

INT-0241



# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

## PROGRAMA DE INVESTIGACIONES

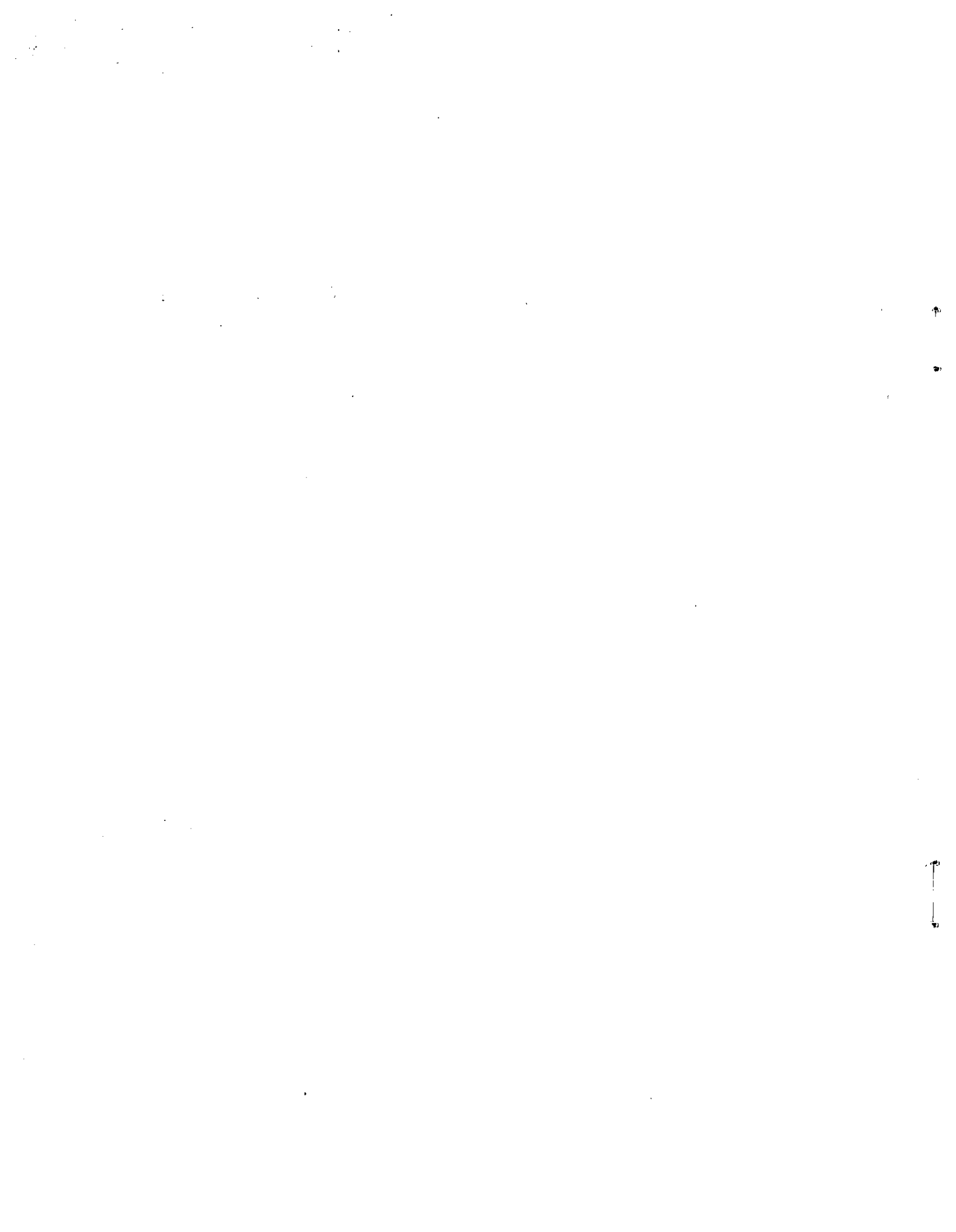
SITUACION Y PERSPECTIVAS DE LAS  
EMPRESAS PUBLICAS EN GUATEMALA

CARLOS E. GUTIERREZ LUNA \*



Guatemala, noviembre de 1980

\* Las opiniones contenidas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de aquellas instituciones a que está vinculado.



## INDICE

	Pág.
I. NOTA INTRODUCTORIA	1
II. PREAMBULO	1
III. DEFINICION Y CLASIFICACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN GUATEMALA	2
A. Definición de Empresa Pública	2
B. Clasificación de las Empresas Públicas en Guatemala	5
C. Un Ejemplo de Empresa Pública	9
IV. EL DESENVOLVIMIENTO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO EN GUATEMALA	13
A. Origen	13
B. Evaluación de las Empresas del Estado en Guatemala	14
C. El Marco Jurídico Institucional de las Empresas Públicas	21
D. La Ubicación de las Empresas Públicas en el Aparato Estatal Guatemalteco	24
V. LAS EMPRESAS PUBLICAS Y LOS SISTEMAS DE APOYO DEL GOBIERNO	27
A. Las Empresas Públicas y los Sistemas de Planificación-Presupuesto	27
B. Las Empresas Públicas y el Sistema de Contabilidad Estatal	29
C. Las Empresas del Estado y el Servicio Civil	29
D. La Banca Central y Estatal y las Empresas Públicas	31

E.	El Sistema de Compras y Suministros y las Empresas del Estado	32
F.	El Control y la Fiscalización de las Empresas Públicas	34
G.	La Racionalización Administrativa y las Empresas Estatales	35
VI.	LA AUTONOMIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN GUATEMALA	36
A.	Definición de Autonomía	37
B.	La Autonomía Real de las Empresas Públicas	37
C.	Planificación, Coordinación, Evaluación y Autonomía	41
VII.	EL DILEMA DE LA EFICIENCIA EMPRESA PRIVADA versus EMPRESA PUBLICA	42
VIII.	PERSPECTIVAS Y CONSIDERACIONES FINALES	49
A.	El Papel de las Empresas Públicas en el Desarrollo Nacional	49
B.	Conclusiones	52
	BIBLIOGRAFIA	

## I. NOTA INTRODUCTORIA

El presente documento, se ha preparado con el patrocinio del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y con el apoyo de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SGCNPE) y de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas.

La colaboración del Lic. Francisco Pinto, Coordinador del "Programa de Desarrollo Administrativo del Sector Público -PRODASP", de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, en la concepción y orientación del estudio, así como por haber facilitado al autor información indispensable, ha sido muy valiosa.

En todo caso ninguna responsabilidad cabe a las Instituciones y personas indicadas, por las ideas, hipótesis y conclusiones del trabajo, las cuales son de la exclusiva responsabilidad del autor.

Para aquellas personas interesadas en profundizar su conocimiento sobre la problemática de las empresas públicas y otros entes descentralizados del Estado en Guatemala, se sugiere la lectura de los documentos que aparecen en la bibliografía de este trabajo, numerados del 1 al 3.

## II. PREAMBULO

Este documento pretende presentar en forma muy resumida, la situación en que se desenvuelven las empresas del Estado en Guatemala en la actualidad y sus perspectivas a corto y mediano plazos.

Por ello, una vez identificados conforme la definición que aparece en el Capítulo III, primeramente se analiza su situación jurídica y

su inserción en el aparato estatal y para poder profundizar en sus características especiales, seguidamente se estudia su funcionamiento en relación con los diversos Sistemas de Apoyo del Gobierno Central y se elabora en base a experiencia y consultas, sobre los dilemas de autonomía y eficiencia, tocando de paso el marco ideológico que las ha originado y que sigue influenciando su desarrollo. Finalmente y a título especulativo se trata de visualizar el futuro desenvolvimiento de las mismas en función del desarrollo nacional y sus interacciones con la crisis energética, la inflación mundial y el desarrollo y transferencia de ciencia y tecnología, arribándose así a algunas conclusiones.

### III. DEFINICION Y CLASIFICACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN GUATEMALA

#### A. Definición de Empresa Pública.

Para poder delimitar el ámbito de la presente investigación, se analizaron innumerables definiciones del término "empresa pública"; oficialmente no existe una definición en el país. En un reciente documento de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SGCNPE), se indica: "En Guatemala, oficialmente no existe el concepto Empresas Públicas. En algunas oportunidades se ha intentado aplicar el término a las Entidades del Estado con funciones concretas de producción, comercialización transporte y algunos servicios públicos de carácter comercial (telecomunicaciones, por ejemplo), no ha tenido éxito porque, en la generalidad de los casos, las actividades productivas o de servicios están subordinadas a fines de mayor trascendencia dentro del desarrollo económico nacional. Legalmente las empresas-entidades

estatales, reciben la denominación entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, para referirse a las instituciones creadas por el Estado con el fin de cumplir una función o propósito específico en virtud de lo cual, las leyes orgánicas que las crean y regulan, determinan la discrecionalidad organizativa y funcional con que pueden operar. Las impresiones en la graduación de la autonomía han obligado al uso de la concepción genérica de entidades descentralizadas que viene a ser el equivalente más cercano a lo que se concibe como empresas públicas <sup>1/</sup>.

Esta asimilación de empresa pública a entidades descentralizadas es tan amplia que le da carácter empresarial incluso a algunos sistemas de apoyo del Gobierno y a otras entidades que prestan servicios de promoción económica y social, que ya representan funciones tradicionales de los Gobiernos modernos, como son la banca central, la seguridad social y la educación universitaria, entre otras.

Aún cuando la definición del término Empresa Pública presenta enormes complicaciones casi desde cualquier ángulo que se le analice y "el problema aparece como conceptualmente insoluble" <sup>2/</sup>, se tratará aquí de plantear una definición que a la luz de la situación guatemalteca y con las necesarias aclaraciones, pueda precisar más el concepto.

Con este enfoque, más operacional que conceptual se presenta

una definición adaptada de la que diera CEPAL en su Proyecto ---

1/ Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica. "NOTAS Sobre Planificación Económica y las Empresas Públicas en Guatemala". PRODASP-D-80-81, Guatemala, Febrero 1980.

2/ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. "Las Empresas Estatales en América Latina". Caracas, Venezuela. 1979.

sobre Empresas Públicas <sup>3/</sup> y que incorpora dentro del sector de empresas del Estado a: todos aquellos entes productores y/o comercializadores de bienes y servicios en los que el sector público detenta la propiedad total o mayoritaria, directa o indirectamente y - que desarrollen sus actividades con un enfoque "empresarial", sin - que ello implique necesariamente la búsqueda de utilidades, sino - que lo decisivo sería una administración que no esté orientada por fines puramente sociales y que, en la mayoría de los casos, dicha administración o gestión sea alternativa de la que podría realizar una "empresa privada".

La definición se complementa, indicando que: no incluye aquellos servicios tradicionalmente fiscales como los correos y telégrafos, ni aquellos otros de creación más reciente como medios - de fomento y racionalización económica, como son la banca central los centros de capacitación y mejoramiento de la productividad y los centros de promoción de exportaciones, en tanto no realicen ventas en forma directa, o financien las mismas a través de algún fondo. Sin embargo, si incluye a instituciones que estando subordinadas directamente a entidades del Gobierno Central o descentralizado, deben funcionar como empresas privadas, tal el caso - de las "fincas nacionales" dependientes del Instituto Nacional de Transformación Agraria, entidad descentralizada del Gobierno. Se incluyen también aquellas empresas que funcionan como públicas, aún cuando el Estado no sea el propietario de la mayor parte o -

la totalidad de sus capitales, debido a que se encuentran interve  
<sup>3/</sup> CEPAL, "Proyecto sobre Empresas Públicas: Esquema Metodológico", ver  
 sión preliminar, S<sub>a</sub>ntiago, Chile, 1974.



-nidas, requisadas o que operan bajo arreglos que resulten de una administración mayormente gubernamental, como podría ser el caso de la intervención de una empresa totalmente privada de transportes, o el de una empresa industrial en que la entidad pública de financiamiento y promoción de ese sector (CORFINA) haya otorgado una parte sustancial de su capital en calidad de préstamo, participando también minoritariamente en el mismo, pero reservándose el derecho de participar en la administración durante el período incipiente de la empresa.

