

del Estado para fomentar el incremento de tarifas, y especialmente la baja calidad de los servicios y mantenimiento de las construcciones. En la iniciativa de Ley no se prevé la potestad del estado de regular el precio de las tarifas, peajes y tasas.

- El artículo 16 también establece que para la modificación de las tarifas, peajes y tasas “ Si en un plazo no mayor de (30) treinta días, después de presentada la solicitud por el concesionario, ésta no ha sido aprobada el concedente y no habiendo una argumentación razonada en contra de la solicitud, la misma entrará en vigor al término del plazo indicado”. La falta de respuesta, omisión y silencio por parte del Estado no puede ser considerada como una aprobación de un incremento en la remuneración que ob-

²¹ El Artículo 16 establece que el pago de peajes, tarifas o cualquier otra forma de remuneración por parte de los usuarios, del Estado o de ambos, se determinara de conformidad con los parámetros establecidos en las bases de licitación, debiéndose remitir al contrato y al reglamento correspondiente y específico de cada concesión, lo referente a los procedimientos de revisión, actualización, aumento, disminución o indexación, que en todos los casos deberán ser autorizados por el concedente.

tendrá el concesionario por la prestación, construcción, administración y mantenimiento de un bien y servicio.

- Si se dieran modificaciones a los contratos de la concesión el Estado se vería obligado a compensar económicamente al concesionario en caso de perjuicio, sin embargo no se establece que el Estado también puede sufrir perjuicios de modificarse el contrato, y especialmente si el Concesionario lo compensaría.
- Tanto el concedente como el concesionario no adquieren obligaciones con el consumidor, ni se observa que el mismo adquiriera algún derecho, a pesar de ser quien sostiene todo el proyecto de concesión.

IV. La iniciativa 3041 a la luz de la experiencia internacional

Una vez que la resistencia popular frustrará el propósito de transformar como emergencia nacional la iniciativa 3041 en Ley General de Concesiones comenzaron a verse las dimensiones del fraude político a través del cual se pretendía piñatear al país a renglón corrido de la ratificación del TLC con los EEUU. Hoy corresponde aplaudir el espacio de consultas internacionales abierto por SEGEPLAN y conducido por el Dr. Gert Rosenthal, a pesar de los sesgos privatizadores de su director, el Ing. Hugo Beteta. Es de esperar que de allí surja una

visión por lo menos más racional sobre cómo direccionar los esfuerzos que es necesario realizar para ampliar y mejorar la dotación de obras y servicios públicos ofrecidos a la población.

En primer lugar, queda claro que lo que el Congreso se proponía aprobar, en opinión de asesores contratados por el gobierno, era un proyecto pobremente delineado, con interpretación errónea de conceptos básicos, lleno de inconsistencias y contradicciones que dejaban puerta abierta para malentendidos y el

uso casuístico de la ley, con lo que se podía diluir el interés de potenciales inversionistas serios, conduciendo a la aceptación de ofertas no beneficiosas para el país.

En opinión de esos mismos asesores es necesario:

- **definir** claramente **cuáles servicios pueden ser concesionados** y la forma como lo serían, en capítulos diferenciados por tipos específicos de concesión,
- **detallar los requisitos mínimos para la calificación de licitantes** y los criterios de evaluación (cláusulas obligatorias del pliego de licitación)
- **establecer los derechos y deberes del usuario,**
- **revisar los derechos y obligaciones del concedente,**
- **crear un Comité o comisión gestora,** para la interconexión del gobierno con el concesionario y la producción de reportes al Congreso.

Una condición importante destacada tanto por el Banco Mundial como derivada de las lecciones aprendidas en Méxi-

co y Chile es el **soporte de aceptación social que debe sustentar este tipo de leyes.** Por ejemplo en Chile, la aprobación de una ley similar requirió año y medio de discusiones a fin de que la ciudadanía tomara conciencia de la finalidad de la ley y que un estamento de estadistas serios delineara los rasgos de la forma cómo el Estado y la iniciativa privada podían complementar esfuerzos. Anotemos que a los chilenos fue necesario convencerlos de que eso no implicaba que el Estado dejara de ser responsable de la calidad de obras y servicios que resultaran.

Otro aspecto importante de la experiencia chilena (expuesta por un ex vice ministro de la cartera de comunicaciones del primer gobierno democrático post Pinochet) es que a ella se llega partiendo de una planificación del desarrollo y de los recursos con que contaba el Estado. **Hay que tener en cuenta de que si bien Chile es un ejemplo de economía liberal exitosa, es un país con una estructura estatal sólida y prestigiosa donde tienen poca cabida las manifestaciones de libertinaje público, tipo**

iniciativa 3041. Por lo tanto, hay que atribuir a todas estas razones los buenos resultados obtenidos, incluyendo la fortaleza económica del país, y no sólo a la participación privada.

