



CONTENIDO

Editorial.....1

Nuestra Reforma Silenciosa:
La Apertura de las Telecomunicaciones.....2

Guatemala y la Reforma del Espectro
Radioeléctrico.....6

Alfredo Guzmán analiza avances en
Telecomunicaciones.....9

La Restitución: Objetivo Primordial del
Sistema Criminal.....11

Ana de Molina opina sobre el Pacto Fiscal
.....14

Apuntes de
ECONOMÍA Y POLÍTICA
Análisis Económico de las Decisiones Públicas

Editor
Lic. Gerbert Bendfeldt

Apuntes de Economía y Política es una publicación del Centro para el Análisis de las Decisiones Públicas (CADEP) y del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (EPRRI).

Las donaciones hechas al CADEP son deducibles de impuestos.

Universidad Francisco Marroquín
6 Calle final zona 10, Guatemala,
Guatemala, C. A. 01010

www.cadep.ufm.edu.gt
public_choice@ufm.edu.gt
Tel. (+502) 2338-7879

— Apuntes de —
ECONOMÍA Y POLÍTICA
Análisis Económico de las Decisiones Públicas

EDITORIAL

Hace apenas siete años la gran mayoría de guatemaltecos carecíamos del servicio de teléfono. Teníamos que realizar grandes colas para hablar en una cabina telefónica o bien pagar entre cinco y diez quetzales por minuto para hablar desde alguna tienda o desde la casa de algún vecino.

Otras opciones eran: solicitar una línea fija que con suerte sería instalada después de cinco años, a un costo de Q5,000; comprar una línea de otra persona, a un costo de hasta Q10,000; o comprar una casa con teléfono instalado. Hoy todo eso es historia. Actualmente uno de cada tres guatemaltecos dispone del servicio de teléfono, y la mayoría de ellos utilizan un teléfono celular.

Esta “revolución de mercado” pasa inadvertida incluso por quienes han gozado de dichos beneficios, pero es un relámpago para quienes buscamos asignar eficientemente recursos escasos mediante mecanismos adecuados. Por eso la primera parte de la presente publicación está dedicada a comentar los resultados más importantes del “Taller de Telecomunicaciones: Competencia o Convergencia”, organizado por el CEES, CADEP, CIEN y Manhattan Institute en el mes de junio en la UFM.

El primer artículo, de Carmen Urizar, explica cómo se llevó a cabo la reforma en el campo de las telecomunicaciones, cuáles son sus componentes más importantes, y qué resultados se han obtenido con ella en tan poco tiempo. A continuación, Wayne Leighton analiza las características del mercado de las telecomunicaciones en Guatemala y qué condiciones deben respetarse para mantener los beneficios obtenidos. Después, Alfredo Guzmán, uno de los principales protagonistas de la reforma, da sus principales impresiones sobre la misma y sobre las amenazas con las que podría tener que enfrentarse.

Tratando de identificar el ingrediente esencial del éxito de la reforma, podemos sostener que es la asignación de derechos de usufructo, de los cuales se derivó un mercado abierto y competitivo.

En la segunda parte de esta publicación se ofrecen algunos temas importantes tratados en el III Seminario Interuniversitario Economía para la Política 2005.

Bruce Benson, reconocido académico, evalúa el sistema de justicia criminal común en la mayoría de los países, y muestra que un cambio del mismo dirigida a exigir la restitución a las víctimas, por los criminales, rendiría mejores resultados que un sistema orientado a reformar a los delincuentes.

Para concluir, en una breve entrevista con Ana de Molina –experta en política fiscal– se intercambiaron impresiones con ella para conocer más sobre asuntos fiscales y las reformas realizadas para hacer más eficiente el sistema el sistema tributario.

Centro para el Análisis de las
Decisiones Públicas, CADEP,
Universidad Francisco Marroquín,
6 calle final, zona 10, Guatemala,
Guatemala, C. A. 01010



NUESTRA REFORMA SILENCIOSA: LA APERTURA DE LAS TELECOMUNICACIONES

Carmen Urizar

Un cambio de incentivos

Los servicios de telecomunicaciones en Guatemala comenzaron con el servicio de la telefonía en 1881, entre la ciudad de Guatemala y la de Antigua Guatemala. En 1884, el mismo se extendió a la ciudad de Quetzaltenango, y en 1890 estaba constituida la compañía privada Teléfonos de Guatemala, que posteriormente fue intervenida por el Estado. Quedó así establecida la Dirección General de Teléfonos y el Proyecto Telefónico, introduciéndose en 1927 los primeros teléfonos automáticos.

En 1926 inició sus operaciones la empresa extranjera Tropical Radio & Telephone Co., para prestar el servicio de comunicaciones internacionales. Esta compañía debía pagar al gobierno una cuota mínima anual de Q 5,000, suma que podía incrementarse por el porcentaje que percibiría el gobierno por cada mensaje transmitido. La compañía tenía en arrendamiento la estación radioeléctrica internacional en la ciudad de Guatemala y se veía obligada a expandir el servicio radiotelefónico internacional. Esto refleja la actual concentración de servicios telefónicos en la capital. Tropical Radio & Telephone Co. fue estatizada en 1966[1].

El 3 de octubre de 1938, con el Decreto Gubernativo 21-51, se creó la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones, que funcionaba con el nombre de Servicio de Radiocomunicaciones Nacionales y se encargaba de establecer las cuotas telefónicas que habrían de pagarse.

En 1971 se fusionaron las empresas Dirección General de Teléfonos, Proyecto Telefónico y Tropical Radio & Telephone Co., para crear la que en adelante se denominaría Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones –GUATEL-, con el objetivo de prestar todos los servicios

telefónicos, tanto nacionales como internacionales[2].

De 1971 a 1996 todos los servicios de telecomunicaciones eran prestados según esquemas de monopolio legal. Así teníamos a GUATEL prestando la telefonía fija local, la telefonía pública, la larga distancia nacional y la internacional, como un monopolio legal que terminó en 1996, fecha en que el mercado de las telecomunicaciones se desreguló y se privatizó la empresa. Durante este mismo período GUATEL otorgaba las concesiones de explotación de servicios a terceros y asignaba el uso de las frecuencias por encima de los 900 MHz. La oficina de Asesoría de Frecuencias concedía las asignaciones de frecuencias por debajo de los 900 MHz. La empresa COMCEL, S.A. era la única autorizada para prestar el servicio de telefonía móvil. En lo que respecta a servicios de radiolocalizadores, sistemas troncalizados, servicios de transmisión de datos e Internet, existían muy pocas empresas que pudieran prestar estos servicios. Las que existían operaban por autorización explícita de GUATEL, ya que prácticamente la empresa actuaba como único operador de todos los servicios y regulador en la industria de las telecomunicaciones, por lo que tenía el poder de imponer barreras de entrada a dicho mercado y fijar los precios a cobrar en los servicios de telecomunicaciones.

En 1996 el Gobierno reconoció públicamente[3] que el sector de las telecomunicaciones requería un cambio regulatorio por otro cuyo diseño apoyara un aumento en la cantidad y la calidad de los servicios de telecomunicaciones, motivara la introducción de nuevas tecnologías y atrajera la participación de nuevos oferentes en la industria. El cambio se materializó con la promulgación de la

Ley General de Telecomunicaciones (Decreto 94-96 del Congreso de la República). Las principales características de esta legislación son:

a) Se adoptaron cuatro elementos claves para fomentar la competencia y facilitar la entrada en el mercado (eliminar las barreras de entrada). Estos elementos básicamente son: la estructura del mercado, la desagregación de redes, la interconexión y el acceso a recursos esenciales.

-- Estructura del mercado: La ley favorece una industria en competencia, para lo cual deja claro el deseo del legislador de avanzar en la eliminación de barreras de entrada y salida del mercado, pues ello estimulará la entrada de competidores al mismo.

Esto responde a que hay un reconocimiento en la actualidad de que el avance de la tecnología ha reducido la noción de monopolio natural sobre el sector de las telecomunicaciones[4]. Sin embargo, en la telefonía fija continúa manteniendo ciertas características que restringen la entrada (típico de una industria de red). Esto es lo que explica por qué, con el objeto de asegurar que se logre la competencia, a través del acceso a otros, se incorporan a la legislación elementos clave complementarios:

-- Desagregación de la red. La desagregación de la red significa dar acceso a ciertos elementos de la misma estipulados en la ley. No es más que una extensión del acceso a recursos esenciales para permitir la competencia, lo cual también quedó estipulado en la ley.

-- Obligatoriedad de interconexión[5] y acceso a recursos esenciales: Estos dos

[4] Para una explicación más detallada de cómo el avance en la tecnología ha reducido la consideración de que hay características de monopolio natural en este sector, se recomienda ver Negroponte, Nicholas. "Being Digital" (1996).

[5] Se entiende por interconexión la función mediante la cual se asegura la operabilidad entre redes, de tal modo que se pueda cursar tráfico de telecomunicaciones entre ellas.

[1] Urizar, Carmen. *El Comercio y la Liberación de Servicios en Centroamérica: Sector de Telecomunicaciones*. SIECA/BID, 1998.

[2] Decreto 14-71 del Congreso de la República de Guatemala.