B. Clasificación de las Empresas Públicas Guatemaltecas.

La definición puede comprenderse mejor al indicarse las exclusiones de entes descentralizados que acarrea y que son las siguientes:

1. Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología Agrícola -ICTA-
2. Instituto Nacional de Transformación Agraria -INTA-
3. Instituto Nacional Forestal -INAFOR-
4. Instituto Guatemalteco de Turismo -INGUAT-
5. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica -SGCNPE-
6. Centro Nacional de Promoción de las Exportaciones -GUATEXPRO-
7. Consejo Nacional para la Protección de Antigua Guatemala  
-COPANTIGUA-
8. Gremial Nacional de Trigueros
9. Oficina Reguladora de la Importación del Trigo -ORIT-
10. Banco de Guatemala -Banco Central-

11. Fondo de Regulación de Valores -FRV-
12. Superintendencia de Bancos (ente fiscalizador del sistema bancario y de seguros)
13. Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala -CDAG-
14. Instituto de Previsión Militar -IPM-
15. Instituto de Recreación de los Trabajadores de Guatemala  
-IRTRA-
16. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-
17. Cuerpo Voluntario de Bomberos -CVB-
18. Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo -INAD-
19. Instituto Técnico de Capacitación y Productividad -INTECAP-
20. Universidad de San Carlos de Guatemala -USAC-

Sin perjuicio de que más adelante se indica como se ubican las empresas públicas en el aparato estatal guatemalteco, seguidamente las listamos para que con mayor claridad se comprenda la definición ya señalada:

Lista Clasificada de las Empresas Públicas de Guatemala:

a) De Fomento y Promoción Económica:

1. Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo de El Petén (FYDEP)  
- (Empresa de desarrollo regional);
2. Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA);
3. Instituto de Fomento Municipal (INFOM);
4. Zona Libre de Industria y Comercio Santo Tomás de Castilla  
(ZOLIC);
5. Comité Permanente de Exposiciones (COPEREX).

b) De Producción y Comercialización:

1. Empresa de Productos Lácteos de Asunción Mita (PROLAC);
2. Fincas Nacionales (dependientes del INTEA).

c) De Servicios, Transporte, Comunicaciones y Energía:

1. Empresa Guatemalteca de Aviación (AVIATECA);
2. Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL);
3. Empresa Portuaria Nacional de Champerico (EPNACH);
4. Empresa Portuaria Nacional Santo Tomás de Castilla;
5. Empresa de Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA);
6. Instituto Nacional de Electrificación (INDE);
7. Flota Mercante Centroamericana (FLOMERCA)-(empresa mixta);
8. Empresa Eléctrica de Guatemala (empresa mixta).

d) Entidades Financieras:

1. Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA);
2. Banco Nacional de la Vivienda (BANVI);
3. Corporación Financiera Nacional (CORFINA);
4. Crédito Hipotecario Nacional (CHN);
5. Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA).

Como el ejemplo más difícil de clasificación, analizaremos el caso del Centro Nacional de Promoción de Exportaciones (GUATEXPRO).

Por una parte, es totalmente estatal, pero en la prestación de sus servicios no entra de ninguna manera la búsqueda de utilidades, sino más bien, apoya a esa búsqueda por parte de empresas privadas y aún cuando desarrollaba sus actividades con un enfoque relativamente empresarial, éstas no son alternativas a las que podría

realizar una empresa privada; ello porque sus actividades son de búsqueda, apertura y promoción de nuevos mercados a título gratuito para empresas privadas a las cuales asesora y apoya en sus gestiones. Sin embargo, si a estas funciones se agrega el financiamiento o el seguro de exportaciones, o las ventas directas, lo trasladaríamos a la categoría de Empresa Pública, pues entonces ya no estaría orientado a fines de apoyo, sino que eventualmente podría convenir a esos mismos fines, la búsqueda de un margen limitado de utilidades y por consiguiente su administración se acercaría más a un enfoque "empresarial".

La definición dada, por supuesto no permite hacer una clara división entre Empresa Pública y otros servicios del Estado, pero ello no lo permite tampoco ninguna otra definición y para el caso guatemalteco pareciera aplicable. Se debe destacar que es importante en su aplicación, tener en cuenta que no deben incluirse los sistemas de apoyo administrativo, ni los servicios de apoyo que se van haciendo, con el paso del tiempo, funciones de rutina del Estado moderno, aún cuando un enfoque empresarial en su administración sea conveniente al eficiente cumplimiento de sus funciones y en la práctica, esto ocurra con mayor o menor grado.

Asimismo, conviene indicar que con la excepción del Crédito Hipotecario Nacional, banco comercial que opera como cualquier otro banco privado y la Empresa Eléctrica de Guatemala, empresa mixta en donde la influencia del sector privado en su Junta Directiva ha hecho de la búsqueda de utilidades su fin primordial, todas las otras empresas públicas guatemaltecas, aún cuando operan con -

una administración de tipo empresarial, no tienen como objetivo - único el mantenerse solventes financieramente a través de la búsqueda de utilidades, sino que su fin primordial es prestar un servicio, o desarrollar una región o una actividad nueva, que los sectores no gubernamentales no están dispuestos a realizar, ya sea porque el riesgo es muy elevado, porque no cuentan con la tecnología adecuada, ni los medios para captarla, o porque, la inversión es cuantiosa y las utilidades esperadas muy bajas en relación con otras opciones de inversión. O sea, que en Guatemala el desenvolvimiento de las empresas públicas y otras entidades descentralizadas, ha tenido su origen en el concepto de que un Estado Desarrollista no puede dedicarse únicamente a mantener la ley y el orden, sino que debe promover el desarrollo socio-económico del país por todos los medios a su alcance y por ello, se ha organizado con un enfoque empresarial en casi todo su sector descentralizado, tratando de llevar los beneficios de un estilo de administración o gestión como el de la empresa privada, aún cuando los fines que persiga sean más de servicio o promoción, que de lucro.

#### C. Un Ejemplo de Empresa Pública.

Lo anteriormente expuesto puede ponerse de manifiesto con un ejemplo, la creación del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA). Esta institución se creó por Decreto del Congreso No. 101-70, que fue la ley básica para el establecimiento de la organización institucional del "Sector Público Agrícola", que inició sus actividades en 1971. La principal causa de su creación fue el desaliento de los pequeños y medianos productores

de granos alimenticios básicos (maíz, frijol, arroz, y sorgo), que recibían un precio muy bajo por sus productos, incluso absorbiendo eventualmente pérdidas considerables, debido a los bajos precios - pagados por los intermediarios-transportistas que llegaban a com - prar a la propia parcela en la época de cosecha, cuando los gastos de la unidad productiva habían terminado con los exiguos ahorros - del agricultor, o éste se encontraba apremiado por pagar al banco o al prestamista los recursos que le habían adelantado para poder cultivar la finca ese año. Ello daba por resultado la pérdida - de interés de un alto número de agricultores y una producción que no satisfacía la demanda en los próximos años. La situación se complicaba aún más, por la falta de suficientes silos y bodegas, tanto privadas como públicas, por lo que una parte considerable - de las cosechas se echaba a perder por falta de adecuado almacena miento, esto mismo dificultaba al Gobierno la importación de gra nos para suplir los déficits de la oferta y tenía un impacto su mamente negativo en la alimentación y nutrición de la gran masa de la población cuya dieta básica es el maíz y el frijol.

O sea, que al mismo tiempo que se estaba afectando a la mayoría - de la población y a los productores, los intermediarios estaban - haciendo pingües ganancias por la falta de capacidad del Estado - para atender a la solución de esos problemas.

Conviene señalar, que por mucho tiempo existió la función es tabilizadora de precios en otra entidad del Gobierno, el Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), pero esta entidad contaba con una red tan pequeña de almacenamiento, que no tenía ningun impacto

en las relaciones de oferta y demanda y ante esa situación, la banca central muy pocas veces estuvo dispuesta a darle los adelantos para la compra de cosechas a los productores.

Ante esa situación, se decidió finalmente crear una institución especializada, cuya principal función es la de estabilizar los precios de los granos básicos a nivel de productor, permitiéndole obtener una ganancia razonable y a nivel de consumidor, manteniendo precios que no deterioren la dieta básica de la población o afecten negativamente el desenvolvimiento de la ganadería, la avicultura y otras actividades agro-industriales que utilizan los granos como materia prima. Para ello, aparte de dotar a la institución de autonomía, personería jurídica propia y capacidad para comprar, vender, transportar, almacenar y conservar productos agrícolas, se le autorizó a obtener su capital de trabajo con el Banco de Guatemala, en forma ilimitada y con el aval del Estado, a tasas de interés muy bajas y se construyó una red de silos y bodegas en todo el país, la cual se le dió en propiedad, lo cual le permitió intervenir en el mercado con resultados relativamente alentadores.

Vale la pena mencionar, que el ámbito ideológico de capitalismo liberal en que tuvo su origen, le permitió únicamente una participación marginal muy limitada en el mercado, la capacidad de almacenamiento del Instituto sólo llega a alrededor del ocho (8) por ciento del volumen de las cosechas anuales, cuando el mínimo recomendable es del diez (10) al veinte (20) por ciento --por ello -- tuvo muchos problemas en su inicio y volverá a tenerlos en el --

corto plazo si no se amplia su capacidad de almacenamiento.

La función primordial-estabilizadora de precios y otras adicionales como ente regulador del mercadeo y el abastecimiento agrícola, son funciones básicamente de tipo promocional y social; pero para poder cumplirlas, el INDECA debe comprar, vender, importar, exportar, transportar, almacenar y conservar productos del agro, actividades típicamente empresariales y por ello se le ha clasificado entre las empresas públicas. Este es el caso extremo, en donde objetivos de carácter socio-económico, se implantan con una administración o gestión claramente "empresarial" que requiere gran eficiencia y flexibilidad, características del sector comercial. Sin embargo, con las dos excepciones apuntadas anteriormente, todas las otras Empresas Públicas guatemaltecas, confrontan esta misma aparente incongruencia en grados menores y por ello, aquellos propulsores de ideologías económicas ultra-liberales, las atacan por considerarlas ineficientes porque no generan o generan muy pocas "utilidades", cuando su objetivo principal, como en el caso de INDECA, se ha logrado desde 1975, a pesar de que ha tenido "pérdidas" considerables. La falta de comprensión de ese objetivo ha llevado a algunos de sus críticos más acérrimos, a recomendar que la institución compre a los precios más bajos y venda a los más altos posibles, con lo cual se desvirtuarían sus fines, pero los balances contables no estarían en rojo tan a menudo.

Este ejemplo pone de relieve que la principal característica de una empresa pública, conforme a la definición dada, es la ----



realización de actividades más eficientemente con un enfoque empresarial para el logro de fines que no necesariamente incluyen la obtención de utilidades.

#### IV. EL DESENVOLVIMIENTO DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO EN GUATEMALA

##### A. Origen:

No existe ningún estudio de carácter histórico sobre el inicio y desarrollo de la gestión empresaria por parte del Estado en Guatemala.

De hecho existían desde la época colonial a través de los llamados "estancos" de tabaco, licores y de diversos productos de exportación, aún cuando funcionaban dentro del Gobierno Central.

Ya durante la época independiente y de 1821 hasta 1945, parece haber habido varias empresas del Estado, especialmente en el sector comunicaciones y transporte. Fue durante este segundo período, que se iniciaron en el país grandes explotaciones agrícolas de capital norteamericano, las cuales establecieron el servicio ferroviario de carga y pasajeros y construyeron un puerto en el Atlántico, los cuales han pasado a manos del Estado recientemente en calidad de Empresas Públicas.

Sin embargo, no fue sino hasta los períodos de 1945-54 y de 1966 a la fecha, que habiéndose cambiado la concepción excesivamente liberal del Estado por una un tanto desarrollista, que comenzaron a surgir diversas instituciones con características de empresas públicas.