Entre esos resultados, el más notorio es la multiplicación por 8 veces de la inversión pública entre 1993 y el 2003 en obras de infraestructura productiva pero sobre todo vial, objetivo prioritario para el desarrollo económico en un país de geografía tan extendida. El concesionamiento de grandes obras de transporte terrestre permitió al gobierno chileno concentrar sus recursos en la construcción de infraestructura productiva municipal. Pero hay que agregar que el financiamiento estatal pasó de 200 a 800 millones de dólares por año y que en la actualidad es de ese origen la mitad de la inversión anual promedio. **Es decir, que a una definida estrategia de desarrollo se corresponde con una política de recursos e inversiones fiscales que no deja el destino del país librado a la iniciativa privada.**

Una de las constataciones más importantes del momento es

que a nivel internacional se están produciendo ensayos y experiencias de muy diversas formas de complementación público-privada con el fin de potenciar los recursos disponibles por los Estados en la generación de medios de producción y servicios públicos. En general, se trata de transitar desde la práctica de la contratación de obras a formas de relacionamiento público-privado más prolongadas y complejas donde se concilie el interés público de obtener un nuevo bien o servicio con la finalidad de lucro del capital privado.

Desde el interés público, está la estructuración de sistemas de financiamiento para adquirir una especie de préstamo privado para dedicarlo a infraestructura productiva o servicios, de forma de diferir el empleo de recursos del presupuesto nacional que pueden ser dedicados a proyectos de menor envergadura, préstamo que se reintegra a plazos más o menos prolongados más el beneficio de una renta razonable. Lo que de ninguna manera exime la responsabilidad financiera del Estado sobre la inversión productiva y social.

La idea de fondo es que una vez cancelado el préstamo el Estado quede en poder de una obra o de un servicio que, por su elevado costo, no podía realizar los desembolsos iniciales. No se trata aquí de "piñatear" la economía y los bienes del país o prorratarlos al imperio del capital internacional sino que de enriquecer el caudal de bienes y servicios.

Además de la concesión común, donde el retorno del capital invertido por el contratista se realiza mediante pagos directos de los usuarios, otras formas combinan aportes de usuarios y Estado, cuando no es el Estado el único usuario. Las últimas dos son las denominadas APP, asociación o alianzas público-privadas, entre las que se encuentran las PPS, proyectos de prestación de servicios, que este año comenzó a experimentar el gobierno mejicano.

Esta diferenciación está claramente identificada en la legislación brasileña, país con larga experiencia de trato asociativo con el gran capital internacional pero que además cuenta

con un estamento empresarial dinámico que apuesta al desarrollo del propio país. No por altruismo sino que por tener una visión moderna del capitalismo: Brasil es un país con enormes desigualdades (aún mayores que las que conocemos en Guatemala) pero el más industrializado de Latinoamérica.

La legislación brasileña data de 1995 lo que, junto con la experiencia chilena y mejicana, pone de manifiesto la juventud de un concepto que se viene desarrollando desde mediados de la década pasada. **En el Brasil se trata en forma de leyes específicas la concesión lisa y llana, donde a un contratista se le otorga el derecho de cobrar a los usuarios por los servicios que presta, distinguiéndola de las modalidades patrocinada y administrativa de concesión que contemplan pagos del organismo concedente además de las tarifas cobradas a los usuarios, en la primera, o exclusivamente de la Administración pública, que es el usuario directo o indirecto de la segunda.**

Hay que destacar, por fin, que todas las formas de complementación requieren de esquemas particulares que dependen del servicio de que se trate pero que además deben adaptarse a la realidad concreta de cada

país, donde cobra capital importancia la confiabilidad financiera del gobierno y la capacidad del aparato estatal de ofrecer garantías de buena administración y certeza de rumbos.

V. Propuesta de ley marco para la promoción de bienes y servicios públicos

1. Exposición de motivos y ámbito de la propuesta

La debilidad económica del Estado guatemalteco para responder las demandas de la población ha sido una constante que se ha profundizado en los últimos años, sometido al creciente peso demográfico, la ineficacia para generar recursos y recaudar impuestos, la corrupción y el tráfico de influencias y especialmente el despilfarro de los recursos. El Estado se ha convertido en la principal fuente de enriquecimiento para pocos, situación que motiva que la vida política en el país se circunscriba a la competencia por controlar el aparato institucional, utilizarlo

en beneficio de intereses sectoriales, lograr prebendas personales y protegerse en la impunidad.

Mientras que la sociedad guatemalteca se torna cada vez más compleja, atrasada y desprotegida como producto de décadas del desinterés estatal y la explotación del sector privado, el resto de la región latinoamericana se encamina con visiones nacionalistas a enfrentar nuevos escenarios en los cuales la competitividad y el acceso a la alta tecnología son consideradas como condiciones de primer orden para sobrevivir.