[3] Secretaría de Planificación y Programación, SEGEPLAN. Programa de Gobierno 1996-2000. SEGEPLAN, 1996.

aspectos son pilares básicos que permiten llevar a cabo el proceso no sólo de liberación del sector, sino de entrada en el mismo. Para que los usuarios puedan elegir libremente al operador que suministrará el servicio, es necesario que el transporte (que en este caso pueden ser las líneas fijas o algunos recursos, denominados “esenciales” por ello) no represente una barrera monopólica que interfiera en el proceso[6]. De hecho, esto es lo que motivó que la ley contenga estos dos aspectos.

La Ley de Telecomunicaciones establece que la interconexión entre redes comerciales de telecomunicaciones será libremente negociada entre las partes, salvo lo relacionado con los recursos esenciales, los cuales son especificados en la legislación. Además se dice que “todo operador de redes comerciales de telecomunicaciones deberá proporcionar acceso a recursos esenciales a cualquier operador que lo solicite”. Con ello se trató de evitar el comportamiento monopólico que eventualmente algún operador podría adoptar para impedir la entrada de otro competidor.

La ley establece también que “las tarifas y condiciones de acceso a cualquier recurso esencial serán negociadas entre las partes”. En el caso de que las partes no lleguen a un acuerdo, existe un procedimiento y plazos para resolver la controversia por mediación de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), en plazos que también fija la legislación.

b) El tratamiento de bien económico que se le dio al espectro radioeléctrico significó una diferencia fundamental en el aprovechamiento del recurso y en el desarrollo del sector:

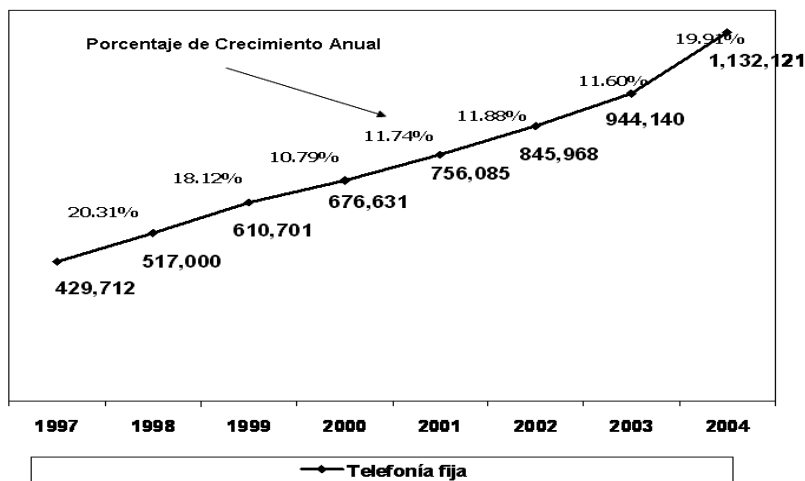
Se adoptaron cuatro elementos claves para fomentar la competencia y facilitar la entrada en el mercado.

– Título de Usufructo de Frecuencia (TUF): El manejo del espectro radioeléctrico cambio radicalmente a raíz de la reforma.

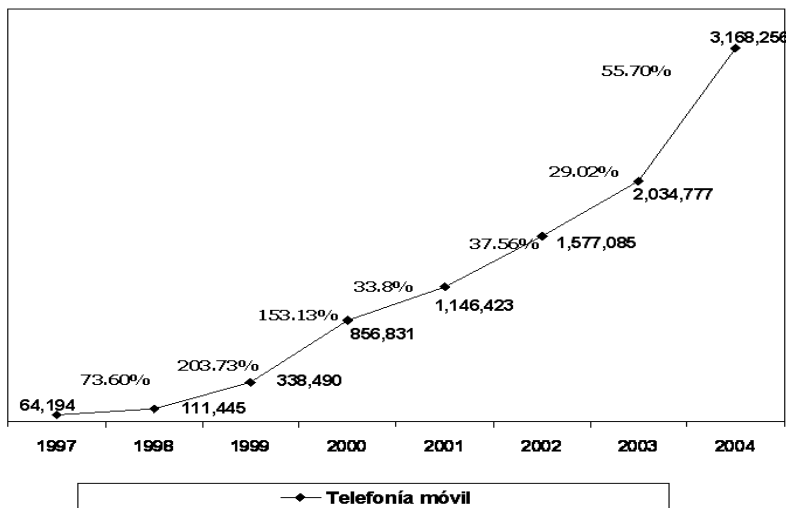
El aspecto clave que determinó la forma de aprovechar este recurso tan valioso para la prestación de servicios de telecomunicaciones fue el tratamiento que la ley estableció para el mismo, al cambiar

[6] En Gran Bretaña, cuando se produjo el proceso de liberación, este aspecto no se previó en la ley, y fue el motivo que British Telecom utilizó para retrasar la entrada de la empresa Mercury en mercado de la telefonía en Escocia.

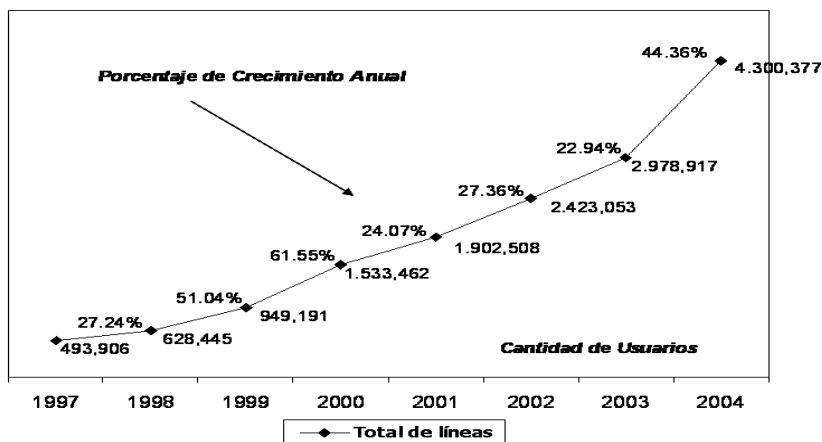
GRAFICA No. 1



GRAFICA No. 2



GRAFICA No. 3



Fuente: SIT

su carácter de bien público por el de bien económico, e introducir un esquema bastante expedito y transparente (subastas públicas), mediante el cual se asignan derechos de propiedad[7]. Básicamente este es el aspecto que cambió el incentivo para su utilización, lo que explica el desarrollo tan rápido y dinámico que ha tenido la prestación de muchos servicios en el país.

-- Mecanismos para resolver conflictos: La ley privilegia mecanismos rápidos para la resolución de conflictos, por lo que se favorecen la conciliación y el arbitraje. Aunque muchos operadores se quejan de que la SIT tiene un papel muy débil, el argumento puede por un lado positivo: primero, porque el regulador tiene poco poder discrecional, y por tanto se minimiza el riesgo de “capturar al regulador”; y segundo, los operadores tienen todo el incentivo para resolver sus problemas por ellos mismos y de forma expedita. Sin embargo, esto puede ser contraproducente, según opinan algunos operadores[8], pues cuando el problema es entre operadores, y uno de ellos es el dominante, este no tendrá ningún incentivo para resolver el asunto, si lo que está en disputa le favorece.

c) Se incluyeron elementos, como la selección del operador de red y lo relativo a la prescripción, con los cuales limitar el poder del operador dominante (TELGUA) para impedir la competencia.

La ley, al privilegiar la competencia, también estableció mecanismos que podrían favorecerla. La Selección del Operador de Red es precisamente la posibilidad que se le da a los usuarios de escoger libremente al operador que desean. De ahí que la ley establezca que “los operadores de redes comerciales con más de 10,000 líneas deberán permitir a los usuarios conectados a su red utilizar los servicios de un operador de red diferente para comunicarse, a través de un código de selección definido de acuerdo al plan de numeración”. Con lo

[7] Sobre este aspecto, Ibargüen (2003) enfatiza que el hecho de otorgar un derecho y no una licencia, como suele ocurrir en otros países, es el elemento fundamental que define qué puede hacer el propietario con el recurso. Para más detalles, ver Ibargüen (2003). También W. Leighton, en esta publicación.

[8] Entrevistas con varios operadores de servicios de telecomunicaciones.

estipulado con respecto a la prescripción[9], también se trató de minimizar la posibilidad de que el operador, que cuando entró en vigencia la ley era TELGUA, tuviera la posibilidad de evitar la competencia. Parte del artículo dice así: “la prescripción no podrá impedir la selección de otros operadores de redes diferentes al seleccionado por el usuario, mediante la marcación del código de operador correspondiente”.

d) Se creó un ente regulador tratando de privilegiar características técnicas y mecanismos no políticos para los procedimientos de selección de su personal.

La ley establece que la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) es el órgano regulador encargado de supervisar el funcionamiento del sector y garantizar el desempeño de la estructura del mercado. Se trata de un ente eminentemente técnico, con atribuciones funcionales independientes. Aunque inicialmente se persiguió la independencia absoluta de la SIT, no se logró obtener una mayoría de las dos terceras partes de los votos del Congreso de la República, necesaria para declararla autónoma. En la actualidad la SIT funciona como un órgano subordinado al Ministerio de Comunicaciones y Vivienda (MICIVI), sin autonomía formal ni financiera. Además, la posición de la SIT fue severamente debilitada por una modificación del artículo 6 de la ley, que

Los resultados económicos y sociales logrados después de la reforma muestran que la ley ha sido suficientemente buena para lograr los objetivos que en un principio se concibieron.

le quitó las facultades legales al Superintendente para actuar judicial y extrajudicialmente en el ámbito de su competencia.