En todo caso conviene destacar, que la concepción liberal del Es tado sigue teniendo una gran influencia y ha limitado la acción de ésta a aquellas actividades en las cuales los sectores no guber namentales, por diversas razones, no están dispuestos a interve nir. Asimismo, la influencia de grandes empresas multinaciona les ha significado su casi exclusiva explotación de los recursos naturales no renovables del país, sin que se hallan desarrollado empresas privadas nacionales ni del Estado en esta actividad, como ha sucedido en otros países latinoamericanos.

B. Evolución de las Empresas del Estado en Guatemala:

Fue hasta la Revolución de Octubre de 1944, que derribó una dictadura militar-liberal de catorce años, e incorporó a la Cons titución de 1945 conceptos desarrollistas más modernos, que se do tó al Estado de la capacidad de crear entes descentralizados, con diversos grados de autonomía, para poder cumplir mejor con sus fun ciones promotoras del desarrollo social y económico.

Así surgieron los regímenes de autonomía constitucional para los gobiernos municipales y la Universidad de San Carlos de Guate mala y se crearon, el Banco de Guatemala, el Instituto de Fomento de la Producción, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, - el Banco Nacional Agrario y otras entidades que por su administra ción o gestión de tipo empresarial, algunas de ellas, podrían con siderarse como empresas públicas.

Fue durante el período 1945-54 que se sentaron las bases del futuro desarrollo de la acción empresaria del Gobierno, pues aparte de que se dió la capacidad de crear entes autónomos para llevar a cabo sus funciones y objetivos, surgió también en ese período el ente encargado de la planificación y coordinación de los esfuerzos públicos para el desarrollo nacional, v.g., el Consejo Nacional de Planificación Económica y su órgano de apoyo técnico, la Secretaría General del mismo; y aún cuando en sus primeros años debido a haberse dedicado a labores de diagnóstico y preparación de planes muy generales de mediano plazo, no tuvieron una influencia muy decisiva en promover el establecimiento de empresas públicas, sin embargo, de 1970 en adelante, casi todas las que se han establecido ha sido sugeridas en los planes y requerido dictámenes de la Secretaría General.

Un elemento que conviene destacar es que el Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica o su representante, integra la mayor parte de las Juntas Directivas de los entes descentralizados del Estado, incluyendo las empresas públicas. De esta manera, se realiza la coordinación de actividades y cada vez en mayor grado la implementación de objetivos, políticas y metas de los Planes Nacionales de Desarrollo, haciendose la salvedad, que aún no existen Unidades Institucionales de Programación en todas las empresas del Estado y que recién se han iniciado esfuerzos para establecer el Subsistema de Proyectos dentro del Sistema Nacional de Planificación Nacional y que en este último sentido se ha avanzado muy poco a nivel de las empresas públicas.

Como elementos de apoyo en la etapa de ejecución de proyectos gubernamentales, que en términos de inversión real se llevan a cabo mayormente por las entidades descentralizadas del Estado, incluidas las empresas públicas, conviene mencionar la creación de la Unidad Coordinadora de Proyectos de la Presidencia de la República (-- UNICOP) en 1975, la cual asigna prioridades a la ejecución de proyectos del Gobierno y coordina la asignación de recursos de cual - quier tipo por parte de las entidades participantes en un proyecto específico, dando seguimiento a la ejecución y tratando de solucionar problemas que surjan en la realización de los proyectos, utilizando el respaldo de la Presidencia en esos sentidos. Asimismo, el más reciente advenimiento, cual es el establecimiento de Unidades Ejecutoras de Proyectos, (aquellos de gran magnitud), dependiendo de alguna entidad del Gobierno central o descentralizado, pero con un alto grado de independencia funcional, tal el caso de la Unidad Ejecutora del Puerto del Pacífico, dependiente del Ministerio de Finanzas Públicas, o las varias unidades ejecutoras de proyectos dependientes del Instituto Nacional de Electrificación (INDE).

Conforme el país fue incorporando nuevas áreas a su economía y el Gobierno fue presionado para prestar nuevos servicios, especialmente de apoyo al desarrollo agrícola, industrial y comercial se adoptaron planes y proyectos para el desarrollo de los sectores prioritarios o áreas críticas, surgiendo así más instituciones descentralizadas y empresas públicas.

A principios de los años 60, surgió la primera empresa pública de capital mixto gubernamental privado, la "Flota Mercante Gran Centroamericana", organizada como una Sociedad Anónima, en que el Estado es el poseedor del 99 por ciento de las acciones. Este es un acontecimiento importante, pues abre una opción interesante de organización de la actividad empresarial del Gobierno.

Un nuevo auge se inició en 1966 y culminó en 1971 cuando se estableció el "Sector Público Agrícola" que aparte de definir la función coordinadora del Ministerio de Agricultura, estableció - cuatro instituciones especializadas descentralizadas, dos de las cuales pueden considerarse empresas públicas conforme a nuestra definición.

Con posterioridad se han creado otras más, que también tienen esas características.

Como podrá observarse, ha habido altibajos en el desenvolvimiento de las empresas estatales y en ciertos períodos algunas - han estado a punto de desaparecer o ser transferidas al sector - privado -en la actualidad hay un movimiento tendiente a trasladar a manos privadas la Empresa Guatemalteca de Aviación (AVIATECA).

Estos cambios, son el resultado de una mayor o menor hegemonía en el Gobierno, entre grupos políticos muy liberales y otros más bien desarrollistas.

A efecto de que se tenga una idea general de la importancia relativa de las empresas públicas dentro del Gobierno de Guatemala,

en ausencia de otros indicadores que podrían precisar más esa importancia dentro del Gobierno y el total de la economía, como podría ser la inversión real, el ingreso de sus laborantes, las ventas de servicios y bienes, sus gastos de operación, etc., en base a información del Primer Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos, efectuado en 1977, se analizan algunos elementos - de la variable empleo.

Como podrá observarse en los Cuadros 1 y 2 en las páginas siguientes, el monto total de empleo generado por el Gobierno era - del orden de 109,439 plazas, de las cuales el Gobierno Central - aportaba 77,786, equivalentes al 71.1 por ciento y las entidades descentralizadas 31,653 plazas, equivalentes al 28.9 por ciento.

Aunque no se tiene el dato exacto de las plazas que generan todas las empresas públicas dentro del sector descentralizado, si tomamos en cuenta que aquellas listadas individualmente, sumadas dan un total de 18,159 plazas, o sea el 57.4 por ciento del subtotal de entidades descentralizadas y que dentro del rubro "otras - entidades descentralizadas" que asciende a 13,494 plazas se encuentra el empleo generado por otras 12 empresas públicas, el número de plazas generadas por las empresas públicas dentro del total - debe ser superior al 70.0 por ciento del empleo generado dentro - del subsector descentralizado del Gobierno. Si suponemos que fuera solamente del 70.0 por ciento, las empresas del Estado habrían generado un total de 22,157 plazas, lo cual equivale al 20.2 por ciento del total del Gobierno y al 28.5 por ciento del total de - plazas generadas por el Gobierno Central.

GOBIERNO DE GUATEMALA

Número de Trabajadores por tipo de Relación de Trabajo,  
según Institución en la que prestan sus Servicios.  
1977

<u>Instituciones</u>	<u>Nombramiento</u>	<u>Contrato</u>	<u>Plenillo</u>	<u>Total</u>
<b>TOTAL:</b>	<b>70 084</b>	<b>6 767</b>	<b>32 588</b>	<b>109 639</b>
<b>Sub-total</b>				
<b>Gobierno Central</b>	<b>55 450</b>	<b>3 410</b>	<b>18 926</b>	<b>77 786</b>
-Organismo Legislativo	96	-	27	123
-Organismo Judicial	1 447	78	263	1 788
-Organismo Ejecutivo	52 986	3 273	18 587	74 846
-Presidencia de la República	2 144	72	272	2 488
-M. de Relacio nes Exteriores	307	6	94	407
-M. de Goberna ción	9 232	1	530	9 763
-M. de Finanzas Públicas	3 174	360	112	3 646
-M. de Educa ción	21 913	491	562	22 966
-M. de Salud Pública y A.S.	9 736	673	929	11 338
-M. de Trabajo y P.S.	351	29	123	503
-M. de Economía	548	127	10	685
-M. de Agricul tura	829	784	1 960	3 553
-M. de Comunica ciones y O.P.	4 652	730	14 015	19 497
-Otras Depend encias	921	59	49	1 029
-Ministerio Público	122	-	-	122
-Registro Electoral	322	35	-	357
-Controloría de Cuentas	477	24	49	550
<b>Sector ENT. DES CENTRALIZADAS</b>				
<b>Subtotal Ent. Decentralizadas</b>	<b>14 634</b>	<b>3 357</b>	<b>13 653</b>	<b>31 653</b>
-BANDESA	797	68	3	868
-BANVI	544	55	152	751
-C.H.N.	449	93	-	542
-AVIATECA	417	117	21	555
-GUATEL	1 217	1 072	687	2 976
-FYDEP	209	69	926	1 204
-EMP. PORT. NAC. CHAMPERICO	62	-	592	654
-EMP. NAC. STO. TOMAS DE C.	293	25	1 269	1 587
-FEGUA	683	71	1 727	2 481
-INFCM	157	72	6	235
-INDECA	418	67	232	717
-INDE	1 496	606	3 407	5 589
-Otras ENT. DES CENTRALIZADAS	7 892	962	4 640	13 494

FUENTE: Primer Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos,  
febrero, 1977

## GOBIERNO DE GUATEMALA

Número de Trabajadores por Carrera Ocupacional, Según Institución en la que prestan sus Servicios 1977							
Instituciones	Operativa	Oficina	Técnica	Profesional	Administrativa	Ejecutiva	TOTAL
<b>TOTAL</b>	<b>55 105</b>	<b>14 104</b>	<b>28 959</b>	<b>2 815</b>	<b>7 130</b>	<b>326</b>	<b>109 439</b>
-Subtotal Gobierno Central	37 133	9 517	23 239	1 658	6 036	203	77 786
-Organismo Legislativo	61	45	11	1	5	-	123
-Organismo Judicial	412	379	232	122	94	49	1 788
-Organismo Ejecutivo	36 609	8 088	22 578	1 505	5 915	151	74 846
-Presidencia de la República	1 384	282	569	102	116	35	2 488
-M. de Relaciones Exteriores	124	93	38	9	135	8	407
-M. de Gobernación	7 235	948	1 194	62	286	38	9 763
-M. de Finanzas Públicas	669	2 073	703	46	143	12	3 646
-M. de Educación	3 494	746	13 925	32	4 761	8	22 966
-M. de Salud Pública y A. S.	6 742	900	2 413	1 016	178	9	11 938
-M. de Trabajo y P.S.	185	138	133	11	27	9	503
-M. de Economía	91	241	288	27	30	8	685
-M. de Agricultura	1 922	454	995	75	100	7	3 553
-M. de Comunicaciones y O.P.	14 763	2 133	2 320	125	139	17	19 497
-Otras Dependencias	51	505	418	30	22	3	1 029
-Ministerio Público	8	50	28	24	11	1	122
-Registro Electoral	4	309	39	1	3	1	357
-Contraloría de Cuentas	39	146	351	5	8	1	550
Sector ENT, DES CENTRALIZADAS							
Subtotal Ent. Descentralizadas	18 970	4 580	5 726	1 145	1 099	130	31 653
-BANDESA	146	317	290	22	79	14	868
-BANVI	288	187	179	41	47	9	751
-C.H.N.	104	269	98	16	53	2	542
-AVIATECA	173	145	164	22	45	6	555
-GUATEL	1 377	365	1 075	40	105	14	2 976
-FYDEF	976	113	87	6	14	8	1 204
-EMP. PORT. NAC. CHAMPERICO	577	53	14	2	6	2	654
-EMP. NAC. STO. TOMAS DE C.	1 237	182	118	11	37	2	1 587
-FEGUA	1 943	208	301	5	15	9	2 481
-INFOM	45	51	90	30	16	2	235
-INDECA	359	129	161	13	47	8	717
-INDE	4 243	436	727	88	89	6	5 589
-Otras ENT, DES CENTRALIZADAS	7 503	2 125	2 422	849	546	48	13 494

FUENTE: Primer Censo Nacional de Funcionarios y Empleados Públicos, febrero, 1977.