La promoción de bienes y de servicios es una tarea esen-

cial para responder a las demandas de la población, siendo la participación privada una de las modalidades a implementar, aunque no sea precisamente la única. Pero como la generación de bienes y servicios no puede depender únicamente de la iniciativa privada, es imprescindible fortalecer la capacidad financiera, técnica y administrativa del Estado a fin de gobernar alianzas de complementariedad.

Por lo tanto, se hace necesaria una ley que regule la participación de la iniciativa privada en la generación de nueva infraestructura y servicios públicos poniendo el acento en el interés social y en el fortalecimiento del Estado, que resguarde la soberanía nacional y la identidad cultural, que proteja los intereses del usuario y los derechos laborales y que, en fin, se asiente en principios democráticos de consulta y participación.

Con esta propuesta se pretende establecer reglas claras, precisas, coherentes y suficientemente amplias que

permitan incorporar al capital privado en el desarrollo de alianzas para la creación de nuevos bienes y servicios públicos, el mejor empleo para el país de sus recursos naturales y el mejoramiento de los servicios existentes. Es decir, partir de una base legal y normativa de tal naturaleza que garantice claridad y equidad de trato al socio privado como forma de establecer relaciones de buena fe. Al mismo tiempo, dejar los menores resquicios posibles a la corrupción, al tráfico de influencias y privilegios, mediante el establecimiento de normativos cuyo incumplimiento exponga al reclamo de responsabilidades administrativas.

La alianza público-privada es entendida como un ámbito económico donde se concilian finalidades e intereses dispares entre asociados de desigual rango político, que aportan diversas especies, comparten riesgos y persiguen beneficios equitativos para ambos. Aquí se plantea una ley marco que regule las condiciones básicas que la Administración ofrecerá al inversionista privado interesado en

participar en la construcción de obras de uso público, la creación o mejoramiento de servicios y la prospección y explotación de recursos naturales.

Con el término de concesión se hace referencia a una diversidad de formas contractuales que permiten entablar alianzas con socios privados, nacionales o extranjeros, para la inversión de montos de capital determinados y tomados en calidad de préstamo por el Estado bajo ciertas formas y plazos de amortización, tasas de interés y renta, destinados a la generación de nuevos o mejores servicios públicos bajo ciertas modalidades de operación.

2. Principios que deben regir la alianza público-privada para la promoción de bienes y servicios

La ley debe identificar con precisión los bienes y servicios concesionables y cuáles quedan reservados para el Estado en exclusividad (educación, salud, agua etc). Sobre esta base las iniciativas de

concesionamiento deben responder a una **planificación de bienes y servicios que son necesarios y su grado de prioridad**. La sociedad debe conocer con suficiente tiempo cuáles son las intenciones políticas al respecto y ser parte de las campañas electorales de los equipos partidarios que pretenden asumir el gobierno.

Los objetivos de la obtención del mayor control y el mayor beneficio para el país son asegurados sólo si hay participación del Estado en la gestión y operación de los servicios concesionados. Las modalidades de concesionamiento deben contener formas co-participativas de gestión mixta público-privada. Los bienes y servicios concesionables deben ser categorizados de acuerdo a la forma de gestión y operación a ser licitada. Es decir que para cada una de ellas (se proponen cuatro) sean emitidas leyes específicas que consideren como licitantes a empresas públicas de propósito especial. **La explotación de recursos naturales, en particular hidrocarburos y agua, deben**

ser parte de una misma categoría especial donde el Estado asuma poder decisorio principal.

El Congreso como representante de la diversidad de opiniones de la sociedad y órgano de balance político ante el Ejecutivo debe ser depositario de las decisiones sustantivas y garante de transparencia. Debe por lo tanto, aprobar la continuación de las iniciativas en curso presentadas por el Ejecutivo y dar su aprobación final. Pero, además, corresponde al Congreso aprobar la afectación de los bienes del dominio común, las partidas presupuestarias que correspondan como aportes del Estado a la sociedad y los privilegios fiscales ofrecidos a la parte privada.

Ente asesor. A fin de que el Congreso pueda discernir fundadamente sus resoluciones debe contar con un ente asesor dedicado al análisis de las iniciativas de concesión, que regule la modalidad contractual a ser licitada, que supervise las condiciones a establecer en los contratos, actúe como órgano de referencia al momento de ar-

bitrar demandas administrativas y que concentre toda la información que se vaya produciendo durante la gestión de los objetos concesionados

Consulta a la población. Antes de ponerse a licitación cualquier iniciativa que pueda afectar directamente a núcleos geográficos de población o a determinados sectores sociales, en especial pueblos indígenas en aspectos culturales o los derechos laborales de los trabajadores de una empresa pública, se deben establecer procedimientos obligatorios de consulta.