En 1997, con el Decreto 115-97 del Congreso, se le hicieron algunas modificaciones a la ley general, que vulneraron algunos elementos que

[9] La prescripción se refiere a la situación de un usuario que ya tiene servicios con un operador. Por ejemplo, con la entrada en vigor de la Ley de Telecomunicaciones, toda persona que tuviera una línea de teléfono fija quedaba prescrita con TELGUA.

favorecían una entrada más fácil en el mercado y redujeron la eficiencia prevista en el texto original[10].

Conclusión

Pese a las modificaciones que se le hicieron a la Ley General de Telecomunicaciones en 1997, que, como se ha dicho, redujeron la eficiencia económica que se perseguía, los resultados económicos y sociales que se han logrado después de la reforma en 1996 muestran que la ley, pese a no ser perfecta, ha sido suficientemente buena para lograr los objetivos que en un principio se concibieron con esta reforma.

Algunos de los resultados que se lograron son los siguientes:

Aumento de cobertura: Ha habido un crecimiento importante en el número de líneas. La telefonía fija ha experimentado un crecimiento significativo no sólo en el área metropolitana, sino también en el área departamental; la telefonía móvil es la que ha mostrado el mayor crecimiento (Ver gráficas 1, 2 y 3).

Adopción de mejor y más variada tecnología: La red ha mejorado en lo relacionado con la digitalización[11], lo cual ha elevado la eficiencia de las comunicaciones. A la vez, el consumidor de hoy tiene la posibilidad de obtener aparatos telefónicos más sofisticados.

Más oferentes: Se eliminaron barreras de entrada y salida, pasando así de una estructura monopólica a otra competitiva, con lo que se ha logrado un aumento del número de oferentes en todos los servicios. La Tabla 1 muestra la actual estructura del mercado, de acuerdo con número de competidores en cada uno de los servicios.

[10] Esto es un claro ejemplo de lo que la teoría de la regulación delineada por Gary Becker predice en cuanto a la acción de los grupos de interés para cambiar la regulación en pro de sus intereses propios. Para más detalle, ver Becker, Gary. “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence.” (1983)

[11] Antes de la reforma, la red metropolitana tenía un grado de digitalización de 80% y la red no metropolitana de 60%. En la actualidad, la SIT reporta que cerca del 100% de las líneas telefónicas están conectadas a centrales digitales, y la mayor parte de los operadores utilizan técnica en transmisión digital para la provisión de los servicios de telefonía fija.

Drástica reducción de los precios internacionales: La competencia en telefonía móvil ha causado una disminución considerable de los precios[12], así como la oferta de servicios adicionales tales como: correo de voz, servicio de mensajes cortos, conferencias tripartitas y desvío de llamadas, entre otros. También ha evolucionado la forma como los servicios móviles se cobran. Inicialmente, el cobro era mediante servicios de crédito; ahora es mayormente mediante prepago. Todos los operadores tienen cobertura en las áreas de mayor desarrollo del país, así como en las principales carreteras.

TABLA No. 1

Autoridad del Sector (legal)	Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Vivienda (MICIVI)
Regulador del Sector	Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT)
Mecanismo Subsidiario del Estado para inversión	Fondo de Telefonía Rural (FONDETEL)
Operadores de Telefonía Fija	Varios (no disponible número)
Operadores de Telefonía Móvil	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicaciones Celulares S.A. (COMCEL, S.A.) • Servicios de Comunicaciones Personales Inalámbricas, S.A. • Telefónica Centroamérica Guatemala, S.A. • BellSouth Guatemala y Cía, S.C.A.
Operadores de Telefonía Pública Tarjeta	<ul style="list-style-type: none"> • Telefónica, fija • Telefónica, móvil • TELGUA
Monederos	<ul style="list-style-type: none"> • CABLENET • COMCEL • TELGUA
Operadores de Puerto Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • ATT Servicios de Comunicaciones de Guate, S.A. • Telefónica Centroamérica Guatemala, S.A. • Telecomunicaciones de Guatemala, S.A. • Universal de Telecomunicaciones, S.A. • Blue Sky Internacional, S.A. • Comunicaciones Celulares, S.A. • Operadora Protel de Guatemala S.A. • Americatel Guatemala, S.A. • Teléfonos del Norte, S.A. • Tecnología, Telecomunicaciones e Informática, S.A. • Cablenet, S.A. • Bellsouth Guatemala y Cía, S.C.A. • Amnet, S.A. • Guatemala Network, S.A.
Operadores de Internet	Varios (no disponible el número)

Fuente:Memoria de Labores, 2003. Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT).

[12]Estadísticas de la SIT. Memoria de Labores (2003).

Carmen Urizar

M.A. en Economía por la Universidad de Clemson, USA.

Directora de Proyectos de Inversión, S.A.

Economista involucrada en la redacción de la Ley de Telecomunicaciones de Guatemala (1996)

Profesora de Microeconomía de la Universidad Francisco Marroquín (UFM).

GUATEMALA Y LA REFORMA DEL ESPECTRO RADIOELECTRICO

Wayne Leighton

Después de la caída del muro de Berlín, este sustantivo – relacionado con el verbo “liberalizar” – ha estado muy de moda, tanto en el campo de la política internacional como en el de la política económica. Específicamente en el de las telecomunicaciones, se está liberalizando el espectro en muchas partes del mundo. O, más que eso, lo que se hace es hablar del asunto, porque son todavía muy pocos los países donde el proceso de liberalización se aborda de forma auténtica.

¿Qué significa liberalizar? Desde un punto de vista económico, liberalizar significa conceder derechos, como los derechos de propiedad, sobre el uso de un recurso. Así se incentiva a los usuarios para que aprovechen dicho recurso y tomen en cuenta el costo de oportunidad en el momento de utilizarlo [1]. Hay una extensa literatura que explica cómo funcionan y cómo deben funcionar los derechos de propiedad [2]. Entre las principales características de la concesión podemos mencionar la flexibilidad –derecho de aprovechar el recurso tal y como el adquirente quiera, de acuerdo a límites razonables, para no interferir con los derechos de los demás– y transferibilidad –derecho de vender o arrendar el recurso a alguien que lo valore más y pueda aprovecharlo mejor–.

Ronald Coase fue uno de los primeros economistas que esgrimieron un argumento en favor de la aplicación de los derechos de propiedad sobre el espectro radioeléctrico[3]. Este argumento, formulado en 1959, no gozó entonces de mucha aceptación. Respondiendo a un reporte que Coase elaboró

al año siguiente, en el que recomendó que el Gobierno otorgara derechos sobre el espectro como sobre cualquier otro recurso, un editor publicó este severo comentario: “No conozco ningún país del mundo –con la excepción de algunas dictaduras latinoamericanas– donde se considere la venta del espectro”[4].

¿Qué significa liberalizar? Desde un punto de vista económico, liberalizar significa conceder derechos, como los derechos de propiedad, sobre el uso de un recurso.

Más de cuarenta años después, la venta de derechos para explotar el espectro no es un asunto controversial. En muchos países utilizan subastas para otorgar derechos sobre el espectro.

Pero en la mayoría de ellos se otorgan derechos limitados, los cuales tienen poco que ver con los derechos de propiedad. Más bien se reducen a licencias o concesiones. Estas licencias permiten un solo tipo de uso o, en ciertos casos, algunos tipos de uso. Muy pocas veces existen figuras legales que permitan una omnimoda flexibilidad en cuanto al mismo.

Estas restricciones, junto con la baja cantidad del espectro destinado a los servicios más necesarios y cotizados, como el de la telefonía móvil, por ejemplo, han dado lugar a subastas en las que las empresas han tenido que pagar miles de millones de dólares para obtener algunos derechos. Aunque esta política beneficia los fondos de los gobiernos que la adoptan, no produce muchos ni grandes beneficios a los consumidores. Al contrario: los consumidores se benefician más y mejor cuando hay más espectro disponible para los servicios que se prestan o se demandan [5].

Hay dos maneras como los gobiernos pueden poner el espectro a disposición de los consumidores en relación con los servicios que se prestan o se demandan. La primera es adivinar precisamente lo que los consumidores quieren o necesitan: esto requiere un conocimiento que no necesariamente está al alcance de ningún experto o grupo de expertos. Ello es imposible, porque la planificación de una economía entera también lo es, como nos enseñó Friedrich Hayek hace ya sesenta años[6]. La segunda es brindar a aquellos a quienes se ha otorgado el uso del espectro el derecho y el incentivo de responder a las demandas de los consumidores. Es decir, dotar al uso del espectro de una flexibilidad prácticamente ilimitada.