Al comparar las cifras anteriores con la población economicamente activa estimada para ese mismo año en 1.59 millones de personas, vemos que el Gobierno en su conjunto aporta el 6.9 por ciento de los empleos para esa población, y dentro de éste el Gobierno Central el 4.9 por ciento, el sector descentralizado del Estado el 2.0 por ciento y dentro de este, las empresas públicas el 1.4 por ciento. Lo que nos lleva a concluir, que la función del Estado como empleador en Guatemala es relativamente modesta y por supuesto el de sus empresas, lo cual sugiere que la gran mayoría de los empleos son generados por las actividades no gubernamentales en la agricultura, la industria, la construcción, el comercio y otros servicios; pero que si tiene un impacto de relativa y creciente importancia en esta variable.

La anterior aseveración se hace, tomando especialmente en cuenta que el Estado procuró empleo para 39,230 personas en ocupaciones técnicas, profesionales, administrativas y ejecutivas, por lo cual es la principal fuente de trabajo para personas con formación especializada o universitaria.

Al analizar el cuadro 1, vemos que la estructura de la "relación de trabajo" es considerablemente diferente entre el Gobierno central y el de los entes descentralizados, incluidas las empresas públicas. En el primer caso, las cifras 55,450, 3.410 y 18.926 del "Sub-total Gobierno Central", representan respectivamente el 71.3, el 4.4 y el 24.3 por ciento del total de trabajadores -- "nombrados", "por contrato" y "por planilla", mientras que en el

"sub-total entidades descentralizadas", las cantidades 14.634, 3.357 y 13,662 representan el 46.2, el 10.6 y el 43.2 por ciento de los totales gubernamentales de las tres clasificaciones ya indicadas. El hecho de que el Gobierno Central tenga un mayor número de trabajadores "por nombramiento" que "por contrato" o "por planilla" y que por el contrario los entes descentralizados cuenten con una mayor proporción de trabajadores en las dos últimas clasificaciones citadas, nos indica que en el sector descentralizado hay mayor número de actividades o proyectos temporales que permiten una relación laboral también de tipo temporal y que en el Gobierno Central existe un porcentaje más elevado de trabajadores permanentes, debido a que atiende mayormente "actividades de servicio" ya que ha transferido paulatinamente las "actividades de inversión" al sector descentralizado.

Si estudiamos el Cuadro 2, lo indicado en el párrafo anterior se corrobora al ver que de un total de 77,786 plazas del Gobierno central 37,133 son "operativas", solo el 47.7 por ciento, mientras que de un total de 31,653 plazas en el sector descentralizado, - 18,970, el 59.9 por ciento son "operativas", del tipo que insumen más los proyectos de inversión de carácter temporal.

Otro aspecto de cierta relevancia es que la proporción de las carreras "profesionales" y "ejecutiva" en relación con las demás, son ligeramente más elevadas en el sector descentralizado 4.0 por ciento, contra 2.4 por ciento en el Gobierno Central, lo que podría indicar que en los más altos niveles jerárquicos, el sector descentralizado y por ende las empresas públicas contarían con un equipo humano mejor preparado que el Gobierno Central.

C. El Marco Jurídico Institucional de las Empresas Públicas.

No existe en Guatemala un estatuto que establezca un régimen jurídico específico para el desenvolvimiento de las actividades empresarias del Estado. Estas se incrustan dentro del sector descentralizado del Gobierno sin diferenciarse genéricamente de instituciones de servicio o de apoyo que no tienen características empresariales.

"El marco jurídico de los entes descentralizados, está compuesto por la Constitución de la República, que contempla expresamente algunos órganos descentralizados autónomos -el municipio, la universidad de San Carlos de Guatemala y el instituto guatemalteco de seguridad social-, y que contiene en el artículo 142 algunas disposiciones sobre creación y coordinación de todos los entes descentralizados. Ese marco jurídico está complementado y desarrollado por las respectivas leyes orgánicas de tales instituciones, así como por disposiciones que se encuentran dispersas en la misma Constitución y en diversas leyes y reglamentos.

Aparte de las entidades citadas arriba, con base en el mismo artículo Constitucional, el Congreso con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, puede crear más entidades con autonomía cuanto lo estime indispensable para el mejor cumplimiento de sus fines y el logro de una mayor eficiencia de la entidad; o sea que la autonomía de los entes descentralizados se concede por excepción.

4/ Palomo Escobar, Eduardo; "Marco Jurídico de los Entes Descentralizados y las Empresas Públicas", pág. 22 y 23, Guatemala, 1977.

Sin embargo, ésta autonomía se regula por el mismo artículo, indicándose que los entes descentralizados deberán:

- 1) Coordinar sus actividades con la política general del Estado sin menoscabo de los fines esenciales para los cuales la entidad fue creada.
- 2) Remitir al Organismo Ejecutivo para su información los presupuestos ordinario y extraordinario. Tal remisión será con fines de aprobación cuando así lo disponga la ley.
- 3) Remitir al Organismo Ejecutivo las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos. Quedan exceptuados los informes sobre las operaciones de los particulares con los bancos e instituciones financieras, cuya reserva se garantiza.
- 4) Dar las facilidades necesarias para que el organo de control fiscal pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones.

La coordinación y control de los entes descentralizados y empresas públicas se realiza a través de diversos procedimientos, que pueden resumirse así:

- 1) En la integración de las Juntas Directivas figura generalmente como Presidente un Ministro de Estado y uno o varios representantes nombrados directamente por el Presidente de la República;
- 2) Los reglamentos que desarrollan sus leyes orgánicas deben ser aprobados por Acuerdo Gubernativo (del Ejecutivo);

- 3) Los presupuestos anuales de ingresos y gastos, son también aprobados por Acuerdo Gubernativo, previo dictamen del Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección Técnica del Presupuesto;
- 4) Los Estatutos de Personal se aprueban asimismo por Acuerdo Gubernativo, previa opinión de la Dirección del Servicio Civil;
- 5) Su sistema de Compras y Suministros está sometido a un régimen especial, con algunas excepciones;
- 6) Fiscalización de sus actividades por medio de la Contraloría de Cuentas y la Superintendencia de bancos;
- 7) Obligatoriedad de proporcionar la información y apoyo pertinentes a la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica y la Dirección General de Estadística y a organismos específicos en casos de emergencia o desastres; y
- 8) Las empresas que prestan servicios públicos, cuando se dificulta su funcionamiento, podrán ser intervenidas temporalmente por el Ejecutivo (tal intervención deja en suspenso los órganos superiores de la empresa, junta directiva, gerencia, etc.) cuyas funciones son asumidas por un interventor.

Como puede colegirse de lo anterior, las empresas públicas actúan dentro del sector descentralizado del Gobierno por delegación del Estado y su autonomía y gestión empresarial se limitan en la propia Constitución, sus leyes orgánicas, las -

leyes organicas de los sistemas de apoyo administrativo del Gobierno y sus propios reglamentos y otra legislación diversa, que contiene preceptos que les son aplicables. En la medida que las empresas del Estado se organizan como sociedades mercantiles privadas, su actuación se rige por las normas del Código Civil y el Código de Comercio y Leyes y Reglamentos subsidiarios, con mucho menos limitaciones que aquellas que operan dentro del sector descentralizado del Gobierno. O sea, que en términos jurídicos - muy amplios, existen en Guatemala dos tipos de empresas estatales; aquellas muy vinculadas al Gobierno Central, aunque descentralizadas y con diversos grados de autonomía funcional y otro, las organizadas como empresas privadas (Sociedades Anónimas), funcionando desvinculadas de los sistemas de planificación, presupuesto, personal, compras y suministros, etc., que tampoco están sometidas al control de la Contraloría de Cuentas. La relación de este segundo tipo de empresa con el Gobierno Central, se da generalmente, a través de la designación de los miembros de sus Juntas Directivas por parte del Ministerio de Economía (caso de la Empresa Eléctrica de Guatemala) y por la Corporación Financiera Nacional (CORFINA) que es la propietaria del 99 por ciento de las acciones (caso de la Flota Mercante Centroamericana).

D. La Ubicación de las Empresas Públicas en el Aparato Estatal Guatemalteco.

En el Anexo A de este documento, aparece un organigrama que muestra la organización administrativa del Gobierno de Guatemala, el cual en su parte inferior incluye las instituciones -----

descentralizadas del Estado, dentro de las cuales se encuentran las empresas públicas. Conforme a la lista de éstas empresas indicada en el Capítulo III de este documento, el lector las podrá identificar; para mayor facilidad se presentan en un tono gris.

Como puede notarse, no están organizadas conforme a la clasificación que se dió en la sección referida, sino que se encuentran con una línea de relación a los diversos Ministerios que conforman el Organismo Ejecutivo, ello se debe a que se trata de dar una visualización de las relaciones de dependencia de las mismas, en función de lo que al respecto establece la Constitución de la República y las Leyes Organicas de las empresas.

Recuérdese que la designación de miembros de las Juntas Directivas y la aprobación de Presupuestos y Reglamentos que desarrollan las leyes orgánicas, se dan por medio de Acuerdo Gubernativo, a través de ciertos Ministerios. La asignación de las empresas del Estado a estos Ministerios se hizo con un enfoque Sectorial, no sólo tomando en consideración las funciones y atribuciones de los mismos sino en base también, al avance de la sectorización en los Planes Nacionales de Desarrollo.

Sólo se ha agregado al organigrama, el cual fue tomado del documento "Notas sobre la Planificación Económica y las Empresas Públicas en Guatemala", de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, las empresas mixtas y las fincas nacionales.

Como puede verse, hay una estrecha relación entre el Gobierno Central y las empresas públicas, lo cual puede ser beneficioso desde el punto de vista de una armonización de propósitos, pero no parece haber -como se verá más adelante- suficiente independencia para realizar una gestión de tipo empresarial, con sus lógicas consecuencias.

Conviene aquí hacer notar, que no existiendo institucionalmente un "Sector de empresas públicas" en el Gobierno, no existe ninguna forma de "holding de empresas". Con la excepción de la "Empresa Eléctrica de Guatemala" (empresa mixta) con un alto grado de autonomía real cuyo enlace con el Gobierno se da por conducto del Ministerio de Economía, de la "Flota Mercante Centroamericana" también empresa mixta, cuya propiedad mayoritaria detenta la "Corporación Financiera Nacional (empresa pública) y de las "Fincas Nacionales" que organizativamente son secciones del "Instituto Nacional de Transformación Agraria" (entidad descentralizada); todas las otras, empresas públicas son entidades descentralizadas autónomas y semiautónomas vinculadas al Gobierno Central a través de un Ministerio de Estado. La organización que el propio Gobierno ha hecho coincide con la sectorización que han impulsado los varios Planes Nacionales de Desarrollo de 1970 a la fecha, o en función de cual de los Ministros detenta la Presidencia de la Junta Directiva conforme a la ley orgánica respectiva, no importando para el efecto otro tipo de clasificaciones como la que se presenta en este trabajo.



## V. LAS EMPRESAS PUBLICAS Y LOS SISTEMAS DE APOYO DEL GOBIERNO

Con el objeto de ampliar el conocimiento del contexto en que se desenvuelven las empresas públicas guatemaltecas y siendo que casi todas pertenecen al área de entidades descentralizadas del Estado siendo así afectadas positiva o negativamente por los sistemas de apoyo administrativo del Gobierno; seguidamente se resumen la relación y situación actual de estos sistemas horizontales y las empresas del Estado.