Bases de licitación. Constituyen el "programa contractual" y como tal deben contener el detalle más completo de la oferta. En su diseño deben plasmarse todos los principios que alientan la alianza público-privada y las modalidades operativas. Como base del contrato deben contener los derechos y deberes del concedente y el concesionario, los derechos de los usuarios y trabajadores involucrados, la calidad y condiciones de los

servicios que serán prestados, los procedimientos de adecuación y resolución de divergencias entre las partes asociadas. De especial significación es el diseño de la ecuación económico financiera que regirá la alianza, en función de la cual se definirán la duración del contrato y los procedimientos de actualización tarifaria a los usuarios.

Selección de socios. El contrato de concesión es un acuerdo personal e intransferible entre un determinado postulante y el Estado. Las características de idoneidad, capacidad, solvencia y honorabilidad exigibles para asumir una función pública son bases fundamentales para el inicio de una alianza que pretenda ser exitosa. A este fin contribuyen las bases de licitación suficientemente elaboradas y la existencia de un marco jurídico preciso y coherente. Sin embargo, se debe partir de la base de que en todas las etapas de la ejecución u operación habrán de producirse imprevistos. En definitiva, lo que se trata es de minimizar las causales de renegociación.

Marco jurídico. La relación entre el Estado y el asociado privado debe mantenerse dentro de un marco jerárquico que garantice **la preeminencia del Estado como representante del pueblo ante los intereses particulares.** Por lo tanto, es de capital importancia que el desarrollo de esa relación se mantenga y sea regulado por las normas del derecho administrativo.

El tema no se reduce al reclamo de regalías o al pago de impuestos por parte del concesionario privado sino que de crear un marco adecuado para la participación y el ejercicio de los controles del Estado en la generación de beneficios financieros, al tiempo que se garantizan los derechos de la población. Ese marco depende de las bases que sean licitadas y del contenido del contrato resultante y, en este sentido, es de capital importancia la inclusión de controles parlamentarios y el establecimiento de normas cuya inobservancia debe dar lugar a responsabilidades administrativas. Adicionalmente, se plantea la necesidad de que sea emitida una especie de ley orgánica o general de procedimientos

administrativos aplicables a toda la Administración pública pero, en particular, a esta nueva esfera de relacionamiento público-privado.

Preservación de la soberanía. La inminente entrada en vigencia del tratado de comercio con los EEUU (CAFTA) coincidiendo con la premura demostrada por este gobierno en la aprobación de una ley general de concesiones pone sobre la mesa las preocupaciones sobre la soberanía nacional y los recuerdos sobre los nefastos efectos que en el curso de la historia produjeron las actividades comerciales transnacionales, incluidas las condiciones para el enfrentamiento armado interno. Es imperioso, por lo tanto, no sólo fortalecer las funciones normativas del Estado sino que crear un marco precautorio al arribo de inversionistas con ciertos Departamentos de Estado detrás. Y también para recuperar el derecho soberano a la planificación estratégica sobre la explotación de recursos naturales como, por ejemplo, el petróleo y ciertos minerales.

3. Líneas generales de una propuesta de Ley Marco

- **Identificación precisa de los bienes y servicios** que pueden ser objeto de concesión y cuáles el Estado se reserva en exclusividad. **Entre éstos se clasifican la provisión de agua potable, los servicios de salud y educación, la provisión de documentos públicos personales de uso obligatorio o exigibles y la administración de bienes del dominio cultural.**
- **Los objetos concesionables se clasifican en 4 categorías:** servicios resultantes de nuevas obras de infraestructura, nuevos servicios, servicios preexistentes y exploración y/o explotación de recursos naturales. Los contratos de infraestructura vial deben contener, además de la obra principal, la construcción de obra alternativa para la locomoción local, no sujetas a cobro de peaje.
- **Procedencia.** Las iniciativas de concesión pueden originarse sólo en los organismos

del gobierno central. No son admitidas iniciativas privadas. Cuando se considere viable y conveniente al interés fiscal, el llamado a licitación será producido y conducido por empresas de propósito especial creadas al sólo efecto.

- **Modalidades de concesión.**

Se clasifican en 3 categorías: **concesión simple, concesión mixta (incluye aportes del Estado) y concesión administrativa (donde el Estado es el usuario directo o indirecto)** La exploración y explotación de recursos naturales, en particular agua e hidrocarburos, quedan comprendidos en la categoría de **concesiones administrativas operadas por empresas públicas de propósito especial en cuyo estatuto de constitución se estipule que por lo menos el 51% del paquete accionario es de propiedad estatal.**

- **Ámbito jurídico.** Las diferentes formas de complementación público privada se registrarán por las disposiciones de la Ley Marco y las leyes específicas que existan o puedan ser emitidas en

relación a cada objeto de concesión, a las que se dará preeminencia. En casos no contemplados por la presente legislación en la materia serán aplicables en primer lugar las normas del derecho administrativo y luego las del derecho civil común.