El caso de Guatemala

En la mayoría de los países del mundo no se aplican esquemas que signifiquen una auténtica liberalización. Sin embargo, el caso de Guatemala es excepcional y por eso es importante estudiarlo. En Guatemala, la Ley General de Telecomunicaciones, promulgada en 1996, creó derechos sobre el espectro que constituyen casi derechos de propiedad. Según esta ley, el espectro se divide en tres grupos: bandas asignadas al Gobierno, bandas reservadas para los radioaficionados, y bandas “reguladas” o, más bien, bandas comerciales. Las bandas reservadas a los radioaficionados o a las instituciones gubernamentales reciben una autorización de uso de frecuencia, o AUF, que no se puede vender ni arrendar. Las bandas “reguladas” son, a pesar de su calificativo, quizá las bandas comerciales menos reguladas en todo el mundo. Los usuarios de estas bandas reciben un título de usufructo, o TUF, cuya flexibilidad permite transferir derechos que incorpora con arreglo a ciertos límites.

2004. “A Welfare Analysis of Spectrum Allocation Policies,” Related Publication 04-18, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies (August).

[6] Hayek, Friedrich. 1945. “The Use of Knowledge in Society,” *American Economic Review* 35: 519-530.

[1] Demsetz, Harold. 1967. “Towards a Theory of Property Rights,” *57 American Economic Review* 2:347-359.

[2] Furubotn, Erik G. and Svetozar Pejovich. 1972. “Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literature,” *10 Journal of Economic Literature*: 1137-62; and Posner, Richard, *Economic Analysis of Law*, New York: Little, Brown & Company, Chapter 3.

[3] Coase, Ronald. 1959. “The Federal Communications Commission,” *2 Journal of Law & Economics* 1: 1-40.

[4] Coase, Ronald H. 1998. “Comment on Thomas W. Hazlett: Assigning Property Rights to Radio Spectrum Users: Why Did FCC License Auctions Take 67 Years?” *41 Journal of Law & Economics*: 577-580.

[5] Hazlett, Thomas W. and Roberto E. Muñoz.

Cada TUF contiene detalles técnicos importantes, como el horario de operación, el área geográfica de influencia, la potencia máxima de la radiación y la máxima intensidad del campo eléctrico. Eso es todo. Tanto el TUF como su reglamento son muy sencillos. Los límites al uso de un TUF tienen que ver con restricciones técnicas, para evitar interferencias, y con tratados internacionales. Todo lo que no se prohíbe en relación con dichos aspectos está permitido. Esta manera de regular es exactamente lo contrario de lo que ocurre en la mayoría de los países del mundo, donde sería más exacta la regla “lo que no se permite, se prohíbe.” Ahí radica la diferencia entre un TUF –es decir, un derecho de propiedad– y una simple licencia.

En Guatemala los resultados son impresionantes. En 1996, solo cuarenta y cinco mil personas utilizaban el servicio de telefonía móvil; a finales del 2004 eran dos millones y medio[7]. Este impresionante resultado representa una tasa anual de crecimiento de alrededor del 90 por ciento[8]. Además, el país goza de algunos de los precios más bajos en telefonía móvil de América Latina. El precio de una llamada es de alrededor de US \$00.12 por minuto en servicio de prepago[9].

A veces estos datos económicos no tienen sentido para el hombre de la calle. Pero los beneficios de los precios bajos en telefonía móvil se observan en toda la sociedad guatemalteca, sin que ella se dé cuenta. Se ven los celulares en manos de casi toda la población, incluso en aquellos sectores con poco poder adquisitivo. Para no perder una venta, la vendedora de huipiles de Chichicastenango, por ejemplo, puede usar su celular y llamar a su familia cuando tiene que atender a mucha gente. El campesino lo puede usar para llamar y consultar en el mercado si es más rentable cosechar hoy o esperar algunos días. Esto le permite servir mejor al mercado y obtener un mejor precio. La telefonía móvil permite a todo tipo de pequeños empresarios mantenerse en contacto

con sus clientes. La comunicación accesible e inmediata se considera un hecho, pero en otros países este hecho cuesta mucho más y los ciudadanos se sienten más limitados.

Existe otro beneficio inherente a los derechos de propiedad sobre el espectro o cualquier otro recurso: cuantos más derechos se otorgan, más se limita el poder abusivo del Gobierno.

Además de la telefonía móvil, la reforma de las telecomunicaciones en Guatemala ha generado beneficios en otras industrias que utilizan el espectro para ofrecer servicios. Por ejemplo, en radiodifusión. Con la Ley General de Telecomunicaciones, de 1996, los radiodifusores que entonces operaban legalmente recibieron un TUF sin tener que pagar por ello. Después, a otras personas que también deseaban utilizar el espectro en radiodifusión se les asignaron TUF por medio de subastas, siempre con el requisito de que no interfirieran con los demás usuarios. Además, a partir de 1996 Guatemala ha exigido menos distancia entre los usufructuarios, lo cual ha resultado en más TUF utilizados en radiodifusión y más competencia en este mercado. Por ejemplo, en el campo de la radiodifusión de las bandas de frecuencia modulada (FM), hoy hay 50 usufructuarios en el área de la ciudad de Guatemala y Sacatepéquez. No todos prestan el servicio, pero muchos sí, y todos tienen la posibilidad y el derecho de prestarlo. Los derechos de propiedad, concretados en los TUF, protegen a los consumidores mejor que el Gobierno, porque constituyen un incentivo a los usufructuarios, a fin de que tomen en cuenta lo que se necesita en el mercado.

Existe otro beneficio inherente a los derechos de propiedad sobre el espectro o cualquier otro recurso: cuantos más derechos se otorgan, más se limita el poder abusivo del Gobierno. Por ejemplo: antes de la reforma de las telecomunicaciones en 1996, el Gobierno asignaba el espectro por medio de un comisario, que era un militar. Esta ha sido la historia en muchos países, y en otros muchos todavía sigue siendo así. Pero si se concentra en una sola persona o comisión el poder otorgar los derechos sobre el

espectro, y decidir cuáles serán estos derechos en cada instancia, se establece una peligrosa discrecionalidad política. Se otorgan incentivos para que los que tienen el poder aprovechen este poder, en vez de responder a las demandas de los consumidores. Frente a los que creen que en un sistema capitalista los derechos de propiedad generan egoísmo, hay que tomar en cuenta que este egoísmo se satisface solo si se usan tales derechos como recurso para satisfacer a los demás participantes en el mercado. Todo lo contrario de lo que ocurre con la discrecionalidad política, la cual permite que el egoísmo se satisfaga más fácil y rápidamente mediante sobornos y corrupción.

He ahí la raíz del problema; entre los usuarios ilegales hay estaciones comunitarias, radiodifusoras religiosas, y otros grupos que gozan de popularidad. Estos grupos tienen poder político, porque votan e influyen en la opinión pública.

Lo que falta en Guatemala

La reforma del espectro en Guatemala es impresionante, pero, como cualquier reforma política, ha tenido que topar con dificultades. Afortunadamente, el mayor problema es algo que se puede resolver y tiene que ver con el uso ilegal del espectro. En radiodifusión, las señales de muchos usufructuarios son interferidas por parte de otros usufructuarios. En la mayoría de los casos de interferencia entre usufructuarios legales, los conflictos suelen resolverse mediante negociaciones privadas. Más grave es el problema consistente en el uso ilegal de frecuencias en radiodifusión, denominado en inglés “pirate radio”.

Pero tampoco es tan difícil: basta con que el Gobierno guatemalteco proteja los derechos de los usufructuarios. Sin embargo, he ahí la raíz del problema. Entre los usuarios ilegales hay estaciones de radio comunitarias, radiodifusoras religiosas, y otros grupos que

[7] Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) de Guatemala. Datos en www.sit.gob.gt.

[8] “World Telecommunications Indicators, 2003.” Unión Internacional de Telecomunicaciones. Este reporte de la UIT estima una tasa de crecimiento de 89.7 por ciento anual, correspondiente al período 1997–2002. [9] Id.

[10] Los detalles sobre los problemas de interferencia se conocieron en entrevistas con representantes de la Cámara de Radiodifusores de Guatemala y la Superintendencia de Telecomunicaciones de Guatemala. El autor es responsable de cualquier error u omisión.

gozan de popularidad en el seno de la sociedad guatemalteca. Estos grupos tienen poder político, porque votan e influyen en la opinión pública, y los gobiernos lo saben. Así es que hay incentivos perversos para que el Gobierno no responda a las denuncias legítimas de los usufructuarios.

Desde un punto de vista legal, el Gobierno guatemalteco comete el error mencionado con anterioridad: aprovecharse de su discrecionalidad política, porque decide no cumplir la ley y no proteger los derechos de propiedad. Hoy el Ministerio Público parece empeñado en que todos los usufructuarios cumplan la ley, y en la Corte de Constitucionalidad se han conocido algunos casos de usuarios ilegales que quieren ampararse en el Gobierno para poder continuar con sus actividades. Habrá que ver si tanto el Gobierno como el sistema judicial están dispuestos a cumplir su deber de proteger los derechos de propiedad. Más vale tarde que nunca.

El Gobierno otorga TUF, títulos que incorporan derechos muy parecidos a derechos de propiedad, que permiten hacer con ellos todo lo que no está prohibido. El resultado no ha sido la anarquía, sino la flexibilidad, la competencia y más servicios para los consumidores a mejores precios.