### A. Las Empresas Públicas y los Sistemas de Planificación-Presupuesto.

Respecto a la preparación de planes de mediano plazo, se ha alcanzado bastante de 1970 a 1980, no sólo en términos metodológicos, sino en la gradual aceptación por las empresas del Estado, no sólo de la metodología sino del compromiso de integrar sus planes y programas con los del sector a que pertenecen dentro del Gobierno y a compatibilizar estos con los objetivos, metas y políticas sectoriales definidos por el Consejo Nacional de Planificación Económica, aunque dista aún de ser perfecto este acoplamiento. No ha sucedido igual en cuanto a las etapas de ejecución y evaluación de estos planes y programas, en donde el avance ha sido mucho más lento y en donde por la naturaleza especializada de las empresas públicas, éstas aplican, en la generalidad de los casos, sus propias metodologías y hace falta aún un gran trecho para integrar y coordinar procedimientos.

En materia de presupuesto, hace ya muchos años que se prepara anualmente un "presupuesto por programas" con una nomenclatura uniforme, el cual se ha venido depurando año a año durante -

la última década, siendo de carácter obligatorio para las empresas del Estado, al igual que para sus entidades centralizadas. Sin embargo, en la compatibilización e implementación de los planes y programas por medio del instrumental presupuestario, apenas se han dado los primeros pasos.

En 1975 y 1979 se realizaron ensayos en "planificación operativa", habiéndose preparado en ambos años "planes o presupuestos trienales" en los que en el primer año se reflejó lo "ejecutable", en el segundo lo "programado" y en el tercero, lo "previsto"; o sea grados declinantes de certeza en la programación presupuestaria, que tienden más bien a una racionalización del gasto, que a definir política presupuestal. En todo caso, han tenido un moderado impacto en la compatibilidad de lo planeado y lo presupuestado a nivel de proyectos de inversión, racionalizando un tanto el gasto en base a análisis de costo-beneficio.

Conviene destacar también, que dentro del Sistema de Planificación Nacional, se está desarrollando en los últimos años, el Subsistema de Proyectos, con vistas no sólo a contar con un "banco de proyectos centralizado", sino a desarrollar la capacidad del Estado en identificación, preparación, ejecución y evaluación de proyectos. A pesar de que existen unidades de identificación y preparación en el Gobierno Central, las unidades ejecutoras y evaluadoras han avanzado mucho más dentro de las empresas públicas, aún cuando falta bastante para que el subsistema sea operante.

B. Las Empresas Públicas y el Sistema de Contabilidad Estatal.

Con el apoyo técnico de las Naciones Unidas, Guatemala inició en 1975, el establecimiento de un sistema de Contabilidad Integrada. Este programa se encuentra bastante avanzado pues ya se cuenta con una nomenclatura armonizada con la de programación presupuestaria y con los procedimientos contables uniformes a implementarse.

Este sistema uniforme, aunque parezca paradójico, inició su desarrollo e implementación en las empresas públicas y se ha implementado ya en catorce de ellas, permitiendo así el control y evaluación, no sólo de la programación, sino de la ejecución Presupuestaria. A unos pocos años plazo, se espera que el sistema cubra a todas las empresas del Estado y a los organismos del Gobierno Central.

En la medida que este nuevo sistema facilita la comunicación entre el Gobierno y sus empresas, en términos de ejecución presupuestaria, facilitará también el avance en la modernización e implementación de los sistemas de planificación y presupuesto.

C. Las Empresas del Estado y el Servicio Civil.

Guatemala fue uno de los últimos países latinoamericanos en establecer un Sistema de Servicio Civil a principios de la década de los 70. El sistema inspirado en el norteamericano tiene como base "el merito" en todas las etapas de reclutamiento, selección, contratación, evaluación, sanciones, capacitación, etc. Infortunadamente al instaurarse no se evaluó al personal, pues ello hubiera resultado en un despido masivo del mismo y por lo

tanto, no habiendo idoneidad para el cumplimiento de funciones y atribuciones, no hay forma de evaluar objetivamente el rendimiento de la mayor parte de los servidores públicos, por lo que el sistema es sólo parcialmente operante.

Estando la mayor parte de las empresas públicas dentro del sector descentralizado del Gobierno, están afectas a los términos de la Ley del Servicio Civil, pero ésta les permite la preparación de Estatutos de Personal independientes, siempre que se armonizen con las políticas de personal del Gobierno Central, debiendo ser aprobados por la Dirección del Servicio Civil, dependencia de la Presidencia de la República. En la práctica son relativamente pocas las empresas que cuentan con un estatuto propio y operando en todo lo relativo a sus regímenes de personal conforme a la Ley del Servicio Civil.

No todas las normas del Servicio Civil han sido ineficaces, se ha avanzado en la "calificación de credenciales", en la "clasificación de puestos" y en la definición de políticas salariales, al igual que en el control de la creación injustificada de puestos y a través de la política de salarios, a evitar la "piratería" de personal, especialmente entre las empresas del Estado.

Lo engorroso de los trámites en materia de personal, hacen que en general, las empresas públicas consideren al Servicio Civil, más como un obstáculo que como un servicio de apoyo. Sin embargo, conviene destacar aquí, que el problema fundamental no es el mejoramiento de las normas de este sistema, aunque ello

ayudaría, sino la falta de una "política de desarrollo de recursos humanos" en el país y planes, programas y proyectos acordes a una política realista; pues al mismo tiempo que hay desempleo y subempleo, existe escasez de cierto personal calificado, especializado, mientras que grandes grupos de profesionales tienen que dedicarse a actividades diferentes a su profesión porque esta se encuentra saturada y ello resulta en algunos casos en salarios muy por debajo de lo que la formación y el esfuerzo en el trabajo señalan como justos, debido a un exceso de oferta, o lo contrario, cuando el recurso humano es muy escaso.

D. La Banca Central y Estatal y las Empresas Públicas.

Conforme a las Leyes Orgánicas de las diversas empresas del Estado, éstas deben operar financieramente a través de los bancos del Estado; esto también es aplicable a los requerimientos de seguros, cuando los riesgos sean cubiertos por el Departamento de Seguros del Crédito Hipotecario Nacional. En la práctica, estas limitaciones solo se han obviado, en aquellos casos en que las empresas públicas requieren servicios bancarios en regiones en que solo operan bancos privados y en el caso de los seguros, cuando el asegurador del Estado, no ha querido prestar el servicio, por considerarlo demasiado riesgoso. Pero podría indicarse en términos generales, que estos servicios se prestan con bastante eficiencia a las empresas.

Por otra parte, siendo el Banco de Guatemala (banco central) el agente financiero del Estado, es a través del mismo que se transfieren recursos financieros del Gobierno Central a las empresas -

estatales y que regresan los recursos no utilizados, utilidades y otros ingresos, de las empresas públicas al "fondo común" del Gobierno.

También en este caso, el apoyo del Banco de Guatemala a las empresas estatales es eficiente, e incluye los servicios de banco internacional, al mismo tiempo que negocia emisiones de bonos y letras de tesorería para el financiamiento de las actividades de aquellas, y en casos especiales, otorga adelantos o líneas de crédito preferenciales a éstas.

E. El Sistema de Compras y Suministros y las Empresas del Estado.

El aprovisionamiento de bienes y servicios a las empresas - públicas se realiza conforme a las normas de la "Ley de Compras, Contratación de Bienes, Suministros, Obras y Servicios", Decreto del Congreso No. 11-71 y sus reformas.

La referida ley es engorrosa y establece techos muy bajos para las adquisiciones que pueden hacerse sin mayores trámites; las reformas que se le han introducido, salvo la autorización de compras mediante el recurso de "contratos abiertos", solo eleva esos techos en función del alza de los precios, por lo que las empresas públicas la consideran una camisa de fuerza que reduce su eficiencia y eficacia.

Sin embargo, conviene traer a cuenta, que este sistema tiene dos componentes básicos: uno puramente de procedimiento administrativo y otro más complejo, de captación y desarrollo científico-tecnológico. El primero es de solución relativamente sencilla por medio de una mayor flexibilidad e independencia a las empresas,

acompañado de una más oportuna y racional fiscalización preventiva; pero el segundo, representa un obstáculo de grandes proporciones, en donde casi ni siquiera hay conciencia de su existencia.

La falta de políticas de desarrollo científico y tecnológico y de los medios para implementarlas, tiene como resultado, un desordenado, ineficiente y costosísimo proceso de desarrollo nacional, en donde las empresas públicas juegan un papel muy importante a través de la ejecución de grandes proyectos de inversión, que en caso de insumir tecnología inadecuada, pueden resultar en costos sociales excesivos o en errores de estrategia de desarrollo, que más bien pueden acarrear graves daños al desenvolvimiento económico-social guatemalteco.

Ejemplo de esta clase de imprevisión, fue la proliferación de pequeñas plantas generadoras de energía eléctrica accionadas por derivados de petróleo en la década de los años 60.

Recientemente Guatemala por fin ha iniciado el desarrollo de grandes proyectos hidro-eléctricos, ahora mucho más costosos y mientras estos se concluyen tendrá que seguir importando grandes cantidades de "bunker-oil" con un costo de muchos cientos de millones de quetzales, afectando su desarrollo industrial y agro-industrial y limitando el uso de electricidad a la gran masa de la población rural.

La falta de conocimiento actualizado en materia científica y técnica puede como se ha señalado, representar grandes costos en materia de consultoría especializada, por la obtención de recursos de apoyo técnico de dudosa capacidad, o resultar en proyectos defectuosos o con un grado acelerado de obsolescencia y en

el establecimiento de una inconveniente relación de dependencia con las empresas multinacionales que hayan proveído el componente técnico. Este problema cobra mayor importancia en la actualidad debido a que el país se encuentra en los albores de la explotación de recursos naturales no renovables y que opciones técnicas de explotación, ya sea obsoletas, inadecuadas o que generen un exceso de dependencia, podría ser costosísimas al desarrollo del país y al mantenimiento de su misma soberanía.

En este sentido, el Sistema de Compras y Suministros no provee por el momento, ningún apoyo, ni al Gobierno Central ni a las empresas públicas.

F. El Control y la Fiscalización de las Empresas Públicas.

Las empresas del Estado, al igual que las entidades del Gobierno Central, son fiscalizadas por la Contraloría de Cuentas y en el caso de aquellas de tipo financiero, por la Superintendencia de Bancos.

En el control y fiscalización de las empresas públicas, la Contraloría actúa en la generalidad de los casos, por medio de delegaciones en las propias empresas. Como la función contralora que se ejerce es de tipo documentario y generalmente a posteriori del gasto y no de carácter preventivo, por una parte, no resulta en un efectivo control de resultados y por otra, debido a la excesiva inflexibilidad de las leyes y reglamentos se ha convertido en el obstáculo más grande a una administración o gestión eficiente de las empresas del Estado.



La fiscalización bancaria que realiza la Superintendencia de Bancos, aunque tampoco conlleva un control de resultados de los bancos del Estado, no parece obstaculizar el desarrollo de un estilo de gestión de tipo empresario, en los bancos estatales.

G. La Racionalización Administrativa y las Empresas Estatales.

Las Empresas Públicas en contraste con el sector centralizado del Gobierno, poseen generalmente mejores sistemas y medios más modernos de administración y algunas, incluso tienen sus propias unidades de "organización y métodos" o "análisis administrativo".

El Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo (INAD); aunque ha capacitado personal y ha sido el origen de algunos sistemas de apoyo del Gobierno o de su reorientación o modernización, ha tenido poco impacto en el mejoramiento de la gestión o administración en las empresas públicas.

Por otra parte, hace unos tres años se estableció dentro de la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica un "programa de desarrollo administrativo del Sector Público" (PRODASP), y por vez primera se comenzaron trabajos de investigación con vistas a incorporar los esquemas institucionales y los necesarios reajustes, en los sistemas de apoyo, que la eficiente ejecución de planes, programas y proyectos requiere.

En mayor de 1980, se reestructuró el (INAD), convirtiéndolo en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), como ejecutor de los planes, programas y proyectos de desarrollo administrativo e institucional en el sector público, permaneciendo

a cargo de (PRODASP) la programación del desarrollo administrativo.