- **Aportes estatales e incentivos a la inversión privada.**

Sea bajo la forma de asociaciones de derecho público o del simple concesionamiento, el Estado puede aportar:

- Partidas financieras en efectivo o el valor de bienes inmuebles (terrenos, obras e instalaciones) o conceder la explotación, conservación y mantenimiento de obras contiguas y tramos de obra ya construidos.
- Incentivos fiscales, en forma de exenciones sobre la renta gravable, proporcionales al porcentaje de la inversión privada sobre el monto total, o de exoneraciones del ISR sobre los capitales tomados en préstamo y sobre las obligaciones tomadas por el concesionario para el financiamiento de la inversión, por ejemplo.

- **Ruta de planificación y aprobación.**

- Las dependencias del Ejecutivo llevarán a cabo estudios de factibilidad que, una vez aprobados por su autoridad superior, pasarán a consideración del Consejo de Ministros.
- El llamado a licitación debe ser aprobado por el Congreso, quien evaluará el proyecto, identificará las fuentes de financiamiento y aprobará las formas de co-participación que le sean propuestas, incluyendo la constitución de empresas de propósito especial, o realizará las modificaciones que considere convenientes.
- Cuando corresponda, se llevarán a cabo procesos de consulta a sectores sociales o moradores que puedan ser potencialmente afectados.
- La decisión final es potestad del Congreso, quien deberá resolver en la etapa previa a la de perfeccionamiento del contrato.

- **Control y supervisión: Comité de Concesiones.** Se crea con carácter de órgano

asesor del Congreso un Comité que tendrá por misión la realización de evaluaciones e informes de factibilidad y modalidad de las concesiones propuestas.

- **El pliego de licitación.** Contendrá las condiciones específicas de la modalidad de concesión más las específicas de cada proyecto particular. Las primeras constituyen cláusulas de salvaguardia que, ya experimentadas, ponen a la Administración a salvo de sorpresas desfavorables que le permiten evitar la heterogeneidad de obligaciones que surgirían si cada administración pudiera acordar contenidos contractuales absolutamente diversos.

El pliego de condiciones actúa como un elemento de seguridad jurídica, que permite conocer las formas y términos en que se llevará adelante la contratación. *Es un documento con los caracteres y formalidades de: generalidad, obligatoriedad, orden público* (una vez hecha pública la convocatoria de la licitación, no puede alterarse o modificarse, salvo que se deje sin efecto la con-

vocatoria realizada) y **publicidad**. En general debe señalar:

- a) Una descripción general y objetivos del proyecto;
- b) Condiciones para la presentación de la oferta económica;
- c) Aportes y garantías ofrecidos por el Estado, si los hubiere;
- d) Grado de riesgo que asume el participante durante la construcción de la obra o prestación del servicio y los que el Estado está dispuesto a asumir;
- e) Condiciones y estándares de construcción, de servicio y de devolución de las obras al término de la concesión;
- f) Fórmulas e índices a ser utilizados para la fijación o determinación de tarifas, precios y demás modos de retribución del concesionario;
- g) Índices a ser utilizados para la determinación de la tasa interna de retorno del inversionista;
- h) La forma y el plazo en que el concesionario podrá solicitar la revisión del sistema tarifario, de su fórmula de reajuste o del plazo de la concesión, por causas sobrevinientes que así lo justifiquen;
- i) Criterios y métodos para la evaluación de los componentes técnicos y financieros de las propuestas;
- j) Origen de los fondos para ejecutar los trabajos y el importe autorizado para el primer ejercicio, en el caso de proyectos cuya ejecución demande de aportes públicos;
- k) Garantías a ser constituidas, incluida la de seriedad de la propuesta, indicando su naturaleza, cuantía y los plazos en que deben constituirse;
- l) Los derechos que corresponden a los usuarios del servicio;
- m) Plazos para consultas y aclaratorias sobre el pliego de condiciones;
- n) Antecedentes que deben entregar los licitantes en las ofertas técnica y económica;

- o) Forma, fecha, hora y lugar de la presentación de las ofertas y formalidades del acto de apertura;
 - p) Multas y demás sanciones establecidas;
 - q) Causales de suspensión y extinción de la concesión;
 - r) Forma de calcular la indemnización del concesionario en caso de rescate anticipado;
 - s) Plazo para el otorgamiento y firma del contrato.
- **La duración de la concesión** estará determinada por su categoría y modalidad de ejecución y los criterios derivados de la ecuación económico-financiera en cuanto a tasa de retorno de la inversión y el derecho a la obtención de ganancias razonables por el concesionario. En todo caso, se pone el tope de 25 años como límite máximo de duración, prorrogable o no según las condiciones cómo haya sido pactada la asociación.
 - **Regulación tarifaria.** Se rige por las condiciones y procedimientos estipulados en las bases de licitación y acordados en el contrato, sólo modificables de mutuo acuerdo por causas sobrevinientes no previstas. El reglamento de la ley especificará los procedimientos aplicables en este último caso.
 - **Selección de postulantes.** Se aplicará un sistema de puntaje estricto, anunciado en las bases de licitación, que premie las propuestas con mejor estructura tarifaria y menores valores presentes, el menor plazo de duración, los menores costos y mayores beneficios fiscales, las ventajas y desventajas del plan de financiamiento propuesto y su adecuación para atender los costos de construcción, operativos y de mantenimiento del proyecto, las garantías de respeto a los derechos y conquistas laborales y menores exigencias para la resolución de controversias. En particular se premiará a las propuestas que hagan renuncia expresa de los recursos enunciados en el capítulo 11 del CAFTA.
 - **Garantías y sanciones.** Se fijarán garantías con montos proporcionales a los compro-