Conclusión

Según la manera tradicional de regular el espectro, el Gobierno determina los servicios que se permitirán en cada banda. Las personas que obtienen licencia sólo pueden ofrecer los servicios que le están permitidos. Guatemala cambió totalmente este tipo de regulación. El Gobierno otorga TUF, títulos que incorporan derechos muy parecidos a derechos de propiedad, que permiten hacer con ellos todo lo que no está prohibido. Además, sus límites son pocos y razonables. Un usufructuario puede determinar el uso que considere más adecuado a sus intereses, siempre y cuando cumpla las reglas generales, que en Guatemala tienen más que ver con los límites de la tecnología y los acuerdos internacionales, y menos con la política estatal. El resultado no ha sido la anarquía, sino la flexibilidad, la competencia

y más servicios para los consumidores a mejores precios.

A pesar de esta lección, algunos se preguntarán por qué importan tanto los derechos de propiedad. ¿No es cierto que en otros países también hay competencia en telefonía móvil, aunque no haya derechos de propiedad? ¿No es cierto que en esos países los consumidores gozan también de los beneficios de la competencia? Es cierto: incluso en los países que no otorgan los derechos de propiedad sobre el espectro, sino licencias con muchas restricciones, los consumidores se benefician de la competencia. Pero, como explicaba anteriormente, la razón de estos beneficios en países más restrictivos es que adivinaron bien y asignaron mucho espectro a la industria de telefonía móvil.

El problema surgirá la próxima vez que se demanden bandas del espectro. No se sabe cuál será la próxima industria crítica o servicio demandado que requiera más espectro, ni cuánto espectro se necesitará. En otros países, el proceso de determinar la asignación del espectro para el próximo uso o servicio puede tener más que ver con la discrecionalidad y agenda política del momento, y menos con las necesidades de los consumidores.

Pero en Guatemala no es necesario que el Gobierno sepa estas cosas, porque hay derechos de propiedad sobre el espectro y, por lo mismo, incentivos para que los usufructuarios tomen en cuenta las necesidades de los consumidores y respondan a las demandas del mercado. En otros países la lección se ha aprendido en relación con otros recursos. En Guatemala la hemos aprendido especialmente en relación con el usufructo del espectro radioeléctrico.

Wayne A. Leighton

Economista y consejero en la Federal Communications Commission (FCC). Analiza y desarrolla las reglas de los servicios inalámbricos y es experto en la economía del espectro. Doctorado y Maestría en Economía por la Universidad de George Mason B.S. en Economía en la Universidad de Texas A&M.

ACTIVIDADES CADEP 2005

MAQUIAVELO AL REVES

Así tituló su plática el Dr. Gabriel Zanotti, filósofo argentino que visitó la Universidad Francisco Marroquín a principios de año. El sobrenombre de la charla fue “Cómo lograr que un político se limite a sí mismo”. Los miembros y colaboradores de CADEP nos reunimos el 26 de enero del 2005 para intercambiar impresiones sobre cómo transitar hacia un régimen político y económico más libre a través de la elección de personas falibles pero “buenas”. Los consejos de Maquiavelo al príncipe medieval, y la praxis política latinoamericana, sugieren todo lo contrario: que son inevitables tanto el juego “sucio”, como el populismo y el crecimiento desenfrenado del sector gubernamental. Zanotti propuso que la meta liberal puede ser un proyecto viable si se junta una mancuerna formada por una buena persona, carismática y buena comunicadora, como candidata, acompañada de un leal, estratégico y estudioso asesor. La primera Discusión Socrática del año fue muy animada debido a dicho planteamiento, particularmente por el realismo que *Public Choice* impone al análisis del mercado político.

ELECCIONES Y PARTIDOS POLITICOS

El 6 de abril, con ocasión de la sesión I Investigación y Diálogo, Jaime Díaz y Lisardo Bolaños, ambos miembros activos del CADEP e investigadores del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), expusieron el trabajo que han desarrollado en torno a las reformas propuestas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Bolaños y Díaz diagnostican diversas fallas en el sistema político guatemalteco producto de esta legislación, entre ellos la falta de representatividad de los partidos, incentivos perversos entre políticos, votantes poco informados y escasos medios para monitorear la “calidad” de la gestión pública. Por encima de estos problemas enfrentamos un dilema, ya que los llamados a reformar las instituciones políticas para que sean más eficientes, son los mismos políticos, a quienes puede convenir el status quo.

ALFREDO GUZMÁN ANALIZA AVANCES EN TELECOMUNICACIONES

Gerbert Bendfeldt

¿Cómo surgió la iniciativa de realizar el cambio en telecomunicaciones?

La falta de teléfonos y la reconstrucción de carreteras eran las necesidades más sentidas de la población en 1995 y fueron recogidas como tales en la campaña electoral de ese año. Así se incorporan planes específicos para cada sector en el Plan de Gobierno del entonces candidato a la Presidencia Álvaro Arzú. Ya como Presidente, es él quien impulsa y promueve la reforma, y da una visión clara y breve: “queremos teléfonos en todo Guatemala, y en competencia”. En ese sentido, tuvimos el privilegio de colaborar con él en la coordinación de este esfuerzo. Recordemos, en 1995 había dos monopolios, GUATEL y Comcel, y no había teléfonos.

¿Cuál fue el incentivo que tuvieron para cumplir la promesa de campaña y generar buenos resultados?

Precisamente que no habían teléfonos. GUATEL tenía 289,000 líneas en todo el país y de estas el 80% estaba en el área metropolitana. El interior del país no tenía teléfonos. Millones de guatemaltecos se comunicaban a través de teléfonos comunitarios que estaban localizados a horas de distancia de sus hogares, y pagaban en promedio Q10.00 por minuto. Comcel tenía muy pocos teléfonos móviles y las tarifas del servicio eran muy elevadas. Por esto, la visión de la reforma está basada en cinco condiciones “cualquiera”; que cualquier persona, pueda comprarle a cualquier empresa, cualquier servicio de telecomunicaciones, en cualquier parte del país, en cualquier momento”.

¿Fue también parte de la estrategia tener a alguien dentro del monopolio legal para promover la reforma?

Eso fue el centro de la estrategia. Los esfuerzos anteriores de modernización del sector en otros gobiernos fracasaron por la oposición del mismo GUATEL. En este caso, fue GUATEL el promotor de la reforma. Fue el monopolio quién promovió la competencia. ¿Quién podía competir con GUATEL?. Luego de 25 años de monopolio el país estaba sin teléfonos.

Así, fue GUATEL el que promovió el modelo de libertad y de competencia en el sector telecomunicaciones en dos etapas 1) la apertura total del sector telecomunicaciones sin privilegios para nadie, y 2) la venta de la telefónica nacional.

Por ejemplo, en el caso de las telecomunicaciones el recurso limitado es el espectro, entonces ¿cómo hacer para que el espectro se pueda administrar en una situación de competencia si es un bien público?

Dando derechos de propiedad sobre el espectro radioeléctrico y

La amenaza es a los más de 4 millones de guatemaltecos que tenemos teléfono, no a la ley. Esta amenaza es el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. El RD-CAFTA en el tema de telecomunicaciones es un retroceso para Guatemala y los guatemaltecos. Este busca crear privilegios para que las empresas que traen llamadas de otros países ganen más dinero a costa de que los guatemaltecos paguemos más por el servicio.

quitándole la discreción al Estado en el manejo del mismo. Allí es donde la reforma tuvo quizás la parte más innovadora. En Guatemala veníamos de un esquema de licencias y permisos para el uso de frecuencias, es decir, de discrecionalidad total por parte del Estado. La ley abandona el uso de licencias, no sólo en las frecuencias, sino que en el resto de recursos de telecomunicaciones. Primero, se convirtió en información pública qué frecuencias están en uso y quién las tiene y cuáles están disponibles. Antes eso era secreto. Segundo, se estableció un mecanismo ágil y sencillo para que cualquier persona pueda solicitar frecuencias. En Guatemala son las personas, o el mercado, quienes deciden qué frecuencias solicitan. No es el regulador quién decide qué frecuencias oferta o no al mercado. Si hay más de un interesado se utiliza la subasta pública como mecanismo para determinar el ganador.

El derecho de uso de la frecuencia fue establecido a través del “Título de Usufructo de Frecuencia”. Este da derecho de utilizar la frecuencia por 15 años, para el servicio y tecnología que el tenedor del título desee. Además, es renovable automáticamente a solicitud del tenedor del título. Este título puede ser endosado, segmentado, alquilado, etc.

Dando el reconocimiento debido, la idea de crear los Títulos de Usufructo de Frecuencia fue del Doctor Manuel Ayau.

Ahora en materia de política, luego de implementar esta reforma, no sé si usted cree que tiene la misma participación en el ámbito político, ¿cree que asumió costos políticos?

Para toda acción hay una reacción. Una reforma de tal magnitud obviamente creó un desgaste muy grande. Se afectaron muchos intereses, tanto económicos como ideológicos. Allí es donde uno valora la claridad y firmeza que tuvo el Presidente Arzú. Él estaba claro que la reforma tenía dos etapas, la apertura a competencia y la venta de la telefónica nacional.