Aunque todavía es muy temprano para emitir juicio sobre el - impacto que el desarrollo de estas dos entidades centrales del -- sistema de recionalización administrativa tendrán en las empresas públicas, es de esperar que estas sean favorables, a través de su acción en el mejoramiento y modernización de todos los otros sistemas de apoyo del Gobierno Central, que como se vió ya, en muchos casos entorpecen la capacidad empresaria y la independencia en la gestión de aquellas.

#### VI. LA AUTONOMIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN GUATEMALA

Como ya se explicó en la sección sobre el marco jurídico-institucional, las empresas públicas guatemaltecas pueden organizarse como entes autónomos y semiautónomos del Estado, o pueden ser empresas mixtas en donde el Estado directa o indirectamente es propietario de la mayoría del capital -existen dos casos de Sociedades Anónimas de este tipo- o pueden ser cualquiera otra clase de sociedad parcial o totalmente privadas, en que por alguna circunstancia especial el Estado asuma la administración y operación de éstas, como el caso de empresas privadas requisadas o intervenidas. En todos estos casos el grado de autonomía varía no sólo en términos legales, sino de hecho. En un documento del INAD sobre el sector público descentralizado se indica:" - no todas las instituciones descentralizadas son atónomas". De las 36 entidades descentralizadas (se están excluyendo las dos empresas públicas que están organizadas como Sociedades Anónimas) que integran el sector, 19 tienen autonomía expresamente concedida en sus leyes orgánicas, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 142 de la Constitución de

la República; y 17 gozan de una autonomía funcional o simplemente se les crea como entidades descentralizadas, y son las que nuestro ordenamiento legal llama semi-autónomas.<sup>4/</sup>

A. Definición de Autonomía:

Si por "autonomía" se entiende que una institución descentralizada del Estado tenga las siguientes características:

- a) Personalidad jurídica propia;
- b) Patrimonio propio;
- c) Capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones;
- d) Capacidad para nombrar y remover por causa justificada a su propio personal;
- f) Capacidad para darse la organización que juzgue más adecuada al cumplimiento de sus fines; y
- g) Capacidad para generar recursos financieros propios que le permitan el logro de sus objetivos sin depender necesariamente de transferencias del Gobierno Central.

Podría entonces decirse, que aunque desde un punto de vista formal -de la letra muerta- de los estatutos que han establecido a las empresas públicas dentro del área descentralizado del Gobierno, muchas cuentan con total autonomía; de hecho, en la práctica, esta se ve limitada en todas ellas, por los factores que se indican más adelante.

B. La Autonomía Real de las Empresas Públicas:

La anterior aseveración se hace, no sólo porque hay empresas públicas que se consideran semi-autónomas, y que generalmente --

<sup>4/</sup> Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo, INAD. "Funcionamiento del Sector Público Descentralizado de la República de Guatemala", p.10, Guatemala, 1974.

tienen que recurrir a un Ministerio de Estado del cual dependen para la decisión final, cuando los montos de los compromisos y obligaciones sobrepasan de cierto limite relativamente reducido, o porque no tienen capacidad para nombrar o remover a su propio personal; sino que como se verá seguidamente, aún cuando jurídicamente tengan esas capacidades, especialmente las indicadas en los literales de la c) a la g), en la práctica se ven limitadas, en mayor o menor grado, por interferencias del Gobierno Central.

Aunque es difícil hacer generalizaciones y el caso de cada empresa pública al evaluarse los factores que limitan su autonomía podría diferenciarse no sólo en relación a las varias características de aquella, sino por las circunstancias económicas, - sociales o políticas del momento; en base a la experiencia de los años 70 y con las salvedades indicadas, se pueden hacer los siguientes planteamientos de orden general, en relación con cada una de las características indicadas, para las empresas públicas que jurídicamente cuentan con autonomía.

- a) En relación con la personalidad jurídica propia y el patrimonio propio; no existen mayores limitaciones;
- b) En cuanto a la capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones especialmente esta última, se ve limitada en la práctica cuando las instituciones públicas o privadas, requieren que la empresa obtenga el aval del Estado para contratar empréstitos u otra clase de obligaciones. Ello obliga a la empresa a someter a consideración del Organismo Ejecutivo y a través de este al Organismo Legislativo del país, solicitudes justificadas y -

se vea presionado para, u obligado a, introducir reformas en el uso original que deseaba dar a los recursos a obtenerse, con un enfoque menos técnico y racional a efecto de obviar los obstáculos y lograr el aval requerido;

- c) La capacidad para nombrar y remover el personal de una empresa pública, con la excepción de los Gerentes, Sub-gerentes y el Auditor Externo, que generalmente son decisiones de la Junta Directiva, ello es potestad del Gerente General; sin embargo, la designación por instrucciones o recomendación de la Presidencia de la República, de los Ministros de Estado representados en la Junta Directiva, o de otros Ministros o funcionarios poderosos políticamente se ha ido convirtiendo en la regla y no en la excepción, sin que para ello se tome en cuenta generalmente, si la persona a designarse cumple o no con los requisitos del cargo.

La decisión al más alto nivel del Ejecutivo es un requisito ineludible en los casos de nombramientos de gerentes de las empresas públicas;

- d) En relación con la capacidad de estas empresas para darse la organización interna que juzguen más adecuada al cumplimiento de sus fines, puede indicarse que hay limitaciones en el área de administración de personal, mientras sus estatutos de personal no sean aprobados, pues se les trata de sujetar a las normas de la Ley del Servicio Civil; por otra parte, en la medida en que no son autofinanciables -

- y ninguna lo es, aunque unas pocas podrían llegar a ser lo- las restricciones financieras del Presupuesto de Gastos de la Nación, afectan los reajustes o mejoras organizativas que las empresas deseen realizar; y

e) La capacidad para generar recursos financieros propios, se ve limitada porque muchas de las empresas, por ley, deben transferir sus utilidades al "fondo común" del Gobierno Central y por otra parte, porque aún cuando otras pocas retienen en su haber sus utilidades, la falta de imaginación empresaria en sus Junta Directivas o la presión para que amplie o inicie nuevas actividades o servicios, las obliga a recurrir casi siempre a solicitar considerables transferencias del Presupuesto de Gastos de la Nación.

Como puede colegirse entonces y si perjuicio de la necesaria identidad de propósitos que es norma de todo el aparato estatal centralizado, descentralizado o empresario, las interferencias indicadas arriba, hacen que la "autonomía real" de que gozan las empresas públicas sea muy inferior a la que la ley les ha asignado.

Ahora bien, con un enfoque no formalista ni teórico, sino más bien realista y comprensivo, estas transgresiones a la letra muerta de la ley o a normas que desde un punto de vista económico legal o administrativista son "irracionales" o "anormales" y que entorpecen la operación eficiente de las empresas del Estado, -- son el reflejo de la compleja situación de orden político-social,

en que el Estado realiza sus funciones, por lo cual aquí se presentan más como el marco de referencia real en que las empresas públicas se desenvuelven y aunque sería deseable que se tomarán acciones para que se vayan eliminando, ello implicaría actuar - sobre los efectos y no sobre las causas de aquellas situaciones, las cuales trascienden un enfoque puramente técnico.

C. Planificación, Coordinación, Evaluación y Autonomía:

Al contrario de lo expuesto en la sección anterior de este capítulo, en lo referente a la necesaria y armónica planificación, coordinación y evaluación de actividades, la autonomía legal ha sido interpretada por las Empresas Públicas generalmente con extrema amplitud, resultando en la práctica, en un lento - avance de la implementación de estos sistemas en el sector descentralizado del Gobierno.

Podría decirse que no fue sino hasta que se exigió como requisito para la aprobación y erogación del presupuesto, la presentación de planes anuales operativos, que la planificación .. comenzó a ser una tarea a la cual las empresas del Estado le dieron alguna relevancia; a través de ese proceso, se ha logrado un cierto grado de coordinación con las actividades que programan - otras entidades del Gobierno.

Sin embargo, la coordinación en la ejecución de proyectos o actividades dista mucho de ser satisfactoria y aún más, la evaluación de resultados de las actividades que realizan las empresas públicas, aunque estos dos últimos sistemas han evolucionado también muy lentamente a nivel del Gobierno Central.

En general, puede indicarse que ha habido cierta resistencia a apoyar el desenvolvimiento de estos sistemas de apoyo del Estado, por parte de las empresas públicas, utilizando como pretexto en muchos casos su carácter "autónomo". Esa errónea interpretación de autonomía -que en parte refleja la natural resistencia - al cambio en instituciones e individuos- podría estar basada en la idea de que el apoyo a tales sistemas generará rigideces adicionales en la administración o gestión de las empresas, a las que ya les crean los sistemas de apoyo administrativo del Gobierno que son arcaicos, ineficientes, o excesivamente complicados.

En todo caso, parecería que esa resistencia ha ido disminuyendo en los últimos años y que ha mejorado la comprensión de estos sistemas por el sector descentralizado del Gobierno, en donde se encuentran incrustadas las Empresas Públicas en Guatemala y que son parte de un todo que es el Estado y que éstas realizan sus funciones con un grado de autonomía que la propia ley regula, por delegación del Gobierno Central.

#### VII. EL DILEMA DE LA EFICIENCIA -EMPRESA PRIVADA versus EMPRESA PUBLICA

El objeto de este capítulo no es entrar en un análisis comparativo entre cual de los dos sistemas, el de empresa privada y el de empresa pública, es más eficiente en el cumplimiento de los propósitos de éstas, ni tampoco el de profundizar teóricamente sobre el término "eficiencia" en función de diversos enfoques, sino más bien, el de completar el marco de referencia en que se desenvuelven las empresas del Estado en Guatemala, al plantear la confrontación de posiciones de ciertos grupos que propugnan por una total "privatización" de las -----



actividades productivas y los servicios en manos del Estado y aquellos otros que ven en la "estatización" total del sector privado, la solución a los problemas de eficiencia y eficacia económicas.

En la década de los años 70, el enfoque privatizante ha ido ganando adeptos y parece tener promotores incluso en las más altas esferas públicas; sin embargo, ninguna de las empresas públicas fue transferida al sector no gubernamental, por el contrario, surgieron varias otras empresas públicas en ese período.

Esa aparente incongruencia se debe a que, a pesar de la fuerte influencia política de esos sectores en los Gobiernos de la última década, los servicios que vinieron a prestar las nuevas empresas del Estado, no les eran atractivos desde el punto de vista de alternativas de inversión en función de utilidades, porque atienden áreas en que tradicionalmente la empresa privada guatemalteca no ha estado dispuesta a incursionar y porque los objetivos de tales empresas son los de prestar su apoyo a los sectores de iniciativa privada (caso de la Corporación Financiera Nacional), o de facilitar las actividades de estos sectores (como el caso de la regulación del abastecimiento de granos para los avicultores y fabricantes de alimentos concentrados, que realiza el INDECA). Esto por supuesto no implica que las empresas públicas creadas hayan sido o sean ineficientes, sino más bien, que sus propósitos en vez de debilitar las actividades del sector privado, las facilitan. Sería absurdo pensar que el sector financiero privado, por ejemplo, hubiese asignado una considerable cantidad de sus recursos para la promoción y ejecución de proyectos de desarrollo industrial y turístico, prestándole a los inversionistas a tasas de interés -----

preferencial y con amplios períodos de gracia, si esos mismos recursos, sin asumir mayores riesgos, podrían generar utilidades dos o tres ve - ces mayores si se continuaban asignando a las actividades tradicionales de la banca comercial. O sea, que en la práctica, no hubo una efectiva oposición a la creación de estas nuevas empresas, porque venían a favorecer los intereses privados o porque, vendrían a ejercer su acción en áreas no competitivas y en donde el sector privado podría hacer uso de esos servicios, los cuales en muchos casos representan efectivamente - un subsidio -una transferencia- del sector público al privado.