misos asegurados en cada etapa, forma y oportunidad de constitución y procedimientos administrativos de ejecución expedita, a salvo de las dilaciones del derecho civil.

• **Inhabilitaciones.** Estarán inhabilitados para concursar:

- Las personas jurídicas cuyos accionistas, socios o administradores tengan con el Presidente de la República, con alguno de los ministros en funciones o con algún directivo o representante del ente concedente, parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, o sean cónyuges de alguno de ellos.
- Las personas jurídicas cuyos accionistas, socios o administradores sean dirigentes de organizaciones y partidos políticos, mientras se encuentren en el ejercicio de tales funciones.
- Las personas jurídicas cuyos administradores hubieren sido condenados por la comisión de delitos contra la propiedad, la fe pública o el fisco, en el país o en el extranjero.
- Aquellas personas que habiendo sido titulares de una concesión, hubieren dado lugar a su extinción por incumplimiento del contrato.
- Aquellas personas jurídicas cuyos accionistas, socios o administradores hubieren sido condenados en procesos de resolución o de cumplimiento de contrato.
- Los declarados en quiebra culpable o fraudulenta.

• **Derechos de la autoridad concedente.** Son derechos de la autoridad concedente:

- Exigir toda la información necesaria para supervisar la ejecución de obras o la prestación de servicios, a cuyos efectos será nombrado un Inspector Autorizado.
- La interpretación unilateral de los términos contractuales en caso de desinteligencias en los términos contractuales
- La introducción de modificaciones en el contrato por razones de interés público, en cuyo caso podrá manejar recursos contractuales como la duración, las remuneraciones provenientes del so-

cio público, la estructura tarifaria, haciendo uso de uno o varios a la vez.

- La aplicación de medidas para la adecuación de las obras y servicios concesionados.
 - La concreción de contratos complementarios.
 - La aplicación de sanciones al concesionario que pueden ir desde la multa precautoria o disuasiva hasta la suspensión temporal o la extinción de la concesión, por faltas previstas en el contrato.
 - La reivindicación de bienes y servicios. Sin que constituya sanción, el Estado puede proceder, por razones de interés público, al rescate anticipado de la concesión y en el contrato estarán previstos los criterios e índices de indemnización.
- **Responsabilidades del concedente.** Es responsabilidad de la autoridad concedente velar por el cumplimiento de los plazos y los términos de calidad, continuidad y accesibilidad de los bienes y servicios contratados e imponer las adecuaciones que sean nece-

sarias para la satisfacción de los usuarios y la protección de los trabajadores involucrados. Estas responsabilidades podrán ser reclamadas por usuarios y trabajadores por la vía jerárquica o la judicial de lo Contencioso Administrativo y, cuando corresponda, por las del fuero común. Es también de su responsabilidad velar porque no se configuren y corregir situaciones de posición privilegiada en el mercado, condiciones de monopolio o la generación de ganancias excesivas.

- **Derechos del concesionario.** Son derechos del concesionario:
 - Exigir la conservación de la ecuación económico-financiera establecida en el contrato y exigir, si fuere el caso, las compensaciones a que hubiere lugar (revisión del régimen tarifario, remuneraciones o plazo del contrato)
 - Solicitar la revisión del régimen económico y plazo de ejecución por causas sobrevinientes no previstas y ajenas a la ecuación económico-financiera establecida.