La apertura del mercado de las telecomunicaciones se logró el primer año, pero no podíamos abrir a competencia total y absoluta hasta que se vendiera la telefónica nacional, que era el elemento clave para que funcionara el modelo. TELGUA en manos del Estado

hubiera afectado el desempeño del modelo.

Por ese motivo el Presidente Álvaro Arzú, de una manera muy valiente decidió completar la reforma hasta sus últimas consecuencias. Ocho años después se puede ver que teníamos la razón. Aunque ha sido un tema polémico, utilizado siempre en su contra, en campañas electorales.

Y su rol como legislador, ¿cuál fue dentro de esta transición por llamarle de alguna manera?

Estuve en la legislatura del 2000 al 2004, bajo el gobierno anterior y en la medida de lo posible defendí la reforma, para que no se hicieran cambios dañinos. Tenemos que reconocer que el gobierno anterior mantuvo, en los cambios que realizó, la esencia de la ley. No alteraron los principios de libertad, de inversión, y competencia que han sido el motor y el éxito de la reforma.

¿Y cuáles considera son las amenazas que persisten aún respecto a la ley de telecomunicaciones?

La amenaza es a los más de 4 millones de guatemaltecos que tenemos teléfono, no a la ley. Esta amenaza es el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos – CAFTA.

El CAFTA en el tema de telecomunicaciones es un retroceso para Guatemala y los guatemaltecos. Hoy gozamos de las tarifas más bajas del mundo tanto en telefonía móvil como fija. Con el CAFTA tendremos tarifas más caras. CAFTA busca crear privilegios para que las empresas que traen llamadas de otros países ganen más dinero a costa de que los guatemaltecos paguemos más por el servicio. Ninguna de estas empresas de larga distancia ha invertido, ni van a invertir un centavo para llevarles teléfonos a los guatemaltecos.

¿Cuáles son sus perspectivas en el mercado de telecomunicaciones? ¿Cree que hemos llegado a un límite en precios, en oferta y demanda?

De ninguna manera, si algún sector es ágil y agresivo por la tecnología que desarrolla son las telecomunicaciones. Mientras se mantenga la libertad donde “cualquier persona pueda comprarle a cualquier empresa, cualquier servicio en telecomunicaciones, en cualquier parte del país, en cualquier momento” siempre tendremos la posibilidad de contar con servicios de primer mundo. Hoy Guatemala es un país subdesarrollado para otros temas, pero en telecomunicaciones somos de primer mundo. Tenemos cualquier servicio que se pueda contratar en Nueva York, Londres o París y quizás a más bajo precio y de mejor calidad. Debemos aprender a valorar eso y disfrutar sus beneficios.

III Seminario Interuniversitario Economía para la Política

Por tercer año consecutivo, el Centro de Análisis de las Decisiones Públicas (CADEP) organizó el III Seminario Interuniversitario Economía para la Política, con el propósito de discutir y analizar los principales problemas políticos, desde la perspectiva del análisis de las decisiones públicas (*Public Choice*).

Algunos de los temas que se discutieron son: La regulación de los mercados domésticos, basada en la experiencia de la Comisión Federal de Comercio, de los Estados Unidos; políticas de competencia y la propiedad intelectual en América Latina; soluciones alternativas a la criminalidad; la racionalidad del crimen; asignación de derechos y gestión ambiental; la propiedad de la tierra; entre otros.

Las conferencias fueron presentadas por un grupo selecto de profesores nacionales y extranjeros. Se contó con la participación de invitados extranjeros, entre estos: Todd Zywicki, experto en planificación de políticas públicas en áreas de competencia, comercio electrónico y protección al consumidor; Bruce L. Benson, docente e investigador en el área de políticas contra el crimen; Wayne Leighton, instructor de negocios, gobierno y economía internacional, y economista y consejero de la *Federal Communications Commission*; Roberto Blum, experto en economía y política; e Ignacio De León, con experiencia en los campos de la competencia, regulación de infraestructura y desarrollo del sector privado.

Además tuvo la participación de reconocidos invitados nacionales: Eduardo Velásquez, de la Universidad de San Carlos; José Quezada, Eduardo Mayora, Armando de la Torre, Juan Roberto Brenes y Julio César De León, de la Universidad Francisco Marroquín; Álvaro Castellanos y José Alejandro Arévalo de la Universidad Rafael Landívar, entre otros.

El evento se llevó a cabo del 8 al 10 de marzo en las universidades Rafael Landívar, Mariano Gálvez y San Carlos de Guatemala, finalmente la recepción de clausura se celebró en la Universidad Francisco Marroquín.

El seminario contó con la asistencia de más de 150 estudiantes de nueve universidades del país, de las áreas de economía, derecho, política, relaciones internacionales, ciencias de la comunicación, humanidades y otras. Los asistentes participaron constantemente en mesas redondas para enriquecer el análisis e intercambiar opiniones.



Alfredo Guzmán

*Ingeniero en sistemas de informática y ciencias de la comunicación por la Universidad Francisco Marroquín
Exgerente de GUATEL.
Diputado por el PAN durante 1,996- 2003.*

LA RESTITUCION: OBJETIVO PRIMARIO DEL SISTEMA DE JUSTICIA CRIMINAL

Bruce L. Benson

Gary Bornman, un ladrón de bancos encarcelado en Marianna, el Instituto de Corrección Federal de Florida, escribió:

“Estoy seguro de que en el momento en que una víctima de violación está siendo violada, a ella no le importa si su atacante fue objeto de abuso cuando niño. Al permitir esta transferencia de culpa, estamos diciéndole al resto de la sociedad que está bien robar y matar, siempre y cuando tengamos una buena excusa... Siendo alguien que ha pasado la mejor parte de su vida detrás de las rejas, nunca me he topado con un criminal culpable. Oyéndoles contar su historia, todos, excepto ellos, son responsables por hacerlos cometer el crimen: su mamá, la víctima, la sociedad misma. ¿No es tiempo que dejemos de lado todas estas tonteras y empecemos a exigir a los criminales que se responsabilicen de sus actos?” (Tallahassee Democrat, 24 de febrero de 1995).

Yo estoy de acuerdo. No debería haber excusa para hacer daño a otro, y, cuando ocurre el crimen, la justicia demanda que la acción se tome para “reflejar las consecuencias negativas del daño y el perjuicio de vuelta al criminal”, según lo explica Robert Bidinotto en su libro **Justicia Criminal, El sistema legal versus la responsabilidad individual**. Hacer esto mediante un castigo impuesto públicamente, como el encarcelamiento, también “refleja las consecuencias negativas” sobre los contribuyentes; sin embargo, tampoco exime a las víctimas de las consecuencias negativas. Después de todo, las víctimas no son compensadas por sus pérdidas, al menos que reciban algún tipo de satisfacción con la venganza, y además sufren costos adicionales, resultado de su cooperación con los policías y los abogados acusadores.

Los costos para la víctima de reportar un crimen y de cooperar con quienes llevan el

caso pueden ser abrumadores. Además de la pérdida inicial provocada por el criminal, las víctimas tienen que afrontar los costos de cooperar con los acusadores, incluyendo:

1) gastos inmediatos en transporte, niñeras, parqueos, etc.; 2) pérdida de salarios para poder reunirse con los abogados y comparecer en la corte, frecuentemente después de varios atrasos; 3) costos considerables emocionales y psicológicos, resultado de tener que confrontar a un atacante o soportar las preguntas del abogado defensor; 4) una gran frustración en el proceso, que suele caracterizarse por la indiferencia burocrática, los retrasos, la necesidad de contar la misma historia a diferentes burócratas, etc.; 5) una considerable incertidumbre respecto al probable desenlace de su cooperación, debido a que muchos casos son suspendidos por las cortes, los acusados negocian una pena menor o no comparecen ante la corte, las cárceles están superpobladas y esto induce a las autoridades a dejar en libertad al criminal antes de tiempo; y 6) es probable que el delincuente se vengue, si no es exitosamente condenado, o encarcelado por mucho tiempo, aunque la acusación sea validada por la corte. Muchos de los costos que las víctimas deben afrontar dependen del resto del sistema de justicia. Por ejemplo, las víctimas pueden sacrificar ingresos si tienen que soportar aparentemente interminables retrasos y aplazamientos, debidos en parte a la enorme cantidad de casos que llevan los abogados acusadores y las cortes, y en parte a las tácticas de los abogados defensores del delincuente. Además, en la mayoría de casos, el sistema de justicia criminal tiene un interés en la víctima sólo como un medio hacia un fin: la víctima es una pieza de la evidencia. Esta actitud de indiferencia es ejemplificada en el famoso caso de *Miranda contra Arizona (1966)*. El caso involucraba a Ernesto Miranda, quien fue capturado por secuestro y violación forzosa, identificado por la víctima de entre una fila de varios sospechosos, y más tarde hizo confesión oral y escrita, y firmó un resumen de la misma. Miranda fue hallado culpable y

“Estoy seguro de que en el momento en que una víctima de violación está siendo violada, a ella no le importa si su atacante fue objeto de abuso cuando niño. Al permitir esta transferencia de culpa, estamos diciéndole al resto de la sociedad que está bien robar y matar, siempre y cuando tengamos una buena excusa...”

sentenciado a dos condenas concurrentes: veinte y treinta años de cárcel por secuestro y violación, respectivamente, pero la Corte Suprema revocó la condena, porque, aunque la confesión no había sido obtenida a la fuerza y el criminal había dicho que entendía que la misma se podría usar en su contra, no se le había informado que tenía derecho a hacerse acompañar de un abogado durante la entrevista. La opinión de la Corte Suprema se refería a la víctima como a un “testigo querellante”. Esta visión de las víctimas es desafortunadamente común en el sistema de justicia criminal del sector público. La policía y los litigantes, agobiados por el exceso de trabajo, sólo quieren saber los hechos, y disponen de poco tiempo para preocuparse por los problemas de la víctima.

Como resultado de los altos costos adicionales que deben afrontar si cooperan con la policía y los abogados acusadores, y en vista de la baja probabilidad de que accedan a algún tipo de satisfacción, las víctimas reportan menos del sesenta por ciento de los crímenes catalogados como Índice I (asesinato, violación, robo, asalto agravado, hurto y robo de vehículos), según las encuestas realizadas por la Oficina de Estadísticas de Justicia. La mayor parte de los crímenes reportados no son investigados, sólo aproximadamente el veinte por ciento terminan en arresto, muchos de estos no son llevados a las cortes, y, aún en el caso de que los criminales sean condenados, la mayoría de ellos reciben un castigo leve, como la libertad condicional. La mayor parte de la propiedad robada jamás se recupera. La historia sugiere una forma superior para manejar el crimen: la restitución o compensación en beneficio de la víctima.

Restitución contra ingresos de la realeza

La legislación criminal anglo-americana fue creada por reyes. Sin embargo, muchos de los crímenes de hoy ya eran tales antes del surgimiento de la legislación criminal. El hogar de cada hombre anglo-sajón libre gozaba del derecho a la “paz”. Si se rompía esta paz (si se violaba su derecho a la propiedad o se lastimaba a algún miembro de la familia), el violador debía pagar una restitución.

Los miembros de la comunidad apoyaban los esfuerzos de las víctimas y sus familias para cobrar la restitución, cooperando en la persecución y el enjuiciamiento del acusado.

Cuando ocurría un robo, por ejemplo, los vecinos respondían con el “abrazo y grito”, participando en la persecución, en gran medida porque reconocían que ellos mismos podrían requerir un apoyo parecido en otra ocasión similar. Si una persona era juzgada culpable y luego se rehusaba a aceptar el dictamen (es decir, a pagar la restitución), entonces era catalogado como un bandido, aislado de la comunidad, y se le podía imponer una retribución.

El reinado emergió como resultado de las guerras externas, no para controlar la seguridad interna, pero las guerras eran caras y los reyes también empezaron a ver una fuente potencial de ingresos en los procesos legales. Por ejemplo, conforme se expandió el poder real de los monarcas, los reyes catalogaron más ofensas como violaciones de la “paz del rey” (la paz de la casa del rey). Al declarar que su paz se extendía hacia los lugares adonde viajaban, y hacia las iglesias, monasterios, carreteras, puentes y eventos especiales, los reyes podían recaudar ingresos en concepto de pago de multas, mientras que las verdaderas víctimas no recibían recompensa alguna. De esa cuenta, existió un conflicto casi constante entre el antiguo sistema, basado en la restitución, y la legislación monárquica; como consecuencia, más y más pagos fueron desviados hacia los reyes, en lugar de hacia las víctimas. Después que los normandos invadieron otros territorios exitosamente, la paz de los reyes creció muy rápidamente y el derecho de las víctimas a la restitución desapareció.

Este hecho redujo sustancialmente los incentivos para mantener los arreglos locales

Los miembros de la comunidad apoyaban los esfuerzos de las víctimas y sus familias para cobrar la restitución, cooperando en la persecución y el enjuiciamiento del acusado.

voluntarios, a fin de perseguir y enjuiciar a los criminales. Aparentemente, muchos de estos arreglos dejaron de funcionar durante el régimen de Guillermo el Conquistador.

Las violaciones a la “paz del rey” se llegaron a conocer como “crímenes” en el siglo XII: las causas criminales se referían simplemente a ofensas que generaban ingresos para la Corona. Adicionalmente, los reyes aumentaban sus ganancias como resultado de los juicios criminales, así se encontrara culpable o inocente al acusado, porque un veredicto de inocencia significaba que el acusador (la víctima) era objeto de una pesada multa por haber entablado una falsa acusación. Esto redujo aún más los incentivos para reportar los crímenes. Los reyes se vieron obligados a establecer nuevos incentivos y un nuevo aparato judicial. El año 1168, los recolectores de impuestos de los distritos, que eran además jueces al servicio de la Corona, dirigían las pesquisas criminales. Además, multaban a las comunidades que se negaban a ejercer tareas policíacas ordenadas por el rey. Los primeros delitos menores correspondían a ofensas de este tipo, y, según explican Frederick Pollock y Frederick Maitland en su libro **La historia del derecho inglés**,

“Una gran parte del trabajo de los jueces consistirá en imponer castigo a los hombres y las comunidades que hayan sido negligentes en el cumplimiento de sus tareas policíacas. Esto, si tenemos en cuenta los resultados reales, es el negocio principal de la Corte del Distrito (*eyre*)... los jueces recaudan, en total, grandes sumas de ingresos de grupos de vecinos y comunidades mayores que se han comportado mal, al no acusar o no arrestar a criminales (...) Probablemente ninguna comunidad en el condado escapara de pagar las multas arbitrarias”.

Sin embargo, los esfuerzos por obligar a las víctimas y a las comunidades a perseguir y acusar a los criminales no fueron adecuados, y las instituciones estatales asumieron gradualmente esta responsabilidad. De hecho, cuando se derogó el derecho de la víctima a la restitución y se socavó el incentivo de la misma a cooperar en los procesos criminales,

se puso en marcha el desarrollo de la policía, la acusación y el castigo público. La legislación criminal cambió: inicialmente generaba ingresos para la Corona, pero finalmente requirió un enorme apoyo mediante la recaudación tributaria, conforme los grupos demandaban la protección frente a los criminales, y la burocracia promovía mayores presupuestos y poderes para sí. Esto ocurrió porque los incentivos privados para perseguir y enjuiciar fueron minados cuando el derecho a la restitución se les negó a las víctimas.

La mayoría de criminales japoneses admiten su culpabilidad respecto a la víctima, a través de un intermediario, como, por ejemplo, un amigo de la familia, antes de un juicio público, y ofrecen la restitución a cambio de una carta en la que se hace constar que la víctima ha sido compensada. Sin tal carta, el castigo puede ser muy severo.

La restitución en Japón

La mayoría de criminales japoneses admiten su culpabilidad respecto a la víctima, a través de un intermediario, como, por ejemplo, un amigo de la familia, antes de un juicio público, y ofrecen la restitución a cambio de una carta en la que se hace constar que la víctima ha sido compensada. Sin tal carta, el castigo puede ser muy severo. Así, normalmente las víctimas reciben una restitución. En este sentido, el índice de soluciones supera en Japón el 52 por ciento, bastante más del doble que en Estados Unidos, en parte porque las víctimas que manifiestan estar dispuestas a recibir una restitución lo están también a colaborar con la policía. Las tasas de convicción también son muy altas (casi el 99.5 por ciento), aún cuando no se acostumbra las negociaciones previas al juicio, en las que los acusados aceptan su culpabilidad por crímenes menores, a cambio de que sean retiradas las acusaciones más graves (*plea bargaining*).

La mayoría de los casos son tratados procesalmente con procedimientos rápidos, basados en evidencia documentada, respecto de la cual la pena pública máxima es una multa. En el caso de ofensas graves, no se permite la multa como castigo, pero la mayoría de estos criminales son castigados con pena de prisión que generalmente dura menos de un año. Sin embargo, en cada categoría el índice de criminalidad es más bajo que en cualquier otro país industrializado, y sólo en Japón las

tasas de criminalidad han bajado continuamente desde la Segunda Guerra Mundial. Al parecer, la reincidencia también es bastante baja, quizás porque el sistema japonés suscita una actitud distinta entre los criminales. Recordemos la cita por Bormman y notemos que “el proceso de confesión y restitución, tal como se presenta en Japón, desincentiva el autoperdón indulgente de sí mismo, y desarrolla actitudes y patrones de conducta honestas al castigar moderadamente sólo cuando los criminales muestran dolor por sus acciones y pagan una restitución”, según lo pone de manifiesto Williamson Evers, en su detallada investigación del sistema japonés, recogida en su libro **Derechos de las víctimas. La restitución y la retribución.**

La restitución en Estados Unidos

La Fuerza de Trabajo sobre las Víctimas del Crimen, creada en 1982 por Ronald Reagan, sugirió requerir la restitución, al menos que hubiese razones de peso para no ordenarla. El Acto de Protección de las Víctimas (1982) autorizó la restitución “a cualquier víctima de una ofensa... además de o en lugar de cualquier otra pena autorizada por la ley”, por crímenes federales, y requería una explicación si la restitución no era exigida. Casi todos los estados han aprobado o enmendado estatutos de restitución desde 1977.

Desafortunadamente, la recompensa a las víctimas sigue siendo, en el mejor de los casos, un objetivo secundario del sistema de justicia criminal. Las cortes niegan “los derechos de las víctimas” como una base para la restitución. En el caso Kelly versus Robinson (1986), la Corte Suprema dictaminó, por ejemplo, que “la restitución pareciera ser un juicio para el beneficio de la víctima, pero... debido a que los procesos criminales se centran en los intereses del Estado, y en la rehabilitación y el castigo, más que en el deseo de la víctima de ser compensada, hemos concluido que las órdenes de restitución... operan para “beneficio del Estado”.

Cuando se ordena la restitución, el sistema de justicia criminal es ineficiente o impotente para hacer cumplir lo mandado. Los oficiales encargados de dar seguimiento al criminal y de colectar la restitución generalmente fracasan en el intento, en parte porque tienen mucho trabajo y no pueden investigar los reclamos de los condenados respecto a su incapacidad de pago. Adicionalmente, la

Los programas exitosos de restitución aparentemente requieren un mayor grado de privatización del que actualmente caracteriza al sistema de Estados Unidos. O más exactamente: debido a las grandes inversiones privadas en la prevención y la protección contra el crimen, parece requerirse la privatización en la investigación, el procesamiento y el castigo.

esperanza de lograr una restitución cuando el criminal va a la cárcel es casi nula, porque la mayoría de criminales no son muy ricos y los límites históricos a los programas de trabajo en la prisión significan que los prisioneros pueden generar escasos ingresos.

Al menos que la legislación pudiera reemplazar el castigo por la restitución, como la principal meta del sistema criminal, y crear una estructura de incentivos distinta para el personal encargado de que la justicia se cumpla, las víctimas nunca lograrán que se les haga justicia. Esto requeriría una serie sustancial de cambios, pero existe una alternativa.

Privatización

Evers explica que “en Japón es principalmente la sociedad, no el Gobierno, la que está a cargo del control del crimen”. Los programas exitosos de restitución aparentemente requieren un mayor grado de privatización del que actualmente caracteriza al sistema de Estados Unidos. O más exactamente: debido a las grandes inversiones privadas en la prevención y la protección contra el crimen, que he descrito detalladamente en mi libro reciente **Para servir y proteger. La privatización y la comunidad en la justicia criminal**, parece requerirse la privatización en la investigación, el procesamiento y el castigo. Tal privatización es severamente limitada por barreras legales, pero en mi libro demuestro que dichas barreras pueden ser fácilmente identificadas y cambiadas, por lo menos más fácilmente de lo que se podrían cambiar los enquistados incentivos y las creencias burocráticas, a fin de que se pudiera recolectar la retribución efectivamente por la vía pública.

El hecho de privatizar y centrarse en la restitución producirá enormes beneficios. Los escándalos derivados de abusos de policías son frecuentes, mientras que, como se hizo ver arriba, la gran mayoría de los crímenes no se reportan, la mayoría de los que se reportan no se solucionan, y en la

mayoría de los se solucionan no se concluye en un castigo que satisfaga a las víctimas y contribuya a la rehabilitación del criminal. Muchos de estos problemas se pueden aliviar centrándose más en la restitución. Si se pudieran ofertar privadamente servicios de policía, de persecución y cobro de deudas cuyos fondos las víctimas (y sus aseguradores) emplearían, los agentes privados no gozarían de la misma protección que beneficia a los oficiales públicos cuando cometen algún abuso. Conforme aumenten los reportes de las víctimas, y se persiga y enjuicie más vigorosamente a los criminales, surgirá un mecanismo relativamente eficiente (efectivo en términos de costos) de disuasión y se cometerán menos crímenes. Las probabilidades de una rehabilitación aumentarán, porque los criminales responderán a incentivos para trabajar con el propósito de poder pagar sus deudas, y los cobradores de las deudas encontrarán formas de apoyarlos en este esfuerzo. La libertad, la justicia y la eficiencia son objetivos complementarios cuando se buscan mediante el establecimiento del derecho de la víctima a la restitución.



Bruce L. Benson

*Profesor e Investigador Distinguido del departamento de Economía de la Universidad Estatal de Florida.
Autor de To Serve and Protect.*

ANA DE MOLINA OPINA SOBRE EL PACTO FISCAL

Gerbert Bendfeldt

Los impuestos son considerados por algunos como una forma de redistribución de la riqueza, y por otros, como una forma de sostener el bien público. ¿Cuál cree usted que debería ser la función de un sistema tributario?

Es importante que el sistema tributario se visualice desde una perspectiva integral, es decir, al analizar el tributo nos debe interesar también el porqué de los tributos; por lo tanto, estamos hablando de política fiscal, ingresos y gastos. Es así como podemos analizar la función del sistema tributario, la cual debe estar orientada a permitir al Estado promover, orientar y proteger la producción nacional, además de propiciar una equitativa distribución del ingreso a través de un efectivo gasto social.

Luego de los Acuerdo de Paz se estableció una meta tributaria del 12%. ¿Por qué 12%?

Al Gabinete Económico en ese entonces le fue trasladado el borrador del Acuerdo Socioeconómico y se había indicado que con base al tamaño de la economía, la carga tributaria en Guatemala soportaba un crecimiento de un 1% anual. Recordemos que en 1,995 la carga tributaria alcanzó cerca del 8% con relación al PIB y para el año 1996, cobraba vigencia el aumento del 7% al 10% del IVA, todo lo cual permitía llegar a un 12% en el año 2000. Significaba un aumento del 50% de la carga tributaria, pero me parece que estas cifras no son lo más importante, ya que alcanzar esta meta no es un fin en sí mismo sino el por qué y para qué es necesaria la carga tributaria, la cual debe estar asociada al mayor nivel de desarrollo humano.

¿Qué factores considera que han impedido que se alcance dicha meta?

La falta de sostenibilidad de la política fiscal. Existe una falta de certeza jurídica para el propio Ministerio de Finanzas, una falta de integralidad en la aplicación de dicha política y además ausencia de una visión de largo plazo, ya que se producen cambios con cada cambio de gobierno o antes, que impiden un crecimiento sostenido de los ingresos y por el contrario se produce un comportamiento errático o estático en sus tendencias de crecimiento.

Generalmente se considera que es difícil encontrar métodos de selección para alcanzar consensos, especialmente en materia fiscal y tributaria. Sin embargo, usted afirmó, en su ponencia del Seminario Interuniversitario 2004, que uno de los elementos clave para alcanzar el Pacto Fiscal fue el método del “penduleo”, ¿podría contarnos en qué consiste este sistema, y por qué considera usted que genera buenos resultados?

Me parece que el Pacto Fiscal surge en un *momentum* político interesante aunque no aprovechable por parte de las autoridades en el Gobierno. En mi opinión el Pacto Fiscal ha sido una experiencia exitosa por cuanto que demuestra que los guatemaltecos tienen capacidad de propuesta y capacidad de diálogo, al potenciar consensos y privilegiar

esos acuerdos reconociendo que están presentes desacuerdos. En esto consistió el penduleo realizado en ese entonces por la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, al realizar consultas con los distintos sectores, económicos y sociales, logrando acercar lo más posible posiciones en la búsqueda del consenso.

En el Pacto Fiscal fueron establecidas las prioridades que serían atendidas con la recaudación, entre las más importantes figuran educación, salud, seguridad, y otras. Pero, el Gobierno usualmente tiene el incentivo de atender las necesidades de aquellos grupos que tienen mayor poder de convocatoria, y que premiarán o castigarán la labor del Gobierno en función de su bienestar particular. ¿Cómo considera que la política fiscal puede eliminar dicho problema?

El Pacto Fiscal reconoce dentro de sus principios que el “poder tributario es inherente e inseparable al Estado”, correspondiendo por obligación ciudadana la contribución al financiamiento de los gastos públicos. Sin embargo, el tema no consiste sólo en la aplicación de los tributos, sino en la ejecución integral de la política fiscal, que entre sus ocho áreas considera el tema de los impuestos.

¿Cuál es su opinión en materia de descentralización de ingresos y egresos tributarios? De lograrse cierto grado de descentralización en materia tributaria, ¿qué sistemas de control serían necesarios?

Esta es un área fundamental en la política fiscal considerada también en el Pacto, para reducir las inequidades territoriales. Con ello se logra el fortalecimiento de los gobiernos locales contemplando tres elementos del proceso: competencias, recursos y capacidades. Para normar las competencias de los gobiernos locales es necesaria la revisión de leyes como el Código Municipal y la propia Ley del Organismo Ejecutivo, así como la capacitación de las municipales para la efectiva administración de impuestos como el Impuesto Único Sobre Inmuebles. La descentralización favorece la participación de las comunidades en el proceso de identificación, priorización, ejecución y control de los proyectos.

¿Considera usted que es viable implementar en Guatemala un sistema simple de tributación, ya sea un impuesto único, o bien, un flat tax.

La simplicidad es un principio contenido en el Pacto Fiscal, para facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, sin embargo, esto no está asociado a un impuesto único ya que además otro principio considerado es el de la progresividad, y aunque este es un tema que genera mucha discusión, el Pacto al igual que los Acuerdos de Paz indican que el sistema tributario debe ser globalmente progresivo.

Ana Ordóñez de Molina

*Licenciada en Economía.
Decana de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad del Istmo.*