Lo anteriormente expuesto, tampoco implica que ese apoyo del Gobierno al sector privado necesariamente sea negativo en términos de - asignación de recursos, pues los Planes Nacionales de Desarrollo contienen políticas coincidentes con el apoyo al desenvolvimiento de los sectores de "iniciativa privada". Pero a pesar de ese apoyo, en términos de objetivos nacionales de desarrollo, especialmente de mediano y largo plazos, las empresas privadas, no necesariamente actúan en - forma coincidente . En muchos casos dificultan o actúan directamente en contra de tales objetivos, o para encauzar su acción y hacerla coincidir con los referidos objetivos, el Estado se ve obligado a incentivar y facilitar aquella acción, distraendo recursos que podrían utilizarse más eficientemente en otras actividades.

Lo anterior pone en evidencia la ineficiencia del sector privado, si se analiza ésta desde el punto de vista del cumplimiento de - políticas nacionales de desarrollo, o de la función social que debería cumplir la empresa privada. Pero ello no significa tampoco, que la empresa pública en Guatemala sea eficiente, por el contrario, aún

cuando podría haber algunas que lo fueran desde un punto de vista adm  
nistrativo o mercantilista, las empresas del Estado no parecen tampo  
co haber actuado en dirección coincidente con los objetivos básicos de  
las políticas nacionales de desarrollo. Como uno de muchos ejemplos  
puede indicarse que aún cuando han realizado una importante obra físi  
ca, no han promovido el uso de técnicas que insuman mano de obra inten  
sivamente, por lo que el objetivo de los planes, de ampliar las oportu  
nidades de empleo en gran escala no se ha logrado. Igual situación  
se dió en el sector privado, lo que se evidencia en el alto índice de  
capacidad industrial instalada ociosa, que denota por una parte, una  
política de empleo contraria al incremento del uso de mano de obra y  
por otra, la falta de suficiente capacidad técnica, que no permitió a  
los inversionistas, la obtención de plantas adecuadas a la demanda, -  
resultando en un inadecuado uso del capital.

Estas deficiencias de los dos tipos de empresa se exponen aquí,  
con el objeto de enfatizar que de hecho, en Guatemala ambas son rela  
tivamente ineficientes, lo cual es lógico en países en vías de desa  
rrollo; pero las causas de la ineficiencia aunque en parte son coinci  
dentes, (incapacidad o baja calidad gerencial y administrativa, desco  
nocimiento tecnológico de las actividades de las empresas, limitaciones  
en la infraestructura física del país, mano de obra poco calificada y  
por consiguiente de baja productividad, etc.); por otro lado son dife  
rentes, y esa diferencia se debe a que la ineficiencia vista desde el  
punto de vista del sector privado se mide especialmente en función de  
los márgenes de utilidades sobre el capital invertido, mientras que en  
la empresa pública se debe medir en términos del logro de los objetivos

de la misma, los cuales generalmente incluyen un propósito de mejora miento social y en pocos casos, y sólo parcialmente, la obtención de utilidades. También vale la pena recordar que las condiciones limitantes a que están sometidas las empresas del Estado, son mucho mayores que aquellas en que funcionan las empresas privadas y que la eficiencia de estas últimas en similares condiciones quizás no fuera mucho mayor.

Todo lo expuesto en este capítulo, tiene por objeto destacar, - que no puede medirse la eficiencia de la empresa privada y la pública, con los mismos parámetros y que tratar de hacerlo, en un sistema económico-político como el guatemalteco, resulta en distorsiones de la verdadera capacidad de las empresas en ambos sentidos; pero si debemos estar concientes, de que es natural un alto grado de ineficiencia en ambas, aún medido en términos de los parámetros tradicionales de cada sector (privado y público), pero que, por la naturaleza y magnitud de las inversiones que realiza el Estado por medio de las empresas públicas, la ineficiencia de éstas puede, en el caso guatemalteco, tener repercusiones negativas de gran impacto en el desarrollo del país.

Sin embargo, lo anteriormente expuesto en este capítulo pareciera indicar que tanto las empresas públicas como las privadas, deben rendir cuenta ante algun mecanismo que evalúe su grado de eficiencia y eficacia. La realidad nos indica que en la práctica ese mecanismo no existe efectivamente para ninguno de los dos sectores.

Es cierto que en ambos sectores las empresas cuentan con Juntas Directivas, Contralores, Auditores externos é internos y otros instrumentos de control y evaluación de estas consideradas individualmente,

pero no existen a nivel nacional, como en casi todos los países latinoamericanos, mecanismos periódicos que evalúen los costos y beneficios de la acción de los dos tipos de empresas en el desarrollo socioeconómico del país como un todo. Algo se está avanzando al profundizarse, expandirse y modernizarse los sistemas de planificación y presupuesto y algunos otros de los sistemas de apoyo administrativo del Gobierno Central, en el área de las empresas estatales, pero aún falta mucho para que la evaluación sea suficientemente sistemática e integral. Indudablemente, la medición de los niveles de eficiencia y eficacia de los dos tipos de empresa (pública y privada) conforme aquí se plantean, sería en función de los objetivos y metas de los Planes Nacionales de Desarrollo, que son en la actualidad y así lo han sido en el pasado, orientadores de la acción de las empresas públicas y meramente indicativos del papel que el Estado aspira que tengan las empresas privadas en el desarrollo del país. O sea que se toma como una premisa que los objetivos y metas de los Planes Nacionales de Desarrollo, son en su momento óptimos, a nuestro desarrollo, lo que no necesariamente es cierto en términos de la obtención del mayor grado de progreso socio-económico, pues esos objetivos y metas están dados dentro de un contexto socio-político dado, en el cual diversos grupos hegemónicos influyen la definición de los mismos, o sea que la eficiencia y la eficacia de las empresas públicas y privadas están siempre directamente vinculadas con la estructura de poder. En este orden de ideas y para completar el contexto en que las empresas del Estado llevan a cabo su cometido, citaremos textualmente una conclusión de Solari y Franco en un documento sobre las empresas públicas en ---

Uruguay, pero que tiene aplicabilidad general y que a la letra indica: "Cuanto más pluralista, en términos reales, sea un sistema y más igua litaria la distribución de poder, más probabilidades hay de que predomine una de estas dos soluciones: que la posibilidad de los diferentes grupos de hacerle rendir cuentas a los otros, aumenta la eficiencia general; o que ningún grupo esté en condiciones de hacer eso y, por lo tanto, aumente la ineficiencia general .

Cuanto menos pluralista sea un régimen, más probable es la solución de que más y más grupos deban rendir cuenta de su eficiencia y que menos grupos concentren más poder y no tengan que rendir cuenta alguna. Por tanto, el régimen considerado en su conjunto, puede -- ser altamente ineficiente. --Hay algo que es una consecuencia impor tante. La ilusión tecnocrática de una sociedad cuyos distintos com ponentes funcionan como un mecanismo de relojería que lleva su efi - ciencia al máximo significa, aunque esto se ignore, que algún o algunos grupos concentran tanto poder como para obligar a todos los otros a rendir cuentas satisfactorias. Es por lo tanto incompatible de hecho con la democracia y el pluralismo. Estas, en cambio, exigen ciertos mínimos de autonomía, ciertas capacidades de afirmar proyectos propios y, si se quiere, ciertas ineficiencias, aunque no es cier to que las exija extremas. Elegir cual es el mejor de los sistemas depende del sistema de valores que se adopte, lo que está fuera del objeto de este documento. Pero no es, como algunos pretenden, una cuestión justiciable por alguna supuesta ciencia económica o social indiscutible" 5/

5/ Solari, Aldo E. y Franco, Rolando; "La Inserción de las Empresas Públicas en el Aparato Estatal Uruguayo" ST/CEPAL/Conf. 65/L.5; Santiago, Chile; junio 1978. pgs. 110 y 111.

Esta conclusión es válida para el caso guatemalteco y en otras palabras señala que los diferentes niveles de ineficiencia e ineficacia que son características de las empresas públicas y privadas en nuestra sociedad, las críticas mayores o menores que recibe el sector empresario privado o del Estado y el mayor dinamismo y apoyo a la acción empresaria de éste último, son el resultado de la estructura de poder en el contexto socio-político del país en un período dado y que en la medida en que esa estructura de poder sea menos pluralista y democrática, más probabilidad hay de que el sistema se más ineficiente. De ahí que achacarle incapacidad de gestión en forma permanente a las empresas públicas, por el simple hecho de que son estatales, es una falacia basada en juicios de valor que hace caso omiso de la realidad político-social de una sociedad, al igual que lo sería calificar de ineficientes a las empresas privadas con el mismo criterio simplista.

#### VIII. PERSPECTIVAS Y CONSIDERACIONES FINALES

##### A. El Papel de las Empresas Públicas en el Desarrollo Nacional:

No es fácil prever cual será el futuro de las Empresas Públicas, especialmente porque las condiciones en relación con la hegemonía política de grupos que las apoyan o las adversan y otros que se encuentran en posiciones intermedias, es muy fluida y a que, por otra parte, el mejoramiento de su capacidad y eficiencia, la ampliación del ámbito de su acción y su uso como instrumentos de desarrollo por parte del Estado, se ven condicionados por cuales de estos grupos tengan más poder de decisión respecto a estos asuntos o en función de las situaciones ..

de compromiso a que lleguen entre sí.

Sin embargo, hay otros factores que, cualquiera que sea la orientación de los grupos políticos hegemónicos, al menos en el mediano plazo, parecen propiciar una tendencia favorable, no só lo al mejoramiento de la eficiencia de las empresas públicas, si no a la incorporación de nuevas actividades dentro de su ámbito. En relación al mejoramiento de la capacidad y eficiencia de las existentes, las propias crisis internas de las empresas y su de nuncia por parte de los grupos adversos tiene como resultado - que el propio Estado se vea obligado a tratar de mejorar las -- condiciones de las empresas; ejemplo de ello es la reciente de signación de una Comisión Interventora de la Empresa Guatemalteca de Aviación (AVIATECA), en sustitución de un interventor, de bido a las denuncias sobre insolvencia de la misma que realizaron grupos que se oponen a la acción empresaria del Gobierno y que están interesados en su privatización. Por otro lado, el Gobierno Central, como ya se vió en el Capítulo IV, se encuentra empeñado en un esfuerzo de creación y fortalecimiento de sus Sis temas de Apoyo y aunque este es un proyecto a largo plazo, sus - efectos positivos ya han comenzado a sentirse por parte de las empresas públicas que necesariamente deben acudir a tales siste mas en su operación diaria. Otros elementos que tienen un im pacto positivo en este sentido son, por una parte, los procesos de capacitación en servicio y becas de especialización que casi todas las empresas tienen vigentes y por otro lado, la incorporaci ón de sistemas de computo electrónico de datos en sus -----



actividades financieras, de control, programación, etc.

Respecto a factores que propician la ampliación de su radio de acción, pueden mencionarse entre otros, las crisis energética y el inicio de la explotación de hidrocarburos, níquel y cobre.

Estas explotaciones hasta el momento han estado totalmente en manos de grandes empresas transnacionales, pero el alza inmoderada, especialmente en los precios de los derivados del petróleo, están teniendo tal impacto perjudicial en el desarrollo nacional, que ya incluso se está discutiendo abiertamente en las más altas esferas oficiales la posibilidad del establecimiento de una refinería y un complejo petroquímico nacional.

En ese mismo orden de ideas, la apertura de nuevas áreas en la frontera agrícola del norte del país, bien podría tener por resultado la creación de Corporaciones Regionales de Desarrollo, pues en casi todos los casos, estas áreas se están habilitando e incorporando a la actividad agropecuaria a través de proyectos de Desarrollo Rural Integrado.

Otro importante factor en la ampliación del ámbito de estas empresas es el rápido desarrollo científico-tecnológico, que por ejemplo, podría facilitar el desarrollo de una empresa de generación de energía eléctrica en base a energía nuclear, la cual por razones de seguridad debiera ser de tipo público.

Finalmente, está el campo de la cooperación multinacional, en donde se están dando casos de empresas públicas para la defensa y comercialización de nuestros productos tradicionales de

exportación, la interconexión eléctrica, etc.