- Emitir acciones, obligaciones y contraer deudas destinadas al financiamiento de la inversión, cuando el pliego de condiciones o el contrato lo autoricen.
- Previa autorización del concedente, podrá constituir prenda sobre ingresos futuros o pagos ofrecidos por el Estado, a efectos de garantizar obligaciones contraídas para el financiamiento de la inversión. La constitución de prendas sobre los bienes y productos futuros de la concesión con fines de financiamiento de la operación deben ser autorizadas por la autoridad concedente, por lo tanto, deben ser previstas las eventualidades que comporta la relación con otros socios financieros.
- **Cesión de derechos.** Por ser el contrato de concesión una figura que expresa una relación de buena fe y confianza entre los socios público y privado, éste es intransferible total o parcialmente. Las causales de fuerza mayor estarán previstas en su texto.
- **Deberes del concesionario.** Es deber del concesionario facilitar las auditorías e inspecciones dispuestas por la autoridad concedente y acatar sus directrices, órdenes y resoluciones emitidas en el ámbito de sus atribuciones. Son de absoluta responsabilidad del concesionario los daños a terceros provocados con motivo de la ejecución del contrato.
- **Expropiaciones y servidumbres.** El pliego de licitación debe contener la forma y los plazos con que el Estado ejercerá sus facultades expropiatorias y proceda a la compra de los terrenos y bienes necesarios para la ejecución del contrato.
- **Resolución de controversias.** Las controversias surgidas en la etapa de ejecución que no puedan ser resueltas por medios de conciliación y/o transacción serán dirimidas en Salas de lo Contencioso Administrativo. Si se ha acordado en el contrato, las partes podrán someter sus diferencias a la decisión de un tribunal arbitral.
- **Reclamos y denuncias de usuarios y trabajadores.** Los usuarios de los servicios o los trabajadores involucrados en

ellos presentarán ante el concedente denuncias y reclamos contra resoluciones emanadas de aquél o por actuaciones del concesionario que afecten sus intereses. Si se trata de reclamos contra el concedente la vía jerárquica institucional será de primera elección y suplementaria la jurisdiccional de lo Contencioso Administrativo. Si se trata de reclamos contra el concesionario, el usuario o trabajador involucrado es libre de decidir si opta por la vía administrativa correspondiente o ejerce acciones judiciales de derecho civil.

- **Reversión de bienes.** El contrato deberá expresar las obras, instalaciones o bienes que por estar afectos a la obra o servicio serán revertidos al concedente, las condiciones de uso en que se deben encontrar, incluyendo el estado de los bienes cedidos en usufructo al concesionario. De igual forma se señalarán cuáles son los bienes no sujetos a reversión, los cuales por ser de uso o utilidad pública, regresa-

rán al concedente previo pago de su precio al concesionario (valuación administrativa).

- **Solución de controversias.** Las controversias surgidas en la etapa de ejecución y que no puedan ser resueltas por medio de conciliación y/o transacción, serán dirimidas en Salas de lo Contencioso Administrativo. Cuando el objeto de debate sean cuestiones de carácter técnico, las partes pueden someterlo al conocimiento de expertos designados directamente por ellas. También podrán someter sus diferencias a un tribunal arbitral cuya composición y competencia serán determinados de mutuo acuerdo, pero que en todo caso se ajustarán a las normas del derecho vigente en Guatemala.
- **Régimen intertemporal.** Los contratos celebrados con anterioridad se adecuarán, con arreglo a las condiciones y los plazos originalmente convenidos, se adecuarán a las disposiciones del nuevo régimen.

Anexo

LA PATRIA DEL CRIOLLO

Pocas dudas quedan sobre las principales causas de la pobreza y el subdesarrollo en Guatemala, éstas tienen sus raíces en la configuración de un Estado Oligárquico, clasista, excluyente, autoritario y racista; concentrador de la riqueza y del ingreso, preservado sobre bases económicas caducas y resabios feudales ligados al agro; con una estructura de tenencia de la tierra altamente concentrada y en la explotación extensiva de la fuerza de trabajo indígena y campesina como fuente de extracción y acumulación de excedente económico.

En la Formación Social guatemalteca la construcción de la superestructura jurídico-político-ideológica fue determinada por la forma de organización de su estructura económica, de esa cuenta el Estado históricamente no ha sido más que un mero instrumento de organización y represión al servicio de las clases que detentan el poder económico.

En la actualidad, asistimos al agotamiento del modelo primario agroexportador sin que se hayan creado las condiciones para un proceso de industrialización sostenido ni mucho menos la posibilidad de un mercado interno que sirviera de base para una inserción exitosa a nivel mundial. Como consecuencia de esta situación persisten los elevados niveles de pobreza, un alto grado de concentración de la tierra, altas tasas de desempleo, bajos salarios y una distribución del ingreso y la riqueza concentrada en una minoría. Reforzada por un Estado débil que reproduce la desigualdad en la medida en que no impulsa ningún mecanismo redistributivo: la tributación es baja e injusta, el gasto y la inversión social insuficientes, no existen políticas de acceso a tierra y de desarrollo rural, la cobertura educativa y de la seguridad social es limitada.

La salida de la *Oligarquía criolla guatemalteca* ante el agotamiento del modelo primario agroexportador no es la promoción de la reconversión del modelo, sino más bien el resguardo de sus intereses y su sobre vivencia en un contexto globalizado. De esa cuenta y aprovechando el control del aparato de gobierno impulsan la explotación de los recursos naturales y el mantenimiento de una fuerza de trabajo barata, así como el reforzamiento de los privilegios a los agro exportadores y a la maquila (devoluciones del IVA, co-exportador y privilegios), productos "perdedores" en la dinámica del mercado internacional que mantiene una especialización regresiva y empobrecedora. La estrategia de la *Oligarquía* también incluye la entrega de los servicios y la infraestructura bajo la modalidad de la concesión (privatización) al capital transnacional en asociación con el capital nacional.