En fin, el futuro parece ser promisorio al desarrollo de un Sector de Empresas Públicas en Guatemala, aún cuando grupos que las adversan sigan teniendo una mayor cuota de poder dentro del Gobierno, por ello es urgente y necesario iniciar una serie de acciones para mejorar su eficiencia interna y relacionar mejor su eficacia con el cumplimiento de objetivos de los planes nacionales de desarrollo en el corto, mediano y largo plazos y estudiar las ventajas y desventajas de ir incorporando a la acción empresarial del Estado nuevas áreas de acción, especialmente en función de la crisis energética e inflacionaria porque atravesamos y del adelanto científico-técnico que hay que canalizar, a manera de poder acelerar nuestro proceso de desarrollo y llevar los beneficios de la moderna tecnología a la mayor parte de la población del país.

B. Conclusiones:

1. Es muy difícil definir el término Empresa Pública, sin embargo, con el objeto de separarlas de otros entes descentralizados del Estado, de carácter tradicional o cuyas actividades se han convertido en rutinarias en los Estados Modernos, los cuales no necesariamente requieren una administración o gestión de tipo empresarial, se presenta en este trabajo y a título de propuesta para discusión, una definición, que con sus alcances, aclaraciones y exclusiones, podría ser la base de la definición oficial de Empresa Pública a utilizarse por el Estado guatemalteco.

2. Las Empresas Estatales guatemaltecas, se encuentran en su mayoría dentro del sector descentralizado del Gobierno, actuando por delegación de autoridad de este y con diversos grados de autonomía. Sin embargo, existen empresas públicas accionadas y organizadas como sociedades anónimas de capital mixto, en donde el Estado es accionista mayoritario y por lo tanto sujetas a regímenes legales diferentes, siendo esta segunda forma de organización mucho más ágil, facilitando así el desarrollo de una administración o gestión empresarial, pero haciendo más complicadas las tareas para coordinar actividades y propósitos, con los de los planes nacionales de desarrollo.

3. Con excepción de una o dos empresas públicas que al igual que las empresas privadas, han hecho de la obtención de utilidades su fin primordial, el resto tiene como objetivos el prestar un servicio, o desarrollar una región o una actividad nueva, que los sectores no gubernamentales no están dispuestos a llevar a la práctica.

4. Históricamente es difícil precisar cuando surgieron las primeras empresas públicas en Guatemala, pero en todo caso las que hubo se crearon más bien por situaciones coyunturales. Los dos períodos en que ha habido un desarrollo conciente de entidades descentralizadas y empresas públicas en Guatemala, son los comprendidos de 1945 a 1954 y de 1966 a 1971, en donde un enfoque desarrollista ha tenido un impacto más efectivo en la acción del Gobierno, aunque se ha

continuado estableciéndolas en forma moderada en el resto de la década de los años 70.

5. No existe en Guatemala un régimen jurídico especial para el desenvolvimiento de las actividades de las empresas públicas; el marco jurídico de estas al igual que otros entes descentralizados del Estado, esta compuesto por la Constitución de la República que norma su creación, sus grados de autonomía y la forma en que deben coordinarse con las políticas generales del Gobierno y la forma que éste ejerce en aquellas las funciones de control y fiscalización; se complementa con las leyes orgánicas específicas, así como por otras disposiciones constitucionales, las leyes orgánicas de los sistemas de apoyo del Gobierno Central y con diversas leyes y reglamentos. En la medida que las empresas del Estado se organizan como sociedades mercantiles privadas, su actuación se rige por la Constitución, el Código Civil, el Código de Comercio, el documento que legaliza su creación y por otras leyes y reglamentos pertinentes a la actividad a que se dedique.

6. Las empresas públicas no conforman "un sector" dentro del Gobierno, más bien, se encuentran dependiendo, en mayor o menor grado, de los diversos Ministerios de Estado, asignadas a aquellos ministerios con un criterio sectorial basado en el adoptado por los planes nacionales de desarrollo.

7. Como entidades descentralizadas, las empresas del Estado se vinculan con el Gobierno Central y operan utilizando o siendo controladas y coordinadas por los Sistemas de Apoyo de éste, por lo cual se ven afectadas por estos reduciéndose en muchos casos la independencia que una gestión o administración de carácter empresarial debe tener.

Sin embargo, en la medida que esos sistemas evolucionan, pueden llegar a ser factores de mejoramiento y modernización dentro de las propias empresas; ese podría ser el caso que se está dando con los sistemas de contabilidad integrada, de la banca central y estatal y en menor grado, con los sistemas de desarrollo administrativo.

Sin embargo, los sistemas de personal, compras y suministros y control y fiscalización, ya sea por el uso de criterios de política inadecuados, o porque son francamente arcaicos, legalistas y engorrosos, representan serios obstáculos a la acción empresarial del Estado.

8. Para que una empresa del Estado pueda actuar efectivamente con criterios empresariales, debe tener un alto grado de independencia funcional y política del Gobierno Central y para ello, a éstas se les otorga "autonomía" conforme a preceptos constitucionales. Sin embargo, esa autonomía no sólo se ve limitada por los obstáculos que representan varios de los sistemas de apoyo del Gobierno Central, sino por diversas interferencias de éste, especialmente de la designación de los miembros de las juntas directivas, los

gerentes y el personal administrativo y técnico superior de las empresas, utilizando más un criterio de política partidista o de grupo, que de idoneidad para los cargos.

También se ve afectada la autonomía, por que en términos generales, las empresas públicas no pueden retener sus utilidades, sino deben remitirlas al "fondo común"; así mismo, porque no siempre pueden contar con los recursos financieros necesarios para darse la organización ni las mejoras administrativas que más les convengan y porque, para realizar diversas transacciones financieras, deben incluso obtener aprobación del Congreso de la República a través de la aprobación de una ley.

9. Aunque el ámbito de referencia político e ideológico ha sido proclive, sólo en forma muy limitada al desarrollo de empresas públicas, éstas se han desarrollado dentro del Estado guatemalteco en los últimos años, especialmente en los períodos 1945-54 y 1966-71.

Esta aparente incongruencia se explica porque las empresas que se han establecido, no son competitivas con las empresa privada, porque actúan en áreas riesgosas y que requieren inversiones mayores a las que el sector privado está en capacidad de realizar y porque tales empresas, en muchos casos, tienen como propósitos el prestar apoyo a los sectores no gubernamentales y en otros, incluso el subsidiar sus actividades.

10. En Guatemala existen grupos de presión con mucho poder en la actualidad, que propugnan por una total privatización de la actividad empresarial del Estado aduciendo que las empresas públicas son ineficientes. La experiencia nos indica que infortunadamente, ambos tipos de empresa, - la pública y la privada, son relativamente ineficientes en función de las políticas nacionales de desarrollo y también en términos de capacidad técnica y administrativa; por lo que conviene profundizar más en el análisis de las causas de esta ineficiencia y tratar de tomar acciones correctivas al más corto plazo posible.

11. En lo que concierne a mejorar la capacidad y eficiencia de las empresas públicas, es muy urgente iniciar un esfuerzo sostenido, por la magnitud de sus inversiones y por que estamos atravesando una crisis en que la acción empresarial del Estado parece inevitable. El mantenimiento de esta ineficiencia podría tener repercusiones negativas de incalculable magnitud en el desarrollo nacional.

12. Dentro de ese esfuerzo por mejorar la capacidad y la eficiencia de las empresas públicas, debiera de tener prioridad una investigación de carácter multidisciplinario, -- tendiente al establecimiento de un régimen estatutario específico, moderno y adecuado a nuestras necesidades de desarrollo, en donde se dé especial atención a la problemática de la explotación emergente de los recursos naturales no renovables, del desarrollo energético de mediano y largo --

plazos, a los problemas de desarrollo y absorción de ciencia y tecnología y a la necesidad de encontrar diversas fórmulas de organización para las empresas del Estado que garanticen el más alto grado de independencia funcional, - que permita una administración o gestión de tipo empresarial y que al mismo tiempo, sin engorrosos legalismos inoperantes, haga congruentes las actividades de las empresas, con los propósitos, políticas y estrategias fundamentales del Gobierno Central. En este orden de ideas, convendría analizar las ventajas de organización que se dan en el sector privado en el país, al igual que otras opciones de organización de empresas totalmente estatales o de capital - mixto que existen en países más desarrollados.



## BIBLIOGRAFIA

1. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, Programa de Desarrollo Administrativo del Sector Público -PRODASP-, "Notas sobre la Planificación Económica y las Empresas Públicas en Guatemala", Taller sobre la Planificación de las Empresas Públicas de la Región Latinoamericana y del Caribe, PRODASP-D-80-81, Guatemala, febrero, 1980.
2. Palomo E., Eduardo; "Marco Jurídico de los Entes Descentralizados y las Empresas Públicas", versión mimeografiada, Guatemala, julio, 1977.
3. Meneses de Juaregui, Marta Lupe; "Funcionamiento del Sector Público Descentralizado de Guatemala", Instituto Nacional de Administración para el Desarrollo, INAD, Guatemala, noviembre, 1974.
4. Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-, Subprograma de Adiestramiento en Administración de Entidades Públicas Autónomas del Istmo Centroamericano, "Informe del Ciclo de Adiestramiento en Guatemala, mayo-agosto de 1977", San José, Costa Rica, septiembre, 1977.
5. Solari, Aldo E. y Franco, Rolando; "La Inserción de las Empresas Públicas en el Aparato Estatal Uruguayo", CEPAL-ILPES, Seminario sobre el Proceso de Planificación en América Latina y las Empresas Estatales, ST/CEPAL/Cont.65/L.5, Santiago, Chile, junio, 1978.
6. Boneo, Jiménez Nieto, Martín Mateo, Crewer Carías, Irisity, Viloría, Osziak, "Gobierno y Empresas Públicas en América Latina", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-, Ediciones SIAP, Artes Gráficas Santo Domingo, S.A., Buenos Aires, Argentina, marzo, 1978.
7. Boneo, Horacio; "Las Empresas Estatales en América Latina", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-, Editorial Arte, Caracas, Venezuela, abril, 1979.
8. Boneo, Horacio; "Planificación, Presupuesto y Empresas Públicas en América Latina", Fundação do desenvolvimento administrativo -FUNDAAP/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO-, I Seminario Latinoamericano de Políticas Públicas, Sao Paulo, Brasil, diciembre, 1979.

9. Jiménez Castro, Wilburg; "Los Dilemas de la Descentralización Funcional: Un Análisis de la Autonomía Institucional Pública", Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-, San José, Costa Rica, 1965.
10. Jiménez Castro, Wilburg; "Problemática de la Gestión en las Instituciones Descentralizadas Administrativamente", Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-, San José, Costa Rica, 1978.
11. Gusmao, Oswaldo H. de.; "Estudios sobre las Instituciones -Autónomas de Costa Rica", Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-, San José, Costa Rica, 1969.
12. Ruiz Granadino, Santiago y Calle Monterrosa, Victor.; "Casos de la Administración de Entidades Públicas Descentralizadas del Istmo Centroamericano", Proyecto ICAP/BID, Instituto Centroamericano de Administración Pública, -ICAP-, San José, Costa Rica, junio, 1979.
13. Chinchilla, Gutierrez Luna, Jiménez Castro, Méndez Robles, Ruiz Granadino; "Entidades Públicas Descentralizadas del Istmo Centroamericano", Proyecto ICAP/BID, Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-, Impresora Crisol, S.A., San José, Costa Rica, enero, 1979.
14. Mateo, Fernando; "El Papel del Sector Público y de las Empresas Públicas en la Integración Económica de América Latina", Institute of Latin American Studies -ILAS, The University of Texas at Austin. Technical Papers Series No. 6, Austin, Texas, 1977.
15. Bailey, John J.; "Presidential Control of the Extended State: Emerging Trends in Latin América", Institute of Latin American Studies -ILAS, The University of Texas at Austin, Technical Papers Series No. 11, Austin, Texas, 1977.
16. Oszlak, Oscar; "Política y Organización Estatal de las Actividades Científico-Técnicas en la Argentina: Crítica de Modelos y Prescripciones Corrientes", Institute of Latin American Studies -ILAS, The University of Texas at Austin, Technical Papers Series No. 9, Austin, Texas, 1977.