El Estado nuevamente es el medio para la defensa de los privilegios y el desarrollo de nuevos mecanismos para la acumulación y el reparto económico de la riqueza. Bajo una modalidad autoritaria y represiva, la idea es configurar un Estado promotor y garante de los intereses y privilegios de la inversión extranjera. Esta estrategia, le permite al capital tradicional Oligárquico asegurar su inserción a la globalización ajustando sus mecanismos de acumulación y manteniendo su hegemonía en el ámbito nacional.

El TLC refuerza esa lógica al privilegiar a la inversión extranjera y restringir la potestad del Estado de regular y orientar la inversión en función del desarrollo nacional. Los criollos apuestan a que los bajos salarios, la débil institucionalidad y el recurrente incumplimiento de la legislación laboral y ambiental, se constituyan en un gancho de atracción de inversiones y ganancia de "competitividad". En este escenario los beneficios que genere el TLC tenderán a concentrarse en una minoría que cuenta con los recursos (materiales, administrativos, tecnológicos y financieros) y los privilegios que les otorga el Estado. Los mas afortunados serán aquellos que aprovechen el Estado para asociarse con inversionistas extranjeros, y / o apropiarse de los servicios e infraestructura nacional.

Los impactos negativos del TLC con EEUU: quiebra de pequeños, medianos productores agrícolas y campesinos de subsistencia (productores de granos básicos); liberalización, desregulación y delegación de los servicios públicos (privatización); reducción de salarios y de condiciones laborales; y amenaza a la producción de medicamentos genéricos (restringe el derechos a la salud) etc. tenderán a incrementarse en un contexto de ausencia de políticas y programas que atiendan el desarrollo nacional.

Guatemala sigue siendo la Patria del Criollo, la finca de la Oligarquía, la cual no solo concentra los medios de producción sino también la riqueza y controla las relaciones de poder político, las leyes y la ideología. El Estado esta modificando su estructura y funciones adaptándolas a las nuevas necesidades del desarrollo capitalista, ahora ya no solo representa los intereses de la Oligarquía Criolla sino también a las grandes empresas corporativas transnacionales.

Se utiliza al Estado como instrumento de represión frente a la “amenaza” de los campesinos, los indígenas, la iglesia progresista y los sectores sociales, se criminaliza la protesta social y recurre al ejercicio de la violencia en aras del “orden social”. Se obliga a miles de campesinos a morir de hambre por falta de tierra para trabajar, cuando frente a ellos grandes latifundios permanecen improductivos, se persigue con la ley y se amenaza con la cárcel y muerte a quienes protestan por las injusticias.

La única oportunidad para la Patria es el aglutinamiento de todos los sectores nacionalistas, progresistas y democráticos en un solo polo contra el neoliberalismo. El COS hace un llamado a todos los grupos, organizaciones y sectores a constituir un proyecto político alternativo que impulse las reformas estructurales que el Estado requiere. Bajo el lema **OTRA GUATEMALA ES POSIBLE** refundemos el Estado y construyamos una II República fundada en la equitativa distribución de la riqueza, la justicia social, la nación pluricultural, multiétnica y multilingüe, la profundización de la democracia real y la equidad de género.

Nuestra agenda estratégica debe estar centrada en el fortalecimiento del Estado y en especial en su función de redistribución del ingreso y la riqueza. Defendamos y amplíemos el derecho a la seguridad social para los trabajadores del campo y del sector informal; equiparemos el salario mínimo a la canasta básica vital y garanticemos los derechos laborales; impulsemos la reforma tributaria y fiscal progresiva (fortalecer la tributación directa); fortalezcamos el gasto y la inversión en educación (cobertura universal hasta nivel básico y la reforma educativa) y salud pública (garanticemos el primer nivel de atención en salud y defendamos el acceso a los medicamentos); y amplíemos los mecanismo de acceso a tierra para los campesinos (reforma agraria).

Luchemos por la aprobación de la Ley de Catastro, el Código Agrario, la Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra y la Ley de Tierras Ociosas. Mantengamos la lucha por la justicia, el respeto de los derechos humanos, la reducción del Ejército y la reconversión militar y el fortalecimiento de la seguridad ciudadana. Liberemos al Estado de los poderes paralelos y las mafias.

Guatemala, febrero de 2005

**ORGANIZATE
LUCHA**

**NUESTRO
PAIS
NO SE
COMPRA
NI SE
VENDE**

**GUATEMALA
SE DEFIENDE**



Con el apoyo de:

