

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO DE GUATEMALA DESPUÉS DE LOS PROCESOS DE
PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO: ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES
ENTRE 1996-2016
TESIS DE GRADO

ANDREA MARIA CHAJÓN SAMAYOA
CARNET 12073-10

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, OCTUBRE DE 2018
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO DE GUATEMALA DESPUÉS DE LOS PROCESOS DE
PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO: ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES
ENTRE 1996-2016
TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

POR
ANDREA MARIA CHAJÓN SAMAYOA

PREVIO A CONFERÍRSELE
EL TÍTULO Y GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, OCTUBRE DE 2018
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DECANO: MGTR. LUIS ANDRÉS PADILLA VASSAUX
VICEDECANA: MGTR. LOURDES CLAUDETTE BALCONI VILLASEÑOR
SECRETARIA: MGTR. ERIKA GIOVANA PAMELA DE LA ROCA DE GONZÁLEZ
DIRECTORA DE CARRERA: LIC. GUISELA ELIZABETH MARTINEZ CHANG DE NEUTZE

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN

LIC. PABLO FRANCISCO URRUTIA NAJERA

REVISOR QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN

MGTR. RAÚL ESTUARDO MAAS IBARRA

Guatemala 1 de Junio de 2018

Señores
Facultad de CC. PP. y SS.
URL.

Atentamente me dirijo a Uds. en mi calidad de *asesor/supervisor* nombrado para el trabajo de graduación del estudiante: **Andrea María Chajón Samayoa** carnet: **1207310** e identificado con el título definitivo: **El rol regulador del Estado de Guatemala después de los procesos de privatización del sector energético: Análisis de los cambios estructurales entre 1996 - 2016**, función que inicié el 20 de Enero del año 2018 y concluí el 1 de Junio del año 2018. Al respecto, les comunico que sostuvimos un promedio de 10 reuniones de trabajo con el estudiante, **luego de las cuales, de las orientaciones, discusiones y sugerencias**, así como de la lectura y revisión del informe final que me presentó, puedo afirmar lo siguiente:

- a.- Que su trabajo de graduación ha finalizado satisfactoriamente;
- b.- Que el tema que el estudiante abordó y sobre el que versó el apoyo que le proporcioné como su asesor tiene relevancia formativa dentro del marco de un trabajo académico, para fines de graduación y así debe ser considerado y evaluado;
- c.- Que se cumplieron los objetivos inicialmente planteados en el proyecto de trabajo de graduación aprobado por el Consejo de Facultad, que el estudiante utilizó las fuentes pertinentes y recomendadas de información e hizo las citas bibliográficas y de otras fuentes en su caso, en forma adecuada y correcta;
- d.- Que el informe final de su trabajo de graduación cumple con las exigencias básicas y está redactado en las condiciones que puede ser objeto de revisión final o de discusión por parte de la terna correspondiente según su caso.

Cordialmente:



Pablo Francisco Urrutia Nájera, M.A.
Economista



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
No. 041360-2018

Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante ANDREA MARIA CHAJÓN SAMAYOA, Carnet 12073-10 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA, del Campus Central, que consta en el Acta No. 04453-2018 de fecha 26 de septiembre de 2018, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

EL ROL REGULADOR DEL ESTADO DE GUATEMALA DESPUÉS DE LOS PROCESOS DE
PRIVATIZACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO: ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS
ESTRUCTURALES ENTRE 1996-2016

Previo a conferírsele el título y grado académico de LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, al día 1 del mes de octubre del año 2018.



MGTR. ERIKA GIOVANA PAMELA DE LA ROCA DE GONZÁLEZ, SECRETARIA
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar

AGRADECIMIENTOS

A Dios y a la Virgen María, porque han sido la luz que ha guiado mi camino y me han regalado sabiduría, fortaleza, paz y felicidad.

A mi ángel de la guarda, porque nunca me ha abandonado en las batallas más duras de mi vida.

A mis padres, mis ángeles, quienes me han apoyado incondicionalmente, me han regalado todo su amor y me han inspirado a entregar mi mayor esfuerzo en todo proyecto de la vida.

A mi hermana, que siempre ha creído en mí, por ser mi cómplice y ser un ángel que me llena de felicidad.

A Sergio Paxtor, por su amor y paciencia, por ser quien me motiva a ser creativa y nunca rendirme.

A mi asesor, Pablo Urrutia, por creer en mí y en este proyecto, y por ayudarme en tiempos de crisis.

A todos mis familiares y amigos, que participaron en este proyecto y nunca dejaron que me diera por vencida.

ÍNDICE

Glosario de Siglas	4
Resumen Ejecutivo	5
I. Introducción	6
1.1. Objetivo general y objetivos específicos	9
1.2. Límites de la investigación	10
II. Marco Teórico: Las privatizaciones desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública	12
2.1. Consenso de Washington, 1989. Las bases para las olas de privatización de servicios públicos.....	12
2.2. Conceptualización de regulación	16
2.3. La capacidad de regulación del Estado a través de la Gestión Pública ...	19
2.4. La Nueva Gestión pública, una aproximación a la revisión de la capacidad institucional del Estado.	22
2.4.1. Análisis en el eje institucional.....	27
2.4.2. Análisis en el eje económico	30
2.4.3. Análisis sobre el eje normativo.....	32
2.4.4. Análisis sobre el eje social	34
III. Privatizaciones en Guatemala, contexto del sector energético. Análisis del cambio en el marco institucional del país.	35
3.1. Caracterización de los actores e instituciones del sector energético.	36
3.1.1 Caracterización de instituciones públicas centrales.	36
3.1.3. Caracterización de los actores privados.....	44
3.1.4. Caracterización de la sociedad civil	45
3.2. Cambios en la institucionalidad del Estado de Guatemala.....	47
3.3. Coordinación interinstitucional de los actores	48
3.4. Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo.....	58
IV. Análisis en los marcos normativos a partir de las privatizaciones y su temporalidad.	60
4.1. Contexto la Ley General de Energía y los cambios en el marco normativo general a partir de la privatización.	63
4.2. Las servidumbres de paso para las líneas de transmisión y distribución.	66
4.3. Regulación del Administrador del Mercado Mayorista.	68
4.4. De la regulación en las tarifas y peajes.....	70

4.5.	Sanciones de la Ley General de Electricidad.....	72
4.6.	Proyecto de Ley de Aguas: Importancia, carencia y falencia.....	75
4.7.	Guatemala: Privatización exitosa de acuerdo con la temporalidad de Oszlak.....	78
V.	Análisis de los cambios económicos luego de las privatizaciones.	80
5.1.	Estructura económica general del sector energético.....	80
5.2.	Tipificación de las actividades del sector energético de Guatemala.	84
5.3.	Políticas Energéticas del país (2008-2015 y 2013-2027).....	89
5.4.	Tarifarios de la energía eléctrica.....	91
5.4.1	Cambios en las tarifas. Comparación de la reducción o aumento del costo de la energía eléctrica en el país.....	93
5.4.2.	Tarifa Social.....	97
5.5.	Cobertura de la Energía Eléctrica.	101
VI.	Conflictividad social. El inicio de un Estado ausente en un sistema paternalista.	105
6.1.	Ausencia estructural del Estado como fuente de conflictividad.	106
6.2.	Conflictividad en torno a proyectos de generación energética.....	108
6.2.1.	El fantasma del conflicto social: la hidroeléctrica de Chixoy.....	109
6.2.2.	Hidro Santa Cruz: El proyecto retirado por la resistencia.	110
6.2.3.	Las disputas legales de Oxec: Regulación en las consultas.	112
6.3.	Causas latentes de la conflictividad social en torno a proyectos de generación energética.	113
6.4.	Mapa de conflictividad e instrumentos de mediación.....	121
6.4.1.	Conflictividad y Pobreza: Alta Verapaz como foco de conflictividad y gran incidencia en la pobreza extrema.	122
VII.	Conclusiones	126
VIII.	Referencias Bibliográficas	134
IX.	Referencias Normativas	144
X.	Anexos	146

Glosario de Siglas

AMM	Administrador del Mercado Mayorista
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades
CNEE	Comisión Nacional de Energía Eléctrica
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo
CODECA	Comité de Desarrollo Campesino
COMUDES	Consejos Municipales de Desarrollo
CPRP	Constitución Política de la República de Guatemala
CRP	Congreso de la República de Guatemala
DEOCSA	Distribuidora de Energía Eléctrica de Oriente, S.A.
DEORSA	Distribuidora de Energía Eléctrica de Occidente, S.A.
EEGSA	Empresa Eléctrica de Guatemala, S.A.
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
INDE	Instituto Nacional de Electrificación
kWh	Kilovatio-Hora
LGE	Ley General de Electricidad
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MER	Mercado Eléctrico Regional
MINECO	Ministerio de Economía
MW	Megavatios
NGP	Nueva Gestión Publica
ONG	Organización No Gubernamental
PER	Programa de Electrificación Rural
PET	Plan de Expansión de Transporte de Energía
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
SNI	Sistema Nacional Interconectado
TRECSA	Transportadora de Energía de Centroamérica, S.A

Resumen Ejecutivo

El Estado guatemalteco formó parte de la tendencia latinoamericana que ocasionó la privatización de ciertos servicios públicos, entre ellos el sector energético del país por la venta de acciones del INDE a distintas empresas, quienes luego se dedicarían a la generación, distribución y comercialización de energía. Esta tendencia empezó por el Consenso de Washington en 1989, por un listado de propuestas para reactivar las economías internas del país.

Otros países también reaccionaron a la privatización en distintos grados y el efecto de estas privatizaciones ha sido estudiada a través de los años por distintas aproximaciones. En este caso se aplicó la metodología que nace a partir de la Nueva Gestión Pública, cuya finalidad ha sido estudiar los cambios en las estructuras estatales a partir de estos procesos privatizadores de servicios públicos. Además, el autor de esta metodología, Oscar Oszlak, propuso que la fórmula en la que se privatizan los servicios públicos tiene impacto sobre los resultados de la misma. Propone que se debe crear un marco legal que regule la acción privatizadora, luego un marco institucional que vele por el respeto al marco legal y por último, se puede privatizar.

En este proyecto, se agruparon los cambios que señala la metodología en cuatro campos de análisis: institucional, normativo, económico y social, y estos permitieron aplicar la fórmula al caso del Estado guatemalteco. Esto nos llevó a concluir que el proceso de privatización de la energía eléctrica se llevó a cabo conforme la fórmula propuesta, sin embargo se demostró que existen tres variables que afectan gravemente su resultado final. Estas dos variables son la corrupción dentro del Estado, la falta de canales y medios para resolver las demandas sociales de los consumidores, y por último, que la ausencia estructural del Estado en territorios cuyos índices de pobreza y recurrencia en la pobreza son altos, tiende a generar conflictos y reclamos históricos difíciles de mediar por el propio Estado.

I. Introducción

Previo a 1996, el Estado guatemalteco era el actor encargado de la prestación de servicios básicos como el agua, energía, transporte, salud, educación, etc. a través de empresas e instituciones públicas que se encargaban de satisfacer estos servicios a toda la población. Sin embargo, a nivel latinoamericano en la década de los años 90, surgió la tendencia de la privatización de los servicios públicos, llevando a la transformación de la función del Estado. El Estado transfiere la prestación de los servicios hacia el sector privado, y la función de éste se convierte en la regulación de la actividad y velación por la satisfacción de estos bienes públicos sobre el interés social.

Esta tendencia surge a partir de una sugerencia propuesta por John Williamson en el Consenso de Washington en 1989. La propuesta incluye diez puntos a considerar como una estrategia para los países altamente endeudados y con graves índices de inflación. La intención de las propuestas es liquidar las deudas con los prestamistas de última instancia, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Internacional de Desarrollo, y también el mecanismo de reactivación de la economía interna. Las privatizaciones son el punto número ocho del listado y menciona que ésta surge como una idea neoliberalista de brindar una mejor cobertura del servicio público. Sin embargo, las sugerencias han sido adaptadas en diferente manera y orden cronológico por cada país que optó por estas vías.

Posteriormente, Williamson hace una crítica hacia las formas en las cuales se privatiza, clarificando que era necesario la evaluación de las condiciones internas de cada país con el fin de lograr una privatización que sea eficiente y que era necesario tener una apropiada regulación para que los activos de las empresas públicas fuesen vendidos a precios de mercado y que con el acto de compra venta, no se crearan monopolios incentivados y protegidos por el Estado. Partiendo de esta crítica, algunas teorías sostienen que la fórmula que se ha empleado por los gobiernos en el momento de privatizar estos sectores es fundamental para determinar el éxito y la funcionalidad del proyecto en el mediano y largo plazo. (Williamson, 2003, pp.10).

En algunas fórmulas que se han establecido en las experiencias latinoamericanas, la privatización se ha dado de diferentes maneras y grados. Argentina es un país que marca la privatización más extrema en la región al hacerlo con la energía, las telecomunicaciones, las reservas petroleras y de gas natural, el tratamiento del agua, etc. En la experiencia de Argentina, se vio reflejado las falencias de un modelo de privatización apresurado.¹ Países como Chile, Colombia y Brasil, han sido naciones que privatizaron algunas empresas estatales, sin embargo, no se privatizó la mayoría de los servicios como en Argentina. Los tres países sufrieron la privatización de las empresas públicas de generación de energía al igual que Guatemala. Se les adjudicó las licitaciones de compra venta a las empresas transnacionales, tales como Iberdrola en el caso de Brasil, Argentina y Guatemala. En el caso del petróleo y el gas, las ventas fueron concedidas a empresas como Oberdreht para los casos de Chile y Colombia, Petrobrás y Colgas. Por último, países como Uruguay, en donde sólo se privatizó el manejo del Puerto de Montevideo y los servicios básicos se mantienen bajo el manejo de las empresas estatales. (Gutián, 1999, pp.8; Pampillon, 2009)

Aunque en la mayoría de los países, el sector eléctrico ha sido uno de los servicios que han sido transferidos a empresas privadas, existe un factor determinante en cuanto a la medición de los resultados de la privatización y la forma en que los actores interactúan entre ellos.² Algunos autores, como Alberto Chong y Eduardo Lora, sostienen que “desde un punto de vista general, la falta de regulación adecuada ha sido la causa más común de las privatizaciones fallidas o que no han producido beneficios para los consumidores.” (2007) Nuevamente, se refiere a la última intervención de Williamson en su crítica hacia la modalidad de privatización, al establecer que debe existir un proceso transparente. Además, los tres autores introducen al debate general la temporalidad adecuada para la regulación estatal y sostienen que se pueden regular los procesos de privatización antes, durante y

¹ En Argentina, se privatizó la mayoría de las empresas públicas del país. Según Federico García, la privatización que más afectó al país fue la venta de Yacimientos Petroleros Fiscales ya que, a partir de esta privatización, las empresas públicas empezaron a ser trasladadas al sector privado. Hasta la fecha la mayoría de las empresas se mantienen en control del sector privado.

² Entiéndase la conflictividad social que se da en el país en torno a la energía eléctrica.

después, pero todas las regulaciones tienen sus propios efectos y motivos. La fórmula adoptada por parte de los Estados para llevar a cabo las privatizaciones es determinante en cuanto al debido funcionamiento de los proyectos en el mediano y largo plazo. En los casos en donde existe acompañamiento del Estado en los procesos de privatización como su seguimiento, se logran obtener resultados medibles y favorables.

Partiendo de esta premisa, se plantean una serie de preguntas al tratar de aterrizar la teoría al caso de Guatemala. En principio se debe entender:

- ¿Qué grado de regulación estatal existe en el país?
- ¿Cómo se regula el mercado de los servicios básicos?
- ¿Quiénes son los entes encargados de velar por la satisfacción de los servicios básicos?
- ¿Cómo maneja el Estado las demandas sociales que genera el Sector de energía (acceso, tarifas e inclusión de demandas)?
- ¿Cuáles han sido los marcos legales en los que las actividades del sector se han realizado?

Estas preguntas se fueron planteadas al inicio del proyecto de investigación sobre el rol de regulación del Estado en el sector de energía en Guatemala, partiendo de las líneas que han sido abordadas por varios autores en Latinoamérica.

1.1. Objetivo general y objetivos específicos

Analizar el proceso de privatización del sector de la energía eléctrica en Guatemala a partir de 1996 hasta el 2016 para comprender el rol del Estado en los ámbitos institucionales, económicos, legales y sociales.

En soporte al objetivo general, se han planteado los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la dinámica en el sector de la energía eléctrica en el país en los años de 1996 y 2016 desde los cuatro los ejes.
- Comparar los cambios que ha sufrido el sector energético en cuanto a sus actores, impacto económico macro, marcos legales y sus relaciones sociales.
- Examinar el proceso de transformación del rol regulatorio del Estado en el proceso de privatización entre 1996 a 2016.

Para lograr estos objetivos, se considera la aplicación de la metodología del Análisis del Déficit de la Capacidad Institucional de Oscar Oszlak, la cual se basa en la teoría de la Nueva Gestión Pública, variante de la Gestión Pública que explora la descentralización y modernización del Estado. Sin embargo, la evolución de esta teoría se enfoca en la funcionalidad del Estado en su rol regulador.

La estrategia que se utiliza para abordar el tema de la regulación empieza a través de la investigación sobre la teoría de la Nueva Gestión Pública y cómo ésta se puede adaptar al estudio del caso guatemalteco para el estudio de algunos de los efectos de la privatización de los servicios básicos. Algunos de los autores que encabezan los estudios políticos y económicos sobre el análisis de la regulación estatal han mantenido un constante debate en cuanto a los procesos en cada país y de estos, se generan factores comunes. (Oszlak, 2004)

Además de la revisión bibliográfica, se pretende la recopilación de información al estudio a través de entrevistas a actores relevantes en los cuatro ámbitos. Para estas entrevistas, se utilizó un documento guía en el cual se generan preguntas abiertas con el fin de obtener la información por sectores.

Por último, se pretende la revisión de documentos oficiales en las diferentes entidades que forman parte de los actores relevantes del estudio, como la recopilación de datos a través de las páginas de internet de las instituciones del Estado (MEM, MARN, CNEE), de las empresas privadas y de las organizaciones de la sociedad civil. También se obtienen datos a través de estudios académicos realizados por la Universidad Rafael Landívar, ASIES, ICEFI y los reportes de indicadores internacionales del Fondo Monetario Internacional.

1.2. Límites de la investigación

Para esta investigación, debido al tamaño del objeto de estudio y los ejes de análisis, se encontraron diferentes limitantes para abarcar todo el contenido, específicamente en cuanto a la claridad y la dispersión de la información de las fuentes bibliográficas. El objetivo ha sido analizar el objeto de estudio en los ejes de análisis de manera general, por lo que este proyecto no tiene la intención de proponer instrumentos de política económica tales como la creación de instituciones, reformas económicas, cambios de leyes y/o mecanismos de resolución de conflictos sociales, si no analizar el objeto de estudio como tal.

Dentro del desarrollo del proyecto de grado se evaluó la información obtenida y se realizó un análisis sobre ésta, lo cual permitió utilizar el material y los recursos necesarios para aplicar la metodología de Oszlak. Dentro del universo de actores, se priorizó el análisis de las dinámicas de los principales dentro del sector energético y su interacción entre ellas. Además, dentro de la dimensión extensa de leyes que se entretajan en el universo de la materia del derecho, se seleccionó las leyes y reglamentos que tienen impacto relevante con el tema y en el objeto de estudio. De igual manera no se pretende proponer un análisis jurídico del tema, sino un análisis sobre el tema que involucra a los actores públicos e instancias del Estado, por lo que la base legal es inherente al objeto de estudio. Asimismo, se encontró dificultad para la obtención de información de parte de algunos sectores de la generación, como los empresarios y algunas autoridades locales.

De igual manera en el ámbito económico, se limitó para tener un análisis de la dinámica económica en la generación y consumo de la energía eléctrica, por lo que aspectos a nivel microeconómicos no son analizadas de manera exhaustiva, ya que este documento no pretende ser un análisis económico, sino uno integral.

En cuanto al ámbito social, cabe mencionar que se ha limitado a contraponer la información en el área rural y urbana, junto con un análisis general socioeconómico de la cobertura, accesibilidad y el impacto en la pobreza y desarrollo. Sobre la conflictividad social, debido a que es un objeto de estudio diferente, se trató de limitar al análisis sobre sus causas, efectos y movimientos que han surgido de detractores de la privatización.

Algunas de las modalidades de generación de energía que han surgido en los últimos años han involucrado agencias de cooperación internacional, sin embargo, debido a la limitación del objeto de estudio, no se analiza la participación de la cooperación internacional en el sector energético.

Por último, se ha limitado la información histórica que se ha obtenido debido a que mucha de esta información no estaba disponible previo a los procesos de privatización, tal y como son las políticas energéticas (porque no existían como tal) y la modificación de la composición de los tarifarios, ya que esta información era únicamente manejada por el Estado a través del INDE.

II. Marco Teórico: Las privatizaciones desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública

2.1. Consenso de Washington, 1989. Las bases para las olas de privatización de servicios públicos.

Ante la problemática económica de países altamente endeudados con entes mundiales, se consolida una opción viable para los Estados desde el enfoque neoliberalista para contrarrestar el estatismo sobre la gestión de servicios básicos. Esta es una aproximación a un mercado con libertad de movilización y con poca injerencia estatal cuyo objetivo es evitar que existan crisis económicas-sistémicas en algunas naciones, específicamente en países de Latinoamérica. Se crea un nuevo paradigma económico que genera reglas específicas para disminuir la presencia del Estado en las actividades económicas, especialmente en algunos sectores tradicionalmente regulados por el Estado.

El documento de John Williamson presenta diez propuestas de cambios y reformas económicas a lo interno de los países latinoamericanos. En este documento se sostiene que son medidas estándar y que se deben aplicar (o no aplicarse) de acuerdo con el contexto de cada país. También establecer que, debido a la corrupción inminente en los gobiernos de la región, es necesario tener cierta cautela en la medida en que las políticas se vayan adaptando, transformando e incluso implementando acciones con el fin de modernizar las políticas económicas. Mantiene que “existe una cierta conciencia de la necesidad de tener en cuenta el impacto que algunos de los instrumentos de política en cuestión pueden tener en la extensión de la corrupción. Se cree que en América Latina la corrupción alcanza todos los rincones y que es una de las causas principales de los mediocres resultados de esa región en términos de bajo crecimiento y distribución desigual de la renta.” (Williamson, 1999, pp. 68)

En este mismo documento se enlistan algunos puntos de interés para este proyecto. El primero de ellos se refiere a las prioridades del gasto público. En este apartado, Williamson sostiene que el Estado tiene un aparataje muy pesado y costoso de

mantener. Establece que, en vista de la reducción del déficit presupuestario de un país, existen dos opciones para lograrlo; el aumento de los ingresos³ o la reducción de los gastos. Para estas recomendaciones, la reducción de los gastos es clave para la sanidad del déficit del presupuesto. Para ello, se generan tres vías, la inversión pública, la educación y sanidad y las subvenciones. En este sentido, estas últimas son en las cuales se puede obtener un mayor recorte de gastos y según la visión de Williamson, también se logra el abaratamiento de los precios ya que entra en competencia del mercado sobre los mismos productos. Además, defiende que, aunque existe cierta aberración sobre las subvenciones, estas deben ser precisas y estratégicas para que sean eficientes. Eliminar las subvenciones innecesarias, permite una mejor asignación de recursos. (Williamson, 1999)

La política comercial, los tipos de cambio y de interés⁴, son puntos que el consenso sostiene que son importantes de tener a disposición de la regulación del mercado para lograr que se mantengan lo más bajos posibles y fuera del alcance de actividades poco transparentes. Estos tres puntos acondicionan la inversión extranjera directa, el cual es el séptimo punto del Consenso. En este, se señala que "la liberalización de los flujos financieros extranjeros no se considera una prioridad importante. En contraste, una actitud restrictiva que limite la entrada de la inversión extranjera directa (IED) se considera una insensatez. Tales inversiones pueden aportar capital necesario, tecnología y experiencia, ya sea produciendo bienes necesarios para el mercado nacional o contribuyendo a nuevas exportaciones." (Krugman, 1991, pp. 80) Según Paul Krugman, esta generación de bajas tasas de intereses, generaban mucho atractivo a la inversión extranjera, y a la vez certeza en la inversión al contextualizar el momento político de las reformas en las cuales

³ En cuanto al aumento de los ingresos, se consideraba irresponsable para el contexto en el cual se presentaba el Consenso de Washington. Esta opción fue una de las más rechazadas por parte de los tecnócratas de Washington, aunque para Williamson mantenía la idea de tener una base amplia con una imposición moderada.

⁴ Sobre el tipo de interés, se espera que se mantengan moderado de manera en que genere un incentivo negativo de disuasión para evasión de capitales y evitar deudas nacionales. El tipo de cambio debe ser competitivo. Ambos impactan directamente con la generación de incentivos para inversión nacional. Por ello la política comercial, debe incluir medidas que generen competitividad atraigan inversión y logren convertir al país en exportador. (Williamson, 1994, pp-76-79)

el estatismo y la nacionalización de bienes públicos corrían un gran margen de riesgo para inversionistas.

La creación de incentivos para lograr inversión extranjera directa en un país en deuda nacional es clave para el punto total de esta investigación: Las privatizaciones. En esta propuesta las privatizaciones se convierten en un respiro para el Estado ya que, a través de estos activos, el gobierno puede recapitalizarse por medio de la venta de estos sectores y dejará de asignar los recursos nacionales para financiar la operación de este sector. En el caso de Guatemala, la venta y diversificación de las generadoras de energía, así como el aparataje que le rodea a la generación (transmisión, distribución, comercialización, etc.). El principio por el cual se confieren los activos del Estado a la entidad privada parte de la creencia sobre la mayor eficiencia de las empresas para su gestión, producción y distribución al consumidor final. Según Williamson, para el Consenso de Washington, era importante denotar que "la falta de un fuerte sector privado autóctono es una de las razones que ha motivado que algunos países fomenten las empresas estatales." Sin embargo, él difiere de este punto, ya que sostiene que existen ciertos activos del Estado que no deberían entregarse a la iniciativa privada, como el agua. También argumenta que la privatización es un instrumento que debe asegurarse que tendrá un resultado de mayor competencia en el sector, aunque en algunas actividades, se crean monopolios naturales. Los monopolios son un síntoma de una privatización en la cual el Estado realizó un marco de regulación posterior a la privatización. (Krugman, 1999)

Por último, se considera relevante explicar un poco sobre la desregulación del Estado. En principio se sostiene que los países deben optar por un mecanismo de concesiones y de disminución de su gasto público, sin embargo, las privatizaciones también conllevan un proceso de desregulación interno del Estado, lo cual significa replantear la función del Estado dentro de las actividades económicas. Para Williamson, "La mayor parte de los grandes países latinoamericanos se cuentan entre las economías de mercado más reguladas del mundo, al menos sobre el papel. Entre los mecanismos económicos reguladores más importantes están los

controles del establecimiento de compañías y de las nuevas inversiones, las restricciones a las entradas de inversiones extranjeras y a los flujos de salida de transferencia de beneficios, el control de los precios, las barreras a la importación, la asignación de crédito discriminatoria, los elevados niveles de impuestos sobre la renta de las empresas combinados con mecanismos discrecionales de reducción fiscal, y también las limitaciones al despido... En varios países latinoamericanos, la red de la regulación está gestionada por administradores mal pagados. Por esta razón, el margen para la corrupción y prácticas opacas es grande. (Balassa en Williamson, 1999, 82).

La actividad productiva puede ser regulada por la legislación, por decretos del gobierno y por la toma de decisiones sobre casos puntuales. Esta última práctica está ampliamente extendida en América Latina y resulta perniciosa, ya que crea una incertidumbre considerable y ofrece oportunidades para la corrupción. También discrimina a las pequeñas y medianas empresas, que, aunque son importantes creadoras de empleo, raramente tienen acceso a las altas esferas de la burocracia.” (Balassa en Williamson, 1999, 82).

Aunque el documento de Williamson fue la base para las privatizaciones y para las reformas económicas. Para Paul Krugman, el inicio del paradigma económico basado en el Consenso de Washington fue una innovación interesante; “Gobiernos que habían pasado medio siglo practicando políticas estatistas y proteccionistas súbitamente adoptaron la religión del libre mercado. Para muchos observadores, fue el amanecer de una nueva era dorada del capitalismo mundial (...) Los bajos tipos de interés de los países industrializados animaban a los inversores a dirigirse hacia el Tercer Mundo en busca de oportunidades (...) La idea es que la virtud victoriana en política económica –mercados libres y moneda sólida– es la clave del desarrollo económico. Liberalicen el comercio, privaticen las empresas estatales, equilibren el presupuesto, fijen el tipo de cambio y se habrán establecido las bases del despegue económico; busquen un país que haya hecho estas cosas y en él cabrá esperar, con toda confianza, pingües beneficios de las inversiones.”(Krugman, 1999, pp.149)

Sin embargo, también sostiene que parte del éxito momentáneo que se mantuvo durante la proclamación del nuevo paradigma, más bien se convierte en una etapa de burbuja especulativa en la cual los condicionamientos de Williamson son aplicados y mantienen los objetivos que plantea el Consenso de Washington, pero al cabo de la existencia de la primera crisis posterior a la implementación de las reformas que se presenta en un país en vías de desarrollo en América Latina, se estalla la burbuja especulativa, y los planes de acción de los demás países en vías de desarrollo que optan por la implementación de alguno de los 10 puntos del Consenso de Washington, no pueden revertir esta acción. Sin embargo, Krugman sostiene que lo que nuevamente causaron estas medidas de recuperación de crisis, fueron un conjunto de políticas y planes de acción gubernamentales que beneficiaron al sector ya privilegiado. “Y la experiencia nos enseña que los gobiernos que imaginan o fingen que sus estrategias intervencionistas constituyen una sofisticada mejora de la libertad comercial, si se las examina con mayor atención, casi siempre resultan estar implicadas en políticas enormemente irracionales; o lo que es peor, en políticas que solo son racionales en el sentido de que benefician a los grupos de intereses clave a expensas de todos los demás”. (Krugman, 1999, pp. 153)

2.2. Conceptualización de regulación

Después de las privatizaciones, muchos Estados latinoamericanos modificaron sus funciones de un Estado más cercano al benefactor, pasaron a reducir las injerencias de éste como proveedor de los servicios básicos y a tener mayor participación dentro del marco regulatorio de estos servicios, como han expresado autores cuyos estudios han sido enfocados a las transformaciones del Estado en función de las actividades privatizadoras. Sin embargo, es importante definir qué se entenderá por Estado regulador.

Oscar Oszlak (1977) ha sostenido que la funcionalidad del Estado debe ser reconocido en tres aspectos. El primero supone la interrelación de los intereses sociales, el cual contempla el rol de regulación y canalización de las demandas sociales y la satisfacción del servicio. El segundo se centra en el servicio hacia los

intereses de los sectores económicamente dominantes con el fin de lograr una mejor economía nacional, por lo tanto, la generación de incentivos a la inversión debe ser una prioridad del Estado. Y el último se enfoca en el servicio del Estado hacia los intereses burócratas y procedimentales de la regulación. (Oszlak, 1977, pp.3)

Entonces, el autor propone su definición operativa de regulación estatal. El autor entiende por regulación "una función indelegablemente estatal, ejercida principalmente sobre actividades privadas (aunque, a veces, también públicas); en las que está involucrado un interés social; orientada a incidir sobre el comportamiento de quienes desarrollan esas actividades para preservar el interés social; amparándose para ello en una normativa que le da fuerza ejecutiva y legitima la intervención estatal, haciendo posible, en casos de incumplimiento, la aplicación de sanciones". (Oszlak, 2004, pp.3) De esta definición, se extrae el elemento de regulación como una función del Estado y que ésta no es permutable hacia ningún otro actor, aunque se transfiera hacia el sector privado la satisfacción de los bienes de interés social. Además, contempla las relaciones del sector privado, público y social al establecer que tiene el interés social de involucrarse en las actividades de los sectores de servicios públicos. Además, otra variable de su concepto normativa.

En ésta se entiende que el Estado es el ente encargado de generar el marco legal y las normas necesarias para una dinámica del mercado justa. Estas normativas también pueden ser vistas desde la creación de una política pública cuyo fin sea la atención de proveer este servicio. También señala que la intervención estatal en esta dinámica es necesaria para mantener el cumplimiento y la regulación de las acciones de parte de todos los actores. Por último, introduce la variable de sanciones por incumplimiento de regulaciones o normativas establecidas, tanto para el sector privado que provee los servicios, como para el sector de usuarios quienes hacen uso de los servicios básicos. Debido a esta variable, se considera que dentro de la normativa que el Estado crea, debe introducirse una sanción al incumplimiento de esta. El Estado también debe prever la capacidad institucional para ejercer estas sanciones y mecanismos de control.

Según Oscar Muñoz de CIEPLAN (1996), "la regulación óptima no es un evento aislado, sino un proceso permanente que supone una aplicación de los parámetros regulatorios al desarrollo de los sectores, a fin de compatibilizar en interés público con el interés privado." Muñoz, en esta definición, introduce otro elemento importante para conceptualizar la regulación cuando se refiere a un proceso continuo. Todas las privatizaciones que se han llevado a cabo, tanto en América Latina como en el resto del mundo, no han sido eventos esporádicos que carecen de repercusiones, ni ocasiones únicas en la historia de un país. No se debe entender que la regulación únicamente se debió establecer al momento de la acción de compraventa porque en esta visión, no se está dimensionando los procesos institucionales y jurídicos que, en conjunto a la privatización de algún sector, debió realizarse a través de comisiones de seguimiento, marcos jurídicos o leyes específicas, entes de control, además de una serie de acompañamientos de socialización y aculturación sobre el cambio en el sector público.

Al mismo tiempo se debe destacar que Muñoz hace una pauta para establecer diferencias entre los sectores cuando se lleva a cabo las privatizaciones, estableciendo que para cada sector se deben crear los parámetros regulatorios pertinentes. Es decir, que haya una manera de control sobre la actividad del sector, tanto desde atender la demanda y el mecanismo de cobro, como la regulación de la oferta, tarifarios, marcos legales, institucionales, entre otros. Y, por último, sostiene que es importante el acondicionamiento de los intereses públicos con los privados. En este debate, algunos autores aluden a la eficiencia del sector privado para gestionar servicios, mientras que otros argumentan que es importante que los servicios básicos se mantengan públicos para garantizar acceso nacional a éstos. Entonces, lo que Muñoz trata de expresar, es ese punto medio en el que el Estado se respalda del sector privado para lograr cambios en calidad, cobertura y algunas veces tarifa de los servicios básicos. Estos intereses públicos dan una respuesta eficiente a una demanda social de cobertura del servicio. (Muñoz, 1996)

Al considerar elementos de análisis de ambas conceptualizaciones, en este proyecto se entenderá la regulación como el proceso por el cual el Estado genera

desde su génesis las normativas formales e institucionales para regular las acciones y comportamientos de actores con el fin de satisfacer servicios básicos en el país y preservar el interés social. Esta es una es una función intransferible por su condición de garante de las condiciones dignas de vida de manera integral, al igual que de control y seguimiento del proceso de un servicio privatizado. El Estado, a través de la institución pertinente, posee la capacidad regulatoria de implementar sanciones ante el incumplimiento de normas. (Muñoz, 1996; Oszlak, 2004; Williamson, 1994)

2.3. La capacidad de regulación del Estado a través de la Gestión Pública

Las teorías de la gestión pública surgen como una respuesta teórica para establecer la administración pública y el buen gobierno. Para algunos de sus exponentes, hay una división que establecer para delimitar el campo de trabajo de la gestión pública. La primera división, a la que se le denomina la Gestión Pública, se refiere a la administración pública enfocada a la producción y diseño de políticas públicas. La segunda, a la que se le conoce como Gerencia Pública, se enfoca en la administración con tendencias comerciales y empresariales, que, según algunos autores, hace más difícil la separación de la esfera pública de la privada. Además, la gerencia política está orientada a la ejecución de los procesos que la gestión pública ha identificado como una política pública. (Sánchez, 2001, pp. 59-60)

Para fines de este proyecto de investigación, la gestión pública será entendida como una herramienta de diseño de política que incluye dos ángulos de la privatización: a) La preparación, proceso y finalización de las privatizaciones de los servicios, b) El acompañamiento de las nuevas normativas y cumplimiento del servicio del sector de energía eléctrica desde la finalización del proceso de privatización hasta el momento. Dentro de este enfoque de la gestión pública, se ha de establecer el poder de regulación del Estado ante la privatización de los sectores públicos. (Oszlak, 2013; Sánchez, 2001; Williamson, 1994)

Para Gustavo Toro Quintana “se considera que el mercado, dadas sus fallas, distorsiones y asimetrías, no es suficiente para desarrollar una economía eficiente y dinámica y proteger el bienestar social. Por ello se hace necesaria la regulación.

(...) El Estado deja de ser un agente económico que participa directamente en la economía y pasa a ser un constructor de institucionalidad. Así, a través de la regulación, el Estado no se minimiza ni se excluye como agente económico y promotor del bien común, sino que desarrolla un sistema de señales hacia los agentes privados y públicos.” (Toro, 2009, pp. 21) El autor justifica la regulación del Estado para corregir las fallas del mercado a través de mecanismos institucionales que el mismo Estado ha de construir. En este caso se restringe la actuación del Estado a la construcción de institucionalidad y de marcos legales, y no al de un papel activo dentro de los procesos de privatización como un actor económico.

Juan José Sánchez en su libro de Gestión Pública y Governance indica que hay dos etapas de privatización, la exprivatización y la endoprivatización. Por exprivatización se entiende como el proceso de transferencia de bienes y servicios de la administración pública a la administración privada. Es decir, la transacción de bienes de un agente económico a otro en calidad de compraventa; la situación de la transferencia de la infraestructura, estrategia y acceso a beneficiarios, siendo la primera etapa de la privatización. Sostiene que “(...) es más nítida si se considera el papel de los enajenadores del patrimonio público a través de un uso diverso de la categoría de manejo público (public management), pues hacia el principio de la década de los noventa se juzgaba que dicho manejo podía rediseñarse para implementar el proceso de privatización” (Sánchez, 2001, pp. 184-186)

En cuanto a la segunda etapa de privatización, la endoprivatización se refiere al mecanismo de transformación interna del Estado y su rediseño organizacional a favor de volver la administración pública más cercana y parecida a la administración empresarial. Establece que es una “administración privada de lo público”. (Sánchez, J., 2001, pp. 189). Es precisamente la etapa de la endoprivatización lo que hace una diferencia entre la gestión pública y la nueva gestión pública, ya que, en el cambio del paradigma de la gestión pública, surge a partir de una nueva manera de analizar la función estatal de regulación, por la cual se considera necesaria tomar como instrumento de análisis la nueva gestión pública.

Aunque algunos actores de la gestión pública abogan a favor de este cambio de paradigma, autores como Bozeman sostienen que los elementos de la gestión pública clásica deben recuperarse y mantenerse, basados en la raíz de la función del Estado. Sustenta que la gestión pública tiene el ámbito de acción dentro de la esfera pública y más cuando los servicios que se prestan tienen calidad de público. Por ello aboga que las organizaciones gubernamentales o no gubernamentales que son parte de la estructura estatal son públicas, y esto genera que la gestión estatal, se mantenga pública y provea los servicios públicos en función del interés social. Con esto, el autor plantea que cuando hay manejo de bienes y servicios públicos, una entidad puede ser privada, pero aún puede ser considerada como pública.

Esto implica que "1) lo público concierne a los efectos de la autoridad política; 2) las organizaciones pueden ser más públicas en relación con ciertas actividades y menos públicas con respecto a otras; 3) todas las organizaciones son públicas, pero algunas lo son más que otras." (Sánchez, 2001, pp. 190). Esto implica que, el poder de regulación del Estado debe estar presente en las actividades que conciernen a la esfera pública, porque esos bienes que se manejan desde lo privado no dejan de ser pertenencia pública. Además, que cuando hay manejo de estos servicios, no debe ser completamente privado el actor que los ejecute, debido a la calidad de los servicios, es necesario que estén al alcance del público. En esta visión, nuevamente se puede hacer énfasis a la premisa de la función del Estado como ente regulador que mantiene el servicio en el punto medio entre el sector privado al sector público. Su normativa y su intervención estatal, no debe estar ausentes y deben acompañarse en todo momento. La empresa privada, entonces, tiene un porcentaje y un matiz de empresa pública.

Sin embargo, contrario a lo que Bozeman sugiere de poder de regulación del Estado, otros autores defienden la idea de que se debe reinventar el gobierno con el fin de aumentar la capacidad del Estado y se transforme su estructura utilizando la desregulación como un proceso para ceder completamente las capacidades al sector privado, manteniendo la categorización de empresa privada, y buscando el punto de equilibrio en el que lo público y lo privado converjan, más no mezclen,

puesto a que la naturaleza de las entidades privadas, responden al buen funcionamiento del Estado y evitan las intervenciones que desaceleren este funcionamiento. “Para Arellano (1993) la idea central es que reinventar el gobierno o el cambiar procedimientos para que sean dirigidos por la lógica de la competencia del mercado, es una frágil solución a un gran problema: la complejización de las fronteras con que la acción gubernamental se está enfrentando. Las prescripciones de la posburocracia, de reinventar el gobierno y mucho menos las de la elección pública no parecen comprender que lo que se vive es la complejización de las relaciones privadas y gubernamentales, públicas y sociales, Debido a que una acción gubernamental tiene que aceptar y reconocer que el atacar un problema, involucra numerosas agencias y variados niveles de gobierno, así como intrincadas redes de relaciones público-privadas” (Arellano en Sánchez, 2001, pp.183)

Pero la postura que Sánchez tiene sobre la de Arellano, también conlleva a un proceso de reducir el poder de regulación del Estado con el fin de hacer más eficientes los procesos de satisfacción de servicios básicos. A menor regulación estatal, mayor competencia y libertad en el mercado de los servicios básicos, aunque éste mercado sea en sí una falla del mercado. Sánchez sostiene que “la idea central de este planteamiento se encuentra en la idea de liberar a los actores de excesivas restricciones (desregulación), ya que una mayor flexibilidad permitirá que los flujos organizacionales mejoren su calidad y generen alternativas.” (Sánchez, 2001, pp. 194) De aquí se abre en un debate en cuanto a la intervención del Estado en cuestiones del mercado.

2.4. La Nueva Gestión pública, una aproximación a la revisión de la capacidad institucional del Estado.

Dentro del marco de las teorías neo-institucionalistas que abordan los roles del Estado como un ente regulador, se cae en un debate teórico sobre la eficiencia en la satisfacción de servicios básicos a la población, partiendo desde el tamaño del aparato estatal, evaluando las instituciones y su capacidad de cumplir con su función designada. El cambio de paradigma en la gestión pública obedecía a la

integración de conceptos que, según los expositores de la gestión pública, son importantes para entender la burocracia estatal y los procesos de privatización.

Uno de los conceptos que cambia la forma del estudio de la gestión pública es la idea de “reinención del gobierno” que fue introducido por Osborne y Gaebler, y sugiere que se estudie la endoprivatización del Estado partiendo de las reformas y cambios que surgen al interior del aparato estatal, durante el proceso de privatización. El estudio de estas reformas del Estado permite identificar las nuevas funciones que adquieren los actores que se encuentran en la dinámica de prestación de servicios básicos, analizando el rediseño de la estructura de la dinámica interinstitucional y funcional. “El nuevo manejo público, referido a la endoprivatización, está caracterizado por cuatro elementos esenciales: 1) el esfuerzo por disminuir o revertir el crecimiento del gobierno; 2) el cambio hacia la privatización o cuasi privatización, con un renovado énfasis en la subsidiaridad de la provisión de servicios; 3) el desarrollo en la producción y distribución de servicios, con énfasis en la tecnología informática y 4) el mayor desarrollo de una agenda internacional crecientemente enfocada en los temas generales del manejo público, el diseño de *policy*, los estilos de decisión y la cooperación internacional.” (Osborne & Gaebler, 1992, pp. 302; Sánchez, 2001, pp. 188)

Una de las diferencias fundamentales de la gestión pública clásica y de la nueva gestión pública está en su eje de estudio. La gestión pública clásica tiene como objeto de estudio central la organización del Estado en función de la satisfacción de los servicios básicos a la población, quienes son los consumidores finales. Sin embargo, para la nueva gestión pública, los cambios del Estado en su organización interna son los objetos de estudio, vistos a través de la división de competencias y capacidades para satisfacer mejor las necesidades y demandas de los servicios básicos. Otro de los objetos de estudio de la nueva gestión pública es la calidad institucional de satisfacción de los servicios básicos y la capacidad institucional de cumplir su función reguladora. (Oszlak, 2013)

Una de las críticas que se les hace a la Nueva Gestión Pública es que puede caer en la percepción que las privatizaciones son concebidas como una forma en que se reduce las obligaciones del Estado con el fin de mejorar la administración pública. Para esto, Sánchez responde que, aunque las privatizaciones dieron un reordenamiento de funciones y lograron que se redujera las responsabilidades estatales, se debe tener cuidado con la manera en que se hace, el poder de transición de los cambios pre y post privatización de un Estado. Entonces, el poder de regulación del Estado es crucial para evitar la creación de monopolios elitistas privilegiados o una serie de empresas que se beneficien de la privatización. Este punto en particular hace referencia a la capacidad del Estado de la creación y seguimiento de las normas básicas para mantener el funcionamiento del mercado de una competencia en condiciones justas.

Además, aunque la privatización es una vía, no es la opción primaria que los Estados deben tomar para solucionar los problemas de la gestión pública, porque la meta alterna podría ser la mejora de la gestión pública de un país; el fin es obtener mejores resultados en términos de administración pública y eficiencia en el préstamo de servicios básicos, que llevaría últimamente en no privatizar. Los mitos que crecen alrededor de esta lógica de mejor gestión pública a través de una gestión privada se desmienten cuando la nueva gestión pública sostiene que los campos de acción de las gestiones son distintos, porque la gestión privada busca obtener resultados en cuestiones comerciales y empresariales, mientras que la gestión pública busca obtener resultados en cuanto a eficiencia y satisfacción de los servicios básicos, con equidad social. (Oszlak, 1976; Sánchez, 2001). Esta aproximación introduce la separación de las esferas de la empresa privada como un ente que pretende lograr beneficios económicos sobre inversión, y el servicio público cuyo último fin sería beneficiar a la población con los servicios mínimos.

Desde la perspectiva de García, basada en la propuesta de Franz Leeuw, se sugiere el enfoque integral de aspectos diversos que componen la organización de los Estados. Plantea la necesidad de contar con bases económicas claras, certeza jurídica, instrumentos y marcos políticos e institucionales, ya que “la nueva gestión

pública enfatiza en la aplicación de los conceptos de economía, eficiencia y eficacia en la organización gubernamental, así como en los instrumentos políticos y sus programas, esforzándose por alcanzar la calidad total en la prestación de los servicios, todo ello, dedicando menor atención a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones.” (García, 2007, pp.44)

Continuando con el enfoque de análisis integral, para Oscar Oszlak, quien introduce la nueva gestión pública, “la diferente naturaleza de las funciones típicas de los entes debe reflejarse en su organización interna, en la distribución de responsabilidades (o sea, en las competencias y resultados de cada unidad), en las normas específicas que regulan cada una de las modalidades de intervención regulatoria, en los perfiles de los puestos de trabajo ocupados, en la asignación de los recursos financieros y en otros aspectos institucionales que pueden ser requeridos según la especialización de cada función.” (Oszlak, 2004, pp. 10)

El poder de regulación estatal, entonces, tendría variables importantes que pertenezcan a distintos campos de acción, y no solo restringiéndolo a las regulaciones estatales, sino también integrando las regulaciones sociales, jurídicas e institucionales-administrativas como funciones del aparato estatal. Entonces, las variables de García como la organización gubernamental, los instrumentos políticos, sus políticas públicas, programas y las normas establecidas, a favor de la calidad de la prestación de servicios, son acoplados en la misma teoría, en un enfoque de función del Estado en los procesos de privatización.

El análisis de Oscar Oszlak sobre las funciones y la capacidad de regulación estatal permite el estudio del poder de regulación del Estado en diferentes campos de acción, por lo que se considera pertinente tomar premisas de sus postulados para alcanzar los objetivos establecidos. Oszlak comprende las distintas dimensiones que influyen en la gestión estratégica por parte del sector público para determinar el poder de regulación de un Estado a través de los medios del análisis en las cuatro dimensiones que se tienen como indicadores de este proyecto. (Oszlak, 2011)

El autor sostiene que “Los entes reguladores, como toda organización estatal, pueden caracterizarse como sistemas de producción que tienen como finalidad central satisfacer determinados objetivos, expectativas y demandas sociales. En función de un marco normativo, estas organizaciones emplean recursos humanos y materiales y los combinan de manera diversa para producir una variedad de resultados o productos -expresados en forma de regulaciones y servicios- que deberían guardar relación con los fines y metas fijados. La naturaleza del marco normativo, las modalidades de estructuración de los recursos empleados y el volumen y calidad de estos se manifiestan en ciertos patrones de comportamiento, que a su vez afectan la magnitud de índole de los resultados obtenidos.” (Oszlak, 2004, pp.12). A partir de esto, Oszlak identifica seis campos en los cuales es necesario analizar el poder de regulación del Estado. Los ámbitos son: el desempeño, contexto, recursos, normas, estructuras y comportamiento. Estos seis son clasificados dentro de las esferas de este proyecto para su análisis; económica, jurídica, social e institucional.

Una de las premisas importantes que estos supuestos aportan al debate es que, la calidad de regulación que el Estado pueda llegar a tener estará basada en la mediación, resolución, y acondicionamiento de los intereses que están contrapuestos en la actividad de privatización; es decir, la capacidad presencial del Estado de mantener los intereses sociales y los privados en el punto medio y conseguir que ambas partes logren sus objetivos. Esta conclusión surge de entender que los intereses particulares de todos los actores involucrados, entiéndase: las empresas privadas que tomaron el servicio público, los beneficiarios del servicio público, y el Estado, se han debido establecer al inicio, durante, al final del proceso de privatización, y en el proceso de seguimiento que surge años después.

Con el fin de lograr un análisis macro sobre la situación de las privatizaciones, Oscar Oszlak propone el estudio de las privatizaciones y el déficit de la capacidad institucional en los ejes institucional, económico, normativo y social.

2.4.1. Análisis en el eje institucional

Dentro del eje institucional, se considera agrupar los ámbitos de desempeño, contexto institucional y estructuras y cambios. En cuanto al desempeño supone “la capacidad demostrada por estos entes para responder a las demandas que legitiman su existencia y definen su misión, mediante el uso eficiente de los recursos puestos a su disposición. En tal sentido, referirse a la productividad o nivel de desempeño equivale, a todos los efectos prácticos, a referirse a la capacidad institucional de estos establecimientos estatales. Por lo tanto, se trata de la principal “variable dependiente” que resulta afectada por las demás consideradas en el modelo.” (Oszlak, 2004, pp. 12).

Entonces entenderíamos por desempeño en el poder de regulación, a la capacidad del Estado de responder a las demandas sociales a través de su esquema institucional y los recursos provistos para suplir esta necesidad. Una manera de medir el desempeño en la esfera institucional es a través de indicadores de eficacia y eficiencia en la administración pública, la creación de marcos institucionales necesarios para la satisfacción en las demandas sociales, que incluyen los canales de comunicación necesarios para atender las demandas sociales, establecer las restricciones o limitaciones del mismo mecanismo estatal. El establecimiento de esta variable institucional permite evaluar el condicionamiento de la labor del Estado, y su poder de generación de reglas y normativas a través de su marco institucional establecido. Este eje institucional, dentro de un contexto político es, según la teoría, uno de los más difíciles de acondicionar debido a dos puntos específicos. El primero debido a la percepción de los usuarios del servicio, que buscan satisfacer sus necesidades, pero manteniendo sus propios intereses (calidad, frecuencia, tarifa, facilidad de acceso, etc.) Y el segundo, es que este proceso, es un eje pragmático dentro de la dinámica político-electoral.

Esto debido a que en cuanto exista más carencia de una atención al servicio público, existe menos simpatía. Además, la falta de respuestas o medios para atender las demandas sociales recae en el plano de responsabilidad política por velar a favor

de los intereses colectivos-sociales y esto también puede afectar la gestión de gobierno, en tanto a que genere pesos sociales.(Oszlak, 2004, 2013)

Uno de los indicadores específicos que expresa Oszlak que influyen en el marco institucional es el determinismo cultural, porque el Estado es la expresión de las configuraciones culturales de una sociedad, por lo que este Estado refleja los patrones culturales de esa sociedad. Entonces el reto está en cómo modular el determinismo cultural para que no sea reflejado en el poder de la regulación del Estado, es decir, el autor reconoce que existen poderes informales que pueden condicionar el poder formal de la regulación y generar vicios.

En cuanto al sector energético, se pretendía ampliar la competencia entre los generadores, sin embargo, la tendencia latinoamericana es que el poder de regulación del Estado fue tal, que logró que oligopolios controlaran la generación de este servicio. Poco a poco fue transformándose en un sector en el cual multinacionales y trasnacionales tuvieron a cargo la generación de energía eléctrica. Posteriormente, también cabe señalar que, en cuestión de trasmisión, transporte y distribución, fueron considerados como monopolios cuasi naturales debido a la manera en la que la energía fue distribuida.

Según Evans en el texto de Oszlak, señala que “la ausencia de una burocracia coherente y el afán de determinados actores políticos de apropiarse de rentas públicas tiende a crear regímenes de tipo predatorio, que socavan la predictibilidad de las acciones estatales tendientes a fomentar la inversión privada. Por contraste, los regímenes en los que se combina el aislamiento burocrático en el sentido weberiano con una inmersión en la estructura social constituyen la clave organizativa de la eficacia del Estado y conducen a formas de "autonomía enraizada". Se trata, según Evans, de una autonomía “inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas”. La mezcla de coherencia interna y conexiones externas da como resultado este tipo de autonomía.” (Oszlak, 2004, pp.21)

En relación con las estructuras, Oszlak sostiene que aparte de las normativas que se deben crear, también con estas debe nacer una estructura que pueda velar por el seguimiento y cumplimiento de las normas. La calidad de estas instituciones al momento de creación no es la óptima por su madurez institucional. Esto se traduce en instituciones con procedimientos no fijos y poco congruentes. Estos nuevos establecimientos sólo asumen una parte de la responsabilidad de la regulación estatal, si no que normalmente son distribuidas entre diferentes entes estatales. Por ejemplo, una institución política que se encargue del cumplimiento de la política económica, otra sobre las leyes y las sanciones penales y otra para la política social; además que las sanciones por incumplimientos no son adjudicadas a esta institución, si no a otra dentro del organismo judicial, y su presupuesto está basado sobre las recomendaciones del organismo legislativo. El autor sostiene que este punto de distribución de responsabilidades dentro del aparato estatal es más bien un generador de conflicto interinstitucional. Debido a esto, también se considera que un Estado que tiene la capacidad de solventar conflictos endo-estructurales, tiene más herramientas para hacer una transición y acomodo de instituciones, más eficientemente.

Basándose en lo planteado por Oszlak, las estructuras institucionales tienen dos tareas importantes, la primera que sería la reestructuración interna de la organización del aparato estatal para asumir las responsabilidades que conllevan el poder de regulación en el proceso y seguimiento a la privatización, y la segunda, lograr la comunicación y la coordinación interinstitucional para que esas responsabilidades, que dependen de las resoluciones de otras instancias públicas, sean culminadas por el debido proceso, porque las responsabilidades aisladas no constituyen el poder de regulación, sino el conjunto de responsabilidades institucionales y la articulación de los esfuerzos conjuntos. Y esto no solo es la redistribución de responsabilidades, sino también implica asignación de personal, recursos presupuestarios, activos, diseños de los procedimientos y de los canales de comunicación. Un mal diseño de procedimiento y de distribución de responsabilidades puede limitar el poder de regulación del Estado, en tanto a la falta

de cumplimiento de las responsabilidades delegadas en entes poco especializados o no competentes. (Oszlak, 2004)

Uno de los problemas a los que se enfrenta la estructura institucional, que puede ser un problema o un desafío, es el alcance geoestratégico, entendido como un proceso de descentralización. En América Latina, los procesos de descentralización son muy precarios. Sin embargo, se considera que es importante la cercanía para el acompañamiento y resolución de los conflictos que se puedan dar por falta del cumplimiento de las normas preestablecidas o conflictos emergentes entre todos los actores. Y acompañando a la descentralización de las instituciones del Estado con poder regulatorio, está la variable de la autonomía de la instancia. La autonomía de algunas instancias es crítica en el caso específico de la generación de energía eléctrica.

2.4.2. Análisis en el eje económico

Dentro del eje económico se puede clasificar una porción de contexto y los recursos. El contexto en el eje anterior hace referencia al conjunto de instituciones ya establecidas, al igual que al determinismo cultural. Sin embargo, en este eje, el contexto hace referencia al comportamiento natural del mercado de los servicios básicos, así como los indicadores nacionales de distribución de la riqueza, ingresos per cápita, tarifarios e impactos directos en economías familiares y economías industriales. Además, vincula el tipo de mercado (servicios básicos) con la tecnología que se posea para generar este servicio, y esta fórmula es analizada a través de la capacidad y de los recursos que el Estado posea para poder regular estos sectores.

Los recursos son considerados como aquellos utilizados por los entes reguladores para ejecutar sus políticas públicas, desde el ámbito institucional. “La consideración de esta variable incluye la índole de sus diversos componentes, su volumen, capacidad, adaptabilidad, pertinencia y posibilidades de articulación, teniendo siempre presentes los objetivos perseguidos. Al observar a los entes como sistemas de producción, deben considerarse especialmente las tendencias que se advierten

en la particular combinación de sus recursos (o función de producción), dado que diferentes productos requieren proporciones y calidades diversas. Traducido a términos presupuestarios, esto significa que la posibilidad de lograr determinados niveles de productividad dependerá, en parte, de una adecuada asignación de personal, bienes materiales, tecnologías y servicios a los fines previstos.” Sánchez a través de Quim Brugué, sostiene que el eje económico de la nueva gestión pública es el mecanismo de la administración pública para ejecutar sus políticas públicas.

Entonces, Oszlak (2004) señala que una de las políticas adecuadas que permite mejorar la eficiencia del Estado es regular y estimular la competencia es a través de los siguientes ámbitos de acción específicos: “1) desregulación de los mercados competitivos, que constituyen la mayoría, 2) regulación de los mercados dominados por monopolios naturales, o con otras deficiencias en materia de organización industrial, pocos, pero muy determinantes del bienestar social y de la competitividad internacional, y 3) ampliación de la cobertura y profundización de mercados incipientes o poco desarrollados.” (Martín, 1996, pp. 13; Muñoz, 1996, pp. 18)

Con respecto a la acumulación y reproducción del capital a través de los servicios privatizados, Azpiazú y Basualdo sostienen que se ha creado un bloque económico que, a partir de los procesos de privatización de algún país, se han beneficiado del propio poder de regulación del Estado o a través de la carencia de éste. Esto se puede generar debido a que en la mayoría de los casos latinoamericanos las empresas públicas de servicios básicos fueron adquiridas por capital extranjero que estaba interconectado con bancas internacionales, lo que ha causado una expansión del capital de las empresas multinacionales o transnacionales que adquirieron estos servicios, más no se ha logrado mantener los capitales locales.

Aunque tanto como Azpiazú, Basualdo y Oszlak sostienen que no solo el capital extranjero se fortaleció y consolidó a través de las empresas privatizadas, sino que también las élites empresariales, ya que han experimentado un crecimiento a partir de estas empresas. Indican que “A mayor concentración de los intereses, mayores son los costes o beneficios directamente derivables de la regulación y menores son

los costes de organización y participación en la producción y administración de la misma.” (Oszlak, 1976, 2004)

2.4.3. Análisis sobre el eje normativo

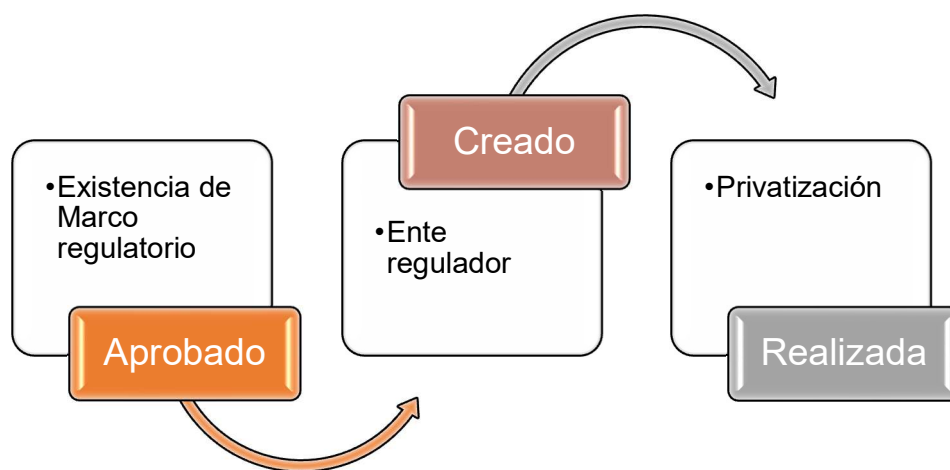
En cuanto al eje normativo, Oszlak mantiene que se son “los criterios y pautas para la acción, proporcionando los instrumentos legítimos para asegurar que las actividades de los entes respondan a dichos lineamientos. Básicamente, este sistema normativo procura que los resultados de la gestión regulatoria se correspondan con demandas contextuales y sean congruentes con los fines institucionales. Se instrumenta a través de mecanismos que permiten definir objetivos, establecer prioridades, fijar metas, programar acciones, establecer sanciones y transmitir este conjunto de normas a toda la organización, de modo que sirvan como marco de referencia permanente en la gestión de las unidades componentes.” (Oszlak, 2004, pp.13)

Por lo anterior se entiende la carga de leyes y normativas que un país tenga dentro de su marco legal, aplicables a la regulación formal de los servicios básicos. Además de regular, crea y habilita a las instancias públicas que son necesarias para regir, coordinar, regular, sancionar y dar seguimiento a las acciones que se proveen en estos servicios; tanto la regulación de los precios y la forma en la que esto será normado y sancionado, como la regulación de las creaciones de las empresas que las brindan. Las normas que el Estado crea tienen como fin la orientación del accionar de todos los sectores involucrados; norma tanto a las empresas, a los usuarios y a la propia intervención. A través de la concepción del autor, se puede entender que estas normativas, en los casos aplicados, llegan a ser poco definidas y carecen de fortaleza para la regulación. En el momento de la privatización, se debe establecer un marco regulatorio-normativo, sin embargo, debido a varias situaciones, este marco termina quedando corto respecto a la actividad de privatización, es decir que en los casos que se ha analizado, la normativa se ha realizado con precariedad, de manera que no se logra encausar todas las variantes que deben ser normadas; y si las incluyen, tienden a ser poco específicas.

Oszlak sustenta que es importante el análisis del eje normativo en los procesos de privatización para encontrar falencias en el sistema de justicia, contradicciones dentro del marco legal, la identificación de contratos de las empresas a quienes se dio en concesión un servicio básico, las áreas de vaguedad o inespecificidad de las leyes que reflejan beneficios particulares, los resultados del grado de reglamentación (en base a decretos, acuerdos, iniciativas o leyes específicas), el ajuste de las empresas a la legislación creada, entre otros. Además, hace la aclaración que dentro del marco normativo se debe analizar también las políticas públicas establecidas para regular estas actividades, los marcos de sanciones establecidas por incumplimientos a la ley, y el sistema de incentivos que se desarrolle en el Estado para estos servicios.

Autores como Chong y Lora sostienen que este marco normativo es crucial para el desarrollo de las privatizaciones y se puede caer en el juego de cuándo se debe normar, si esto debe ser antes, durante y después. Sin embargo, Oszlak en su metodología, mantiene firmemente que es necesario que la ley sea creada previamente a la privatización, monitoreada a lo largo del proceso, y modificable si genera falencias. Oszlak propone que la fórmula adecuada para llevar exitosamente es la secuencia prevista que supone:

Figura 1. Secuencia de privatización sugerida por Oscar Oszlak.



Fuente: Oszlak, O. (2004). Privatización y Capacidad de Regulación Estatal: Una Aproximación Teórica-Metodológica.

2.4.4. Análisis sobre el eje social

El eje social es uno de los más complejos, ya que, dentro de su campo de acción se pueden subdividir amplias aristas de análisis. Oszlak supone que “entra entonces a jugar la dimensión del comportamiento organizacional, la real dimensión operativa, que resume en la acción individual y grupal todas las demás dimensiones consideradas: las normas, que el comportamiento acata o no; las estructuras, en las que los individuos eligen o no actuar; y los recursos, cuyo empleo puede también verse condicionado por la conducta del personal.” Entiéndase, entonces, que el eje social está presente al final y durante la ejecución de los otros ejes de acción. Se presume que el eje social engloba los comportamientos individuales en respuesta a los procesos de privatización.

En sí, los procesos no siempre son aceptados de una manera unánime, sino que siempre han presentado resistencias y contrapesos sobre la gestión. La creación de canales de resolución de conflictos es un medio que también tiene un análisis social, en tanto a la interacción de los actores y de la calidad de la dinámica entre ellos. Además, las interacciones de los actores deberán siempre estar regidos bajo las normativas establecidas por el Estado, y también se norman bajo la cultura que el mismo Estado ha construido. Es decir que, dentro de la administración pública, también debe referirse a la dinámica de la inclusión social como un mecanismo de mitigación de los conflictos. Para el autor, “La administración pública también supone aceptar que los conflictos, las luchas, los valores o los intereses que se entrecruzan en su interior, no deben resolverse-al menos de forma exclusiva- a través de mecanismos mercantiles. La administración pública debe orientarse a la configuración de un determinado modelo de sociedad, sus actuaciones sirven para darle una forma determinada y, por lo tanto, incorpora una elección que no está exenta de conflictividad.” (Oszlak, 2004)

En algunos casos, el Estado carece de esa medida y de la capacidad institucional de regulación para resolver los conflictos sociales que se generan, con el fin de priorizar indicadores económicos que fomenten la política económica en vez de la política social. El autor también considera que el Estado se mantiene en constante

conflicto político debido a su poder de regulador y mediador de los intereses particulares con los intereses sociales, sin embargo, no debe ser el actor quien cree los conflictos, sino el mediador que, por naturaleza de la actividad económica, contrapone al sector privado y al sector público.

III. Privatizaciones en Guatemala, contexto del sector energético. Análisis del cambio en el marco institucional del país.

El marco institucional existente desde inicios de la generación de los tipos de energía en el país se había mantenido en una estructura simple debido a la generación de la nación previo a la demanda de expansión del sector. La dinámica de generación de electricidad, petróleo, carbón, gas natural, etc., había sido un sector controlado por el Estado, el cual creó un marco de control que recaía en el Ministerio de Economía. La dinámica carecía de complejidad debido a la producción de país de energía en sus distintas modalidades. (Ministerio de Energía y Minas, 2008b)

La temporalidad de este proyecto parte de 1996 a 2016 pero en algunas instituciones es preciso agrandar el marco de referencia con el fin de establecer mayores cambios o contextualizar el momento por el cual se transforman las instituciones. Se dividió las instituciones en instituciones públicas centrales, locales, privadas y de sociedad civil. El mapeo de los actores sobre el sector energético ha resultado en un grupo grande de empresas, municipalidades, ONG, movimientos ciudadanos, entre otras. Sin embargo, para este proyecto, se ha determinado caracterizar a las instituciones y sectores relevantes. El sector empresarial se presentará como bloque, debido a que la intención que se pretende es analizar al Estado en su rol de regulación y sólo existe la variación de ésta, cuando se separa la potencia energética producida y alguna de las formas de reproducción de energía, como lo es el búnker y diésel en tanto a procesos de licitación de licencias, a pesar de ello, la institucionalidad y el marco jurídico, continúan siendo los mismos.

3.1. Caracterización de los actores e instituciones del sector energético.

En la actividad del sector energético, existe una dinámica correlación entre diversos actores que mantienen relación y comunicación de manera procedimental. Para los fines de este proyecto, se han mapeado los actores y las instituciones que interactúan en el sector y se han discriminado las instituciones dependiendo de su impacto y éstos a su vez, en cuatro categorías dependiendo de su naturaleza. Las instituciones privadas, se han dividido en centrales y locales, debido a la función diferenciada de control y aproximación a los proyectos de energía.

En la figura No. 2, se muestra la clasificación de estos actores en instituciones públicas centrales, públicas locales, privadas y actores de la sociedad civil.

Figura 2. Clasificación de los actores relevantes del sector energético.

Públicas Centrales	Públicas Locales	Privadas	Sociedad Civil
<ul style="list-style-type: none">•MEM•CNEE•INDE•MARN•SEGEPLAN	<ul style="list-style-type: none">•Gobiernos municipales•Gobernación	<ul style="list-style-type: none">•AMM•Generadores•Transportistas•Distribuidores•Grandes Usuarios•Comercializadores	<ul style="list-style-type: none">•ONGs•CODEDES•COMUDES•COCODES

Fuente: Elaboración propia

3.1.1 Caracterización de instituciones públicas centrales.

- Ministerio de Energía y Minas - MEM

El actual Ministerio de Energía y Minas, fue creado en 1907 como la Dirección General de Minería, Industrias Fabriles Comercio. Dentro de esta dirección se englobaban la minería, petróleo e hidrocarburos. Posteriormente en 1940, fue integrado el Instituto Nacional del Petróleo y evolucionando a la Dirección de Minería

e Hidrocarburos, siempre siendo una dirección que reportaba al Ministerio de Economía. (Ministerio de Energía y Minas, 2008b)

Debido al crecimiento de la producción de energía en el país, la Dirección fue transformada a Secretaría Energía y Minas en 1983 de acuerdo con el Decreto 86-83 y posteriormente ese mismo año fue transformado hacia Ministerio de Energía y Minas, lo cual implica que las funciones de esta unidad se transforman y se vuelven especializadas y cuentan con un sustento y aparataje más complejo que permite ampliar su objeto de regulación. Esta última transformación fue culminada con el Decreto 57-78.

El MEM, actualmente se divide en tres viceministerios: Energía y Minas, Desarrollo Sostenible y Encarado del Área Energética. derivado de los viceministerios, se encuentran las Direcciones de Hidrocarburos, Energía, y Minería, y se rige a través del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Energía y Minas. (Acuerdo Gubernativo 382-2006). Este ministerio ha sufrido cambios pequeños, a comparación del crecimiento en la producción de la energía en el país. El Viceministerio de Desarrollo Sostenible fue creado recientemente en el 2006 y este fue creado con el fin de promover el desarrollo sostenible en los sectores energéticos, hidrocarburos y mineros, y enmarcar estos proyectos de desarrollo dentro de la Política Nacional de Desarrollo, K'atun 2032 y de la Política Energética 2013-2027. (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, 2014; Ministerio de Energía y Minas, 2008b, 2013)

De acuerdo con la Ley General de Electricidad -Decreto 93-96, Artículo 3, se establece que la función principal del MEM es “formular y coordinar las políticas, planes de Estado, programas indicativos relativos al subsector eléctrico y aplicar esta ley y su reglamento para dar cumplimiento a sus obligaciones” (Congreso de la República de Guatemala, 1996). El MEM se considera como el ente encargado en dos vías. La primera como la función administrativa; que concede los permisos, licencias, adjunta licitaciones de compra del sector energético desde lo público, recibe demandas del sector social y media con el sector privado. Y la segunda; como la función jurídica, que sugiere la creación de políticas del sector, así como

vela por el cumplimiento de la Ley General de Electricidad. El MEM es un actor clave en el área pública que a su vez mantiene interacción con todos los otros actores e instituciones públicas para hacer cumplir la Política Energética del País.

- Comisión Nacional de Energía Eléctrica - CNEE

La CNEE es creada en 1997 como producto de la Ley General de Electricidad, y en acuerdo con el Artículo 5, está conformado por tres miembros, los cuales son electos por el Ejecutivo dentro de tres ternas. Éstas son presentadas por los Rectores de las Universidades del país, El MEM, y por Agentes del Mercado Mayorista.⁵ (Congreso de la República de Guatemala, 1996)

El primer cambio trascendental dentro del marco institucional público a la luz de la privatización de la energía es la apertura de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica. El MEM es un ente gubernamental encargado del sector energético, sin embargo, en la Ley General de Electricidad, se establece la creación de una entidad que sea la encargada de ejecutar las políticas en torno a la generación de energía. La CNEE es fundado como el ente técnico del Estado para hacer cumplir la ley e implementar sanciones. Esta institución no existía dentro del esquema del MEM, y actualmente es independiente, que logra su financiamiento a través del cobro del 0.03% de la generación total del país. (Congreso de la República de Guatemala, 1996)

De las funciones principales que tiene la CNEE, es regular el mercado de energía eléctrica, proteger los derechos de los usuarios de la energía, fijar los precios de la energía (por KWh⁶), generar las tarifas de transmisión y distribución, crear el cálculo para la fijación de tarifas, adjudicar los servicios de distribución de energía eléctrica

⁵ El mercado mayorista es el espacio en donde las generadoras de energía venden este producto a otros actores, pero no para el consumo final. Cuando esta es vendida, se transporta por las líneas de transmisión y llega a las estaciones y subestaciones eléctricas para luego ser enviadas a las redes de distribución, en donde ya es redireccionada hacia los consumidores finales.

⁶ Las unidades de medida en la generación de energía eléctrica son el kilovatio (kW), que se entiende por la potencia generada, es decir la cantidad de energía que se genera. El kilovatio hora (kWh) se refiere al consumo de esa energía producida, y normalmente se mide la cantidad de kilovatios consumidos en un tiempo de una hora.

y las licitaciones estatales de energía eléctrica, mantener los contratos vigentes con las empresas generadoras, y sobre todo velar por el cumplimiento de la matriz energética del país en cuanto a la generación de energía. La CNEE también tiene un mecanismo en línea para presentar denuncias y reclamos en cuanto a la empresa distribuidora no logre resolver lo presentado.

En el esquema presentado por el Ministerio de Energía y Minas, la CNEE es la institución estatal reguladora de la actividad dentro del sector energético, además de ser el órgano técnico y de soporte en torno a la generación de energía. (Ministerio de Energía y Minas, 2008b)

- Instituto Nacional de Electrificación

El INDE fue creado en mayo de 1959 a través del Acuerdo 1287 con el fin de generar, transformar, transmitir y distribuir la energía producida por el país. Su ley orgánica vigente fue modificada en 1994 a través del Decreto No. 64-94. A través de esta última, se establece que el INDE es una empresa creada por el Estado con financiamiento independiente, que cumple con la capacidad de capitalizar utilidades y con patrimonio propio. (Congreso de la República de Guatemala, 1994)

Antes de la privatización, el INDE era la única empresa que velaba por suplir la necesidad de energía eléctrica del país debido a que las estaciones existentes hasta esa fecha estaban centralizadas y la cobertura energética era mínima. El INDE tomó diferentes proyectos hidroeléctricos bajo su control, iniciando por Santa María, la cual tenía capacidad instalada para 2,400 kW y posteriormente se adjuntó al INDE la planta La Laguna, la cual generaba termoenergía y la planta Mauricio de generación a través del gas. Sin embargo, los cuatro proyectos más conocidos del INDE han sido las macro generadoras Chixoy, Jurún Marinalá, Los Esclavos y Aguacapa. Estas hidroeléctricas continúan en fase de operación hasta la fecha y en el caso de Chixoy, es la presa más grande y con más generación del país. (Congreso de la República de Guatemala, 1994, 1996)

De acuerdo con la Ley orgánica del INDE, éste está dirigido por un Consejo Directivo y por la Gerencia General. Este Consejo está conformado por dos miembros de cada instancia, un director y un suplente representantes del MEM, MINECO, SEGEPLAN, ANAM, asociaciones empresariales y las asociaciones y sindicatos del país. Las funciones del INDE son velar por la satisfacción de la necesidad de la energía eléctrica en el país, promover el uso racional de la energía eléctrica, controlar las redes de transmisión públicas, impulsar la generación de energía de diferentes fuentes (hidráulica, geotérmica, etc.). buscar desarrollo e impulsar proyectos que contribuyan a lograr los objetivos de las políticas energéticas del país, entre otras. Esta empresa del Estado tiene el carácter social, ya que tiene como enfoque poder generar energía que pueda ser distribuida únicamente a los consumidores pequeños y no a los grandes usuarios. (Congreso de la República de Guatemala, 1994; Presidencia de la República de Guatemala, 1997)

Una de las características del INDE es su capacidad legal de subsidiar el consumo de la energía eléctrica a través del aporte a la tarifa social, ya que las hidroeléctricas más potentes del país, están bajo la administración de esta institución. Sin embargo, aunque tiene la característica de ser una empresa pública, compite en el mercado energético con las empresas privadas, lo cual es a su vez, una desventaja porque tiene que competir en el mercado bajo el accionar del Estado y las leyes del país. (Alegria, 2018; Congreso de la República de Guatemala, 2000)

- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales – MARN

El MARN es relativamente un órgano ministerial joven, ya que fue creado en el 2000 a través del Decreto 90 – 2000 con el objetivo de proteger el ambiente y los recursos naturales. Este Ministerio es una institución creada posterior a la Ley General de Energía, sin embargo, no fue creada con el propósito de apoyar al sector energético, sino con la visión de velar por los recursos naturales que la generación de energía necesita. (Congreso de la República de Guatemala, 1996)

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA- tenía asignado algunas de las competencias que fueron transferidas al MARN luego de su creación.

Se estableció que las funciones del MARN son formular políticas para la conservación de los recursos ambientales y naturales, velar por la conservación del patrimonio natural del país, cuidar las reservas territoriales de la nación, incluir el impacto ambiental en los proyectos de desarrollo sostenible, crear la política de educación ambiental, supervisar el uso correcto de los recursos naturales del país, definir el buen manejo del recurso hídrico, controlar el uso de los recursos renovables y no renovables, el manejo de las cuencas y recursos hídricos, del suelo y subsuelo y promover la conciencia ambiental. (Congreso de la República de Guatemala, 2000).

Dentro de las funciones burocráticas del MARN están las concesiones de las Licencias Ambientales, la evaluación de los instrumentos ambientales (EIAs), el control de la normativa y educación ambiental, control y seguimiento de las medidas de mitigación dentro de las diferentes actividades económicas y asesoría en producción más limpia. (MARN, 2018) Esto quiere decir, que uno de los primeros requisitos para un proyecto de generación de energía, debe iniciar con la interacción con el MARN, ya que las licencias ambientales y la aprobación de los EIAs son requisitos primarios para continuar con la evaluación o la operación de los proyectos.

- La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN

La SEGEPLAN fue creada en 1954, durante el Gobierno de Carlos Castillo Armas con la intención de tener un órgano dentro del Ejecutivo, que diera apoyo y control sobre las políticas públicas y las políticas del gobierno. Su principal función, ha sido el acompañamiento a las instancias públicas como ente de intercomunicación entre éstas, para lograr una coordinación efectiva y eficiente con el objetivo de la generación y control de políticas públicas, planificación estratégica, inversión pública, y cooperación internacional.⁷ Está organizada en cuatro subsecretarías:

⁷ Artículo 14 del Decreto 114-97, Ley del Organismo Ejecutivo.

Políticas Públicas, Planificación y Ordenamiento Territorial, Inversión Pública, y Cooperación Internacional, las cuales reportan al Despacho de la Secretaría.

La Subsecretaría de Políticas Públicas monitorea, formula y evalúa las políticas públicas en torno al desarrollo social, de manera que este es un ente especializado en diseño y monitoreo de las políticas del país dentro del Sistema Nacional de Planificación. Debido a esto, SEGEPLAN ha sido el órgano técnico que creó la Política Nacional de Desarrollo y el K'atun 2032, en los cuales se recopilan las políticas vigentes, categorizadas en cinco ejes del Plan Nacional y, además, determina la correlación de la entidad de las políticas públicas y las instituciones co-ejecutoras con las cuales debe generarse coordinación para realizar las políticas, así como la temporalidad en la cual serán medidas (corto, mediano y largo plazo). (Presidencia de la República de Guatemala, 2010)

Es así como la SEGEPLAN también funciona como ente regulador, sin embargo, su regulación no es directa con el sector energético, sino con las instituciones que deben coordinarse para lograr las metas de los planes y de las políticas del sector. En su mayoría, las políticas públicas están bajo el cuidado del MEM o del MARN, y la SEGEPLAN debe supervisar esta responsabilidad y su capacidad institucional para coordinar con los demás actores.

Además, la SEGEPLAN tiene el Sistema de Consejos de Desarrollo, el cual fomenta la participación de la ciudadanía en representación de la población indígena y no indígena, con el fin de lograr una planificación democrática del desarrollo. Esto implica que los Consejos de Desarrollo tienen la capacidad legal de participación en la planificación de los proyectos de desarrollo, así como la potestad de presentar cosmovisiones pertinentes en cuanto a territorio, ambiente y desarrollo humano. (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, 2014; Presidencia de la República de Guatemala, 2010)

3.1.2. Caracterización de instituciones públicas locales.

- Gobiernos municipales y Gobernación

Las alcaldías y las gobernaciones no son actores que respondan directamente a una transformación en su caracterización después de los procesos de privatización, más son actores cuyas funciones han sido relegadas en algunas instancias, como en el subministro de agua, extracción de basura, etc. Sin embargo, sus funciones en torno al sector energético son clave para la coordinación entre la iniciativa privada, el gobierno y las comunidades y/o usuarios.

Los procesos de autorización para los permisos de extracción y generación de energía suelen estar centralizados a los ministerios para obtener las licencias necesarias. Sin embargo, a menudo se deja invisibilizada la labor de las alcaldías (en algunos casos alcaldías ladinas e indígenas)⁸ y de la gobernación departamental. (Congreso de la República de Guatemala, 2002)

En el caso de las Alcaldías ladinas, en su vecindad con los proyectos de generación de energía, son los encargados de conceder los permisos de construcción de represas, casas de máquinas, de transformación, etc., así como su responsabilidad, también, es velar por el uso adecuado de los recursos del patrimonio nacional, incluyendo los recursos naturales. Sin embargo, su rol dentro del esquema del sector muchas veces es únicamente consultado cuando el gobierno central ya ha concedido los permisos. (Congreso de la República de Guatemala, 2002)

Los gobernadores departamentales también tienen un actuar local, que a la vez funciona como la representación del gobierno central en los municipios. Según el Art. 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala, los gobernadores son delegados por el Presidente de la República, y funge como Ministro de Estado en el departamento delegado. Los gobernadores y los alcaldes forman parte del

⁸ Las alcaldías indígenas son entidades de autoridad municipal que son reconocidas a través del Artículo 55 del Código Municipal, el cual sostiene que se debe reconocer la funcionalidad de estas alcaldías como representantes de las comunidades en la toma de decisiones del gobierno municipal.

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el cual tiene como función formular políticas para lograr un mejor desarrollo basado en el ordenamiento territorial y la planificación democrática, promueve la descentralización y apoya al Sistema de Consejos de Desarrollo del país. Da seguimiento a la planificación de los Consejos de Desarrollo, los cuales son asesorados por el órgano técnico del Estado, SEGEPLAN. (Congreso de la República de Guatemala, 1985)

3.1.3. Caracterización de los actores privados.

- El Administrador del Mercado Mayorista - AMM

El Administrador del Mercado Mayorista fue fundado en 1996 dentro de la Ley General de Electricidad en el Artículo 44. En éste se establece que el AMM es un ente privado que está a cargo de las centrales generadoras, y cuyas funciones son el correcto funcionamiento del Sistema Nacional de Interconectado (SNI), las líneas de transmisión para el mercado mayorista y los precios del mercado. Esta es la siguiente institución que se crea a partir de la privatización de la energía y cuyo carácter es operativa, luego de la CNEE y el MARN. Su financiamiento también está contemplado dentro del Reglamento del Mercado Mayorista y el cual se logra a través de una cuota de administración y operación que es impuesta a los generadores, transportistas, distribuidores, comercializadores y grandes usuarios sobre el total de la potencia energética que manejen. En el Artículo 29 del reglamento, se establece la fórmula para calcular la cuota que cada uno tiene cancelar. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2015; Congreso de la República de Guatemala, 1996)

La estructura de la Junta Directiva del AMM está conformada por dos representantes de cada actividad energética; comercializadores, transportistas, generadores, distribuidores y grandes usuarios. La AMM representa a las empresas que generan, transportan, distribuyen y comercializan la energía eléctrica. Para efectos de este proyecto, los proyectos privados se engloban en el AMM, aunque para efectos del eje económico, se categorizarán específicamente por la actividad

de las empresas, que se definen por el Acuerdo Ministerial 195-2013 en generadores, transportadores, comercializadores y distribuidores. (AMM, 2018).

- Asociaciones de Empresarios

Las asociaciones que los empresarios comenzaron a formarse unos años luego de la privatización debido al incremento de empresas que se involucraron en las diferentes actividades del sector. En los últimos años se ha visto el aumento de la inversión específicamente para los rubros de los recursos naturales del país, el cual incluye la generación de energía.

En el 2000 se funda la Asociación Nacional de Generadores -ANG- y en el 2002 se funda la Asociación de Generadores con Energía Renovable -AGER-, ambos con el fin de representar al conglomerado de las empresas que se dedican a la generación y ambas están enfocadas al cumplimiento de la matriz energética del país. En el caso de AGER, se caracteriza por agrupar a las empresas que tienen el fin de generar energía a través de las fuentes renovables como las centrales hidroeléctricas, las cuales son predominantes, seguido por la generación a base de geotermia, gas natural y centrales eólicas. (Asociación de Generadores con Energía Renovable, 2016)

3.1.4. Caracterización de la sociedad civil

Las organizaciones de sociedad civil son normalmente difíciles de caracterizar debido a su dinamismo y a la variedad de organizaciones e instituciones que representan. Sin embargo, para este proyecto, se tomarán en cuenta como un bloque que representa los intereses y demandas fuera del aparato estatal y que no pertenecen a ninguna empresa de generación, transporte, distribución y comercialización de energía. Entre éstas, se pueden encontrar grupos que generan presión sobre las demandas de algunas regiones y que han presentado iniciativas específicas en torno a la energía. (Rosal et al. 2014).

El grupo más conocido por el reclamo sobre la privatización de la energía eléctrica es el Consejo de Desarrollo Campesino (CODECA), quienes han sido un grupo de

presión social que nació en 1992, fundada por un grupo de campesinos, como un movimiento en defensa de los territorios indígenas y sobre los derechos laborales de los indígenas quienes trabajaban en fincas bajo condiciones laborales deplorables. Sin embargo, en los últimos años ha sido una de las organizaciones que solicita la nacionalización de la energía eléctrica. Según su organización, el acceso a este servicio debe ser nacionalizado porque viola el principio del derecho humano al acceso y a las condiciones de vida digna. Además, ellos han denunciado abusos de parte de las distribuidoras en algunas partes del país, así como el costo elevado de los kWh que los campesinos deben pagar. (Vay et al., 2014)

Otra de las organizaciones que manifiestan demandas sobre la energía, es el Colectivo Madreselva. Nacen alrededor del 2000 con el objetivo de proteger al ambiente y los recursos naturales. Se auto caracterizan por ser un colectivo de referencia en temas ecológicos y de defensa a los territorios indígenas y sus recursos. El Colectivo Madreselva ha presentado un modelo de hidroeléctricas comunitarias⁹ en el cual se genera energía a bajo costo y con inclusión social, respetando los territorios mayas y los recursos naturales del país. Este modelo de proyecto ha sido aplicado a una micro central y su dinámica se ha aceptado socialmente. (Colectivo Madre Selva, 2018)

Ambas organizaciones sociales, al igual que otras de su tipo, han nacido o han incorporado la demanda social para la nacionalización de la energía eléctrica a partir de la privatización de la energía.

⁹ El modelo de las hidroeléctricas comunitarias consisten en micro centrales que son instaladas entre la comunidad con los recursos tercerizados, ya sea a través de alianzas público-privadas, como son el caso de la central Batz chócola, en Nebaj. La visión de estas micro centrales varía ya que su fin no es trasportar la energía al mercado spot o al mercado mayorista, si no tiene la intensidad del autoconsumo. Los actores en la experiencia de Batz chócola fueron la corporación municipal, el INDE, la comunidad de Nebaj, Asociación Hidroeléctrica de Desarrollo Integral Norte del Quiché, Energía Limpia de Guatemala S. A. (ELGUA), el MEM y la Cooperación Canadiense. En Guatemala ha existido otras experiencias parecidas bajo la colaboración de la agencia de cooperación japonesa, JICA.

3.2. Cambios en la institucionalidad del Estado de Guatemala.

Luego de la caracterización de los actores, se puede explicar algunos cambios en el marco de las instituciones señaladas. En principio en 1996, el esquema de las instituciones existentes pretendía ser muy simple debido a que la dinámica existía únicamente en dos vías. El Estado como el generador, transportador y gran distribuidor de la energía a través del INDE.

Las fuentes de generación de 1996 se basaban en tecnologías hídricas primordialmente a través de embalses y represas. También estaba construida y en operación, la central termoeléctrica. A través de los años, se fue especializando e invirtiendo en tecnología para la diversificación de las fuentes y mecanismos para la generación de energía. En este proceso de innovación empieza a cambiar el sector energético. El proceso de privatización inicia con la venta de la empresa de distribución del Estado y con la reducción del control sobre las líneas de transmisión en el Sistema Nacional de Interconexión. En este sentido, tenemos como primer hallazgo importante la reducción de la participación Estado en la Empresa Eléctrica de Guatemala -EEGSA- y en el Instituto Nacional de Electrificación – INDE- bajo la premisa de aumentar la producción y hacer más eficiente el sector. (Congreso de la República de Guatemala, 1994, 1996)

La Empresa Eléctrica de Guatemala es uno de los actores claves para este proceso, aunque no haya sido caracterizado como un actor relevante anteriormente debido a su situación actual, ya que EEGSA está contemplado entre las empresas privadas distribuidoras de energía eléctrica, las cuales están representadas en el AMM. Esta empresa, que era parte de las instituciones estatales fue vendida a capital extranjero en 1998. Durante los años de estabilización del servicio, EEGSA estaba a cargo de las empresas internacionales Iberdrola Energía, TPS de Ultramar y EDP Electricidade de Portugal, representada por la Guatemalan Generating Group, quienes adquirieron el 80% de las acciones de la empresa. Desde 2010, estas acciones fueron transferidas a la Empresa Pública de Medellín (EPM) y ellos han sido los que han continuado con la concesión de la energía en el país. (Congreso de la República de Guatemala, 1994; De León, 2016; Vay et al., 2014)

Por su parte, el INDE también sufre un proceso de privatización de un porcentaje de sus acciones, las cuales fueron vendidas a Unión Fenosa. De esta compraventa, nacen las empresas que hasta hoy se mantienen, DEORSA Y DEOCSA quienes están a cargo de las líneas de transporte de energía en el oriente y occidente del país, respectivamente. En la actualidad, estas dos instituciones están bajo la dirección de la empresa Energuate. De los cambios que vivió el aparato estatal, la venta de estas porciones de las empresas fue la más trascendental sobre el cambio dentro de las instituciones existentes.

Luego de revisar las empresas que dejan de ser parte del Estado y se transfieren los activos al sector privado, también se debe señalar la creación de las nuevas instituciones que se añaden al sector. El primero de ellos es la creación de la Comisión de Energía Eléctrica como ente técnico y coordinador del sector energético. Adicionalmente, el MARN fue creado con el fin de lograr un control sobre los recursos ambientales y naturales del país, lo cual estaba anteriormente bajo el MAGA. Por último, la SEGEPLAN absorbe la coordinación las políticas públicas y el monitoreo del progreso de las políticas públicas del sector.

3.3. Coordinación interinstitucional de los actores

Luego de la caracterización de los actores, se presenta en la teoría de la Nueva Gestión Pública, un espacio para describir y caracterizar las interacciones entre los actores y cómo éstos responden a tres segmentos en específico. En esta parte se determina la relación dinámica entre las instituciones con usuarios y/o empresas con el fin de establecer las relaciones directas entre ellos.

En la Figura No. 3 se establecen las relaciones de los usuarios con los otros actores de manera directa, por lo que se trata de establecer que los usuarios finales, que no son grandes usuarios, únicamente mantienen relación con las distribuidoras, con el INDE debido a la tarifa social (aunque algunos usuarios no son beneficiarios de ésta) y con algunas instituciones del Estado.

Figura No. 3: Interacciones de los actores con el usuario.



Fuente: Elaboración propia

En relación a los usuarios con Estado, se entiende desde dos vías sencillas. A través de la CNEE y con el INDE. La simplificación de estas dos interacciones proviene del consumo del bien energético y no sobre el proceso de generación de energía eléctrica. Basados en sus funciones descritas en la Ley General de Energía, se establece que la CNEE es el medio por el cual se presentan los reclamos y las denuncias, se establecen controles sobre los tarifarios, y se supervisa la calidad de energía eléctrica. Por lo tanto, la satisfacción del servicio de la energía, que incluye la calidad y el precio de la energía, son regulados a través de la CNEE, aunque sea poco conocida la relación que existe entre estos dos actores.

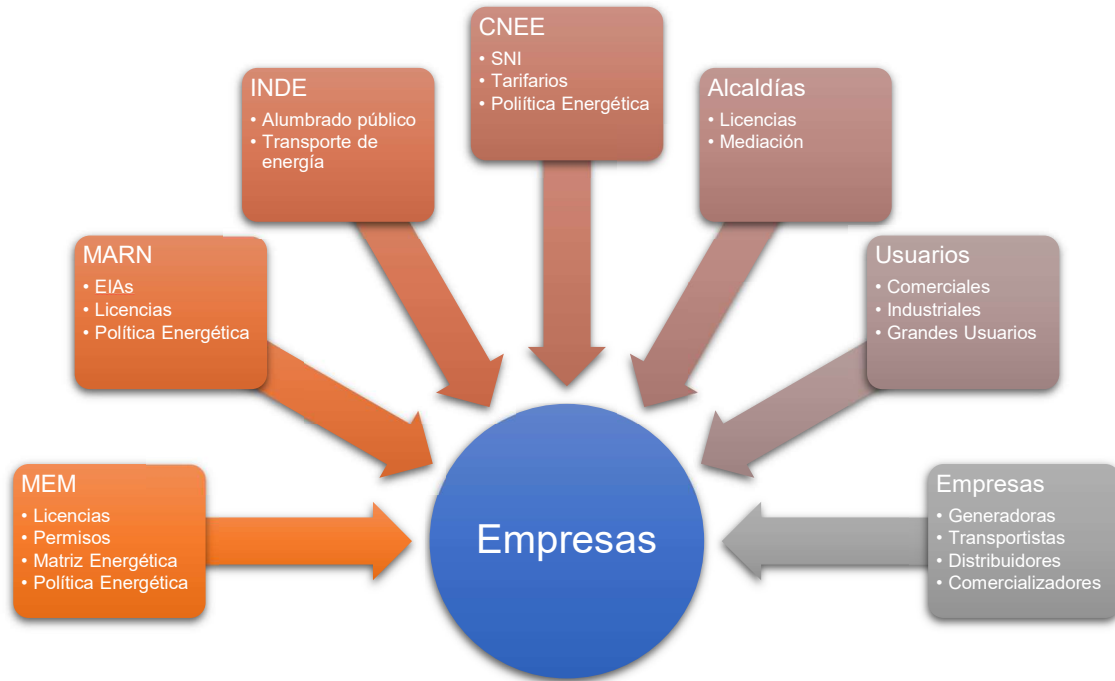
Por su parte, se hace una conexión estatal directa con los usuarios a través del INDE. Esta relación ha sido más explorada y conocida por los usuarios, debido a que muchos utilizan la energía que se produce en las hidroeléctricas del INDE. Ellos son los encargados de la producción de energía eléctrica específicamente proveniente del Estado, lo cual genera el mayor aporte a la energía que es destinada

a la tarifa social. Según la Ley de la Tarifa social, ésta está a cargo del INDE debido a que se considera que es una forma en la que el Estado ayuda a los consumidores finales que utilizan menos de 300 kWh mensuales o 10 kWh diarios a mantener los precios más bajos para las zonas y los consumidores con menores ingresos. (Congreso de la República de Guatemala, 2000)

Por último, se establece una relación con el sector privado, aunque ésta se divida en indirecta y directa. Primero se considera la relación indirecta de los usuarios con los generadores y transportistas, porque no mantienen una interacción sin intermediarios, sin embargo, sí logran afectar a los usuarios de manera económica. Es decir que, el precio de la generación y transportación van incluidos en el precio final del consumo de energía, a pesar de ello es invisible en tanto a que no hay un detalle en la factura del servicio, pero sí es pagado por los usuarios. Vale la pena establecer que, en esta interacción, sobre las empresas privadas y los usuarios, no se toma en cuenta a las comercializadoras debido a que la función de éstas es vender energía a grandes usuarios del mercado *spot*. En tanto a una relación directa, ésta se mantiene con las empresas distribuidoras de la energía, en cuanto a la interacción sin intermediarios que se da para llevar la energía hasta los consumidores finales. Los usuarios tienen mayor relación con los distribuidores que con algún otro actor en el sector, ya que ellos son los encargados llevar la energía y reportar el consumo de cada localidad para luego ser facturado y que los usuarios paguen por el consumo correspondiente. Estas distribuidoras pueden ser las empresas municipales o EEGSA, DEORSA o DEOCSA.

Además de las interacciones de los usuarios, se analizan las interacciones de las empresas, en las cuales se engloban los generadores, transportistas, distribuidoras y comercializadores, hacia los demás actores en un plano de interacción directa. Esta se ilustra en la Figura No. 4 y establece la relación con cinco entidades del Estado, usuarios finales segmentados y con otras empresas del sector.

Figura No. 4. Interacciones de las empresas



Fuente: Elaboración propia

La relación mayoritaria que las empresas tienen con los ministerios, tanto en el MEM con el MARN, tienen un carácter procedimental y de autorizaciones para la construcción, estudio y generación de energía. A través de estas instituciones, los empresarios obtienen los permisos necesarios a nivel del Estado central para poder instalar sus centrales de generación de energía. Ellos son los que deben coordinarse entre ellos, para lograr un control sobre la energía creada y balancearlo con el impacto ambiental, social, cultural y económico de las centrales. A través de ellas se puede también, lograr más información acerca de los recursos naturales y su ecosistema para lograr que la reproducción sea integral. Además, el MEM está encargado de la política energética del país, por lo que los empresarios de la energía son los principales actores para lograr cubrir la matriz energética del país. Por su parte, el MARN es el responsable de autorizar los estudios de impacto

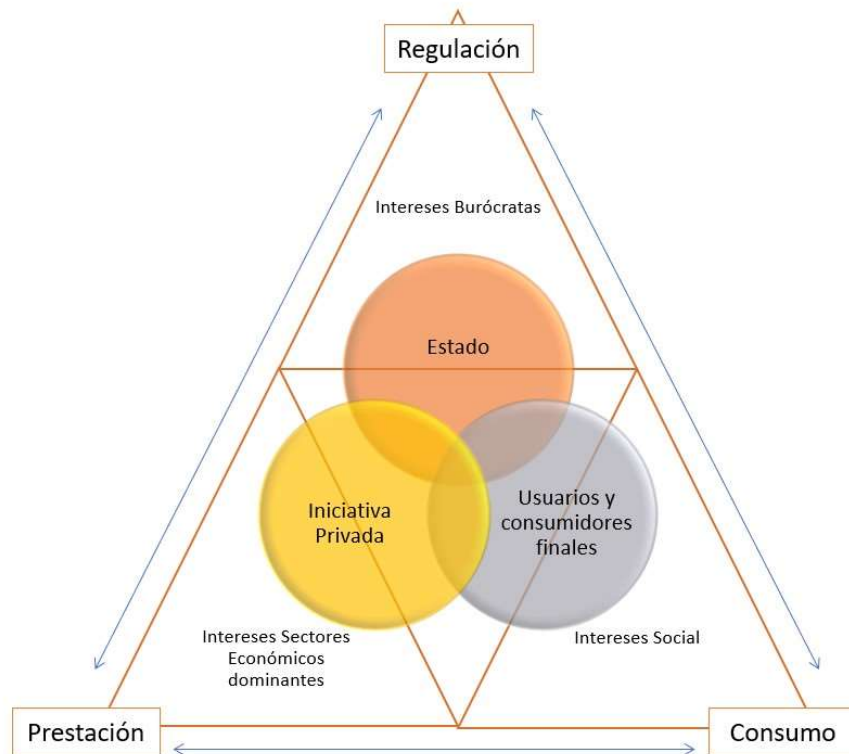
ambiental (EIAs) en los que se describen las zonas de impacto e influencia, el contexto ambiental, la descripción de las cuencas y microcuencas, etc.

Sin embargo, en cuanto a la aproximación local, las empresas tienen a las alcaldías con las cuales se debe mantener contacto directo para lograr las autorizaciones municipales con el fin de operar en el sector, así como para contribuir con el desarrollo municipal. Entre otras cosas que se manejan a nivel municipal son: el cobro de los impuestos, el manejo de la tarifa municipal de energía, así como la autorización para el uso de la infraestructura del municipio y de los recursos naturales dentro del mismo. En conjunto al INDE, se logra una relación debido al impuesto que las empresas deben declarar por el uso de la infraestructura del alumbrado público y al uso de las subestaciones de energía del sistema nacional de interconexión. (Congreso de la República de Guatemala, 1996)

Por último, la relación más directa que los empresarios tienen con las entidades del Estado es a través de la CNEE. Esto porque la Comisión es la encargada de controlar los precios de la energía en el mercado spot, velar por el cumplimiento de la generación proyectada y controlar en el sector en general. La CNEE recibe diariamente el total de la producción de los empresarios para establecer el precio del kWh; ve por el transporte de la energía y el uso del Sistema Nacional de Interconexión, entre otras actividades. La CNEE mantiene comunicación directa con todos los empresarios del sector, incluso con las centrales que generan menos megavatios. (Ministerio de Energía y Minas, 2013; Presidencia de la República de Guatemala, 1997)

En la Figura No. 5 se puede expresar la primera interrelación entre los actores en base a su rol dentro de la dinámica de la energía, describiendo la relación que tiene el Estado con los demás actores.

Figura No. 5. Relación de los actores con el Estado y función de la regulación



Fuente: Oszlak (2004).

Previamente se había presentado la triple funcionalidad del Estado para servir a los diferentes intereses que se engloban en la generación de energía. Se establecía que el Estado, como ente rector de las diferentes garantías, debe velar por los intereses de cada sector, tanto en mayoría como en minoría.

De los tres segmentos y relaciones, en principio los actores del Estado (tanto del gobierno central como del municipal), interactúan en dos vías hacia los otros actores. Sin embargo, la relación es en diferente grado de regulación. Según Oszlak la primera expresa la relación entre el Estado y los usuarios en una relación de regulación-consumo. En ésta entra la variable de la capacidad institucional de transmitir los intereses sociales y mantener los burocráticos que la institucionalidad interna requiera. Esta relación está caracterizada principalmente en los canales de comunicación establecidos por el Estado para atender a los reclamos, necesidades y demandas de la sociedad, pero también se entiende como los canales que el

Estado mantenga para hacer que el consumidor respete las condicionalidades burocráticas. (Oszlak, 2004)

De acuerdo con el reglamento de la Ley General de Electricidad, en el Artículo 144 sostiene que “La denuncia deberá ser efectuada en forma escrita a la Comisión. Ésta deberá señalar la identificación del denunciante, la especificación clara de la denuncia con la fecha y hora, de ser pertinente, y cualquier información o documentación que puedan probar los hechos denunciados. El no cumplimiento de la entrega de la información solicitada en este artículo hará que la Comisión no dé curso a la denuncia interpuesta ante ella.” (Congreso de la República de Guatemala, 1985) En este artículo, se determina que el canal institucional estatal para la presentación de demandas sociales es la Comisión Nacional de Energía Eléctrica – CNEE-. Además, se puede hacer la observación que muchas de estos reclamos van dirigidos directamente a las distribuidoras, pero siempre existe un canal institucional que ayuda a la resolución de estas situaciones. Adicionalmente, se hace la salvedad que algunas de estas demandas y reclamos pueden realizarse a través de la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor -DIACO-, no obstante, hay canales especializados para presentar lo relacionado con el servicio de energía. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2000; Presidencia de la República de Guatemala, 1997)

A través de la página de la CNEE se puede descargar formularios para reportar una denuncia o un reclamo sin resolución. La diferencia entre éstas es que el reclamo va dirigido a un tipo de problema técnico que debe ser atendido externamente. En el formulario, se solicita la especificación de la distribuidora o la compañía municipal responsable y las razones del reclamo. Por su parte, la denuncia se refiere a alguna situación en la cual se haya cometido una infracción; se deben documentar los hechos tal cual ocurrieron, además de identificar a la persona que pone la denuncia siendo explícito en los eventos ocurridos. El proceso de solucionar la demanda puesta está en manos de la Comisión, ya que en un periodo de 30 días debe notificar a ambas partes los descubrimientos sobre la misma y si es necesario presentar cargos legales o no. De ser así, la CNEE debe notificar los cargos necesarios en 10

días máximo y luego dar seguimiento a la resolución de la demanda. Éstas suelen suceder en la práctica del robo o desviación de la energía eléctrica. (Congreso de la República de Guatemala, 1996; Presidencia de la República de Guatemala, 1997)

Sin embargo, se considera que el canal establecido de parte del Estado para lograr comunicación con los usuarios carece de popularidad y de accesibilidad para todos. La Ley es conocida por las personas dentro del sector, sin embargo, cuando se exterioriza a los usuarios, muchas veces los ellos carecen de conocimiento sobre cuáles son los mecanismos abiertos para presentar alguna denuncia o reclamo sobre el servicio de energía eléctrica.

Dentro de la segunda dinámica del Estado, está la relación con las empresas o con el sector económicamente dominante dentro del sector. Para ello, Oszlak sostiene que esta interacción de la regulación-prestación es un poco más clara y marcada, ya que existen procedimientos burocráticos que se mantienen. Según la teoría, se sustenta que estos incluyen "(...) la capacidad institucional, legitimidad y poder coercitivo de los órganos reguladores para ejercer su rol. (...) cómo salvaguardar el interés público en este sentido, qué problemas de 'captura burocrática' se suscitan o cuál es la efectividad de los recursos de coerción y legitimidad que tiene el Estado frente a los de información y recursos materiales que manejan las empresas como base de su poder relativo"(Oszlak, 2004, 2013)

Dentro de la teoría de Oszlak, se pueden encontrar muchas razones por las cuales se debe regular ambas esferas, tanto el consumo como la prestación del servicio; de las cuales se podrían subrayar las garantías de un servicio público confiable y eficiente, la configuración de los mercados de manera que se fomente la libre competencia, el promover el acceso del servicio público con la mayor cobertura posible y asegurarse que llegue a los sectores sin discriminación, y por último proteger todos los intereses, específicamente de aquellos usuarios y del ambiente. (Oszlak, 2004)

En este aspecto se adentra a la capacidad del Estado de poder regular, más allá de la dimensión burocrática a las empresas. Dentro del esquema de la dinámica

estatal, al momento de una inversión, los empresarios deben mantener relación con los dos ministerios, el MEM y el MARN, para cumplir con los requisitos fundamentales para instalar macro centrales energéticas. En lo micro, se mantiene una relación distante, porque por procedimiento, las micro centrales que generan menos de 5 kW, no deben contar con un permiso del MEM. Sin embargo, estas empresas siempre están bajo la Dirección General de Energía del MEM, ya que esta dirección se encuentra a cargo de fiscalizar el sector energético de manera general, por lo tanto, la generación que estas micro centrales generen, entran en la matriz energética del país. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2015)

Además, a través del MARN se presentan los estudios de impacto ambiental y la solicitud de autorización para utilizar los recursos que están contemplados en la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 121, como bienes del Estado. Y en este caso, también involucra la relación con las autoridades municipales y los permisos que a nivel local se deben conceder, como las licencias de construcción, la utilización de la vía pública y particularmente en el Artículo 97 de la Constitución, se establece que la autoridad municipal es el encargado de velar por el desarrollo social del municipio a partir de la contaminación del ambiente. (Congreso de la República de Guatemala, 1985)

Otra de las interacciones entre la relación de regulación-prestación, es la interacción que las empresas mantienen con la Comisión Nacional de Energía Eléctrica. En ésta específicamente se determinan varias aristas de las relaciones. Como primer punto, tenemos a una CNEE que debe mantener los precios de la energía de acuerdo con la ley, por lo tanto, aunque el mercado spot indique un precio en específico, la CNEE siempre mantiene unas tarifas aceptadas para el consumo de las tarifas diferenciadas. En segundo nivel, siempre en una relación directa con la CNEE, los usuarios tienen la potestad de presentar sus denuncias y reclamos al Estado a través de la CNEE; en los casos de los reclamos, la CNEE es el ente encargado de revisar los reclamos y darle seguimiento con la empresa distribuidora para lograr una resolución y notificarle al usuario. Por lo tanto, las empresas distribuidoras también mantienen canales de comunicación abierta con las

compañías para lograr mejores resultados de control. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2009, 2013; Congreso de la República de Guatemala, 1996)

Según la matriz energética y el marco normativo del sector energético, las generadoras están obligadas a transportar el total de la generación de energía a las subestaciones para luego enviarlas a través de las líneas de distribución. En este sentido, se debe tener una coordinación con el INDE para lograr el uso adecuado de las líneas de transmisión para transportar energía eléctrica. Nuevamente la dinámica de la iniciativa privada con la empresa estatal debe tener una comunicación fluente para lograr el objetivo de distribuir la energía de manera satisfactoria, y el Estado debe tener mecanismos de control sobre la energía que se transporta sobre el SNI. Además, también debe tener mecanismos de mitigación del impacto social cuando se trata de las empresas generadoras a través de la geotérmica. (Congreso de la República de Guatemala, 1996; Ministerio de Energía y Minas, 2013)

La última de las funciones del Estado en la interacción con los empresarios, es una variable que también conecta a los dos extremos del sector, a los productores con sus consumidores finales. En la relación de prestación-consumo, es saber quiénes y en qué condiciones se encuentran las personas que consumen. Por el hecho de ser un servicio público que ayuda a garantizar una vida digna, dentro de un ambiente de desarrollo en todos los niveles, se debe hacer una regulación que pueda representar los intereses de los consumidores, intereses sociales.

Uno de los factores que el Estado debe prever en la relación entre las empresas - los usuarios, se centra en el acceso y la calidad de la energía. El Estado tiene la capacidad de regular los reclamos y denuncias de los usuarios al igual que las que provienen de los prestadores de los servicios, y tiene el mecanismo de solución de conflicto para dar una sentencia. Sin embargo, la interacción propia de los proveedores de servicios y de los consumidores tiene un carácter civil, como una compraventa tradicional en el cual el mercado mantiene su distanciamiento de la esfera estatal. La única interferencia que el Estado debería hacer es cuando se

excluye a un segmento de la población en la satisfacción del servicio. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2000)

En el caso de Guatemala, entando en detalles de acceso y cobertura de energía eléctrica, existe un nicho de la población cuyo acceso es limitado y no ha sido cubierto por mucho tiempo. Hay una demanda social por cubrir del 8% de guatemaltecos que no cuentan con este servicio y el resultado de esto se expresa en la conflictividad alrededor de los proyectos de energía. Debido a esto, y por garantía del servicio, el Estado debe ser el encargado de encontrar una solución a los problemas que se presentan. Para ello, la CNEE tiene el Plan de Expansión del Transporte de Energía -PET-, el cual pretende propagar las líneas de transmisión en 850 km, así como la expansión de las subestaciones a las cuales se dirige la energía antes de ser distribuida a los usuarios finales. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2008)

En cuanto al INDE, según la información obtenida a través de entrevistas, esta empresa estatal no mantiene mayores relaciones de coordinación interestatal con los Ministerios o con la CNEE en calidad de instituciones estatales. La razón es porque ellos se autodenominan como una institución que no tiene privilegios estatales y que se encuentra dentro del mercado para generar energía de manera social. Sin embargo, no están dentro del sistema como un agente estatal económico que sea sujeto a presupuestos y derivados del Estado.

3.4. Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo

Los objetivos de satisfacer necesidades básicas para lograr un desarrollo integral se han intentado abarcar a través de distintas modalidades, como la privatización de los servicios públicos y la descentralización del Estado. A pesar de ello, en los últimos años han surgido alternativas para trabajar y buscar un desarrollo integral incluyendo a sectores cuyo objetivo sea el mismo. Esta modalidad de las alianzas público-privadas para el desarrollo surge como una alternativa a las privatizaciones y concesiones del Estado, siempre tratando de reducir y limitar su intervención en las actividades económicas.

Entonces, en definición, las alianzas público-privadas, son los proyectos cuya finalidad está visible en los servicios de desarrollo social, en el cual intervienen compañías privadas en un modelo mixto con las empresas estatales. Esta sumatoria se da con el fin de tener financiamiento y eficiencia del sector privado con la continuidad y rentabilidad del sector público. Esta nueva tendencia que surgió hace algunos años, contrarresta el principio que las privatizaciones mantienen, debido a que se vio la necesidad de tener al Estado dentro de un proyecto social por la necesidad de mantener una continuidad. Para algunos autores esta modalidad no ha sido aceptada por la simple razón de dividir las pérdidas sociales a través de las empresas públicas, más las ganancias son absorbidas por las privadas.

Según el Observatorio de Multinacionales en América Latina -OMAL-, “Las alianzas público-privadas son una herramienta de colaboración entre el sector público y el sector privado con el fin de llevar a cabo proyectos, programas o prestar servicios que tradicionalmente han sido proyectados y suministrados por las administraciones públicas, tales como los relativos a los servicios sociales, abastecimiento de servicios públicos e infraestructuras, entre otros. En la cooperación para el desarrollo, las alianzas público-privadas no sólo facilitan la privatización de las políticas dedicadas a la solidaridad y a la justicia social, sino que validan el discurso que considera a las empresas transnacionales como actores fundamentales en la lucha contra la pobreza.” (Pérez, 2007)

En la última definición de la OMAL, se introduce la variable de un tercer actor, que trata sobre cooperación y transnacionalización de la ayuda para crear las alianzas público-privadas. En ésta, al agregar un tercer actor, no solo lo público y lo privado se vuelve en una especie de programa híbrido, en el cual se mezcla lo público, lo privado y el capital de cooperación nacional como un financista y asesor en la continuidad de los proyectos. Esta es una experiencia que proviene del modelo español de acompañamientos y cooperaciones privadas y públicas, y ha sido exportado y adaptado a otras sociedades y contextos con el propósito de fomentar los Objetivos de Desarrollo Sostenibles y la lucha contra la pobreza. (Pérez, 2007)

En Guatemala existen algunas experiencias de alianzas público-privadas en el sector de energía, que involucran a empresas nacionales o municipales, a las empresas privadas y agencias de cooperación internacional. Vale la pena señalar que en la generación de energía existe la mayor inversión extranjera. Dentro de las generadoras existen capitales extranjeros y en los casos de las alianzas publico privadas, se encuentran capitales españoles y japoneses en su mayoría. Una de las experiencias que se encuentran es la de Colectivo MadreSelva, en la cual se desarrolló una micro central hidroeléctrica llamada “31 de Mayo” en Uspantán, Quiché, en el cual participó el Colectivo, la organización española ‘Siembra’, con financiamiento de Noruega, en coordinación con la comunidad de la Población en Resistencia. Esta es un ejemplo que se tienen como hidroeléctricas comunitarias, pero que también pueden ser vistas desde la perspectiva de las Alianzas Público-Privadas. (Devlin & Moguillansky, 2009)

IV. Análisis en los marcos normativos a partir de las privatizaciones y su temporalidad.

El marco normativo es uno de los ejes que más impacto tiene al determinar la regulación del Estado, más no es el único de los ejes que indica el déficit de la capacidad del Estado en regular el sector energético, según la teoría de Oszlak. El principio de la legalidad debe estar presente dentro de las leyes creadas; el deber ser de las interacciones de todos los actores y su posición en esta misma. Se espera que el marco normativo tenga la capacidad de establecer prioridades para el comportamiento de cada actor, al igual que establecer las sanciones en cuanto al incumplimiento de las leyes. (Oszlak, 2004)

En el caso de Guatemala, el marco legal de la actividad del sector está incluida en la Ley General de Electricidad y esta a su vez permite la creación de otras leyes, como la Ley de Tarifa Social y los reglamentos internos de cada entidad que se involucra en el sector. En este capítulo se analizará las principales leyes que permiten el actual funcionamiento y cómo este sector ha sido afectado desde 1996 a través de su marco normativo.

En el cuadro No. 1 se enlistan las leyes que se analizan a lo largo de la investigación y que les dan sustento a muchas de las actividades descritas. La característica de las instituciones estatales, que únicamente pueden actuar conforme al marco de la ley, es la que motiva el análisis de estas leyes de manera transversal en los cuatro ejes de este proyecto.

Se hace la salvedad que existe un marco supranacional, como lo son los convenios internacionales que el Estado de Guatemala ha ratificado, como el Convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales en cuanto al uso de su territorio para proyectos de desarrollo, la Declaración de París sobre la ayuda y la eficacia de la ayuda al desarrollo, y los Principios Rectores Sobre las Empresas y los Derechos Humanos, los cuales pretenden ayudar a los Estados a mediar las actividades económicas con los derechos humanos. Sin embargo, para efectos de este documento, debido a que el objeto de estudio recae en la regulación del Estado hacia lo interno del país, se considera que es un principio de legalidad presente en las leyes nacionales que se analizarán en este documento, con la excepción del proceso de consulta a los pueblos indígenas que se establece en el Convenio 169 de la OIT, la cual será analizado desde la perspectiva del eje social debido a que éste punto es crucial para entender los casos de conflictividad social en torno a los proyectos hidroeléctricos en el país.

Cuadro No. 1. Leyes más relevantes del sector: vigencia y modificaciones.

	Año de Vigencia y Estado	Instituciones que crea	Modificaciones
<i>Constitución Política de la República de Guatemala</i>	1985 - Vigente	NA	Acuerdo Legislativo No. 18-93
<i>Ley General de Electricidad Decreto No. 9396</i>	1997 - Vigente	Comisión Nacional de Energía Eléctrica	Acuerdos Gubernativos Nos. 68-2007 y 69-2007
<i>Reglamento de la Ley General de Electricidad Acuerdo Gubernativo No. 256-97</i>	1997 - Vigente	NA	Acuerdo Gubernativo No. 68-2007 y Acuerdo Ministerial No. 195-2013
<i>Manual para el Trámite de Solicitudes de Autorización para utilizar Bienes de Dominio Público Acuerdo No. AG-110-2002</i>	2002- Vigente	NA	NA
<i>Reglamento del Administrador del Mercado Mayorista Acuerdo Gubernativo No. 299-98</i>	1998 - Vigente	Administrador del Mercado Mayorista	Acuerdo Gubernativo No. 69-2007
<i>Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Energía y Minas - Acuerdo Gubernativo 382-2006</i>	2006 - Vigente	Dirección General de Hidrocarburos y Dirección General de Energía	NA
<i>Ley Orgánica del Instituto Nacional de Electrificación INDE Decreto No. 64-94</i>	2010 - Vigente	Consejo Directivo y la Gerencia General del INDE	Decreto 64-94, Decreto 6-95, Decreto No. 21-95, Decreto 28-9
<i>Ley de Tarifa Social para el Suministro de Energía Eléctrica Decreto No. 96-2000</i>	2014- Vigente	NA	NA
<i>Código Municipal Decreto No. 12-2002</i>	2002 - Vigente	NA	Decreto No. 22-2010, Decreto Número 58-88, 23 del Decreto Número 52-87
<i>Código Civil</i>	1964 – Vigente	NA	Decreto No. 8-2015
<i>Ley de Aguas</i>	Proyecto – Se han presentado diversas iniciativas más ninguna ha progresado.		
<i>Ley de Servidumbres para obras e Instalaciones Eléctricas Decreto Ley 419</i>	1966 - Derogada por Decreto No. 9396		
<i>Ley de Geotermia - Decreto Ley No. 126-85</i>	1985 - Derogada por Decreto No. 9396		

Fuente: Elaboración propia

4.1. Contexto la Ley General de Energía y los cambios en el marco normativo general a partir de la privatización.

El primer cambio dentro del marco normativo se analiza la Ley General de Electricidad es que se deroga las leyes que habían enmarcado las actividades de la energía eléctrica, las cuales son la Ley de Servidumbres para Obras e Instalaciones – Decreto Ley 419- y la Ley de Geotermia – Decreto Ley No 126-85- dentro del Capítulo Único, Artículo No. 82 de la Ley General de Electricidad. Este cambio es importante de analizar porque diversificó la actividad del sector al anular los documentos legales que determinaban que el INDE era el único órgano que podía mantener actividad en el sector de la energía del país. Esto hace que el sector se diversifique no sólo con sus actores, sino que también se exploran nuevos tipos de generación. La LGE tiene incluido la generación a través de fuentes nucleares dentro de su Artículo No. 9¹⁰, la cual incluye la Geotermia, por lo que la Ley de Geotermia ha sido absorbida por esta ley bajo este artículo.

Entre los considerandos de la ley, se establece que la oferta de la energía no era satisfactoria, por lo que no podía darles cobertura ni atención a las necesidades de la población, la demanda de energía eléctrica iba en aumento de manera no correlativa a la producción de Energía en el país. También señala que se prestaba un servicio deficiente y poco estable, lo cual impedía que los esfuerzos de desarrollo se llevaran a cabo, por lo que se generaba la necesidad de aumentar la producción y tener una distribución más eficiente. Se consideraba necesario que el Gobierno de la República la liberación de las actividades del sector energético para lograr optimizar el crecimiento de éste a través de la diversificación de actores que estuviesen dispuestos a invertir en el sector, por lo que la venta de algunas acciones de la empresa estatal INDE, surge como la opción más viable para solucionar el problema de la falta de oferta y como una opción para aumentar la calidad de vida

¹⁰ “Artículo 9. La instalación y operación de centrales nucleoelectricas se regirá por una ley especial. En el caso de las centrales geotérmicas, el aprovechamiento del recurso tendrá el mismo tratamiento que la autorización de uso de los bienes de dominio público. Sin embargo, en cuanto a su actividad como generador de energía eléctrica, tanto las centrales nucleoelectricas como las geotérmicas se regirán por las disposiciones de esta ley.” (LGE, 1996)

de los guatemaltecos al estar cercanos a la energía y los beneficios que esto atrae, con enfoque principal sobre la población que no tiene acceso. (Congreso de la República, 1996)

En la ley también se consideró la tendencia de descentralización y desmonopolización del Estado, de acuerdo con el Artículo 130¹¹ de la Constitución Política de la República de Guatemala, y la resolución que se presenta en la Ley dentro del Artículo 7¹², sostiene que es importante que las actividades se estimulen de manera separada, por lo que es necesario que la generación, transporte y distribución, se lleven a cabo a través de empresas diferentes. Basados en este artículo, se empieza la desmonopolización del INDE en estas actividades¹³, y son concedidas a otras empresas privadas y por lo tanto, se limita el actuar de la empresa estatal la cual ha ido reduciéndose a lo largo de los años. (Congreso de la República, 1996)

Por último, en la sección de considerandos, se plasma la necesidad de tener un marco normativo con el fin de delimitar la actuación y los roles esperados de cada uno de los actores involucrados en el sector para dinamizarlo y optimizar la producción y distribución de la energía. Se crea la Comisión Nacional de Energía, la cual tiene como fin ser un órgano técnico encargado del desarrollo de la política del Ministerio de Energía y Minas, y tiene como función velar por la competencia y la satisfacción de la energía, proteger a los usuarios y definir las tarifas de transmisión y distribución, más no de generación. (Congreso de la República, 1996)

¹¹ Artículo 130.- Prohibición de monopolios. Se prohíben los monopolios y privilegios. El Estado limitará el funcionamiento de las empresas que absorban o tiendan a absorber, en perjuicio de la economía nacional, la producción en uno o más ramos industriales o de una misma actividad comercial o agropecuaria. Las leyes determinarán lo relativo a esta materia. El Estado protegerá la economía de mercado e impedirá las asociaciones que tiendan a restringir la libertad del mercado o a perjudicar a los consumidores.

¹² “Artículo 7. Una misma persona, individual o jurídica, al efectuar simultáneamente las actividades de generar y transportar y/o distribuir energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional -SEN- deberá realizarlo a través de empresas o personas jurídicas diferentes (...)” (LGE, 1996)

¹³ Las concesiones que se dieron cuando se vendieron las líneas de distribución del INDE no fueron hechos a una sola empresa, si no a un consorcio de tres empresas debido a la limitación legal de fomentar monopolios en las actividades económicas. Posteriormente estas fueron vendidas a Energuate y EEGA, pero la función del Estado se cumplió procedimentalmente al adjuntarse a tres empresas en vez de solo una.

El objeto de la Ley General de Electricidad es está plasmado en el Artículo No. 1 de la ley y de esta se entiende que se regularán las actividades del sector energético en base al principio de la libre generación de electricidad, transporte, distribución y a la prestación de servicios, toda vez no se haga uso de los bienes de dominio público, ya que estos están sujetos a la necesidad de una previa autorización del INDE y a los procesos establecidos en el Manual del Uso de los Bienes de Dominio Público del MEM.

Sobre las actividades del mercado mayorista, estos quedarán en sujetos a la regulación que provenga desde el AMM (Congreso de la República, 1996). Aunque las actividades de generación están tipificadas como libres, en el Artículo 8 y 13 de la LGE, se hace la salvedad que esta libertad está normada a través de la potencia de generación, ya que para centrales que produzcan más de 5MW, se debe contar con una autorización por parte del MEM, la cual hace que estas centrales tengan un proceso más burocrático pero que, para fines de administración pública, son más efectivos en cuanto al uso de los bienes públicos. (Presidencia de la República de Guatemala, 1997)

Sobre las autorizaciones para las centrales de generación, transporte y distribución, de acuerdo con el Reglamento de la Ley, existen autorizaciones temporales y permanentes. Las autorizaciones permites son las más comunes y de acuerdo a este reglamento, se debe presentar al Ministerio de Energía y Minas conforme al Artículo No. 4, y este debe incluir los planes generales del proyecto, el calendario de ejecución de obras, presupuesto, ubicación de las obras, especificación de los bienes de dominio que se usarán para la generación, transporte o distribución, incluyendo si existe necesidad de servidumbre para completarlo, limitación del área de impacto, el Estudio de Impacto ambiental, el cual debe estar aprobado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales así como la aprobación municipal del uso del recurso; estudio sobre el uso del Sistema de Transporte, planes de seguridad de acuerdo con las normativas de la CNEE y los planes de exploración y explotación sobre los recursos del agua. (Presidencia de la República de Guatemala, 1997)

En cuanto al uso de los bienes de dominio público, en el Manual de los Trámites de Solicitud, se establece el procedimiento general para obtener una autorización definitiva y se explica cómo presentar la solicitud. Posteriormente, se debe generar una publicación en el Diario de Centro América y en el diario de mayor circulación, aunque no menciona si debe ser a nivel nacional o local en donde se dará el proyecto que requiere el uso de estos bienes. Por último, se permite recibir manifestaciones de objeción de acuerdo con el Artículo 10 del Manual, y estas objeciones deben ser verificadas y resueltas antes de dar la resolución final sobre el uso del bien de dominio público.

4.2. Las servidumbres de paso para las líneas de transmisión y distribución.

En la LGE se establece que los transportistas y distribuidoras tienen la facultad de utilizar las franjas de servidumbres para lograr instalaciones eléctricas (de postes, torres de transmisión, subestaciones, extender los cables aéreos o subterráneos), ya sea de manera voluntaria (en la cual se indemniza una única vez) o de manera forzosa, la cual debe ser dictada por una resolución legal.¹⁴ Dichas servidumbres se encuentran reguladas en el Capítulo III, Artículos 23-43, en las cuales se determina que la servidumbre es necesaria para el cumplimiento de ciertos proyectos del bien común y deben respetar la seguridad de los vecinos del proyecto. Su duración puede ser de plazo indefinido o hasta que ya no sea necesario utilizar el paso. El dueño original de la propiedad en donde esté la franja de servidumbre volverá a tener esta propiedad cuando esta servidumbre quede sin efecto.¹⁵

El mecanismo de sanciones para el incumplimiento de las condiciones que dicta la Ley hacia la empresa a quién se le adjudica el proyecto, son basados en dos criterios. El primero está sujeto a la temporalidad en la que los trabajos están presupuestos a iniciar y la segunda es en cuanto a la violación a la temporalidad prevista en la que la obra deberá quedar terminada. En ambos casos, si una

¹⁴ . Aunque las torres de transmisión estén realizadas bajo una servidumbre no se califica como infraestructura que le pertenezca al Estado, a menos que sean del INDE, en cuyo caso serían de dominio de la empresa estatal.

¹⁵ Para la instalación de las líneas de transmisión o distribución, se tiene permitido según Artículo 24, "cruzar ríos, canales, líneas férreas, acueductos, calles, caminos y otras líneas eléctricas, telegráficas, telefónicas o cablegráficas" (Congreso de la República de Guatemala, 2006)

servidumbre falla, el dueño de la propiedad puede pedir al MEM, a través de la Dirección General de Energía, la cancelación de servidumbre. En el caso de cancelación de una servidumbre, el proyecto puede estar en peligro de no ser completada.

Las empresas pueden solicitar estas servidumbres al Dirección General de Energía del MEM y presentar un estudio técnico en el que se describa la necesidad y la locación exacta de esta servidumbre. La municipalidad será la institución que notificará y acompañará el proceso de servidumbre; ambas partes negocian el precio de la servidumbre o se puede recurrir a un procedimiento de arbitraje para llegar a un acuerdo. Si existe una oposición por parte del propietario del inmueble, se debe notificar al MEM, quien citará al propietario para mediar y declarar la procedencia de esta servidumbre y se puede llevar el caso a las instancias judiciales del ramo civil para que se establezca la resolución y el monto de la indemnización.

En el Artículo 32, se explican las obligaciones de las servidumbres para fines del sector eléctrico, los cuales sostienen que los propietarios de los terrenos en donde se necesite pasar una línea de transmisión deben permitir la construcción de estas instalaciones y el paso del personal técnico para el mantenimiento de estos. Y en el Artículo 33 se establece que el propietario debe recibir una indemnización única por los daños y perjuicios que puedan causarse, incluyendo el costo de los cultivos que pueden perjudicarse. Esta indemnización es una suma que es pactada por ambas partes y dentro de la negociación no puede afectarse las tarifas de energía o el suministro gratuito de esta.

Estas servidumbres y la falta de resoluciones han causado retrasos en el Proyecto de Expansión de las líneas de Transmisión 2018, las cuales están a cargo de TRECSA, razón por la cual se ha ido pidiendo plazos de extensión para el cumplimiento de los 815 km de expansión de las líneas de transmisión, que inicialmente estaban previstas para terminarse en el 2015. Según el INDE, las servidumbres son necesarias debido a que se debe prevalecer el bien común y normalmente la indemnización es uno de los focos por los cuales no se completan algunos proyectos, puesto a que los precios que solicitan son precios elevados.

También se señaló la diferencia que sucede con las antenas de las telecomunicaciones, ya que estas por la emisión de radiación y el mantenimiento de estas, estas servidumbres son remuneradas bajo un pago mensual, pero en el caso de las servidumbres de las torres de transmisión y los postes de distribución es un pago de indemnización único. (Alegría, 2018).

Las servidumbres son efecto de cambios conforme a la LGE, ya que anteriormente se ven regidas por los artículos 478, límites de la propiedad, y en el título IV “De las Servidumbres”. En este se tipificaba la servidumbre como un gravamen para lograr utilidad pública y reglamenta las servidumbres desde el Artículo 752 al 759 del Código Civil. Además, se establecía que una servidumbre no se limitaba a una parcela de tierra, sino que está también podía ser de manera acuática, vial, subterránea y aérea. (Congreso de la República de Guatemala, 1964)

4.3. Regulación del Administrador del Mercado Mayorista.

Según la Ley General de Electricidad, el mercado se regula a través del Administrador del Mercado Mayorista el cual es un ente privado que coordina la producción de la energía, las operaciones de los generadores, transportistas, distribuidores y comercializadores y a su vez, vela por el mantenimiento y cumplimiento de los planes de expansión de las líneas de transmisión. Según el Artículo 44 de la LGE y el Artículo 15 del Reglamento del AMM, se garantiza el abastecimiento de la energía eléctrica y establece los precios del mercado. Según el Artículo 4 del Reglamento del Administrador del Mercado Mayorista, la manera en la que se determina el precio de la generación depende de la hora en la que se produzca esa hora¹⁶. El mercado spot permite que las compraventas vayan dirigidas hacia los distribuidores (EEGSA, DEORSA, DEOCSA o las empresas municipales), a las comercializadoras y, por último, también se vende a los grandes usuarios.

Según la CNEE, el precio que los grandes usuarios obtienen no está regulado en el tarifario porque estos precios son directamente pactados con la empresa

¹⁶ Tarifas en punta o fuera de punta. También pueden variar dependiendo de su tensión, si es baja o media. Para más información, ver capítulo del eje económico, subtítulo “Tarifarios de la Energía Eléctrica”

generadora. Según el Artículo 5 del Reglamento del AMM, los grandes usuarios solo pueden mantener actividades de compraventa si tienen la autorización propia de la Dirección General de Energía del MEM. Están limitados a cumplir con las normas de la CNEE y transportar la energía de manera segura a través de unidades especiales que se regulan a través de las normas técnicas del mercado spot. El mecanismo de regulación sobre los precios para los grandes usuarios es muy limitado, ya que el mercado y la propia producción, se encarga de establecer estos precios y se logra el propósito de la privatización y de la no intervención del Estado.

Sin embargo, aunque los precios de generación sean modificados por el mercado, una de las funciones del AMM es la regulación de los costos, los cuales implican costos administrativos y la generación, la potencia generada, las pérdidas técnicas, los déficits en cuanto al consumo necesario de energía, y el uso del sistema de interconexión. Por ello, se reforma en el Artículo 44 del reglamento los costos variables de la generación variables sobre la forma de su producción (costos del combustible o Diesel, bagazo o costos de máquinas). (Presidencia de la República de Guatemala, 1998)

El reglamento del AMM ha sido modificado según el No. 69-2007 conforme al proyecto del Plan de Expansión del Sistema de Generación y también con la Expansión del Sistema del Transporte 2018. En esta modificación se sostiene que es responsabilidad del AMM la planificación conforme a la eficiencia del sector, por lo que esta entidad es actor importante en los proyectos para lograr una mejor cobertura. Los planes de expansión de generación y transporte son esfuerzos colectivos entre las instituciones del Estado, que deben coordinarse entre sí para establecer la estrategia, permisos burocráticos, en conjunto con otras instituciones privadas o los inversionistas de los proyectos. Las propuestas se hacen a través de un ente técnico y estos planes son propuestos cada dos años y deben contar con una previsión de la generación de energía de los siguientes diez años. (Presidencia de la República de Guatemala, 1998)

Otra de las modificaciones de este reglamento según Acuerdo Gubernativo No. 69-2007 es el patrimonio del Administrador del Mercado Mayorista. Este está

compuesto por los bienes y recursos propios de sus actividades, recursos que provengan de las cuotas por servicios y los recursos de donaciones. Sin embargo, en el Artículo la manera de financiamiento de la institución se modifica y establece una fórmula básica la cual es impuesta a los generadores, transportistas, distribuidores, comercializadores y grandes usuarios, que hagan uso de las redes y se beneficien de las transacciones dentro del mercado mayorista. Es necesario puntualizar que este patrimonio y los recursos que maneje el AMM, no son recursos ni patrimonio del Estado a diferencia de la infraestructura que el INDE construye o mantiene. (Presidencia de la República de Guatemala, 1998)

4.4. De la regulación en las tarifas y peajes.

Según el Artículo 59 de la LGE, todas las actividades del sector energético deben tener regulación, por lo que en el Artículo 60 y 61 se especifica que las tarifas y los peajes de transmisión, serán regulados a través de la CNEE. En cuanto a la generación, estos precios son regulados a través del AMM, siempre supervisados por la CNEE, más los costos de transporte y distribución son fijados por la misma Comisión como tarifa fija. (Congreso de la República de Guatemala, 1996; Presidencia de la República de Guatemala, 1997)

El Artículo 61 también establece que las tarifas finales son determinadas por la CNEE sin embargo hace la salvedad que éstas deben promover la igualdad entre los consumidores (tanto los consumidores de la tarifa social, tarifa residencial, industrial o del gran usuario en su forma de tarifarios diferenciados por potencia y consumo) y se prohíbe que las empresas del sector presten el servicio de energía como mecanismo de remuneración o incentivo a comunidades cercanas.

Esta salvedad del artículo ha generado impedimento legal por el cual las empresas no tienen capacidad legal de dar energía a sus trabajadores, comunidades locales o vecinos del proyecto, de manera gratuita o a bajo costo. Esto porque cuando esta energía está en el Sistema Nacional Interconectado, no existe forma legal de desviar la energía a estos consumidores, lo cual también ha sido detectado como un foco de conflictividad en algunos lugares que tienen varios proyectos de energía eléctrica

cercana. Este impedimento ha creado en algunos lugares, la percepción negativa hacia las empresas generadoras, entre otras causas.

Se estipula que los procesos de compraventa de las empresas de generación y distribución será de forma de licitación abierta y transparente, por lo que cualquier productor de energía puede aplicar a la licitación de las empresas de distribución y éstas adjuntarán las licitaciones a quienes cumplan con estas bases. Este proceso también afecta a la Tarifa Social, ya que las empresas de distribución son las que se encargan de acudir al mercado mayorista para comprar energía al costo más barato disponible para que se pueda cubrir con las cuotas de la tarifa social. Por lo regular, el INDE es el generador que logra bajar los costos, sin embargo, su producción a veces no cumple con la potencia y el voltaje necesario.

Los peajes por el uso de las líneas de transmisión y distribución están regulados dentro de la LGE, su reglamento interno y el reglamento del AMM. En el Artículo 65 de la Ley sostiene que todos los generadores de energía que transporte la producción a través de las líneas de transmisión del Sistema Eléctrico Nacional deberán cancelar peajes por el uso de esta infraestructura al dueño de esta, la cual implica el uso de las líneas de transmisión, subestaciones, líneas de distribución, etc. Existen peajes que son aplicables para las instalaciones nuevas y para sistemas secundarios. El Reglamento de la LGE sostiene que existen dos remuneraciones que se dan en calidad de peajes, uno por amortización que es el canon anual y el otro que es la remuneración por operación, lo cual se da por el uso de esa instalación. Los peajes son calculados por la Comisión y estos son reevaluados cada dos años para incluir ambos peajes en las tarifas finales de distribución y consumo. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2015; Presidencia de la República de Guatemala, 1997)

En cuanto a la regulación de las tarifas de consumo final, existen componentes que se deben regular a través de la CNEE, como lo son el transporte y distribución, además del costo de la energía. Adicional a estos, se deben añadir los impuestos y peajes correspondientes. El impuesto de distribución es el Valor Agregado de Distribución y según el Artículo 72 de la Ley, se contempla los costos al usuario, las

pérdidas de distribución y los costos de operación y mantenimiento dentro de este impuesto.

El Reglamento de la ley en su artículo 64 sostiene que los peajes deben ser como máximo igual al VAD y se establecen las fórmulas para el cálculo entre los Artículos 88 y 89 y son reguladas a través de los Artículos 91 - 93 del Reglamento de la LGE. Además, el Artículo 86 del Reglamento del Administrador del Mercado Mayorista, se establecen que existen costos que el precio de generación y distribución deben incluir antes del VAD, los cuales son basados en costos de los contratos y la potencia que se adquiera por parte de las distribuidoras, que finalmente es pagado por los usuarios, los precios por banda horaria, los cuales establecen si la energía en hora de punta, en hora intermedia y hora de valle. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2013, 2015)

En este sentido, las tarifas se encuentran reguladas sin intervención estatal o precios tope; la LGE y su reglamento proveen fórmulas para tratar de generar estandarización de costos que impactan al precio de consumo final. Además, este marco legal ayuda a establecer un proceso claro para el cálculo de la energía, lo cual hace que este precio final tenga más transparencia. Pero también existen otros cobros que no están regulados en la ley y que generen opacidad al precio que se vende la energía, tal es el caso de las tasas municipales y las tasas por alumbrado público, lo cual se encuentra mencionado en el Código Municipal en el artículo 68 como una competencia del Concejo Municipal, sin embargo, estos cobros quedan a discreción de los cuerpos municipales y no se encuentran dentro de los reglamentos de la LGE y genera un vacío legal. (Congreso de la República de Guatemala, 2002)

4.5. Sanciones de la Ley General de Electricidad.

De los indicadores más importante que Oszlak menciona en el eje normativo, son las sanciones a las faltas técnicas y a las faltas al marco normativo (infracción a la LGE y sus derivados). La Ley General de Electricidad desarrolla el sistema de sanciones a lo largo de la ley, en los cuales detalla las sanciones que aplican para cada incumplimiento y éstas sanciones son extendidas más específicas en el

Reglamento de la LGE. Dentro del Artículo 4 de la LGE se sostiene que la Comisión Nacional tiene independencia para imponer sanciones, las cuales están reglamentadas entre las Normas de la Calidad del Servicio de Transporte y Sanciones. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 1998)

La mayoría de las sanciones en la Ley son aplicables a las empresas privadas en base a su comportamiento; en el reglamento están basados en el incumplimiento de los contratos, acuerdos y de los plazos fijados para atender alguna resolución. Por ejemplo, entre los artículos No. 13-18 de la Ley, se crea el marco normativo para las autorizaciones en la generación y para instalar centrales generadoras. En el artículo No. 18 sostiene que cuando exista un incumplimiento en cuanto a alguna resolución por parte de la generadora, se pueden establecer sanciones que pueden incurrir en la terminación de la autorización. También en cuanto a la calidad del servicio que las empresas provean, el Reglamento establece en su Título VII el conjunto de las sanciones por actor: el Mercado Mayorista (Artículo 118 y 119) y sus participantes, los transportistas (Artículo 120-133) los distribuidores (Artículos 134-135) y los usuarios (Artículo 136).

Para los participantes del Mercado Mayorista, el incumplimiento de estas sanciones recae en la regulación por parte de la AMM¹⁷ y en las normas que éste señale, sin embargo, se menciona en el Artículo No. 118 los casos en los que se puede aplicar estas sanciones y posteriormente hace la diferenciación entre las faltas técnicas y las infracciones del sector por incumplir en entregar la información técnica y económica para lograr que el AMM pueda determinar los costos y compilar la matriz energética del país.

Dentro de las sanciones hacia los transportistas, se detallan en el Artículo No. 121 del Reglamento AMM. En este artículo se sostiene que se cobrará al transportista cuando exista indisponibilidad forzada¹⁸, para la cual existe una multa ponderada

¹⁷ Esta regulación es por parte del AMM, pero su conformación es privada, por lo que esta regulación no es parte del objeto de estudio como tal, sino únicamente sus efectos en el sector.

¹⁸ Se considera una indisponibilidad forzada cuando el transportista tenga incapacidad de funcionar correctamente, ya sea por equipo defectuoso o fallas técnicas, sin embargo es considerada 'forzada' porque no tiene autorización por parte de la AMM para salir del sistema de transporte.

conforme a la duración de esta salida y al número de veces que se recaiga en la salida del sistema de transporte. Además, estas indisponibilidades también generan un costo para el sistema eléctrico por lo que también existe una multa por el sobre costo que estas salidas del sistema puedan generar¹⁹.

Existe también otra serie de sanciones que son impuestas a los transportistas, como en el Artículo 127 del reglamento, en el cual sostiene que si el transportista no cumple con la tensión pactada y no se cuenta con el equipo necesario para nivelarla, se pondrá una sanción que quedará a cargo de la CNEE, la cual tiene el máximo del ingreso mensual del peaje por Transmisión, para imponer en forma de multa a la transportadora, sin embargo en el Artículo 132, se sostiene que existe una fórmula para determinar la multa que se le fuese impuesta al transportista.

Por su parte, en el Artículo 134 se describen las sanciones a los distribuidores, los cuales se basan en el préstamo del servicio de energía y tipifica trece casos por los que se aplica las sanciones. Estas incluyen los plazos para la instalación de electricidad, incumplimiento con los requisitos de calidad del servicio que demande la Comisión, faltas a las normativas de seguridad del sector debido a instalaciones, reparaciones o mantenimiento de los equipos, cobros no autorizados, mediciones defectuosas, utilizar las servidumbres de paso de manera errónea y para fines no estipulados en la autorización de las servidumbres, etc. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 1998; Presidencia de la República de Guatemala, 1998)

En casos de abusos de tarifas, existen los formularios que los usuarios pueden llenar y que son revisados por parte de la CNEE con el fin de monitorear las tarifas y regular el proceso de cobro de tarifas. Estos formularios están en el sitio en línea de la página de la CNEE. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2000)

En el caso de las sanciones a los usuarios, se establece que a la CNEE puede imponer multas por alterar la medición sobre el consumo de la energía, impedir el paso a los distribuidores y sus técnicos con el fin de mantenimiento e inspección, y por el incumplimiento de pago. Este bloque de sanciones es más limitada y menos

¹⁹ Estos sobre costos son porque en la salida del transportista, se retrasa la distribución y la comercialización de energía, lo que puede producir escasez y aumento de precio por kWh.

específica que las sanciones que se puedan aplicar a los otros actores, lo cual permite establecer que el enfoque de las leyes no es específico para el consumo si no que, para la producción del insumo de energía, lo cual explica que tecnificación con la cual las leyes fueron realizadas y que esta intensión es regular a las generadoras, transportadoras y distribuidoras de energía más que a los usuarios finales o a los grandes usuarios.

4.6. Proyecto de Ley de Aguas: Importancia, carencia y falencia.

Dentro de los grandes focos de conflictividad a nivel legal, económico, institucional y social en el país, se encuentra la carencia de un proyecto que regule los recursos hídricos del país. Según el Artículo 121, inciso b, de la Constitución Política de la República de Guatemala, los bienes del Estado incluyen los recursos hídricos como las zonas marítimas, lagos, ríos, vertientes y arroyos del país, sin embargo, existe la falencia técnica y normativa porque no existe un instrumento de carácter legal complementario (ley específica) que pueda dar las pautas para el buen uso de los bienes del Estado. (Congreso de la República de Guatemala, 1985)

Dentro del Código Civil de Guatemala, Decreto Ley 106, se encuentra un artículo transitorio que hace referencia a la necesidad de un marco necesario que englobe el dominio de las aguas. El artículo No. 124²⁰ Transitorio sostiene que está pendiente una propuesta de Ley de Aguas de Dominio Público. Sin embargo, este documento legal no provee los lineamientos necesarios para el uso de la energía en el sector energético, ya que este documento fue firmado durante el gobierno de Enrique Peralta Azurdía y no contempla el crecimiento del uso del agua como fuente de energía debido al contexto de este gobierno; el artículo está desfasado en cuanto a la temporalidad y realidad de la demanda de energía.

Este artículo, que expresa los títulos y los capítulos sobre la Propiedad (Artículos 382 -398), Dominio de aguas del mar y pluviales (Artículos 399 al 401), Dominio de las aguas vivas, manantiales corrientes y saltos de agua (Artículos 402-411)

²⁰ "Artículo No. 124. Mientras se promulga la nueva Ley de Aguas de Dominio Público, quedan en vigor los Capítulos II, III, IV y V del Título II, y II y III del Título VI del Código Civil, Decreto Legislativo 1932.854 * Adicionado por el artículo 124, del Decreto-Ley Número 218"

Dominio de los lagos, de las aguas muertas y de las aguas subterráneas (Artículos 412-418), Zona marítima, terrestre, álveos o causes, riberas y márgenes (Artículo 419-430); Título VI, las Servidumbres (Artículo 556-559), Servidumbres en materia de aguas (Artículo 560-587) y Aprovechamiento de las aguas públicas (Artículos 587-613). Estos artículos del Código Civil continúan en vigor para el manejo del agua, y no han sido derogados debido a la inexistencia de otra nueva ley que modifique el uso del Agua. (Congreso de la República de Guatemala, 1964)

Debido a la urgencia de la ley de aguas, se han presentado aproximaciones para la regulación de los bienes del Estado, en específico sobre el uso del agua; a lo largo de la historia de la privatización del sector energético del país se han presentado alrededor de veinte proyectos e iniciativas de ley que han tratado de sentar las bases para una discusión y diálogo con todos los sectores representativos de la población y de los intereses del Estado, con el fin de lograr un consenso para iniciar a trabajar sobre el recurso del agua, sin embargo no se han conocido estas propuestas de ley dentro del Congreso, aunque éste tenga una comisión de trabajo de Ambiente, Ecología y Recursos Naturales.

Estas iniciativas de ley han sido propuestas desde muchos sectores con capacidad de presentar iniciativas de ley e incluso se han presentado propuestas técnicas y académicas que han tratado de abordar este tema, como la iniciativa No. 3702 "Ley para el Aprovechamiento y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos", la cual está propuesta por el Ingeniero Abraham Barrios en el 2007, cuyos fines son regular los usos y manejos del agua y de sus cuencas y que para el 2018 y tiene una visión técnica pero a su vez integral sobre el manejo de los recursos para generar desarrollo y también incluye artículos que protegen la cosmovisión de los pueblos indígenas. Sin embargo, cualquiera de las leyes que se han presentado, han tenido obstáculos para que prosperen. Entre las entrevistas que se llevaron a cabo, los actores han concordado que es de suma importancia saber el costo del agua y de su buen uso y tratamiento para tener un mejor aprovechamiento de los recursos económicos, pero que es necesario un diálogo que ayude a que se generen propuestas integrales que no tengan tanta oposición como las que se han presentado hasta ahora. (Alegría, 2018; Rosal, 2018)

Entre las diferentes posturas en cuanto al tema de las cuencas y el manejo de agua, se entra en la discusión sobre la propiedad y la administración de los bienes hídricos. El Código Civil establece que las aguas pluviales le pertenecen al dueño del predio y le permiten captar el agua de las maneras que el dueño de ese terreno considere propias para su conservación y no regula el uso de esa agua. Sin embargo, posteriormente sostiene que las aguas que tengan un cauce natural, es decir que fluyan cuenca abajo, son aguas de dominio nacional, a excepción de cuando estos pasan por propiedades privadas o del Estado. De aquí en donde se encuentra la necesidad de esclarecer si los recursos hídricos deberían ser administrados por el Estado o si estos pueden pasar a manos de la iniciativa privada si los ríos pasan sobre territorios privados. (Congreso de la República de Guatemala, 1964)

También existen los impactos que deben ser medidos y que por su naturaleza, están a cargo del MARN, en el cual entra el estudio de las cuencas y microcuencas hídricas, las cuales, según estudios técnicos y estudios de impacto ambiental, pueden causar daños en los ecosistemas naturales, lo cual puede desatar una serie de eventos naturales que pueden ser no corregibles una vez alterados. Aunado a estos efectos naturales, es necesario que se contemple la visión social y racional del uso del agua, ya que es un recurso que no se puede ser negado el acceso a ningún habitante, por lo que un desvío de un cauce, una represa que contenga el flujo de agua o embalses que disminuyan la fuerza hídrica, pueden ser considerados como una violación a los derechos sobre el acceso a los recursos de dominio público.

Nuevamente en la línea social, también existe una variable a analizar transversal que engloba las creencias de los pueblos indígenas a partir del reconocimiento del territorio de estos pueblos. En esta variable entra la visión y el conjunto de creencias que abarcan el uso del agua para el cultivo, para la religión y para la vida. Por ello, también es necesario cuestionar la vigencia de esta regulación y la capacidad del Estado para regular su uso de una manera incluyente e integral. La falta de una ley de manejo de fuentes hídricas ha sido uno de los puntos más conflictivos del sector energético y a la vez una de las leyes necesaria para dar certeza jurídica y la

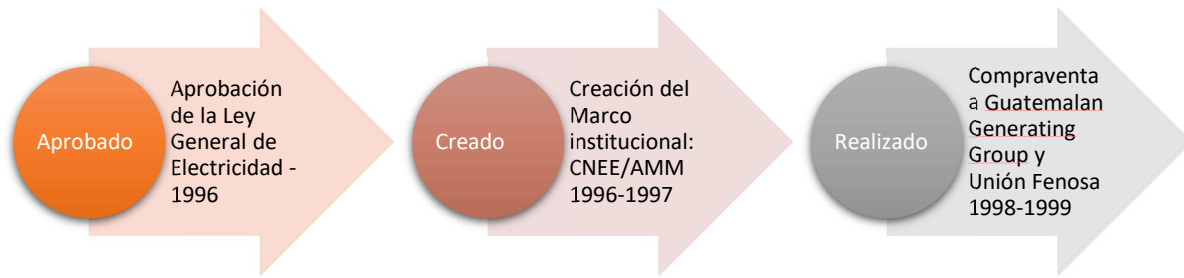
definición sobre el uso del agua para generar energía y posteriormente para ser usada en proyectos que brinden desarrollo.

4.7. Guatemala: Privatización exitosa de acuerdo con la temporalidad de Oszlak

Según la metodología de Oszlak que se plantea al inicio de este proyecto se plantea la temporalidad y la secuencia prevista para que una privatización logre impactos positivos o negativos sobre el bien que se privatiza. Inicialmente, el primer momento es la creación marco normativo adecuado que regule las actividades y que se determine el rol del Estado como regulador. Posteriormente, el marco normativo debe dar pauta a la creación del marco institucional que velarán por el cumplimiento las normas. Finalmente, cuando los marcos regulatorios (normativo e institucional) estén listos, se puede dar la compraventa de las acciones de las empresas estatales. (Oszlak, 2004)

Cronológicamente, el primer paso que Guatemala dio para el proceso de privatización del sector energético surge con la Ley General de Electricidad, la cual es presentada al Congreso de la República en 1996, por lo que establece el inicio de la línea cronológica hacia la compra y venta de las acciones de INDE. Como ha sido expuesto anteriormente, de esta ley se crea el marco de las instituciones que acompañan al proceso y que no han sido modificadas en cuanto a funciones, aunque han sido agrandadas en cuanto a su tamaño y organización con el fin de cubrir el aumento de la demanda y oferta de energía. Por último, se llevaron a cabo las compraventas de las empresas de energía que conforman el sector.

Figura No. 6: Secuencia en la Privatización Guatemalteca



Fuente: Elaboración propia basada en Oszlak (2004).

De la secuencia de Oszlak aplicada al caso guatemalteco, se puede entender que el proceso que Guatemala sufrió fue de alguna manera ordenada en cuanto a la secuencia óptima para privatizar y se puede decir que es un caso de éxito que se apega a los pasos metodológicos de la teoría de la Nueva Gestión Pública. Aunque este proceso sea adecuado según Oszlak, cuando se introducen variables externas propias de cada contexto la secuencia puede enfrentar retos que cuestionan su éxito.

Se analiza dentro de la teoría de Oszlak, que este modelo supone otorgar una optimización para logra la transparencia en cuanto al funcionamiento del bien público y responde positivamente ante la señalización de Williamson, cuando cuestiona la forma en que se dieron las privatizaciones en América Latina, exponiendo que cuando estas privatizaciones se caracterizaron por haberse realizado de manera inoportuna y desordenada, con lo que se puede generar un foco de corrupción estatal que lograría entorpecer el buen funcionamiento de un sector y por lo tanto, no se lograría el objetivo de la privatización. (Oszlak, 2002).

En el caso de Guatemala, la variable externa y transversal en las actuaciones estatales, es la creación de focos de corrupción, las cuales permean las compraventas y la adjudicación de licitaciones a empresas privadas, algunas situaciones de desalojo forzado o algunos casos de facturación excesiva de los

servicios de energía eléctrica. Estos supuestos hacen que se cuestione el sector luego de la privatización. Se considera necesario analizar los reclamos que surgen como colectivo, ya que estos modelos de implementación de proyectos de desarrollo y proyectos privatizadores tienen a ser modelos estándares, pero cuando se aplican en países con territorios diversos, debe ser aplicados de manera distinta para lograr inclusión social, de lo contrario genera conflictividad social.

V. Análisis de los cambios económicos luego de las privatizaciones.

5.1. Estructura económica general del sector energético

Uno de los efectos que más se pregonan a través de las campañas de la privatización de los servicios, gira en torno a la capacidad de impactar en la macro y microeconomía de un país. Williamson, sostiene que uno de los principios que se aplican en las privatizaciones son la eficacia y eficiencia con la que el sector energético puede crecer en las manos del sector privado. Sustenta que si existe algún bien o servicio que pueda cederse a la iniciativa privada, el Estado debe priorizar urgencias nacionales y transferir capacidades y responsabilidades al sector privado. (Williamson, 1999) En este capítulo se tratará de enfocar las ventajas y desventajas encontradas en el sector energético desde 1996 a 2016 y algunos datos que sostienen estos cambios dentro del mismo.

Para iniciar, se considera necesario explicar las fallas del mercado con el fin de establecer la necesidad del rol del Estado dentro del mercado. Para Juan Cuadrado las fallas del mercado nacen en un mercado imperfecto, en el cual existe un producto que tiene muy pocos demandantes u oferentes, lo que puede generar la existencia de un monopolio debido a la concesión de un bien. El monopolio en este tipo de actividades genera que la satisfacción de un bien o un servicio sea baja y que el costo de este sea más elevado, dando lugar a una competencia imperfecta. Cuadrado expresa que, dentro del sector de los servicios de los bienes públicos, existe una competencia de este tipo, porque se debe dar el servicio de un bien, aunque los demandantes no tengan la capacidad económica de adquirirlo, por lo

cual el mercado no puede atender a este nicho como un producto de consumo primario. (Cuadrado, 2006)

El autor plantea que “los bienes públicos son bienes que, siendo necesarios a la colectividad, no pueden producirse por el sector privado sujetándose a las reglas del mercado, ya que lo más seguro es que en tal caso no existirían demandantes dispuestos a pagar su precio ni, por tanto, productores dispuestos a asumir las pérdidas que se generarían” (Cuadrado, 2006). Se expresa que el sector de servicios públicos no extiende los suficientes incentivos para que se genere competencia o para que se cubra su demanda, por lo que el Estado es el que tiene la necesidad de crear ciertos incentivos para que éstos sean absorbidos por el mercado.

Según Stiglitz, completando la aproximación a Cuadrado, indica que “Aunque los mercados sean eficientes, pueden no producir resultados socialmente deseables. Los ricos y poderosos pueden “explotar” a otros en forma “eficiente”: las ganancias de unos son compensadas por las pérdidas de otros, y en la jerga económica tradicional, siempre que eso sucede los mercados son eficientes. Nadie puede estar mejor sin hacer que otro esté peor. Pero tales resultados son socialmente injustos, e inaceptables. Los gobiernos imponen normas para evitar esa explotación y lograr otros objetivos sociales” (Stiglitz, 2010). Entonces, se entiende la justificación de la intervención del Estado en el mercado del sector energético, cuando se establecen tarifas sociales y se incentiva el crecimiento de las líneas de transmisión con la finalidad de ampliar la cobertura del país, entre otras

En el caso de Guatemala, existe el nicho del mercado del sector energético que ha sido expandido por las empresas privadas y gracias a esto, la matriz de energía del país ha crecido de manera en que somos generadores de nuestro propio consumo de energía, a diferencia de otros países vecinos como El Salvador y Honduras, a quienes se les exporta energía desde Guatemala. Sin embargo, el Estado ha generado condiciones para que éste crezca, de manera que se espera que su cobertura también lo haga. La regulación del Estado guatemalteco, a través de los subsidios y de la focalización de la tarifa social y su necesidad de aumentar las

líneas de transmisión de energía eléctrica a través de un esfuerzo del INDE con las empresas de distribución y transportación de energía, hace un intento de corregir una falla del mercado en competencia imperfecta.

En las observaciones que John Williamson presentó se recomendó que se tratara de implementar las privatizaciones de los sectores de manera ordenada, lo cual facilitaría la transición de funciones a la esfera privada. Una de las observaciones más importantes de la crítica de Williamson al aplicar las privatizaciones, fue que cuando estas empresas estatales eran concedidas, el proceso no era transparente por lo que la corrupción se filtraba en sector. Por lo tanto, era necesario establecer líneas específicas para que la concesión no generara monopolios y oligopolios, ya que esto iría en contra de la libre competencia de mercado. (Williamson, 1994, 2002)

En el sector de energía en Guatemala, cuando se realizó la venta de la Empresa Eléctrica de Guatemala, se hizo a través de un consorcio de tres empresas internacionales pero un año luego este consorcio, se cedió el manejo de EEGSA a una Iberdrola. Esto sucedió de nuevo con la venta de un porcentaje de las líneas de transmisión del INDE a Unión Fenosa.

Luego del mapeo de los generadores de energía se entiende que, si bien existen empresas con mega proyectos de energía, no hay un monopolio u oligopolio. No sólo por la cantidad de ofertantes de energía, sino porque se encuentra una opción abierta a diferentes formas de generaciones de energía, tanto renovables como no renovables. En la generación, se logró abrir la competencia de tener a una empresa estatal a varios proveedores que se tipifican diferente según su producción. Según la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, se encuentran actualmente en el país alrededor de 34 hidroeléctricas localizadas en distintas etapas de funcionamiento (en estudio, operación y autorización), plantas de generación a través de biomasa, búnker, entre otras. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2017b)

Por otro lado, la generación es una etapa del proceso de energía cuya competencia se ha ido expandiendo e innovando en los últimos años. Sin embargo, las dos fases siguientes del proceso es la actividad de transporte y distribución, en las cuales no

se puede hablar de una expansión de los participantes. En el área del transporte de la energía eléctrica, se pueden enlistar únicamente 6 de estas empresas, en las cuales tres son compañías hermanas de tres generadoras grandes del país. De las restantes, una institución es del ETCEE-INDE y la otra es TRELEC, que es derivada de EEGSA, por lo tanto se reduce los actores en dos actividades económicas. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2017e)

Los actores en las distribuidoras son aún menores a nivel nacional, ya que se encuentran tres empresas que tienen cobertura nacional: EEGSA, DEORSA Y DEOCSA. La dinámica de las distribuidoras es básicamente cubierta por estas tres instituciones, aunque existen las compañías municipales que se encargan de distribuir la energía. Sin embargo, de las 340 municipalidades de Guatemala, solamente existen 16 empresas municipales de distribución de energía. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2017a)

Esto indica que, en la generación de energía del país, no se focalizan en los puntos de creación de oligopolios. Sin embargo, en su momento, cuando se dio la privatización y se concedió EEGSA y una parte del INDE a un consorcio de tres empresas EEGSA, el Estado sí fomentó la creación de un oligopolio que en la actualidad aún funciona como un oligopolio fuerte y con poca apertura para aceptar a nuevos miembros dentro de sector.

En el cuadro No. 2 se sintetiza la estructura económica de las tres principales actividades del sector. En este se puede observar que el INDE era la empresa estatal que conservaba el monopolio del sector, ya que no existían otras empresas que compitieran con el INDE. Sin embargo, luego de la privatización, el INDE pierde su presencia en la actividad de la distribución, ya que se intenta quitar el monopolio estatal. A pesar de ello, hoy en día, se podría caer en un oligopolio privado en el cual existen dos grandes empresas cuyo territorio de operación está distribuido por regiones. Luego, en cuanto a la transmisión y transporte de energía, todavía se encuentra un oligopolio ya que el 90% de las líneas de transmisión le pertenecen al INDE y el resto a la empresa TRECOSA.

Cuadro No. 2. Actividades del sector económico.

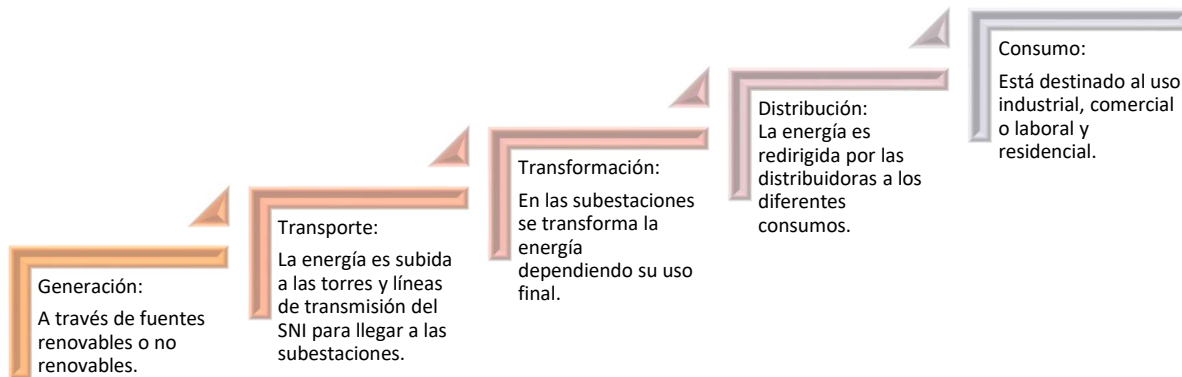
	Hasta 1996	Después de 1996 a la fecha	Tipo de actividad actualmente
Empresas de Generación	INDE era el monopolio estatal que generaba, transportaba y distribuía la energía en el país a través de sus plantas de generación, redes de transmisión y redes de distribución	Se empezaron a ampliar las generadoras paulatinamente, de manera en que actualmente existen más de cincuenta generadores de energía a través de distintas modalidades de energía. Actualmente el INDE genera el 35% de la energía del país.	Competencia monopolística
Empresas de Transporte		En esta actividad, el INDE mantiene fortaleza ya que está encargado del 90% de las líneas de transmisión. TRECSA ha entrado a generarle contrapeso al INDE y ha ido creciendo en base a la expansión del S.N.I.	Oligopolio
Empresas de Distribución		A partir de la privatización, se vendió la mayoría de la distribución y actualmente existen tres empresas encargadas de esta actividad: EEGSA, DEORSA Y DEOCSA. Las últimas dos son empresas que pertenecen a la empresa ENERGUATE. Además, existen 19 distribuidoras municipales.	Oligopolio

Fuente: Elaboración propia

5.2. Tipificación de las actividades del sector energético de Guatemala.

Hasta el momento, se ha referido a las distintas etapas de la generación de energía eléctrica, pero no se ha explicado a detalle el funcionamiento del sector. Para ello se presenta la Figura No. 7, en la cual se detallan las actividades para lograr la energía en el país. En este se puede observar a los generadores, transportadores, distribuidores y comercializadores de energía eléctrica del país, antes de llegar a los diferentes destinos de la energía, los cuales son el consumo residencial, industrial y comercial.

Figura No. 7: Actividades del sector energético.



Fuente: Comisión Nacional de Energía Eléctrica (2015)

Los generadores son, según los requisitos listados por el Administrador del Mercado Mayorista, las iniciativas privadas que tienen una central de generación de energía, cuya potencia de sobrepasa los 5MW. Ellos deben registrar la totalidad de la energía generada ante la AMM y también deben cancelar el 0.03% de esa generación a la CNEE. Una de las tareas interesantes de los generadores es que semanalmente reportan a la AMM su potencia disponible para generar y la proyección del agua a utilizar. Con esta proyección de agua, el AMM genera un valor simbólico al agua, sin embargo, en el Reglamento Interno del AMM, no se establece la fórmula para este cálculo. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2017b). En cuestiones legales y económicas, es importante darle énfasis al recurso del agua, pero no como un recurso que tenga un valor por sí mismo, sino porque depende de su uso. Posteriormente se abordará este tema desde las complicaciones legales que implica, pero para efectos económicos del país, el agua no es valorada como bien comercial. (Presidencia de la República de Guatemala, 1998)

Existe una diferencia importante para los generadores que se detalla en el Artículo No. 8 de la Ley General de Electricidad. Los generadores no requieren ninguna autorización de alguna instancia gubernamental y las únicas condiciones que tienen es que se presenta un plan de protección ambiental, hacia las personas, sus

derechos y los bienes del Estado (Que incluye el suelo, subsuelo, manejo de cuencas, etc.), a menos que el proyecto tenga previsto una potencia y capacidad instalada de más de 5MW. Si esto sucede, la empresa debe presentar un documento para lograr la autorización del MEM. (Congreso de la República de Guatemala, 1996)

Este cambio legal en la definición de los generadores ha cambiado comparativamente, ya que previo a la privatización en 1996, el único generador de energía eléctrica fue del INDE con sus centrales hidroeléctricas y térmicas. Sin embargo, luego de la apertura que trajo la privatización se fueron sumando más empresas al gremio de la generación de energía, de manera que para la actualidad existen 50 diferentes que están registradas en la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, las cuales tienen como mínimo una central de generación de energía. De estas compañías, algunas pertenecen al mismo grupo, como las hidroeléctricas y centrales de Enel Green Power, Ingenio Pantaleón y Corporación Multinversiones. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2017b)

Además de esta diferencia en cuanto a su potencial de generación, también existen diferencias en cuanto a las fuentes de generación, entre las renovables y no renovables. La diferencia entre ambos radica en los impactos al ambiente, es decir que las fuentes renovables pueden ser utilizables y su impacto ambiental es menor que las no renovables. En Guatemala se forma mayor energía a través de las hidroeléctricas, las cuales son fuentes renovables, y de acuerdo con el World Economic Forum, las hidroeléctricas y las fuentes eólicas son las más innovadoras y limpias. Sin embargo, también se produce energía través del diésel, carbón y bunker, las cuales tienen la cualidad de no ser renovables, por lo que hace que se produzca energía a mayor costo, ayudando así a que el precio en el mercado spot sea más elevado. (Casma, 2017)

Vale la pena señalar que en la generación de energía existe la mayor inversión extranjera. Dentro de las generadoras se pueden encontrar capitales internacionales españoles, italianos, japoneses, canadienses y colombianos, los cuales han inaugurado centrales de generación a través de sus filiales

guatemaltecas o en algunos casos en calidad de alianza público-privada con la intención de crear desarrollo.

Los transportistas tienen como requerimiento mínimo, tener la capacidad de transportar 10MW. Ellos tienen el uso libre de la red de transporte por medio del Sistema Nacional de Interconexión. Sin embargo, sí deben pagar el costo de transmisión y las regalías a la AMM. Al igual que los generadores, ellos tienen que presentar un EIA, el cual será revisado por MARN y la Comisión Nacional del Medio Ambiente – CONAMA. A pesar de ello, según el Art. 13 y 22 de la LGE, los transportistas y distribuidores, deben contar con la autorización para poder usar bienes de dominio público, cruzar ríos, puentes y líneas de transporte y férreas, por lo que también están contenidos en la Ley de Servidumbres. (Congreso de la República de Guatemala, 1998). Los sistemas que son usados principalmente por los transportistas abarcan las interconexiones de Guatemala – El Salvador, Guatemala – México y Guatemala – Centroamérica a través del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central, SIEPAC. (Presidencia de la República de Guatemala, 1997, 1998)

Ellos son encargados de llevar la energía hacia las subestaciones del INDE para que esta energía sea transformada dependiendo de su destino final, y luego pueda ser enviada a los distribuidores para que sea redirigida a su consumo final, o puede ser transformada para su venta a los grandes usuarios a través de un distribuidor o comercializador. Según la CNEE, lo grandes usuarios que consumen más de 100 kW mensuales, no tienen precios establecidos por ellos, si no que estos se negocian directamente con la distribuidora o con las generadoras.(Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2009)

En cuanto a los cambios que los transportistas han sufrido a lo largo del proceso de privatización, nuevamente se afecta el tamaño del INDE, que previo a este proceso también controlaba las líneas de transmisión del país en un 100%. Éstas, de acuerdo con la información proveída por INDE, eran de aproximadamente 1,700 km de red, con una capacidad de transporte considerable y proporcional a la cantidad de energía generada. Sin embargo, para finales del 2016, se tenía una ampliación

de un 189% de las actuales redes de las líneas de transmisión del Sistema Nacional de Interconexión, lo cual expandió las redes hacia 3,200km aproximadamente. Aunque las líneas de transmisión hayan aumentado, ha significado que poco a poco el INDE ha sufrido una reducción en su control de las líneas de transmisión, debido a que esta expansión no ha sido creada por parte del Estado, sino que ha sido licitada a empresas privadas. La última expansión que se programó fue el Plan de Expansión del Sistema de Transporte 2008-2018, en el cual se planteaba la difusión de 845km de red de líneas de transmisión y construcción de nuevas subestaciones, la cual se ha adjudicado a la empresa colombiana Transportadora de Energía de Centroamérica. (Bolaños, 2014; Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 1998)

Según la Ley General de Electricidad (1996), los distribuidores son los que tienen la capacidad instalada para hacer llegar la energía que viene de las subestaciones eléctricas. Debido al mercado, las intermediarias tienen una zona territorial por la cual pueden operar y no deben traspasarlas. Las tres instituciones distribuidoras más grandes del país son EEGSA, DEORSA Y DEOCSA, aunque las empresas municipales también hacen uso del sistema de distribución. Los distribuidores tienen la opción de modificar los precios de entrega y también la libertad de comprar la energía a cualquiera de los generadores y los transmisores, lo que hace la diferencia entre el distribuidor y el gran usuario, quien únicamente puede comprar la energía a un generador bajo reglamentos establecidos. Los distribuidores y los transmisores también pagan un costo de peaje por la transmisión de la energía debido a la cantidad de kW que son difundidos en los sistemas de transmisión y es una obligación que la energía llegue al sistema ese sistema. En esta cuota, se incluye la tasa municipal y el IVA de la energía.

Por último, la energía es distribuida para su consumo final, la cual puede ser destinada para consumo residencial o doméstico, consumo laboral o comercial y consumo industrial. Sin embargo, su último destino y potencia (Baja o mediana tensión), son diferenciadores de las tarifas que se tienen como referencia y que el distribuidor cobra a los usuarios. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2015)

5.3. Políticas Energéticas del país (2008-2015 y 2013-2027)

En más de veinte años, desde la privatización de la energía eléctrica y de las líneas de distribución, han existido dos políticas energéticas como políticas de Estado específicas para el sector. Ambas han tenido la finalidad de buscar desarrollo del sector y tratar de ampliar la generación de energía del país de manera en que se aproveche el potencial hídrico de las cuencas del país, así como la capacidad instalada de las centrales de generación. En el cuadro No. 3 se establecen las convergencias que existen entre los dos instrumentos ministeriales para fomentar las actividades del sector.

Cuadro No. 3. Divergencias y Convergencias de las Políticas de Energía

	Incluye a la minería en la política.	Fomento a las fuentes renovables.
Divergencias	Impulso a la generación con base de derivados del petróleo y carbón.	Reducción del uso de la leña.
	El MER no estaba en funcionamiento.	Presenta información del MER y de las transacciones de energía a nivel de exportación.
	Presenta diagnóstico previo a la política.	Katún 32 - Política Nacional de Desarrollo
	No incluye el PET	Añade las líneas de transmisión del PET para cobertura y exportación.
Convergencias	Objetivo, ampliar la matriz energética del país	
	Mantienen la misma jurisdicción legal.	
	Instrumento oficial - Ministerial. Elaborado con tecnicidad del sector.	
	Los tipos de generación de energía se han mantenido en ambas	
	El país está consolidado como un país exportador. Fomento a la Exportación	

Fuente: Elaboración propia con base a las políticas energéticas del MEM (2007-2012)

La primera política energética surge a través del esfuerzo de la SEGEPLAN, MEM y PRONACOM en el 2008 y se logra consolidar una política que engloba la energía y la minería. La Política Energética y Minera 2008-2015 tuvo como visión principal crear desarrollo y mantener el cuidado ambiental, y fue establecida como un instrumento de ejecución a partir de la Ley de Incentivo para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable. En esta política, se empieza a reconocer los cambios en el sector y la transición a energías limpias y así lograr que se sustituya el uso de los derivados del petróleo para la energía del país. Al establecer la iniciativa de producir a base de fuentes renovables, se amplía mayormente la visión de los inversores y se diversifica la matriz energética²¹ en cuanto a la generación limpia. Sin embargo, esta política energética incluye la minería como parte de la matriz energética, lo cual ha propiciado conflictividad porque son actividades muy diferentes y con impactos sociales y ambientales poco comunes. (Ministerio de Energía y Minas, 2008a)

Otra de las divergencias que se presentan en la Política 2008-2015, son los nuevos proyectos que nacen o maduran durante el período de esta política. El Mercado Eléctrico Regional²² estaba en proceso de ratificación con los otros países de Centroamérica, pero esta política dejó el objetivo de ratificarlo, porque este incrementaría las exportaciones del país y podría posicionar a Guatemala como el país que más energía exportaría en Centroamérica. El tema del Proyecto de Expansión de las líneas de distribución PET está dentro de las actividades que esta política intenta cubrir para expandir las líneas de transmisión y así tener opción a ampliar las líneas de distribución, sin embargo, esta no es desarrollada sino hasta la política Energética del 2013-2027.

²¹ La matriz energética engloba las actividades del sector y provee información sobre la capacidad instalada, el total de la generación, las modalidades de generación de energía y la tecnología que se aplica en las actividades. La matriz energética es actualizada día con día e involucra las actividades del MEM, CNEE y del AMM como base para proveer la información del total de la energía que se ha generado en el país.

²² El Mercado Energético Regional es un proyecto que pretende lograr exportaciones mediante negociaciones con los países regionales. La infraestructura de las líneas de transmisión es necesaria para lograr una interconexión regional.

Actualmente está en vigencia la Política Energética 2013-2027, la cual fue generada durante el periodo ministerial de Erick Archila durante el 2012 y posteriormente esta forma parte de las políticas que son coordinadas dentro de la Política Nacional de Desarrollo – K’atun 32. En esta se puede entender cuáles son las tendencias del mercado debido al cambio en la matriz energética del país hacia la generación limpia y a precios bajos.

En esta política se establecen dos objetivos específicos que se debe fomentar el incremento de la generación de energía a base de fuentes renovables y limpias, como lo son el gas natural, las hidroeléctricas, eólica y geotérmica, y también se pretende reducir el uso de la leña en hogares rurales. Además, considera los dos proyectos de expansión, como lo son el MER y el PET dentro de la política, establece los primeros resultados del MER y cómo se posiciona Guatemala a nivel centroamericano, y presenta el mapa de los avances del proyecto de expansión PET, en los que se pueden observar la expansión de casi 800km en las líneas de transmisión. Se considera que con la expansión de las líneas de transmisión se podrá aumentar el porcentaje de cobertura de energía eléctrica nacional y dar la infraestructura necesaria para el MER. (Ministerio de Energía y Minas, 2013)

También se abarcan las tarifas en las que se pretende generar energía, las proyecciones de la generación y la proyección de la demanda energética. Esto último genera particular interés para buscar un desarrollo más estable. Este puede generar nuevas oportunidades y ayuda a que las condiciones de vida del país sean aumentadas.

5.4. Tarifarios de la energía eléctrica

Los tarifarios del país varían dependiendo de su destino y la potencia a la cual la energía fue transformada. Éstos están a cargo de la CNEE, quienes pueden fijarlos cada cinco años (Según la LGE Art. 77, aunque las tarifas son ajustadas cada tres meses), (Según LGE, Art 87), dependiendo del tipo de generación (Fuentes más baratas o más caras) y al principio de escasez (es decir que entre menos se genere, aumenta más el precio), y son ajustadas nuevamente cada seis años dependiendo

de la indexación del VAD -Valor Agregado de Distribución-²³. Además, estas tarifas son divididas en tres grupos, sin tomar en cuenta la tarifa social, las cuales están descritas en el cuadro No. 4.

Cuadro No. 4. Tipos de tarifas de acuerdo con su potencia aplicada.

	Grupo	Descripción Técnica	Potencia	Tarifa Aplicada en punta o fuera de punta ²⁴
Sin Demanda	A	Baja tensión	Menor a 10 kWh diarios	<u>BTS</u> : Baja tensión Simple. <u>BTSS</u> : Baja tensión simple social.
	Con Demanda	B	Baja o Media tensión	11kWh o más diario
B		Baja o Media tensión en cantidad de Gran Usuario	Cantidades de Gran Usuario calificados por el CNEE.	Los Grandes usuarios pactan sus tarifas directamente con el distribuidor o comercializador, aunque solo paga por el uso de la red de transporte.

Fuente: Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2009

Dependiendo de del consumo, se puede determinar la tarifa que se aplica para cada situación. A pesar de ello, el precio de cada una de las tarifas tiene como base la cantidad de MWh que fueron generados en un lapso definido, que varían dependiendo del importe que llega al mercado spot para luego aplicarles los

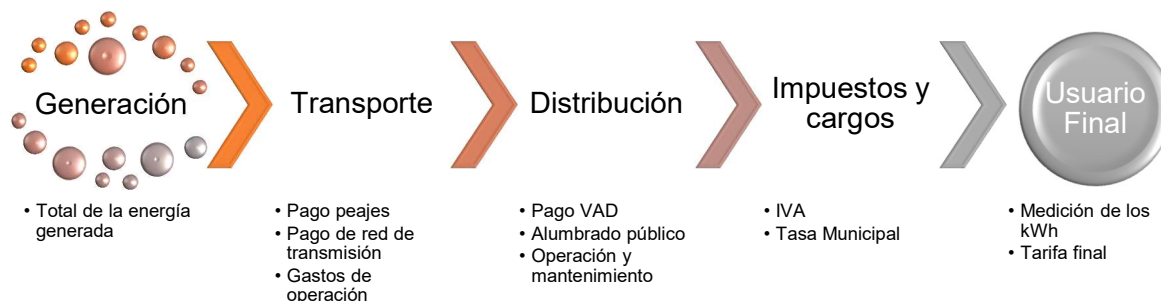
²³ Según la CNEE, el Valor Agregado de Distribución -VAD- es aquel precio de ajuste que afecta al precio de la energía debido al porcentaje que va destinado a las empresas de distribución por el uso de la red de distribución e incluye los costos de mantenimiento y operación, las pérdidas en la distribución y los costos de satisfacción al usuario. El último estudio del VAD aprobado (2013-2018) establece el 14.5% de la tarifa final de la energía es destinado al VAD. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2013)

²⁴ Depende de la hora en la que es consumida, la energía puede ser consumida en hora de valle, en hora intermedia o en hora en punta. En el país, la hora en punta es entre 18:00 a 22:00 horas.

impuestos y peajes necesarios. Los peajes son las cantidades que deben pagar los transportistas por el uso de las líneas de transporte del Sistema Nacional de Interconexión, de las subestaciones para la transformación de la energía y de los gastos de distribución. Éstos son determinados por la CNEE y son pagados al AMM. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2015)

Para explicar el costo total de las tarifas, se trató de determinar cuáles son las actividades que están implícitas en el costo final del kWh, sin embargo, existe mucha dispersión en cuanto a cómo se regula el precio, a pesar de la Ley General de Electricidad y su reglamento sostienen que la CNEE debe ser el encargado. No obstante, se logró entender que la conformación de la tarifa está impactada por la cantidad de la generación total del país, el capital de inversión en el transporte, el peaje del transporte, el Valor Agregado de Distribución, los impuestos correspondientes y la tasa municipal. Para ello se ha graficado en la Figura No.8 la forma en la que se realizan los cobros de la tarifa que el consumidor final paga.

Figura No. 8. Componentes de la tarifa del consumo final.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la CNEE (2014).

5.4.1 Cambios en las tarifas. Comparación de la reducción o aumento del costo de la energía eléctrica en el país.

De los mitos más grandes que se presentan como un beneficio social cuando se promovía la privatización como un modelo de cambio y eficiencia para una mejor

satisfacción en la energía eléctrica, está el principio la competencia perfecta. Esto se refiere a que mientras más productores de un bien existan, mayor cobertura de la demanda hay, generando menores precios de éste. Sin embargo, dentro del contexto de Guatemala, se ha tratado de comparar los precios de la energía en 1996 con los últimos registrados en el 2016. Aunque estos precios sean del mismo servicio, las tarifas se han modificado de manera en que incluyan los valores y márgenes de ganancia de cada una de las etapas de la energía a las diferentes empresas encargadas de cada actividad. Lo anterior no se contemplaba anteriormente, ya que el INDE era el único encargado de estas etapas, por lo tanto, es importante entender que mientras más actores estén involucrados en un mismo proceso, esos costos (operacionales, de mantenimiento e inversión) y las ganancias de cada actor, estarán implícitas dentro de la tarifa final.

Luego de esta salvedad, se presenta una nueva variable que afecta los precios y sus cambios. Ésta depende del tipo de generación de energía, refiriéndose a que, con la innovación en el país, existen nuevos tipos de generación y el precio al cual se generaba según el mismo tipo. Previo a la privatización, la energía del país estaba generada a través de gases naturales, búnker, bagazo e hidroeléctricas. La falta del uso de los recursos renovables en este proceso hacía que el precio de la energía fuese más elevado. No es hasta en el 2008, que las empresas empiezan a diversificar las modalidades de creación de energía eléctrica y a expandir este proceso a través de las fuentes renovables, lo cual provoca un cambio drástico en la matriz energética del país. (Bolaños, 2016b)

En el gráfico No. 1 se presenta la información de la fluctuación en las tarifas a través de los años 2008-2012 de baja tensión y hace la diferencia entre la tarifa social y la no social. En esta se puede analizar los aumentos abruptos de la tarifa en el 2010 y en el 2012 que, según la información de la Política, se basó en los aumentos del petróleo a nivel mundial, ya que esto impactó la generación en los tipos de generación a base de los derivados del petróleo. Se registró en el 2010 el precio máximo de Q30.16, lo que para el 2012 el precio más alto del petróleo estuvo registrado en septiembre a Q37.54.

Gráfica No. 1. Comportamiento de las Tarifas Sociales y No sociales de baja tensión.



Fuente: Ministerio de Energía y Minas, 2012

Aunque la lógica de utilizar un recurso renovable y más limpio sesgue la creencia a que los precios haya disminuido, la estimación actual de la energía eléctrica es más alta comparada al precio antes de la privatización. Esto genera una conclusión superficial negativa y erróneamente sesgada a creer que la privatización no benefició al consumidor final, pero cuando se amplía el objeto de análisis, y se toman en cuenta la expansión de la cobertura (que implica un costo de inversión para expandir las redes de transmisión, los cobros por el transporte y la construcción de nuevas subestaciones de transformación de energía eléctrica), la innovación a la generación (nuevamente la inversión en la construcción de las centrales -represas, ingenios, embalses, etc.) y la tecnología que se ha especializado, representan un gasto que se ve reflejado en la factura del consumo de energía. A esto hay que agregarle, que muchas de las centrales de generación, todavía siguen pagando la inversión inicial para la infraestructura de la inversión. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2018)

Además, se debe añadir que la generación de energía se da a un precio, y los demás servicios, como el transporte y la distribución también generan un costo, lo cual se le conoce como los costos de subministro. Muchas veces las fuentes del

precio final del kWh no radican en los costos de la energía como tal, sino en los costos no reconocidos, término que se refiere a los impuestos y los agregados que se le añaden a la factura del consumo. Éstos varían dependiendo del municipio, y se cobran con razón de alumbrado público, tasas municipales, VAD – Valor Agregado de Distribución, peajes y tarifas de paso, por lo que existe la falencia estatal – local de regular estos agregados, ya que se considera que no se pueden estandarizar. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2018)

El alumbrado público es uno de los costos que generan más incertidumbre y conflictividad, debido a que en la Ley General de Electricidad no se establece una fórmula o un manual que indique cuál será el costo del alumbrado público, sino que únicamente se tipifica en el Artículo 96 del Reglamento de la LGE, en el cual sostiene que el costo por el alumbrado público, que esté impreso en la factura, es un acuerdo municipal y con la autorización de la distribuidora; estos pueden cobrarlo en nombre de la municipalidad. Aunque no es un costo que la distribuidora estandariza, tampoco hace alusión a cómo se establecerá ese cobro, en cambio únicamente indica que este rubro es parte de las obligaciones del Consejo Municipal. (Bolaños, 2016a; Congreso de la República de Guatemala, 2002; Vay et al., 2014)

Debido a la falta de un marco claro de acción, la forma en la que el alumbrado público se cobra cambia de municipio en municipio. Existen lugares que tienen una tarifa única variable que se cobra por igual a todos los usuarios y también hay municipios en los que se recolecta un porcentaje correlativo al consumo. Esta regulación inexistente consigue que exista inconformidad y por lo tanto, un conflicto en muchos lugares, especialmente en los sectores rurales en donde el consumo de energía es menor que en el área urbana. Cuadrado sostiene que esta práctica es muy común ya que “En la mayoría de los casos, el mercado no valora ni tiene en cuenta las externalidades positivas ni las negativas. Estas últimas, en particular, cargan sobre personas o cosas completamente ajenas a quien las origina, el cual obtiene así unos beneficios.” (Cuadrado, 2006)

Dentro de los documentos que CODECA ha emitido para expresar las preocupaciones y demandas ante el sector energético, sostiene que en algunos municipios el cobro de la energía representa el 50% de la factura del consumo total y que estos cobros son estandarizados en una tarifa única hacia cualquier consumidor, sea pequeño o gran consumidor. Presenta los casos de San José, Petén, cuyo cobro de alumbrado público al 2014 era de Q98.12, San Cristóbal, El Progreso, cuyo cobro al 2014 sería de Q89.80 y el caso de Gualán, Zacapa, cuyo cobro al 2014 era de Q89.90, lo cual no hace correlación a los consumos de energía que los usuarios hacen. Estos costos ya vienen impresos dentro de la factura y deben ser cobrado por las distribuidoras DEORSA y DEOCSA, lo que hace pensar a los pobladores que este consumo proviene de las empresas de distribución, cuando en realidad este cobro proviene de la misma municipalidad.(Vay et al., 2014)

En cuanto al caso del cobro de alumbrado público dentro de la Ciudad de Guatemala, este costo no es visibilizado de la misma manera, debido a que el mecanismo de cobro por parte de la municipalidad a través de EEGSA es de manera proporcional al consumo, reflejado en porcentajes correlativos, lo cual nos da una pauta para entender que el conflicto social que se vive por el cobro del alumbrado público en municipios en el interior es visualizado diferente en tanto a que los usuarios ya están pagando esa tasa, pero no supera su consumo final. Es más, en la Ciudad de Guatemala, se ve reflejada la tarifa social y se cumple con su función de mitigar el impacto económico del costo de la energía porque los cobros de alumbrado público son proporcionales y la tarifa social si puede ser visibilizada.

5.4.2. Tarifa Social

En la visualización macro de la privatización en el país, surgía la problemática de la capacidad de adquisición que algunos pobladores enfrentarían para obtener energía eléctrica posterior al proceso. Para esta falla del mercado, se crea la tasa social de acuerdo con el Decreto 96-2000, como se establece en la Ley General de Electricidad, en el cual se presenta la Ley de la Tarifa social como un instrumento para satisfacer las necesidades sociales e impulsar el desarrollo nacional de los usuarios regulados que son afectados por los altos costos de energía a partir de la

diversificación de la matriz energética y establece que ésta debe ser enfocada para los usuarios quienes consumen 100kWh o menos durante el periodo de 30 días. (Congreso de la República de Guatemala, 2000)

Según la Ley de la Tarifa Social, se establece que el ente encargado de velar por la tarifa social y que debe proponer la metodología necesaria para el cálculo de la tarifa social es la CNEE. Aunque existe la creencia que el INDE es la institución responsable de generar la suficiente energía para cubrir la demanda de los usuarios a quienes se les aplica la tarifa social, éste no es el caso particular. El INDE en esta manera ejerce como el actor que mantiene el subsidio de la tarifa social a base de sus ganancias en la venta de energía a bajo costo. (Congreso de la República de Guatemala, 2000)

La tarifa social es originada por los distribuidores, quienes licitan energía eléctrica entre los generadores, con el fin de abastecer la tarifa social. Según el Licenciado Víctor Alegría, abogado del INDE, ellos tienen la ventaja de poder presentar la mayor propuesta de energía a los intermediarios para que se cubra la tarifa social, ya que el carácter social de la empresa pública le permite bajar los precios en las licitaciones para que ésta pueda ser adquirida al precio que la tarifa social solicita. Sin embargo, cualquier generador de energía tiene la capacidad de ofertar para este proyecto. El INDE por su parte, tiene la ventaja comparativa que cuando licita, ya no tiene cobros por deuda de inversión inicial, debido a que sus represas han sido pagadas al 100%, lo cual deja que ese rubro sea removido del costo de la energía. (Congreso de la República de Guatemala, 2000)

Esta tarifa social fue creada en el 2000 y la tarifa social inicialmente cubría hasta el uso de 300 kWh, sin embargo, esto no era lo suficientemente riguroso, por lo que el 90% de los usuarios de la energía eran sujetos de cobertura de la tarifa social y perdía el espíritu social enfocado a los sectores de más pobreza del país; se perdía la capacidad de redirigir los esfuerzos de subsidios a quienes de verdad tenían que recibirlo por su capacidad de adquisición e ingresos mínimos mensuales. Hacia el 2015, el INDE se vio en la necesidad de reestructurar la forma en que se debía cubrir esta tarifa social, estableciendo parámetros más reducidos en cuanto a

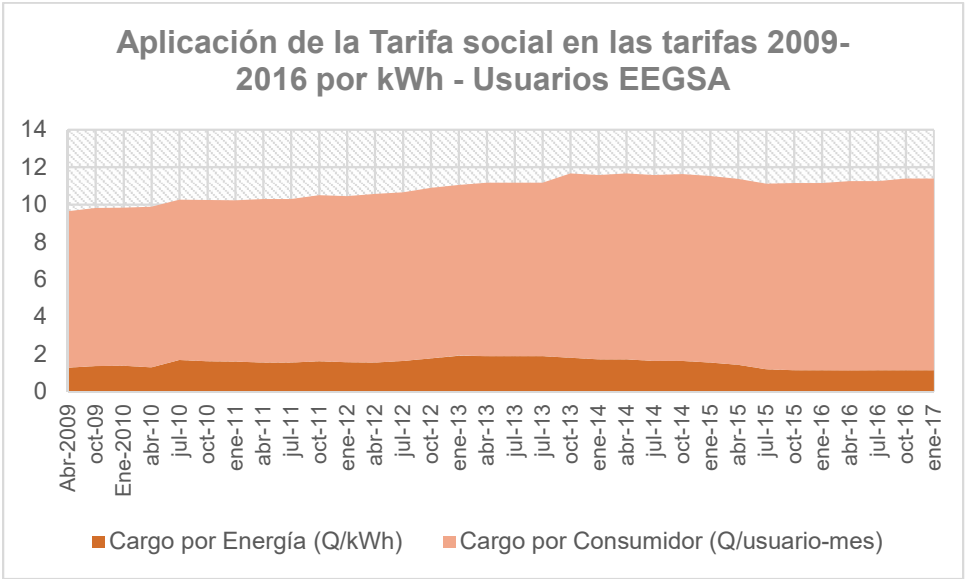
consumo, lo que llevó a que los beneficiarios de la tarifa social se redujeran y algunos de los beneficiarios tendrían alzas en su consumo mensual. Según el MEM, estos se fueron realizando conforme a la calidad de vida de los usuarios, medida a través de la Encuesta de Condiciones de Vida que se realizó en el 2014, en los cuales reflejaba que la tarifa social era aplicada a usuarios quienes podrían pagar el consumo sin subsidio. (Bolaños, 2016a)

En cuanto a la visión del INDE, así como de algunos sectores sociales, la forma en la cual se mide esta tarifa social a la fecha sostiene que todavía existen mayores retos en determinar quiénes y qué consumidores deberían ser sujetos del beneficio de la tarifa social, ya que existen usuarios que tienen capacidad de adquisición mayor, que tienen estrategias para que la tarifa social todavía les sea aplicada, como lo es la distribución del consumo en distintos contadores. Cuando se reestructuró la tarifa social en el 2015, también se habló de incluir dos nuevas variables para determinar qué usuarios son sujeto de esta tarifa, la cual hipotéticamente debería empezar a funcionar en el 2019, en el cual se indexará por salario y por condiciones de vida (Bolaños, 2016a). Esto genera que la tarifa pueda ser nuevamente reenfocada y reestructurada en base a características sociales que dieron hincapié a esta propuesta.

En la gráfica No. 2, se muestra la fluctuación de la tarifa social, aplicada por cada kilovatio hora usado por los consumidores finales y la aplicación de la tarifa social al costo del consumo del kWh en los departamentos cubiertos por EEGSA, dentro del periodo de 2009-2016. Se grafica la disminución de los precios que son aplicados al kilovatio/hora conforme a los años de análisis. En esta gráfica también se puede correlacionar el precio del kWh y la tarifa social correspondiente en el periodo el cual el petróleo impacta directamente en la generación de energía, por lo que el precio del kWh es mayor. Para julio del 2010, se dio un aumento a la cobertura ya la tarifa social aplicada aumentó a Q1.68 por kWh, por lo que para esta fecha el kWh llegaba al consumo final a Q 8.58 cada uno. En el 2012 se presentó el precio más alto de Q9.12 kWh y de estos, Q1.77 pertenecía a la cobertura de la Tarifa Social. Al finalizar el periodo de evaluación en el análisis de las tarifas de noviembre 2016 a enero 2017, el kWh estaba a Q10.25, 19.25% más alto de los

precios del final del 2009, y la correlación con la tarifa social es más baja, ya que este precio sólo se aplicó Q1.14 al kWh, lo que implica una reducción de la tarifa social del 10.24% desde el 2009 al 2016. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2018)

Gráfica No. 2. Histórico de tarifas y la aplicación por tarifa social- Usuarios EEGSA.

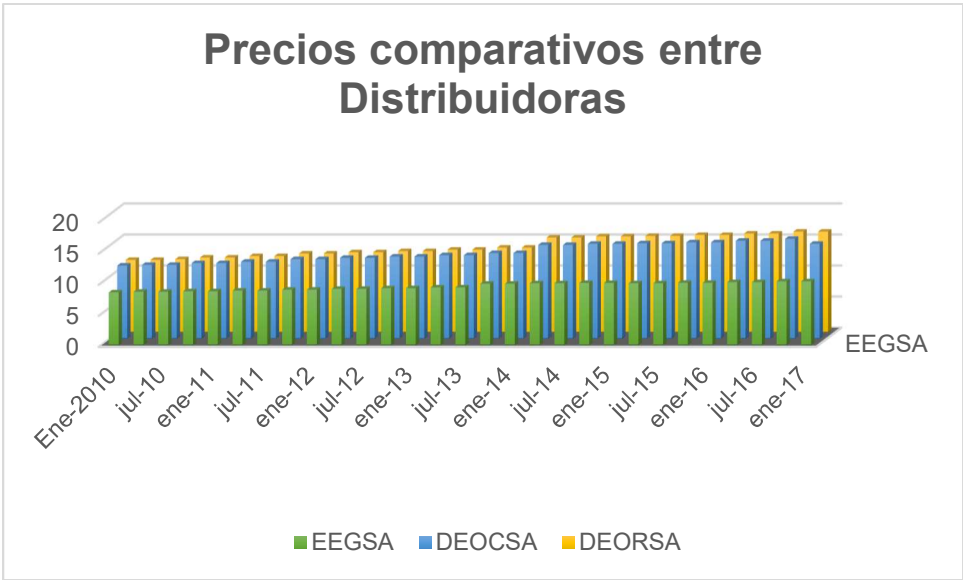


Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2018

En el gráfico 3 se figura las diferencias que existen entre la distribuidora EEGSA y las dos empresas de distribución de ENERGUATE en cuanto a las tarifas en los últimos seis años. Por su parte, DEOCSA llevaba en el 2009 a Q11.79 por kWh, mientras que la tarifa social aplicada a ese kWh era de Q1.40, Para la última tarifa del 2016 el kWh se facturaba a Q 16.04 con una tarifa social de Q1.80. La empresa que distribuya al occidente del país tiene una tarifa al 2016 del 39.44% más que los usuarios de EEGSA, los cuales representan a los departamentos de la Ciudad de Guatemala, Sacatepéquez y algunos municipios de Escuintla. La energía es más cara en esta área del país y existe correlación entre precios más altos y tarifa social con más cobertura. Los proyectos hidroeléctricos que se encuentran en esta zona son de alta generación como Santa María, los proyectos Xacbal I y II y el Porvenir. También existen dos centrales de gas natural dentro de Huehuetenango y Quiché. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2017c, 2018)

Por su parte en los departamentos de oriente que DEORSA distribuye, cuentan con una tarifa más reducida comparada con el occidente del país, más no son las tarifas más bajas. En el área de distribución de DEORSA es en donde se concentran los proyectos de generación de energía a través de hidroeléctricas. En el 2009 la tarifa por kWh era de 11.62 y la tarifa social aplicada era de 1.48 mientras que para el 2016 el precio por kWh era de 16.19 con una tarifa social de 1.77 por cada kWh.

Gráfico No. 3: Comparativo de tarifas según distribuidora.



Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2018

5.5. Cobertura de la Energía Eléctrica.

De los factores que más genera conflictividad en el país es la cobertura de energía eléctrica. El reclamo de los pobladores que no tienen energía eléctrica y que si tienen el deseo de tener este servicio ha sido foco de escrutinio social, sin embargo, el Estado se ha caracterizado por su ausencia institucional en los lugares más alejados del país. Y esto, también, se ve reflejado en el acceso y la cobertura de la energía eléctrica, la que es un componente clave para fomentar el desarrollo. Cuando se entiende de cobertura eléctrica se refiera al total de usuarios (viviendas) que tienen acceso a la energía eléctrica, lo cual es establecido a través de la

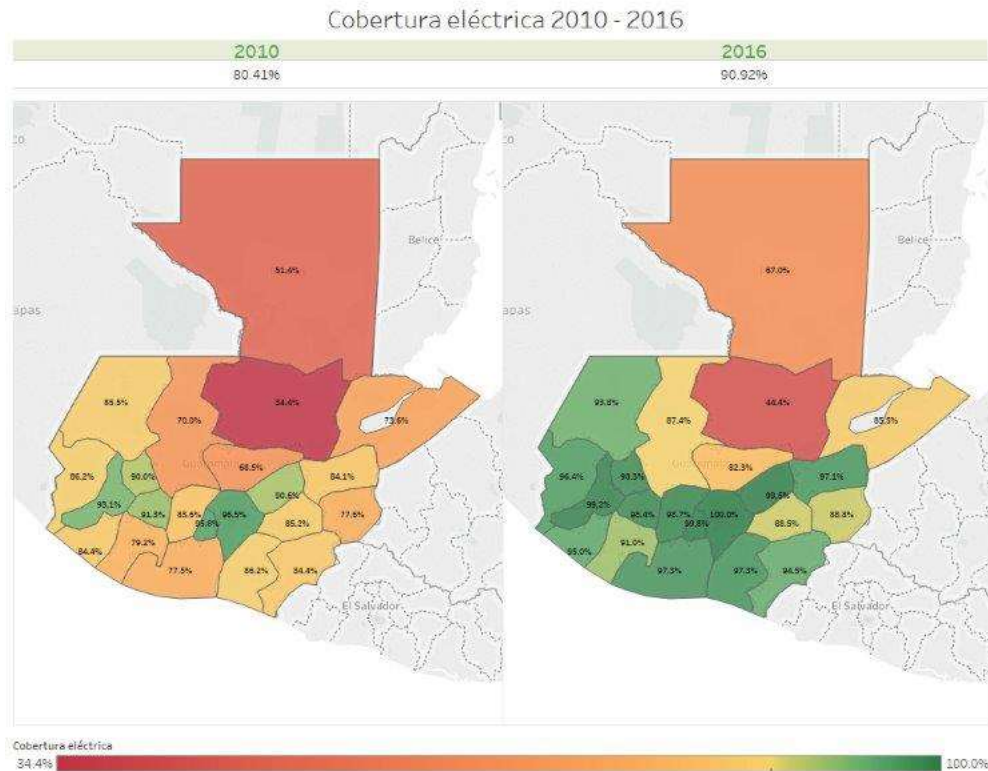
cantidad de viviendas que el INE provee sobre la Encuesta de Condiciones de Vida de 2014 dividido la cantidad de viviendas a las que los distribuidores llevan energía. (Narciso, 2016)

Según estadísticas del INE en 1996, menos del 45% de la población tenía acceso a la energía eléctrica a través de las redes de distribución que el INDE mantenía, sin embargo, luego de la privatización se ha generado mayor acceso a la energía, al punto que para el 2016, según la CNEE, el acceso eléctrico este servicio bordeaba el 92% de la población. El privatizar líneas de transmisión, al igual que remover la distribución del INDE, facilitó el incremento a la cobertura de energía eléctrica, aunque todavía se presentan retos naturales para lograr que la energía pueda llevarse a ese 8% restante. (Instituto Nacional de Estadística, 2015)

Dentro de lo que se le llama cobertura de la energía, no se entiende únicamente la cobertura de las líneas de transmisión y distribución que le pertenecen al INDE y que están contemplados dentro del Sistema Nacional de Interconexión, sino que también existen los Sistemas Aislados de Tacaná y Patulul, los cuales no tienen líneas de transmisión que le pertenezcan al SNI. Además, en el caso particular del Petén, hasta el 2009 pasó a tener cobertura del Sistema Nacional de Cobertura, lo cual explica el nivel de cobertura en el país. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2015; Ministerio de Energía y Minas, 2012)

Dentro de los datos que se pudieron compilar, no se puede establecer regionalmente los mapas de cobertura del año 1996, ya que estos no le pertenecen a la CNEE, si no al INDE, sin embargo se puede hacer un comparativo con la información que se tiene entre el 2010 y 2016 en el cual se puede visibilizar el aumento a la cobertura de la energía eléctrica en el país, el cual ha aumentado de 45% en 1996, a 81.41% al 2010 y luego al 90.92% para el año del 2016.

Mapa No. 1. Comparativo de cobertura energética entre 2010-2016



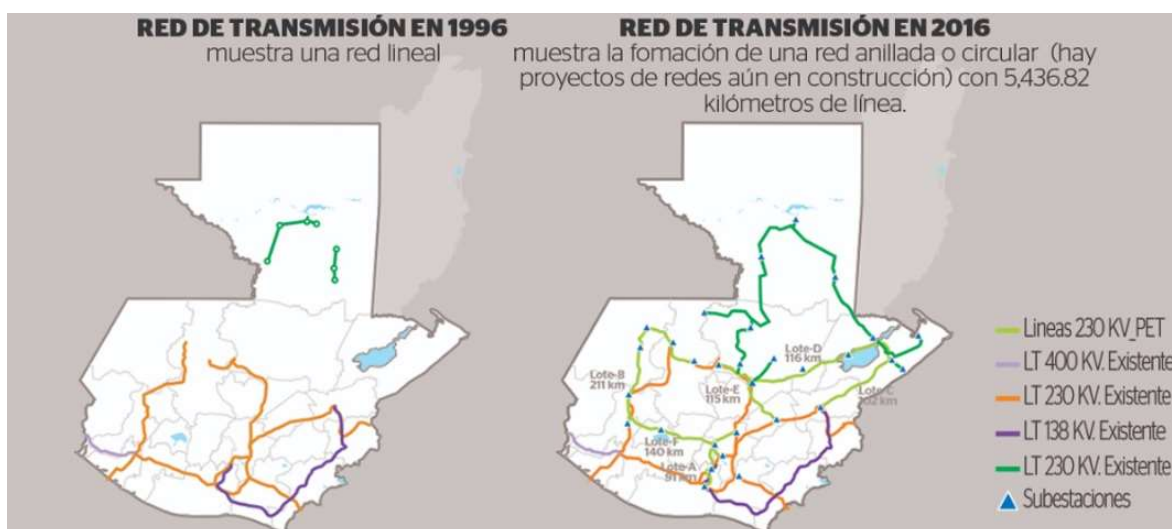
Fuente: Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2017d

Del mapa de cobertura, se puede determinar que la misma ha mejorado comparativamente, sin embargo para que haya cobertura nacional y acceso a la energía eléctrica, es necesario que se identifiquen dos elementos esenciales: Las líneas de distribución las cuales están bajo la responsabilidad de las empresas de distribución DEORSA – DEOCSA y EEGSA, pero que necesitan del segundo elemento, que son las líneas de transmisión de energía, en el cual los mayores propulsores de esta expansión son el INDE y en los últimos años, la empresa colombiana TRECESA; quienes han ganado la licitación de las líneas de expansión del proyecto PET 2008-2019. Por lo que se puede deducir, que la cobertura de la energía ha incrementado bajo la responsabilidad del Estado a través del INDE, pero necesitó la ayuda de una empresa privada para consolidar las líneas más nuevas de transmisión.

Debido a esto, es necesario analizar los cambios que se realizan en la infraestructura que permite que esta cobertura se amplíe. Datos de la CNEE informan que la expansión que se dio en las líneas de transmisión se ha hecho al incorporar las rutas para obtener la energía que se genera en las áreas de Petén, al igual que en las provenientes de Occidente. En 1996, las líneas de transmisión eran particularmente escasas y estaban hechas con el propósito de conectar las hidroeléctricas del INDE. Para el 2016, se ha duplicado el kilometraje de éstas, en parte porque el INDE ya no es distribuidora, por lo que los recursos destinados a la distribución se han podido reubicar y por la apertura a la inversión del capital privado.

En el Mapa No. 2 se puede observar los cambios en las redes de transmisión y como estas han cambiado el acceso a la energía en el país. Hacia 2016 las líneas de transmisión han sido conectadas de manera en que no solo existen líneas de transmisión que transporten la energía a una zona específica del país (es decir que la generación de una central que tenía una conexión a una línea de energía, siempre mantenía a los mismos consumidores), si no que actualmente existen líneas de transmisión que permiten la libre circulación de la energía, no importando de qué central provenga, porque la energía se transporta por el mismo sistema.

Mapa No. 2. Cambios en la red de transmisión de energía 1996 - 2016



Fuente: Prensa Libre - Bolaños, 2016b

Además, esta interconexión que ahora se mantiene está sufriendo una nueva ampliación por parte del Plan de Expansión de las líneas de Transmisión -PET 2008-2019, la cual se plantea complementar 815 km de nuevas redes, lo que daría como resultado una mejor cobertura. Las nuevas líneas permitirán tener un circuito interconectado, es decir que todas las líneas estarán conectadas de alguna manera, a diferencia de las líneas de transmisión cortas que existían previo a la privatización. Esta ampliación presenta beneficios económicos más allá del acceso, debido a que permitirá una libre exportación de energía eléctrica a los países vecinos como México y con el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América. (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2008)

VI. Conflictividad social. El inicio de un Estado ausente en un sistema paternalista.

El eje de análisis social es posiblemente el eje en el cual existe mayor del papel de regulación o la falta de la regulación del Estado debido a los diferentes reclamos sociales de muchas comunidades del país. Según la teoría de Oszlak, el Estado debe tener la capacidad institucional básica para representar los intereses ciudadanos y salvaguardar el bien común en el contexto social pertinente. Es decir, que cuando existe una conflictividad social, el Estado debe representar a los intereses sociales, tanto como sus propios intereses y los intereses de las empresas inversionistas, y lograr mediar los conflictos.

En este capítulo se analiza el contexto del eje social del país que caracteriza las actividades del sector energético en el país y la resistencia que las comunidades presentan ante la propuesta de generar y consumir energía. Se busca analizar el rol del Estado en su capacidad de mediar y resolver los conflictos sociales. Osborne y Gaebler sostienen que esto se refleja en la buena gobernanza del Estado en tanto que la buena gobernanza se caracteriza por tener una estructura de instituciones que busquen integrar a la sociedad civil y a los empresarios dentro de una dinámica transparente, participativa y democrática, en la que se apliquen sanciones de manera equitativa. Sostiene que los países en vías de desarrollo, como Guatemala, son países que deben recurrir a tercerizar algunas actividades para lograr superar

la pobreza y lograr equidad en el acceso a servicios básicos para lograr una mejor cobertura de los derechos humanos.(Osborne & Gaebler, 1992).

Una de las mayores razones por las cuales es importante delimitar que esta participación institucional debe ser participativa y democrática es debido al peligro que existe en la criminalización de protestas, represión a las manifestaciones y movimientos sociales y en la delimitación de las prioridades de Estado, que pueden excluir a las comunidades lejanas a obtener recursos básicos.

6.1. Ausencia estructural del Estado como fuente de conflictividad.

Algunos diagnósticos académicos como el documento de Gestión e Inclusión Social en Proyectos Hidroeléctricos de la Dirección de Incidencia Pública de la Universidad Rafael Landívar sostienen que la ausencia de la presencia del Estado ha contribuido a los reclamos sin resolver que se han realizado por parte de algunas comunidades que entran en conflictividad. Se han generado tensiones que siguen pendientes de resolución por la vía del diálogo, lo que provoca que estas tensiones y provoquen escenarios ingobernables para el Estado central y local, y generen vulnerabilidad en los derechos humanos de los comunitarios. (Rosal et al., 2014)

En cuestión de acceso a los servicios públicos básicos para lograr una calidad de vida digna, el Estado de Guatemala tiene remanentes de conflictos que se han dado durante años lo que hace que los intentos de resolución de conflictos se vuelvan tensos e imposibilita llegar a consensos. Algunos de los indicadores económicos y de calidad de vida mundiales, reflejan la poca cobertura estatal para cumplir con los servicios básicos de las comunidades que se encuentran lejanas a las zonas urbanas del país.

Según el Código de Salud de Guatemala, debe promoverse la descentralización de las instancias de la salud, así como el mantenimiento de la infraestructura, planificación de la prevención y mecanismos de rehabilitación, están a cargo del Ministerio de Salud y Asistencia Pública del país. Sin embargo, esta descentralización ha enfrentado problemas de ejecución en relación con la asignación presupuestaria nacional. En este sentido, en lugares muy remotos del país existe el reclamo hacia el Estado en cuanto a la proximidad y al acceso a la

salud pronta y de calidad. (Congreso de la República de Guatemala, 1985, Artículo 94-96)

También se analiza la ausencia de las instituciones del Estado en cuanto a la educación de calidad. Aunque existe mayor cobertura de escuelas que de centros de salud y hospitales, en términos de infraestructura, es necesario hacer la salvedad que la infraestructura no es el único componente, si no que requiere de coordinación distrital para que los maestros puedan tener material necesario y dar clases conforme a los pensum autorizados por el Ministerio de Educación.

Según una entrevista conducida por ASIES al director del Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad San Carlos de Guatemala, La educación ha formado parte esencial de las promesas de campañas políticas de muchos candidatos presidenciables, diputados, alcaldes y gobernadores, pero luego de lograr una cantidad de votos, regresa el abandono y el incumplimiento a las promesas. A esto se le debe aunar las otras variables transversales que hacen que la educación sea un verdadero reto, que aparentemente tendría resolución únicamente en el largo plazo debido a la profundidad de sus causas. Estas variables son la pobreza, pobreza extrema, desnutrición crónica, violencia, salud precaria y enfermedades de transmisión materno-infantil.(Martínez, 2002)

Estos reclamos sociales hacia las instituciones del Estado son reflejados en las empresas que se hacen a los proyectos de energía porque surge por la idea de paternalismo empresarial, en el cual se ve a la empresa privada como una vía para conseguir las necesidades que no tiene cercanas, pero las empresas tienen un carácter lucrativo, que no les permite atender a todas las falencias de la regulación del Estado en lugares lejanos. (Rosal, et. al., 2014). También según la versión del INDE, existen las promesas de campaña y las promesas que se hace cuando empieza el proyecto en su etapa de construcción, en las que el Estado central se compromete con las comunidades aledañas a atender sus necesidades a cambio de su aceptación al proyecto que va a desarrollarse, y posteriormente estas no son cumplidas, por lo que genera incertidumbre y desconfianza a las promesas estatales. (Alegría, 2018).

Partiendo de la ausencia crónica del Estado, en diferentes servicios básicos como el de salud y educación, el concepto de regulación es incompleta cuando se aplica el rol de Estado en un grado más abstracto, ya que una de las funciones primarias de la regulación del Estado debería ser "promover el acceso a los servicios básicos por parte de todos los sectores sociales y áreas geográficas y proteger los intereses de los usuarios y responder a sus consultas y reclamos" (Oszlak, 2004, pp. 6). Lo que lleva a la conclusión que, aunque puede existir regulación, entendida como el acondicionamiento de marcos institucionales y jurídicos, en tanto a la aplicación de su función social, queda un vacío regulatorio que parece castigar a la población más vulnerable.

6.2. Conflictividad en torno a proyectos de generación energética.

Durante los años del 2008 en adelante, existió un auge de demandas sociales y reclamos al Estado que involucraban a la generación de energía en el país, específicamente en territorios en los que se encontraban proyectos hidroeléctricos en fases de construcción o de operación. Entre estos conflictos, se transmitían demandas por la renacionalización de la energía eléctrica, la dignificación de los territorios mayas y la inclusión de las comunidades en los proyectos de energía. (Rosal et al., 2014) Sin embargo, estos reclamos tienen un bagazo histórico que le acompañan y que no han sido resueltas. Este es el caso de la hidroeléctrica de Chixoy durante el tiempo del Conflicto Armado Interno.

Durante la entrevista con el INDE, se sostuvo que dentro del posicionamiento de ideas generales que se tiene en cuanto a Chixoy, se le acuña al INDE la responsabilidad de la masacre del Río Negro y los despojos por culpa de las construcciones de la hidroeléctrica. Sin embargo, es preciso señalar algunas anotaciones y aclaraciones sobre este caso en particular debido a la magnitud de su impacto en el imaginario social. (Alegría, 2018)

También se plantean dos casos de conflictividad más reciente que permiten analizar el rol del Estado como regulador del sector; caso de Hidro Santa Cruz, proyecto que estaba siendo realizado por Ecoener Hidralia, y el caso de Oxec I, II y III en el río Cahabón, proyecto realizado por Energy Resources Capital Corp.

6.2.1. El fantasma del conflicto social: la hidroeléctrica de Chixoy.

El caso de Chixoy ha sido un hito dentro de la generación de energía ya que, aunque es la hidroeléctrica más grande y que genera la mayor cantidad de MW que posteriormente benefician al consumidor a través de la licitación a la tarifa social. Sin embargo, se tiene pendiente la resolución de este conflicto y el resarcimiento que se pactó en el Plan de Resarcimiento en el 2010, el cual se dio por condicionamientos internacionales por parte del Banco Interamericano de Desarrollo y por el Banco Mundial, que impedían que el país adquiriera nuevos préstamos hasta que la deuda con las víctimas del desalojo de Río Negro fuera pactada o negociada con ellas.

En términos contextuales, la construcción de esta hidroeléctrica comenzó en los años 1960 y empezó su funcionamiento en 1978, justo cuando se desarrollaban las masacres del Conflicto Interno. Según el informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, se hicieron operaciones para eliminar a los opositores del régimen y a quienes se negaban a abandonar sus propiedades se les obligaba a desalojarlas debido al proyecto de la construcción de la represa. Una de las razones que contiene el reporte del CEH, por las que se negaban a despojar el territorio, era porque serían trasladados a un lugar en donde la tierra no era fértil, además que en este territorio se encontraban centros de ceremonias religiosas de la cosmovisión maya. (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999)

En 1982, alrededor de 74 personas de la comunidad del Río Negro fueron asesinadas en el lugar y posteriormente, el 13 de marzo de 1982 se suscitó la matanza de niños y mujeres de la aldea y se violentaron los derechos humanos de las personas que se encontraban en el lugar al momento que las patrullas del ejército llegaron a buscarlos para despojarlos. Además de matanzas, también secuestraron a personas y violaron a algunas mujeres jóvenes. Posteriormente fueron encontradas las fosas en las que abandonaron los cuerpos y la información forense confirma los datos recopilados previamente sobre los hechos de la matanza. (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999, pp. 361)

Este capítulo de la historia del país sigue entre tela de juicio por diversas razones, mayormente ideológicas, lo cual es un gran obstáculo para lograr el resarcimiento y la justicia verdadera. Los hechos históricos de esta parte de la historia y la violación de los derechos humanos que sucedieron en Río Negro son constantemente relacionados a la generación de energía a través de hidroeléctricas y crean la percepción de violencia en relación con los proyectos de generación de energía. Esto entre otras razones que posteriormente se analizarán.

Cabe resaltar que los mecanismos institucionales para mediar y solucionar conflictos no lograron dar resultados, por lo que este caso, así como los que se analiza a continuación, son tratados dentro del marco legal y normativo que el Estado de Guatemala tiene actualmente. Se presenta una breve descripción y algunas características diferenciadoras.

6.2.2. Hidro Santa Cruz: El proyecto retirado por la resistencia.

Este proyecto de generación hidroeléctrica fue presentado a las autoridades del MEM previo al 2008, en donde empezaron los roces con los vecinos comunitarios. Dentro del Convenio de la OIT 169 en el Artículo No. 6²⁵ se establece que los procesos de generación de desarrollo, tanto las hidroeléctricas como las mineras, debería presentar informes a las autoridades correspondientes sobre un proceso de consulta para evidenciar la comunicación y aprobación del proyecto hidroeléctrico, puesto a que este proyecto estaría desarrollándose en territorio indígena.²⁶ Sin embargo, existió conflictividad desde el inicio del proyecto. Este proyecto está dividido en dos fases y cada fase no tenía previsto superar los 5MW de generación, por lo

²⁵ Artículo 6, Convenio 169 OIT: "1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

²⁶ El proyecto de Hidro Santa Cruz se encontraba ubicado en el río Canbalam, en el municipio de Santa Cruz Barrillas, Huehuetenango.

que el estudio de impacto socioambiental no es un requisito para la autorización, aunque si se debe incluir un proceso de consulta por parte de la empresa. (Ministerio de Energía y Minas, 2002)

Desde el 2008 inician los problemas y el rechazo social para la hidroeléctrica debido a que ésta no cumplía con los procesos de consulta hacia los pobladores. El problema se generó cuando el MEM autorizó a la empresa la construcción del proyecto sin verificar los procesos de consulta a los habitantes. En este sentido, la regulación del MEM hacia las empresas no funcionó del todo ya que la falta de mecanismos de verificación de los procedimientos que deben aplicarse para todos los actores del sector, no fueron ejecutados, lo que posteriormente llevó al descontento de las comunidades. Este problema escaló de manera rápida y violenta ya que para el 2009 había ocho denuncias por parte de la empresa hacia líderes comunitarios en los que se alegaba allanamiento, incendio agravado y terrorismo por parte de ellos. Las comunidades reaccionaron a esta acción legal a través de bloqueos. La situación llegó a su cúspide en el 2012 cuando hubo una turba en la propiedad de la hidroeléctrica en la que una persona resultó fallecida, por lo que el Estado optó por una regulación a través de declarar un estado de sitio en el lugar y se restringieron ciertas garantías constitucionales de las personas que habitan en Santa Cruz Barillas.

Este conflicto se agudizó de tal manera, que la comunidad se opuso firmemente a la instalación de esta hidroeléctrica por alrededor de ocho años, imposibilitando el funcionamiento de la central hidroeléctrica. En el 2016 la empresa emitió un comunicado en donde se explica que debido a la conflictividad que se ha dado en Santa Cruz Barillas, se retira la propuesta de generar energía en esta localidad y este proyecto empieza su fase de extermio. (Juárez, 2016)

En este caso emblemático se visibiliza la necesidad del proceso de sociabilización del proyecto que se pretende instalar. Se sostiene que este tipo de conflictividad puede ser contrarrestada a través de un proceso adecuado de información sobre el proyecto, beneficios que este traerá, inclusión social hacia la toma de decisiones y sobre todo, el respeto a las decisiones democráticas de los pobladores; principios

democráticos y la participación ciudadana como proceso para legitimar una decisión de desarrollo en los territorios considerados como indígenas. (Pacheco, Suazo, García, & Morales, 2012)

6.2.3. Las disputas legales de Oxec: Regulación en las consultas.

Las hidroeléctricas Oxec I y II están localizadas en el río Cahabón, Alta Verapaz y La conflictividad que se genera en torno a este proyecto recae en dos situaciones específicas, la primera es sobre el proceso de consulta y la segunda, la falta de cumplimiento del impacto ambiental. La Hidro Santa Cruz enfrentó el descontento de los vecinos de la comunidad, lo cual llevó a que este proyecto no haya podido desarrollarse y poder operar en la localidad especificada. Sin embargo, existen casos como el de las hidroeléctricas hermanas Oxec I y II, las cuales presentan características similares, sin embargo el contexto en el que se suscitan los eventos ha sido particular.

Oxec I y II comenzó su construcción en noviembre del 2015 y para diciembre del mismo año se presentó un amparo en la Corte de Constitucionalidad para pedir el cese de operaciones y construcción de la represa debido a que no se había dado un proceso de consulta en los pueblos del área de influencia. La resolución de la Corte de Constitucionalidad hizo que se suspendieran las actividades de estas represas durante el 2017 hasta que se llenaran los requisitos de la consulta, debidamente entendida como un proceso de negociación entre la empresa de la hidroeléctrica y las comunidades cercanas.

Posteriormente, el Ministerio de Energía y Minas presentó a la Corte de Constitucionalidad el informe sobre la consulta realizada, la cual nuevamente cuestionada por Colectivo Madreselva, porque ellos sostienen que no fueron notificados sobre este proceso de consulta y, siendo ellos quienes han estado asesorando a las comunidades cercanas, no pudieron acompañar y verificar el proceso que el Estado a través del MEM realizó. Esto llevó a que se creara la idea que el mismo MEM no tenía una regulación a seguir sobre los pasos de una consulta

informada y socialmente aceptada por las comunidades de ambas áreas de influencia²⁷, como lo son la directa y la indirecta.

Partiendo de estas observaciones, se pueden entender algunas fallas de parte del Estado en tanto a que no se conoce un proceso óptimo de consulta hacia los pueblos indígenas cuando se pretende el uso de su territorio. Este compromiso por parte del Estado está ratificado en la firma del Convenio 169. Aunque algunos sostengan que no es vinculante al sector, se considera necesario realizar un proceso de información, sociabilización, inclusión y consulta para lograr un proyecto de inversión en el desarrollo. El desarrollo debe ser sostenible para que represente desarrollo integral para todos los actores, si no se puede establecer un proyecto que provee desarrollo y creación de riqueza exclusivo para el sector económico, lo cual es una falla en la representación de los intereses sociales por parte del Estado local y central.

6.3. Causas latentes de la conflictividad social en torno a proyectos de generación energética.

La conflictividad social en país alrededor de los proyectos hidroeléctricos ha ido escalando a medida que no se resuelven las situaciones y hechos que han creado tensión entre los actores del sector. La masacre del Río Negro ha sido un capítulo sangriento que se relaciona con las hidroeléctricas, y en gran medida se debe a la falta de acompañamiento y resolución de ese conflicto. La regulación del Estado no ha logrado establecer resoluciones y condiciones propias que permitan establecer un espacio de diálogo y resarcimiento, lo cual solo crea desconfianza hacia este.

Según la Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH), durante los años 2015 y 2016 se registraron 611 casos que afectan a la conflictividad social. Estos casos han sido abordados por la Procuraduría de los Derechos Humanos y en el Informe Anual Circunstanciado del

²⁷ En la medición de impactos, se puede determinar el área de influencia y zonas de impacto, lo que quiere decir que hay áreas en las que el proyecto hidroeléctrico impactará de manera directa (como a los vecinos y muchas veces se establece un radio desde la hidroeléctrica) y también debe establecerse la influencia de este proyecto; puede analizarse cuenca abajo o a los beneficiarios totales de ese caudal y de los ríos derivados. (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, 2004)

2016, se sostiene que “la conflictividad social en el país deriva de la conculcación de los derechos humanos y de la criminalización de la lucha social, de la cual han sido víctimas también las personas indígenas, especialmente en su defensa del territorio y de la naturaleza”. (De León, 2016, pp.113)

Además, se ha identificado 57 focos específicos que se relacionan a la conflictividad social en el país. Entre estos, los focos de la conflictividad en torno a las hidroeléctricas son los que se han investigado y englobado para su descripción. Cabe mencionar que no se encontró detalles específicos de conflictividad en otros tipos de generación, sino que la conflictividad social está atada a los proyectos hidroeléctricos.²⁸ Según este documento, los focos de conflictividad son:

a. El uso del agua y de los recursos naturales.

En este sentido se menciona que la causa gira en torno al uso de agua en sí. Las comunidades cercanas tienen limitaciones en el uso del agua cuando existen proyectos hidroeléctricos. El cultivo y la ganadería se ven afectadas directamente cuando se desvían los ríos.

También se sostiene que la cosmovisión maya de las comunidades aledañas son impactos que no son considerados, ya que se cree que el agua es un recurso sagrado de vida. La cosmovisión no tiene un costo por lo que es difícil de transmitir y de comprender para quienes buscan un principio económico en el rechazo al uso de los recursos naturales.

Nuevamente se entra en la discusión teórica-jurídica sobre la propiedad de los ríos, cuencas, flujos hídricos, etc. ya que no se ha resuelto una forma de establecer quién debería controlar el recurso de agua.

²⁸ La conflictividad en hidroeléctricas genera cuestionamientos por parte de algunos empresarios e instituciones del Estado debido a que la generación por hidroeléctricas es generación limpia con poco impacto ambiental, sin embargo es la generación que más oposición presenta. Se considera que la masacre de Río Negro es de las causas que hacen que estos proyectos no tengan aceptación de las comunidades.

b. El precio de la energía eléctrica al consumidor final.

Dentro del capítulo del eje económico se aborda el precio al consumidor final como un punto de conflictividad ya que los precios de la energía en la factura final son muy altos para algunos puntos demográficos en donde los ingresos son precarios.

Miguel Ángel Balcárcel, quien fue encargado del Sistema Nacional de Diálogo de la Presidencia, en una entrevista a Prensa Libre, sostiene que hay conflictividad en este sentido debido a que hay una relación de costo-satisfacción que no es atendida debidamente. Los precios de la energía en la factura final incluyen el cobro por las tasas municipales y el alumbrado público, lo que en muchos lugares es más caro que el consumo de la energía. Añadido al precio alto, la calidad del servicio de energía eléctrica no es estable ni satisfactoria. (Balcárcel en Castillo, 2014)

Estos precios finales son afectados negativamente por el cobro de las tasas municipales, los cuales son tasas arbitrarias y que pueden ser modificadas discrecionalmente por parte de las municipalidades. En cuestión de regulación del Estado, existe una falla de comunicación y subsidiariedad porque las municipalidades no pueden establecer un costo apropiado para cubrir los costos de alumbrado público correlativo al ingreso de los pobladores del municipio.

c. Adaptación del Convenio 169 al contexto guatemalteco y la falta de consultas a las comunidades en las zonas de influencia.

Este convenio internacional fue ratificado en 1997 y en este se establece que es necesario mantener un proceso de consulta cuando se pretende utilizar territorios indígenas para cualquier proyecto de desarrollo. Aunque el Estado haya ratificado y aceptado estas premisas de consulta, es hasta el 2017 que empiezan a crearse procesos y pasos a seguir para establecer que esta consulta se pueda dar de manera inclusiva.

Sin embargo, los puntos más álgidos de la conflictividad se han visto entre el 2008-2015 intermitentemente, por lo que la falta de regulación del Estado ha generado conflictividad social. Al tratar de entender qué representa la

conflictividad y el proceso de consulta en cantidades monetarias, se considera que este costo sería menor que el costo de parar operaciones en una hidroeléctrica ya autorizada debido a la información e inclusión precaria que se dio al inicio del proyecto.

La dificultad más importante que se detectó es considerar que la consulta se limita a inquirir entre un sí o un no a los habitantes de las vecindades de los proyectos que se encuentran mapeados en las áreas de influencias. Esta visión limita que se pueda llevar a cabo una relación sin conflictos, ya que para que se tome una decisión sobre el uso de los bienes y del agua, debe crearse una campaña de información oficial, libre de tendencias y juicios de valor, el cual pueda permitir una libre elección. Este es el reto más importante del Estado en cuanto a las consultas hacia los pueblos indígenas.

Otra de las fallas en la regulación es el estudio de impacto ambiental, el cual es presentado como un requisito de las empresas interesadas en obtener una licencia o una autorización por parte del MEM y del MARN. Estas instituciones tienen la capacidad técnica para poder establecer las áreas de influencia y zonas de impacto, por lo que se considera que es el Estado quien deberían realizar la consulta para determinar la viabilidad del proyecto.

Algunas de las percepciones de los entrevistados y algunas de las opiniones recopiladas de columnistas de opinión sostienen que es necesario que este proceso de consulta sea realizado por el mismo Estado en vez de ser un requerimiento para obtener la licencia. Se considera que es un fallo en la regulación estatal, porque el rol del Estado es precisamente velar y proteger los intereses sociales antes que los intereses de las empresas para asegurarse que se estén cumpliendo los derechos humanos en las actividades de desarrollo. (Alegría, 2018; Rosal, 2018; Rosal et al., 2014)

d. Políticas sociales – Acceso a la salud y a la educación.

Previamente se ha abordado el abandono del Estado en cuanto a la salud y a la educación mayormente en el área rural. El Estado de Guatemala ha tenido reclamos históricos por el acceso a servicios básicos que condenan o

brindan oportunidades a los habitantes de las comunidades en el interior del país.

Esto incrementa la conflictividad social alrededor de los nuevos proyectos hidroeléctricos ya no existe la oportunidad de un acercamiento con el Estado en otras condiciones. Los pobladores de muchos lugares lejanos no tienen la posibilidad de acudir a las instancias estatales ya que están muy lejanas y esta movilidad implica un costo que muchas veces no puede ser pagado por estas personas.

Se considera un foco de conflictividad la condición precaria de la educación y de la salud; factores vitales para el desarrollo de las comunidades. Algunas empresas han construido infraestructura necesaria para mitigar estas carencias a través de la construcción de centros de salud y de escuelas, sin embargo, se crea el problema de la sostenibilidad porque se debe coordinar con el MINEDUC y MSPAS para darle seguimiento a las obras de infraestructura. Si estos ministerios no tienen recursos, la infraestructura se puede quedar abandonada. (Rosal et al., 2014)

Oszlak sostiene que estas son parte de las regulaciones del Estado para garantizar los intereses sociales de las comunidades, por lo que se considera que es necesario que el Estado atienda a las demandas estructurales para lograr mitigar los conflictos.

También se aborda la coyuntura como una variable de análisis porque existen incumplimientos momentáneos que generan una conflictividad transferida. Esto ha sucedido en algunas ocasiones, sobre todo cuando existen conflictos y manifestaciones con el sindicato de maestros o con los salubristas que reclaman el cumplimiento de pactos colectivos.

- e. Invisibilidad de las instituciones del Estado como representantes del interés social.

Dentro de la investigación realizada, se encontró que las instituciones no son vistas como un actor que represente los intereses sociales; la crisis de representación está extendida a las instituciones centrales (MEM, MARN, INDE, CNEE), y a las instituciones locales como a las alcaldías y las

gobernaciones. Las instituciones que tiene mejor percepción para conducir las demandas sociales son los COCODES, aunque en estos también sean cuestionados en algunos municipios. Las alcaldías y las gobernaciones son instituciones en las cuales no se ha encontrado la representación municipal. La deslegitimación de las instituciones públicas es importante a considerar cuando se trata de generar gobernabilidad democrática en un contexto histórico de constante cuestionamiento al Estado, por lo que la resolución de conflictos presenta más retos y el diálogo se cierra al desconocer la representatividad de los líderes locales. (Pacheco et al., 2012)

En el estudio de la Dirección de Incidencia Pública se logra entender que la percepción de los actores entre ellos mismos dificulta el consenso. Por lo que se sugiere que la actuación del Estado, en su intento de regular el sector, genera un Estado represor y hostil que no permite la confianza de los otros sectores, por lo que la representación de los intereses sociales no puede completarse. (Rosal et al., 2014)

Vale la pena mencionar que el actuar de la CNEE, en cuanto a los reclamos sobre las facturaciones onerosas y denuncias por robo de energía, no es visible en su acompañamiento a la resolución porque a veces estos reclamos son únicamente transmitidos a las distribuidoras por su resolución y no hay seguimiento a estas.

Además de las instituciones del sector, el sector de justicia y seguridad son otras instituciones que no han logrado tener completa cobertura en el país. En algunos de los departamentos y municipios del país no tienen cobertura policial por lo que la regulación normativa, de la aplicación y defensa de la ley no puede ser ejecutada si no tiene defensores de ésta. Según Prensa Libre y el Ministerio de Gobernación, para el 2014 se llevaba a una suma de 34 municipios sin presencia policial; municipios localizados en San Marcos, Totonicapán, Huehuetenango y Alta Verapaz, lo que se correlaciona con el mapa de conflictividad del país.

f. Criminalización a la defensa de intereses sociales.

El antiguo Procurador de los Derechos Humanos, Jorge De León Duque sostiene en su informe Anual Circunstanciado que “Los Pueblos Indígenas continúan siendo despojados de sus tierras y territorios por las empresas nacionales y transnacionales que instalan megaproyectos (minería, hidroeléctricas y monocultivos a gran escala), sin que el Estado tome acciones para frenar los abusos de poder y la criminalización contra quienes defienden sus tierras y territorios.” (De León Duque, 2016, pp.74).

Sin duda la criminalización a los líderes indígenas y líderes de asociaciones mayas y/o campesinas ha contribuido en gran porcentaje a que los conflictos escalen a una manera violenta. En varios casos emblemáticos de conflictividad, se han capturado a líderes que conducían una protesta o manifestación en contra de los proyectos hidroeléctricos. Tal es el caso de la Hidro Santa Cruz, en la cual se dio la captura de alrededor de 17 líderes comunitarios que luego de meses de juicio y encarcelamiento, se declararon inocentes; algunos casos debido a la carencia de pruebas vinculatorias y otras por la resolución de la corte.

También en el Informe Anual Circunstanciado 2015 se aborda la conflictividad y la criminalización. “Los derechos más amenazados para los Pueblos Indígenas guatemaltecos están relacionados con la libertad, la seguridad, la justicia, el desarrollo y la paz. El PDH recordó también que la conflictividad social en el país deriva de la conculcación de los derechos humanos y de la criminalización de la lucha social, de la cual han sido víctimas también las personas indígenas, especialmente en su defensa del territorio y de la naturaleza.” (De León Duque, 2015)

g. Desinformación en múltiples vías.

Por último, existe conflictividad que es generada por la falta de información certera. Esta variable se da de manera transversal a medida en que haya poca información oficial sobre los proyectos a desarrollar, los beneficios colectivos y lo que se pretende hacer en el territorio. Este problema genera

que la información no oficial y poco certera, cumpla con el objetivo de informar a los vecinos de los proyectos de manera errónea.

Los medios de comunicación tradicionales pueden transmitir parcialmente la información oficial, sin embargo se cuenta con el reto de hacer que estos medios de comunicación lleguen a esos lugares de manera gratuita.

Es necesario que el Estado asuma la función del proceso de consulta y de informar a las comunidades sobre el proyecto que se pretende realizar. De esta manera se podría prevenir conflictos sociales que son causados por personas ajenas a la comunidad que tienen la finalidad de desinformar.

En el Informe de PDH se hace alusión a la función del MARN para informar a la población. “En su informe anual 2014, el PDH recomendó al MARN informar a la población acerca de las conductas que constituyen infracciones y delitos contra el ambiente, para ir concientizándola sobre la necesidad y obligación de proteger el ambiente e ir generando una cultura de denuncia relacionada con estos temas; asimismo, porque mucha de la conflictividad social que la PDH atiende está relacionada con el impulso de proyectos que pueden afectar los recursos naturales y la falta de información sobre el posible daño a la población. (...) el PDH identificó que el MARN no ha definido una estrategia integral para informar y promover la denuncia” (De León Duque, 2015)

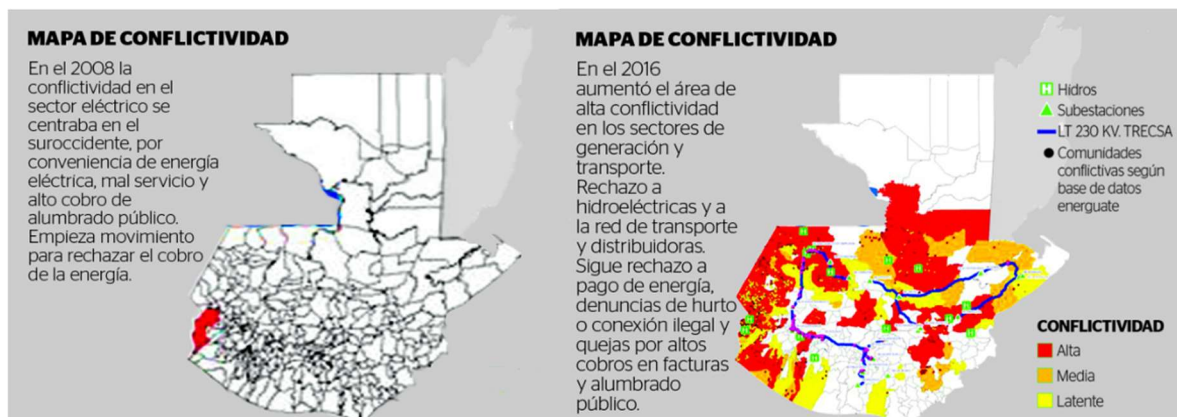
PDH también señala que la conflictividad es causada en mayor parte por la violación de los Derechos Humanos que se puedan cometer en cuanto a criminalizar la libertad de participación social. Se sostiene que estos conflictos llegan a escalar ante la falta de respuesta del Estado en proveer la información transparente a los pobladores, cuando esta es requerida, y en especial, cuando las instituciones dan autorizaciones a empresas para utilizar recursos aledaños a sus territorios y que potencialmente puedan afectar su cotidianidad y sus garantías constitucionales. En este sentido, la regulación del Estado es cuestionada debido a que el Estado debe tener principios democráticos y de transparencia. Es necesario que el Estado

facilite el acceso a la información como parte de su rol de regulación en el sector eléctrico. (De León Duque, 2015).

6.4. Mapa de conflictividad e instrumentos de mediación

Aunque la conflictividad pareciera estar atada a los procesos de generación de energía eléctrica, esta conflictividad empieza a desatarse en el 2008. Según Rosa María Bolaños, esta conflictividad se originó en el área de San Marcos y ha ido creciendo y expandiéndose a lo largo del occidente del país. En el Mapa No. 3 se muestra el crecimiento de la conflictividad en el territorio de Guatemala.

Mapa No. 3. El crecimiento de la conflictividad por ubicación/departamento



Fuente: Bolaños, 2016b

En este mapa se puede observar que la conflictividad en el sector energético estaba limitado a los proyectos que estaban ubicados en al este de San Marcos, bordeando el oeste de Quetzaltenango. En esta área estaban ubicadas al 2008, las hidroeléctricas Santa María, que es propiedad del INDE; Hidro Canadá que entró en operación en el 2003 y la Hidroeléctrica el Recreo que entró en funcionamiento en el 2007. Sin embargo, la hidroeléctrica que pareciera tener mayor conflictividad en el 2008 es la Hidroeléctrica el Porvenir del INDE.

Se puede revisar que en los municipios cuya cobertura no alcanzaba el 50%, en el 2008 no se registraban hechos de conflictividad en estos lugares. Sin embargo, entre el 2008 hacia el 2016 se registraron más de mil trescientos setenta casos de conflictividad en el país. Se puede observar gráficamente en el mapa del 2016 cómo el conflicto se ha ido propagando mayoritariamente en territorios de occidente, como

San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán; a lo largo de la Franja Transversal del Norte en los departamentos de Alta y Baja Verapaz, Quiché, el sur de Petén, y el territorio de la mancomunidad Copán-Chorti: Chiquimula y el sureste de Zacapa.

En el mapa del 2016 se señala las nuevas líneas de transmisión que están en construcción desde el 2008 y que están a cargo de TRECOSA. Sin embargo, algunos puntos geográficos en donde están localizados los eventos de conflictividad no están relacionados directamente con la construcción de esta infraestructura, aunque existen algunas partes en las que si existe una real oposición a la construcción de las líneas de transmisión y esto puede ser causado por las negociaciones de las servidumbres de paso necesarias.

El caso de Petén es interesante de analizar en aislado, ya que esta conflictividad que está graficada en el sur del departamento, específicamente en el área de Sayaxché, Poptún y San Luís. Para el 2016, estaba en trámite y pendiente de autorización la central hidroeléctrica El Raudal, que se encuentra ubicada en el Sayaxché sobre el Río Santa Amelia y tendría la capacidad instalada de 12MW de generación. Dentro del territorio de Petén, este proyecto estaría atravesando los tres municipios que están representados con alta conflictividad en el mapa. En el Diagnóstico Territorial de Petén, realizado por la SEGEPLAN en el 2013, se establece que “Fundamentalmente el Estado necesita regular el acceso al agua para la vida (consumo humano, alimentos, salud y ecosistemas) y el desarrollo (riego, industria, energía y otros), normando el uso que se haga de ella, con el objeto de mejorar su distribución, la eficiencia en la utilización y la gestión de los riesgos hídricos, así como para reducir la conflictividad provocada por el uso y la contaminación de las aguas.” (Caal, 2013).

6.4.1. Conflictividad y Pobreza: Alta Verapaz como foco de conflictividad y gran incidencia en la pobreza extrema.

Por su parte al analizar la dinámica que permea los departamentos en donde se desarrolla el proyecto de la Franja Transversal del Norte, Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz e Izabal, se puede analizar que todos los departamentos de la FTN muestran media y alta conflictividad. En el Anexo No. 1 se muestran el mapa de las

hidroeléctricas que están en el país, en las tres fases (operación, trámite y construcción). En este documento se pueden visualizar las represas hidroeléctricas que están localizadas en estos departamentos.

Alta Verapaz cuenta con la mayor concentración de proyectos hidroeléctricos debido a las cuencas y a los ríos derivados de las cuencas que fluyen en el departamento. La conflictividad de este departamento es de los más altos en el país. En el cuadro No. 4 se presentan el listado de las hidroeléctricas mapeadas del departamento. En estas se incluyen las fases de las hidroeléctricas y la capacidad instalada (expresada en MW) por central generadora.

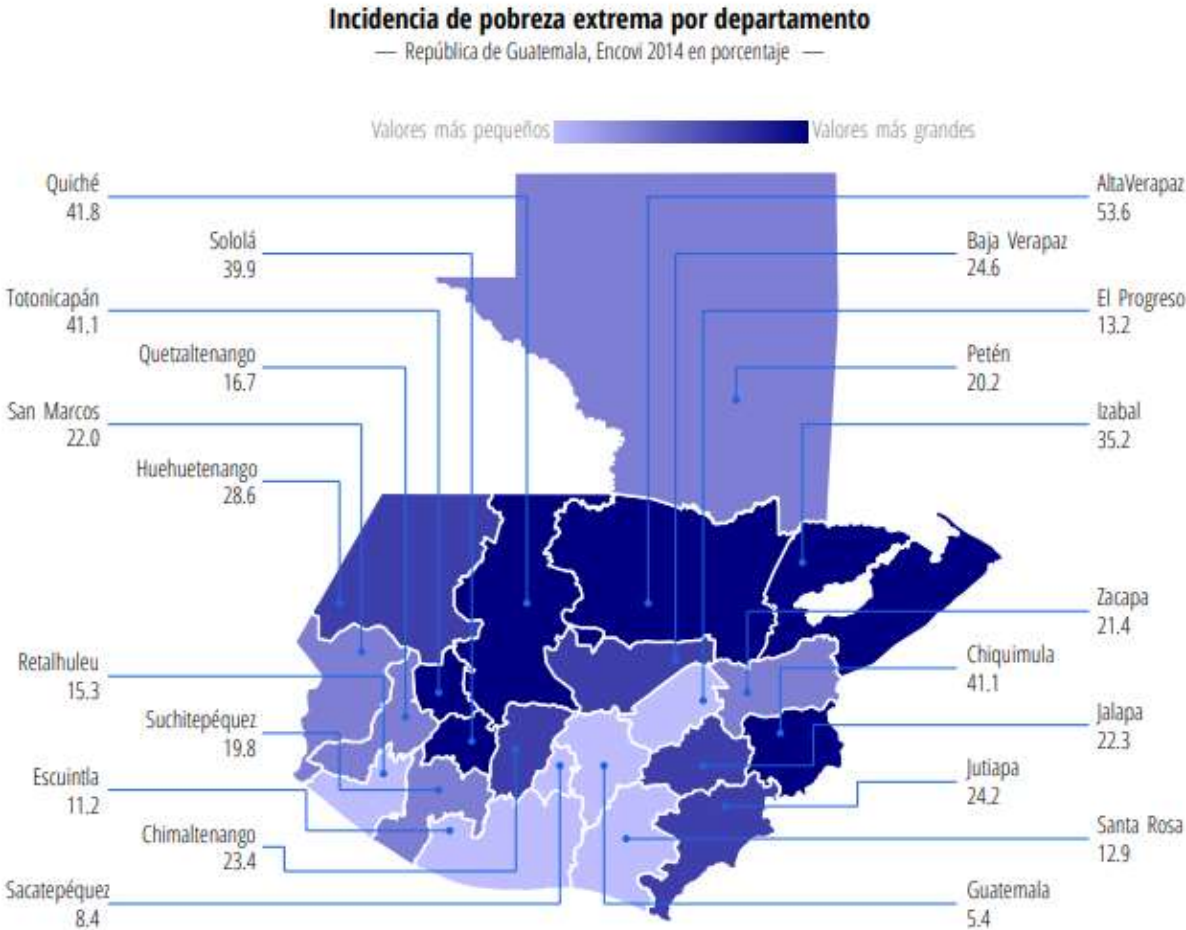
Cuadro No. 4. Listado de proyectos mapeados en el departamento de Alta Verapaz

	<i>Nombre del Proyecto</i>	<i>Estado</i>	<i>MW de Generación</i>
1	Chixoy	Operación	300
2	Renace II	Construcción	195
3	Renace I	Operación	68.1
4	Renace III	Trámite	67
5	Oxec II	Trámite	45
6	Renace IV	Trámite	29
7	El Volcán	Construcción	26
8	Oxec I	Construcción	25.5
9	Santa Teresa	Operación	24
10	Santa Rita	Construcción	19.5
11	San Cristóbal	Construcción	19
12	Esmeralda	Trámite	18.2
13	Secacao	Operación	16.5
14	Cholomá	Operación	10
15	Raaxha	Construcción	10
16	Entre Ríos	Construcción	8.3
17	Pacayas	Construcción	5
18	La Perla	Construcción	4.7
19	Candelaria	Construcción	4.5
20	Samuc	Construcción	1.28
21	San Joaquín II	Construcción	0.8
22	Catarata Las Rocas	Construcción	0.75

Fuentes: Baires, 2015; Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2017c

Para finalizar el análisis, se plantea la cuestión de la cobertura como una de las razones más visibles para la conflictividad en el departamento, debido a que la cobertura del departamento no supera el 38%. Además, Alta Verapaz es uno de los departamentos más pobres del país, en donde no un plan de desarrollo establecido, como en el caso de Petén.²⁹

Mapa No. 4. Incidencia en la Pobreza del país como un causante de conflictividad.



Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida - Narciso, 2016

²⁹ El cuales está contemplado en el Artículo 15 Transitorio, sobre la integración económico del Petén.

Del mapa se puede establecer que la incidencia de la pobreza en el departamento de Alta Verapaz al 2014 era de 53.6; el indicador del porcentaje de pobreza del departamento era del 81.3%; en cuanto a la reducción de la pobreza, el indicador muestra 4.3 puntos porcentuales para el Departamento de Alta Verapaz. Comparativamente, se puede establecer que la pobreza es estructural en este departamento, al igual que en otros departamentos que tienen indicadores de alta y mediana conflictividad, como Totonicapán y Chiquimula.

Al contrastar la información sobre la cobertura de la energía eléctrica, con la información del potencial de generación instalado y en construcción, aunado con el porcentaje de la pobreza extrema y su incidencia, se puede entender que el foco de la conflictividad en este departamento, así como en otros, por ejemplo Totonicapán y Huehuetenango, es generado por la falta de recursos para atacar la pobreza. Por ello se considera que la regulación del Estado en este caso no sólo es aplicada al sector energético sino que es un problema transversal que impacta en la calidad de vida de los guatemaltecos.

VII. Conclusiones

Para resolver las preguntas iniciales de investigación se plantearon objetivos específicos, los cuales fueron desarrollados a lo largo del proyecto. En este desarrollo se pudieron encontrar conclusiones que respondía a los objetivos y otras conclusiones con respecto a la metodología de Oszlak, aplicando ésta al caso del sector energético de Guatemala durante el periodo de análisis 1996-2016.

Basado en la premisa de secuencia óptima para las privatizaciones que Oszlack introduce en la metodología de la Nueva Gestión Pública (Oszlak, 2004), se puede concluir que el caso de Guatemala, si existe correlación al modelo óptimo de regulación estatal, sin embargo este es una conclusión en base al análisis cronológico de los eventos que conllevaron a la privatización de la energía del país. Esta cronología plantearía que el caso de regulación de la privatización en el sector energético y la apertura hacia nuevos actores es un caso exitoso cuando se aplica el proceso estandarizado. Sin embargo, en cada uno de los ejes de análisis se encontraron cambios y conclusiones importantes que hacen que la fórmula metodológica presente todavía retos por resolver.

En principio, los cambios más relevantes entre el marco institucional de 1996 con el del 2016 son cualitativa y cuantitativamente observables. El único marco institucional creado antes del 1996 estaba basado en una dinámica simple entre el INDE como empresa estatal y, el MEM y MINECO como entes de coordinación de la actividad del sector. Posteriormente, el cambio en el aparato estatal se dio con base en la Ley General de Electricidad. Esta ley creó las normativas necesarias y en sus artículos, se acordó que el INDE sufriría los mayores cambios estructurales, ya que debía transferir sus funciones para obedecer a las normativas recientemente creadas. El 100% de la distribución, el 65% de la generación de energía y el 10% de la transmisión de la energía fueron transferidos a empresas distintas privadas al inicio. Este es uno de los cambios sustanciales que el Estado de Guatemala tuvo posterior al inicio del proceso de privatización en el marco institucional, ya que uno de los tres actores del sector, sufrió una reorganización completa.

Dentro de la diversificación de actores en el sector, el siguiente cambio de estructura del Estado fue la creación de un marco institucional que responde a la secuencia de las privatizaciones que Oszlack plantea en su metodología. La SEGEPLAN, que ya funcionaba como un ente coordinador de las políticas públicas y posteriormente se crea una institución técnica reguladora del sector, la CNEE; un ente administrador del mercado que se auto regula, el AMM; y se le delegó a las empresas privadas una capacidad de generar energía que anteriormente estaba restringida al INDE.

Sin embargo, se encontró carencias de coordinación interinstitucional que llevan a relaciones de tensión dentro del aparato estatal, además que está falta de coordinación genera dispersión para las empresas (en tanto al proceso de información sobre el sector) como para los usuarios (debido a la falta de acompañamiento y aceptación de demandas sociales). Esta falta de coordinación interinstitucional conlleva a que algunos procesos no sean los óptimos y que tiendan a ser delegados a otros entes, como a las empresas generadoras o distribuidoras. También tiene impactos negativos en cuanto al consumo, porque hacen que la información se encuentre incompleta y el consumidor no tenga información transparente y accesible; esto se puede observar en cuanto a la composición de las tarifas y del mecanismo de denuncias o reclamos.

Así mismo, se detectó invisibilidad del rol de regulación por parte de los actores locales para acompañar los proyectos en todas sus fases (prefactibilidad, estudio, construcción y operación), lo cual puede ser detectado como una falencia de regulación y de comunicación entre Estado central - local. En este caso, se resaltan los vacíos de acompañamiento a los inversionistas y a los usuarios, lo que denota una falta de cumplimiento en las funciones de las alcaldías y de los concejos municipales para velar por el interés social de los pobladores (Oszlack, 2004)

Por su parte, el mecanismo institucional para presentar los reclamos y las denuncias recae en la CNEE, según la Ley General de Electricidad. Se analizó esta falencia en la función de la CNEE debido a que esta es una institución centralizada sin representación territorial cercana a la población. Los servicios de energía llegan al 92% de los guatemaltecos, pero no existe un mecanismo claro ni próximo en el

canal de denuncias o reclamos hacía el Estado, causando que las éstas denuncias no lleguen directamente al gobierno central y sean dirigidas de manera dispersa a diferentes instituciones locales, como a las alcaldías, COCODES o CODEDES. Cabe resaltar que se considera necesaria la presencia de representantes de la CNEE de la manera próxima, para llevar a cabo su función específica de ‘velar por los intereses de los guatemaltecos ante el servicio de energía’, tal y como se le delega por parte de la LGE.

En la dinámica del Estado central – local, se halló un problema en la discrecionalidad de comportamiento de las autoridades municipales. En esta dualidad, existe un problema de eficiencia en la delegación de funciones transmitidas al Estado municipal. Esto se debe a que los gobiernos municipales no han logrado asumir su representación del gobierno central, por lo que no se detectó el mecanismo de regulación hacia las funciones delegadas al gobierno local. La auto regulación y delimitación de funciones del Estado también son indicadores de la deficiencia en la capacidad institucional. En este caso, se hace una apelación al principio de subsidiariedad en el cual el agente económico más pequeño, no puede asumir la responsabilidad o tomar la decisión más eficiente, por lo que esta responsabilidad pasa al siguiente actor responsable, es decir a las empresas.

A causa de esto, se genera tensión y fricción entre los dos actores ajenos al Estado y afecta la relación *prestación- consumo*. Las empresas no pueden sustituir al Estado para cumplir con una demanda no atendida de parte de éste. Cuando la empresa no responde por las carencias estructurales a causa de la ausencia del Estado en lugares lejanos, se genera conflictividad social y los puntos de tensión escalan de manera rápida. Entonces, el Estado debe actuar como un apagafuegos al tratar de resolver estos conflictos, que en principio se ocasionaron por la misma ausencia estructural del Estado.

Sobre el marco normativo analizado, se concluye que se ha creado un marco normativo estable, ya que la Ley General de Electricidad establece pautas para las relaciones e interacciones de los actores del sector. En esta ley, queda muy definido el marco normativo de la generación, distribución, transporte y comercialización de

la energía; la regulación al consumo no está definida por la LGE y su reglamento. La creación de la LGE es en sí el mayor cambio normativo de la regulación del Estado previo a 1996.

El marco normativo presenta dos carencias importantes en la dinámica del sector, lo cual genera problemas de certeza jurídica para el inversionista y causa conflictividad social. La primera carencia detectada se vincula con falta de regulación sobre el uso del agua como bien con valor económico. Actualmente el recurso hídrico está siendo regulado con un artículo transitorio del Código Civil, el cual establece que existe la necesidad de regular el uso del agua. Sin embargo, el Código Civil fue publicado en 1966 y luego de cincuenta años, todavía no se logra una normativa especializada contemporánea. Se concluyó que una ley sobre el uso de agua es de vital importancia para delimitar los bienes del Estado e incluir los reclamos legítimos sobre el uso del agua de los pueblos indígenas y de las cosmovisiones de los grupos demográficos del país.

La segunda carencia que se identificó es la falta de regulación y reglamento para hacer cumplir la obligación internacional del proceso de consulta a los pueblos indígenas; obligación adquirida a través de la ratificación del Convenio 169 de la OIT. Esta normativa no existe en el país y este vacío es foco de conflictividad entre los actores. Además, cuando se debe generar un proceso de consulta, esta regularmente es mal ejecutada y hace que ésta sea entendida como un proceso de información a líderes sobre el desarrollo un proyecto en estos territorios. Sin embargo, el espíritu de la consulta tiene como objetivo el diálogo y la negociación informada, no solo a los líderes de las comunidades, si no a la población de las comunidades aledañas. Bajo esta concepción, el proceso de consulta a las comunidades resulta poco transparente y con información parcial. Una de las respuestas comunes de los entrevistados fue que las consultas no deben delegarse a las empresas que desarrollan el proyecto energético, si no que el Estado debe ser el ente que conduzca estos procesos como parte de sus funciones a nivel local.

En cuanto a los impactos económicos, la privatización ha permitido abrir el mercado de manera en que existe más inversión privada en el sector energético. La presencia

de más generadores dinamiza el sistema y logra abrir una posibilidad a la diversificación de la matriz energética en cuanto a tecnología. Esta innovación tiene un costo implícito en el precio final de la energía eléctrica. En comparación de precios previo a 1996 y 2016, se ha cuestionado si realmente la competencia monopolística ha traído abaratamiento del precio de la energía. Se concluye que el precio de la energía tiende a mantenerse, sin embargo este precio lleva la innovación y migración hacia fuentes renovables, expansión a la cobertura de la energía, tecnología más eficiente y menos contaminante, y en algunos lugares estabilidad y calidad.

El costo de la tasa municipal es una variable-efecto de esta falta de comunicación entre el gobierno central con el gobierno local. Dentro de la revisión de los reglamentos, no se localizó un mecanismo de regulación sobre las cuotas y tasas de cobro por alumbrado público. Cada municipalidad puede fijar sus cuotas, porcentajes y tarifas de manera discrecional. La falta de transparencia en la fijación de estas tasas explica el reclamo sobre excesivo cobro de energía eléctrica. Esta tasa viene incluida en la factura que el distribuidor entrega a los usuarios, sin embargo la distribuidora tiene la obligación de entregar este porcentaje a las municipalidades. No existe una fórmula estandarizada para la aplicación de estos impuestos municipales, por lo que el costo del kWh es diferente entre municipios.

La tarifa social también queda invisibilizada por el exceso de cobro en tasas municipales. La tarifa social debería funcionar como un esfuerzo estatal para mitigar el impacto económico por el uso de la energía eléctrica en el cobro final por consumo. Sin embargo, existen municipalidades que fijan cuotas únicas que no son correlativas al consumo ni al poder adquisitivo de los consumidores, afectando la factura del servicio. Dentro de las entrevistas realizadas, se generó la recomendación para establecer un porcentaje proporcional al consumo o un rango mínimo y máximo de cobro por tasa municipal y alumbrado público para responder a los reclamos sociales y prevenir conflictos futuros.

La cobertura de la energía ha cambiado radicalmente ya que se ha duplicado la cobertura de la energía a través de los programas de expansión de las líneas de

transmisión por parte del INDE y de las empresas privadas de transporte, como TRECOSA. La cobertura del país ha avanzado de un 45% en 1996 hacia un 92% para el 2016 (Comisión Nacional de Energía Eléctrica, 2017). Sin embargo, el 8% de la población que no cuenta con acceso a la energía, se ha mantenido sin avances sustanciales desde el 2015, lo cual puede ser consecuencia de la falta de infraestructura construida, específicamente sobre las líneas de transmisión. Por el momento, siguen en desarrollo las fases finales del Plan de Expansión de las Líneas de Transmisión.

La cobertura es todavía precaria en algunos departamentos, como en Alta Verapaz. Este departamento contiene la mayor concentración de proyectos hidroeléctricos debido a su naturaleza y sus cuencas, sin embargo la cobertura en el departamento todavía no alcanza el 38%. Este porcentaje genera cuestionamientos sobre las intenciones del Estado para lograr una cobertura total. No es sino hasta el 2008 que se concede la licitación para el PET, que tiene como objetivo construir más líneas de transmisión y llevar la energía a estos lugares. Estos detalles cuestionan el espíritu de la privatización en el sector.

Además, se pudo correlacionar la falta de cobertura energética con el mapa de conflictividad social y con el indicador de extrema pobreza. El resultado del análisis muestra que la recurrencia en la pobreza y en la extrema pobreza es el factor determinante en la conflictividad porque no logra establecer rutas ni oportunidades para lograr desarrollo local. Esta pobreza es estructural, de manera en que el Estado está ausente y no cumple su función de garante de las condiciones de vida.

Oszlak menciona que la función de la regulación debe ser "promover el acceso a los servicios básicos por parte de todos los sectores sociales y áreas geográficas y proteger los intereses de los usuarios y responder a sus consultas y reclamos" (Oszlak, 2004, pp. 6). En este sentido, se puede entender que el caso de Guatemala, aunque se tenga la regulación procedimental, entendida como el acondicionamiento de marcos institucionales y normativos, cuando se aplica al eje social, se detecta vacíos regulatorios y presenciales del Estado guatemalteco que deja vulnerables a la población más pobre, por lo tanto, la falla del mercado no está

cubierta por la regulación del Estado, haciendo que este incumpla su función dentro de la dinámica de la privatización.

Además, también se concluye que el Estado debe buscar prevenir el conflicto a través de la presencia cercana de las instituciones del Estado con los pobladores; no con el fin de intervenir, si no con el propósito de ser garante y regulador de todas las actividades que impliquen servicios básicos. La presencia del Estado en los temas de salud, educación, desarrollo, inversión, control ambiental, etc., se debe desarrollar con el fin de cubrir los derechos humanos a toda la población, sin excluir por territorios, y esta proximidad debe contar con estrategias cuyo enfoque especializado en la reducción de las líneas de la pobreza y la pobreza extrema, generar a la vez, condiciones para el desarrollo sostenible.

Por último, en el balance de las conclusiones de este documento, se considera que los procesos de privatización de la energía eléctrica han sido llevados a cabo correctamente en materia cronológica, al aplicar la fórmula de la metodología de Oszlack, sin embargo no se tiene los resultados esperados debido a que existen factores externos al sistema, que funcionan como contrapeso a su evolución. La corrupción, la opacidad de los contratos estatales, la pobreza y la ausencia del Estado, han causado que la privatización no sea percibida de la misma manera en todos los sectores del país, la cual afecta últimamente a quienes no tienen la capacidad de consumo para adquirir el servicio de energía, lo cual produce una falla del mercado y del Estado.

VIII. Referencias Bibliográficas

Alegría, V. (2018). Entrevista. 10 de Mayo de 2018. Guatemala.

Asociación de Generadores con Energía Renovable. (2016). Sobre AGER. *AGER*
Recuperado de <http://ager.org.gt/sobre-ager/>

Alamilla, I. (2014). Alcaldías Indígenas. *Prensa Libre*. Recuperado de
http://www.prensalibre.com/opinion/Alcaldias-indigenas_0_1073892674.html
el 21/04/2018

Alonso, C. (2009). Marco y Mapa Conceptual de las Políticas Públicas en
Guatemala. *SEGEPLAN*. Ciudad de Guatemala.

Arza, C. (2003). El impacto social de las privatizaciones: el caso de los servicios
públicos domiciliarios. *CLACSO*. Recuperado de
[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_2_DT10_ARZ
A_MAR02.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/no_2_DT10_ARZ_A_MAR02.pdf)

Azpiazu, D. & Basualdo, E. (2004). Las Privatizaciones en la Argentina. Génesis,
Desarrollo y principales impactos estructurales. *CLACSO*. Recuperado de:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/azpiazu.pdf>

Baires, R. (15 de Marzo de 2016). Las hidroeléctricas en Guatemala. Recuperado
de
[https://public.tableau.com/profile/pzp.data#!/vizhome/LashidroelctricasenGuat
emala/Dashboard1](https://public.tableau.com/profile/pzp.data#!/vizhome/LashidroelctricasenGuatemala/Dashboard1)

Barreto, B. (2015). El modelo de las alianzas público-privadas desde la óptica de su
promotor. *Plaza Pública*. Recuperado de
[https://www.plazapublica.com.gt/content/el-modelo-de-las-alianzas-publico-
privadas-desde-la-optica-de-su-promotor](https://www.plazapublica.com.gt/content/el-modelo-de-las-alianzas-publico-privadas-desde-la-optica-de-su-promotor)

Bolaños, R. (12 de Agosto de 2014). ANG garantiza el servicio de energía. *Prensa Libre*. Recuperado de http://www.prensalibre.com/economia/ANG_garantiza_el_servicio_de_energia_en_Guatemala-Honduras-Horacio_Fernandez-Edwin_Rodas-MEM_0_1191481001.html#launch-recommendations.

Bolaños, R. (13 de Marzo de 2016a). ¿Bajó la factura? Cómo han servido 20 años de Ley General de Electricidad. *Prensa Libre*. Recuperado de <http://www.prensalibre.com/economia/economia/ven-avances-pero-remarcan-retos>

Bolaños, R. (2016b, Noviembre 28). Cómo cambió el servicio de energía en Guatemala desde hace 20 años. *Prensa Libre*. Recuperado de <http://www.prensalibre.com/economia/economia/conflictos-por-energia-siguen-en-el-pais>

Caal, W. (2013). *Diagnóstico Territorial de Petén*. Guatemala. Recuperado de http://www.segeplan.gob.gt/downloads/PDI_Petén_2032_Diagnóstico.pdf

Casma, J. (2017, Noviembre 23). La energía que necesita la América Latina del futuro. *World Economic Forum*. Recuperado de <https://www.weforum.org/es/agenda/2017/11/la-energia-que-necesita-la-america-latina-del-futuro>

Castillo, J. M. (2014, Enero 19). Identificados seis focos de conflictividad en el país. *Prensa Libre*. Recuperado de http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/CONFLICTOs_0_1069093099.html

Chong, A. & Lora, E. (2007). ¿Valieron la pena las privatizaciones? *Revista Nueva Sociedad*, No. 207. Enero - Febrero. Recuperado de: http://www.nuso.org/upload/articulos/3407_1.pdf

- Cifarelli, V. (22 de Marzo de 2017). Las Privatizaciones en Argentina. *Taller de Estudios Laborales* Recuperado de: <http://www.tel.org.ar/lectura/privarg.html>
- Colectivo Madre Selva. (20 de Marzo de 2018). Hidroeléctricas. *Colectivo Madre Selva*. Recuperado de http://madreselva.org.gt/?page_id=129
- Comisión Nacional de Energía Eléctrica. (2000). Cómo presentar una denuncia. *Comisión Nacional de Energía Eléctrica*. Consultado el March 22, 2018, Recuperado de http://www.cnee.gob.gt/wp/?page_id=795
- Comisión Nacional de Energía Eléctrica. (2008). Plan de Expansión del Sistema de Transporte. *Comisión Nacional de Energía Eléctrica*. Recuperado de <http://www.cnee.gob.gt/pdf/PET-PEG/PET 2008-2018 version 1.pdf>
- Comisión Nacional de Energía Eléctrica. (2009). Tipos de Tarifas. *Comisión Nacional de Energía Eléctrica*. Recuperado de [http://www.cnee.gob.gt/xhtml/usuario/Categorias tarifarias.html](http://www.cnee.gob.gt/xhtml/usuario/Categorias%20tarifarias.html)
- Comisión Nacional de Energía Eléctrica. (2013). Valor Agregado de Distribución - VAD- Período 2013-2018. *Comisión Nacional de Energía Eléctrica*. Recuperado de <http://www.cnee.gob.gt/xhtml/prensa/Boletin>
- Comisión Nacional de Energía Eléctrica. (2015). Guía del Inversionista. *Comisión Nacional de Energía Eléctrica*. Recuperado de <http://www.cnee.gob.gt/pdf/informacion/GuiadelInversionista2015.pdf>
- Comisión Nacional de Energía Eléctrica. (2017a). Distribuidoras. *Comisión Nacional de Energía Eléctrica*. Recuperado de http://www.cnee.gob.gt/wp/?page_id=105
- Comisión Nacional de Energía Eléctrica. (2017b). Generadores. *Comisión Nacional de Energía Eléctrica*. Recuperado de http://www.cnee.gob.gt/wp/?page_id=97

Comisión Nacional de Energía Eléctrica. (2017c). Mapa de Presas en Guatemala. *Comisión Nacional de Energía Eléctrica*. Recuperado de http://www.cnee.gob.gt/wp/?page_id=239

Comisión Nacional de Energía Eléctrica. (2017d). Mapas de Cobertura Energética. *Comisión Nacional de Energía Eléctrica*. Recuperado de http://www.cnee.gob.gt/wp/?page_id=434

Comisión Nacional de Energía Eléctrica. (2017e). Transportistas. *Comisión Nacional de Energía Eléctrica*. Recuperado de http://www.cnee.gob.gt/wp/?page_id=108

Comisión Nacional de Energía Eléctrica. (2018). Pliegos Tarifarios. *Comisión Nacional de Energía Eléctrica*. Recuperado de <http://www.cnee.gob.gt/Calculadora/pliegos.php>

Comisión para el Esclarecimiento Histórico. (1999). Masacre y eliminación de la comunidad de Río Negro. *Guatemala Memoria del Silencio* (pp. 46–56). Guatemala: Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/guatemala-memoria-silencio/guatemala-memoria-del-silencio.pdf>

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: SEGEPLAN. Recuperado de http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/publications/undp_gt_PND_Katun2032.pdf

Cuadrado, J. (2006). El marco de la política económica: de la economía de mercado a las economías mixtas. En A. Navarro (Ed.), *Política Económica: Elaboración, objetivos, e instrumentos*. (3a. Edición, pp. 23–48). España: McGraw Hill. Recuperado de <https://fundamentosdepoliticaeconomica.files.wordpress.com/2014/09/cuadrado.pdf>

- De León Duque, J. (2015). *Informe Anual Circunstanciado. Situación de los Derechos Humanos y memoria de labores*. Guatemala: Procuraduría de los Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.pdh.org.gt/biblioteca/file/805-informe-anual-circunstanciado-situacion-de-los-derechos-humanos-y-memoria-de-labores-2015.html>
- De León Duque, J. (2016). *Informe Anual Circunstanciado*. Guatemala. Recuperado de <https://www.pdh.org.gt/biblioteca/informes/category/9-informes-anuales.html>
- De León, K. (2016, Mayo 20). Opinan que las privatizaciones no cumplieron con su objetivo. *Siglo Veintiuno*. Recuperado de <http://s21.gt/2016/05/20/opinan-las-privatizaciones-cumplieron-objetivo/>
- Devlin, R., & Moguillansky, G. (2009). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago: CEPAL. Recuperado de https://www.oas.org/es/sap/docs/dgpe/Alianzas_pub_privadas_s.pdf
- Empresa Eléctrica de Guatemala, S. A. (2017). Cumbre energética. *Empresa Eléctrica de Guatemala*. Recuperado de <https://eegsa.com/wp-content/uploads/2017/10/presentacion.pdf>
- García, I. (2007, Mayo). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, pp. 37–64. Recuperado de http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf
- Golembiewski, R. (1993). Evaluación crítica del “Refounding Public Administration”. En *La Gestión Pública: Su situación actual*. Recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20GESTION%20PUBLICA%20SU%20SITUACION%20ACTUAL.pdf>
- Gutián, M. (1999). La cultura de estabilidad. In M. Gutián & J. Muns (Eds.), *La cultura de estabilidad* (pp. 10–108). Barcelona: La Caixa.

- Instituto Nacional de Estadística. (2015). *Índice de Precios al Consumidor - IPC- y Costo de la Canasta Básica Alimentaria y Vital. Agosto 2015*. Guatemala: INE. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/09/08/tfvISxnPTQehsQ6Hj5PmMidTK79wyfSr.pdf>
- Juárez, T. (22 de diciembre de 2016). Hidro Santa Cruz desiste de su proyecto Canbalam a raíz del rechazo significativo en Santa Cruz Barillas. *El Periódico*. Recuperado de <https://elperiodico.com.gt/nacion/2016/12/22/hidro-santa-cruz-desiste-de-su-proyecto-canbalam-a-raiz-del-rechazo-significativo-en-santa-cruz-barillas/>
- Krugman, P. (1999). Los tulipanes Holandeses y los mercados emergentes. En M. Guitián & J. Muns (Eds.), *La cultura de estabilidad* (pp. 149–167). La Caixa.
- López Corral, A. (2011). El modelo español de las colaboraciones público-privadas. Algunas fortalezas y debilidades. Experiencias recientes. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de <https://www.plazapublica.com.gt/content/el-modelo-de-las-alianzas-publico-privadas-desde-la-optica-de-su-promotor>
- Martín, J. (1996). *Mercado y Regulación en los Sectores de Infraestructura*. Recuperado de <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/4448/lcipr169e.pdf>
- Martínez, B. (2002, February 22). Incumplimientos eternos a la niñez. *ASIES*. Recuperado de <http://www.asies.org.gt/la-principal-causa-de-que-no-se-ofrezca-una-educacion-idonea-y-se-garantice-el-mandato-constitucional-es-que-se-invierte-poco-en-educacion/>
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2004). Guía de Términos de Referencia para la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental. *Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales*. Recuperado de <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/304.pdf>

Ministerio de Energía y Minas. Manual para el Trámite de Solicitudes de Autorización para utilizar Bienes de Dominio Público (2002). *Ministerio de Energía y Minas*. Recuperado de <http://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2012/05/2.4-Manual-Tramite-de-Solicitudes-para-Bienes-de-Dominio-Publico.pdf>

Ministerio de Energía y Minas. Política Energética y Minera 2008-2015 (2008). Guatemala. *Ministerio de Energía y Minas*. Recuperado de [http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Energía y Minis/Política Energética y Minera 2008-2015.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Energía_y_Minis/Política_Energética_y_Minera_2008-2015.pdf)

Ministerio de Energía y Minas. (2008b). Quienes Somos. *Ministerio de Energía y Minas*. Recuperado de <http://www.mem.gob.gt/quienes-somos/>

Ministerio de Energía y Minas. (2012). Estadísticas Energéticas Subsector Energético 2011. *Ministerio de Energía y Minas*. Recuperado de <http://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2015/06/Estadísticas-Energéticas-2011-corinto.pdf>

Ministerio de Energía y Minas. Política Energética 2013 - 2027 (2013). *Ministerio de Energía y Minas*. Recuperado de <http://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2013/02/PE2013-2027.pdf>

Muñoz, O. (1996). *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*. Santiago: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica. Recuperado de <http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/20/Indice.pdf>

Narciso, R. (2016). *Encuesta de Condiciones de Vida 2014*. Guatemala. Recuperado de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/02/03/bWC7f6t7aSbEI4wmuExoNR0oScpSHKyB.pdf>

Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (2018). Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR) de Guatemala. *CEPAL*. Recuperado de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/consejo-nacional-de-desarrollo-urbano-y-rural-conadur-de-guatemala>

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). Good Governance And Management Of Social Conflicts. En *Reinventing Government* (p. 302). New York: Penguin Press. Recuperado de [http://legalaffairs.gov.in/sites/default/files/VIII.GOOD GOVERNANCE AND MANAGEMENT OF SOCIAL CONFLICTS.pdf](http://legalaffairs.gov.in/sites/default/files/VIII.GOOD%20GOVERNANCE%20AND%20MANAGEMENT%20OF%20SOCIAL%20CONFLICTS.pdf)

Oszlak, O. (1976). Política y Organización Estatal de las Actividades Científicas Técnicas en la Argentina: Crítica de modelos y prescripciones corrientes. *CEDES*, No. 2, 43. Recuperado de [http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Politica y organizacion.pdf](http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Politica%20y%20organizacion.pdf)

Oszlak, O. (1977). Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal, Buenos Aires. *CEDES*, No. 8, 32. Recuperado de [http://oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Notas criticas p una teo de la buroc est.pdf](http://oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Notas%20criticas%20p%20una%20teo%20de%20la%20buroc%20est.pdf)

Oszlak, O. (2004). Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica. En L. Bresser, N. Cunill, A. Przeworski, & L. Garnier (Eds.), *Política y gestión pública* (Fondo de C, pp. 1–45). CLAD. Recuperado de [http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Privatizacion y capac de regul.pdf](http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Privatizacion%20y%20capac%20de%20regul.pdf)

Oszlak, O. (2011, July). El Rol del Estado: Micro, Meso y Macro. *VI Congreso de Administración Pública*. Recuperado de [http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/El Rol del Estado, micro, meso, macro.pdf](http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/El%20Rol%20del%20Estado,%20micro,%20meso,%20macro.pdf)

Oszlak, O. (2013). La gestión pública post -NGP en América Latina: Balance y desafíos pendientes. En O. Oszlak (Ed.), *Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público*. Santiago: INPAE. Recuperado de [http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/La Gestion Publica postNGP.pdf](http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/La_Gestion_Publica_postNGP.pdf)

Pacheco, A., Suazo, D., García, K., & Morales, A. (2012). *Poder local, Incidencia Política y Gobernabilidad en temas de justicia ambiental, defensa del territorio y derecho de los pueblos indígenas en Guatemala*. (M. Salazar, Ed.). Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

Pampillon, R. (2009, Febrero 8). Los procesos de privatización en América Latina. *Economy Weblog*. Recuperado de https://economy.blogs.ie.edu/archives/2009/02/los_procesos_de/

Pérez, S. (2007). Alianzas Público-Privadas. *OMAL*. Recuperado de <http://omal.info/spip.php?article4810>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). Centrales hidroeléctricas de pequeña escala, la experiencia de la Fundación Solar en Guatemala. *UNDP*. Recuperado de <http://www.gt.undp.org/content/dam/guatemala/06%20Centrales%20Hidroel%C3%A9ctricas%20peque%C3%B1a%20escala.pdf>

Rosal, R. (2018). Entrevista. 9 de mayo de 2018. Guatemala.

Rosal, R., García, K., Pacheco, A., Suazo, D., & Chajón, A. (2014). *Gestión e Inclusión social en proyectos hidroeléctricos: Cinco propuestas integrales*. (K. García, Ed.). Ciudad de Guatemala: Universidad Rafael Landívar. Recuperado de https://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/208/Archivos/Gestión_e_inclusión_social_de_proyectos_hidroeléctricos_en_GuatemalaCOMPLETO.pdf

- Sánchez, J. (2001). Gestión Pública y Governance. *Instituto de Administración Pública de Quintana Roo*. Recuperado de [http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/GESTION PUBLICA Y GOVERNANCE.pdf](http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/GESTION_PUBLICA_Y_GOVERNANCE.pdf)
- Stiglitz, J. (2010). Regulación y Fallas. *Revista de Economía Institucional*, 13–28. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v12n23/v12n23a2.pdf>
- Toro, G. (2009). La modernización del Estado. En W. Jung (Ed.), *Teoría Política y Gestión Pública* (pp. 15–34). Santiago: Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado de http://www.kas.de/wf/doc/kas_18846-1522-4-30.pdf?100223113841
- Vay, L., Joj, Z., Vay, D., López, C., Ixcal, M., & Quispe, J. (2014). *La privatización del derecho a la energía eléctrica. Impactos socioeconómicos y convulsión social creciente*. (1era.). Mazatenango: CODECA. Recuperado de https://collectifguatemala.org/IMG/pdf/codeca_la_privatizacion_del_derecho_a_la_energia_electrica_2_.pdf
- Williamson, J. (1994). Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas. En M. Guitián & J. Muns (Eds.), *La cultura de estabilidad*. (p. 68). Barcelona.
- Williamson, J. (1999). La democracia y el Consenso de Washington. En M. Guitián & J. Muns (Eds.), *La cultura de estabilidad* (pp. 118–138). Barcelona: La Caixa.
- Williamson, J. (2002). Did the Washington Consensus Fail? *Peterson Institutue for International Economics*. Recuperado de <https://piie.com/commentary/speeches-papers/did-washington-consensus-fail?ResearchID=488>
- Williamson, J. (2003). No hay consenso Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar. *Finanzas y Desarrollo*, 10–13. Recuperado de <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/pdf/williams.pdf>

IX. Referencias Normativas

Decreto Ley No. 106. Código Civil, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 1964

Constitución Política de la República de Guatemala. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf

Decreto No. 64-94. Ley Orgánica del Instituto Nacional de Electrificación-INDE- Ciudad de Guatemala, Guatemala, 1994. Recuperado de <http://www.inde.gob.gt/portal/images/descargas/leyorganica.pdf>

Decreto No. 93-96. Ley General de Electricidad, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 1996. Recuperado de <http://www.amm.org.gt/pdfs/AMM-ley-general-electricidad.pdf>

Decreto No. 96-2000. Ley de Tarifa Social para el suministro de Energía Eléctrica, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2000. Recuperado de <http://www.cnee.gob.gt/pdf/marco-legal/LeydeTarifaSocial2014.pdf>

Decreto No. 12-2002. Código Municipal, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2002. Recuperado de <https://www.unicef.org/guatemala/spanish/CodigoMunicipal.pdf>

Resolución No. 28-98. Normas de Estudio de Acceso al Sistema de Transporte, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 1998. Recuperado de <http://www.cnee.gob.gt/estudioselectricos/NormasTecnicas/01NEAST.pdf>

Acuerdo Gubernativo No. 256-97. Reglamento de la Ley General de Electricidad, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 1997. Recuperado de <http://www.cnee.gob.gt/pdf/marco-legal/Reglamento de la LGE.pdf>

Acuerdo Gubernativo No. 299-98. Reglamento del Administrador del Mercado Mayorista, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 1998. Recuperado de https://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2012/06/2.6_Reglamento_Administrador_del_Mercado_Mayoristas.pdf

Acuerdo Gubernativo No. 271-2010. Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2010. Recuperado de http://laip.segeplan.gob.gt/laip/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=29&Itemid=37

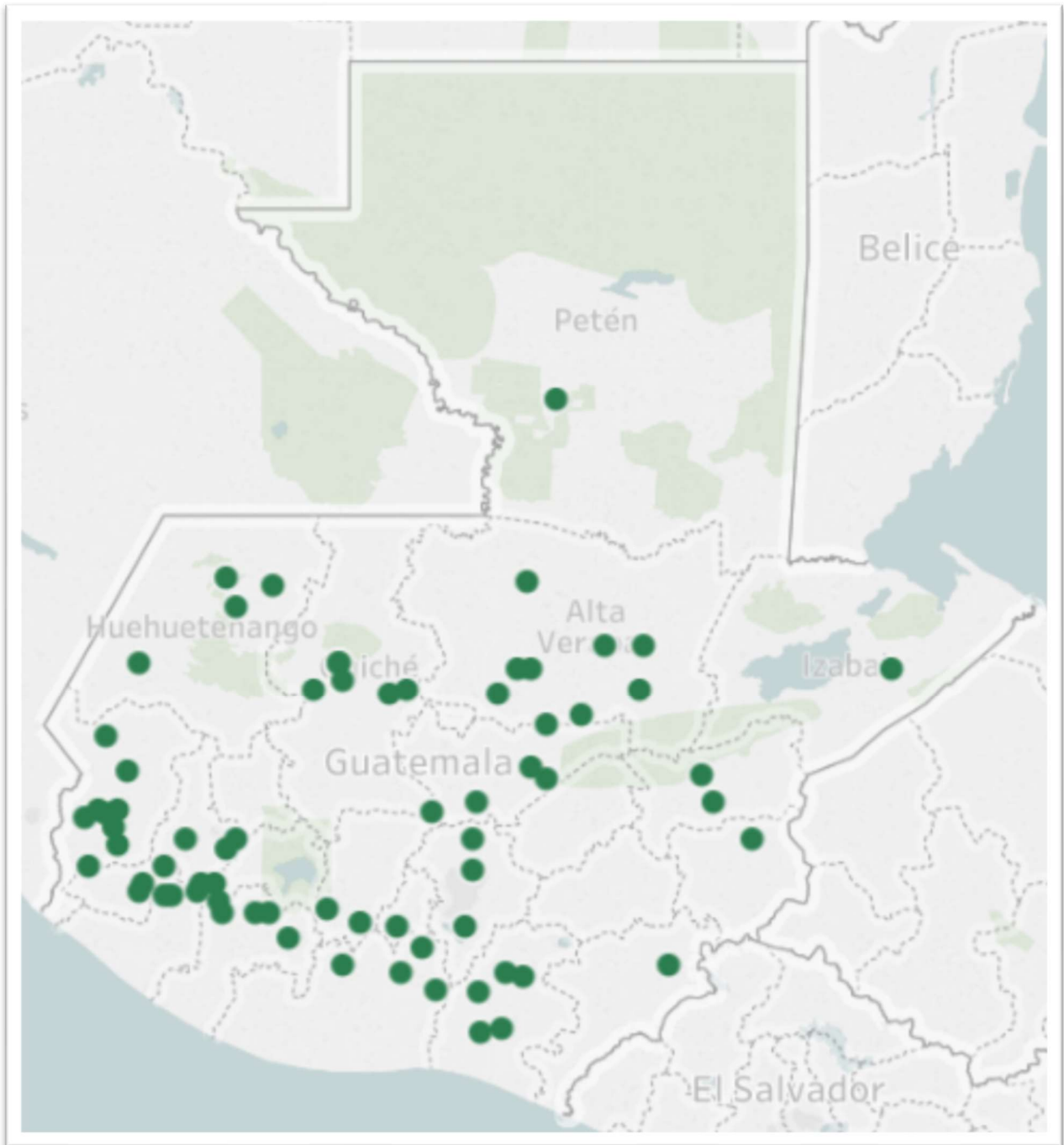
Acuerdo Gubernativo 382-2006. Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Energía y Minas, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2006.

Decreto Ley 419. Ley de Servidumbres para obras e Instalaciones Eléctricas, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 1966.

Decreto Ley No. 126-85. Ley de Geotermia, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 1985

X. Anexos

A. Mapa de Hidroeléctricas en Guatemala: Fases en operación, trámite, autorización y construcción.



Fuente: Baires, 2015

Mapa Interactivo:

<https://public.tableau.com/profile/pzp.data#!/vizhome/LashidroelctricasenGuatemala/Dashbord1>

B. Instrumento de Entrevistas al sector social, académico y estatal.

Entrevista Sector Social y Académico

La presente encuesta tiene como objetivo recopilación de datos en torno al tema de la regulación del Estado posterior a los procesos de privatización, específicamente del sector energético. Pretende obtener información de fuentes primarias para contraponer a la información de la revisión bibliográfica.

1. ¿Cuál considera que es la función del Estado en cuanto a la regulación del sector energético?
 - a. ¿Considera que el marco de instituciones encargadas de velar por el funcionamiento del sector es suficiente para regularlo?
 - b. Sobre la coordinación entre las instituciones del Estado, ¿Cree que esta comunicación es eficiente para coordinar los procesos del sector?
 - c. ¿Cree que la SEGEPLAN ejerce como una institución de coordinación de las políticas de gobierno?
 - d. Desde su perspectiva, ¿Cómo describiría el rol de las instituciones de las alcaldías ladinas e indígenas y concejo municipal?
2. Partiendo del principio económico de competencia, ¿Cree que la privatización logró el propósito de bajar el costo de la energía?
 - a. Sobre el alumbrado público ¿Conoce cómo se determina el cargo del alumbrado público?
 - i. ¿Considera que se puede reducir o calcular de diferente manera?
 - b. Las tarifas tienen división comercial, residencial y laboral. ¿Cree que la aplicación de las tarifas está enfocada correctamente?
 - c. Sobre la tarifa social, ¿Considera que esta es aplicada de una manera beneficiosa para el consumidor?
 - d. Sobre el desglose de la factura ¿La factura es suficientemente clara para los consumidores?
3. En cuestión de los marcos legales, ¿Considera que la regulación desde el marco legal es clara para el sector energético? ¿Considera que hay vacíos legales?
 - a. ¿Existe suficiente acompañamiento de las personas para presentar sus quejas o reclamos?
 - b. ¿Considera necesaria una reforma? Si afirmativo, ¿Cómo debería estar enfocada la reforma al marco legal del sector?
 - c. Para los empresarios, ¿Existe la certeza jurídica para atraer inversión en el sector?
 - d. Sobre las servidumbres, ¿Considera necesario un marco legal de servidumbres de paso?
 - e. ¿Cómo debería aproximarse al tema de ley de aguas?
4. Conflictividad, ¿Cuál es la fuente principal del conflicto social?
 - a. ¿Qué entidad del Estado debería acompañar el conflicto social para llegar a una resolución?
 - b. ¿Qué factores intervienen a la conflictividad en el área rural?

Entrevista a instancias del Estado local y central

La presente encuesta tiene como objetivo recopilación de datos en torno al tema de la regulación del Estado posterior a los procesos de privatización, específicamente del sector energético. Pretende obtener información de fuentes primarias para contraponer a la información de la revisión bibliográfica.

1. Sobre la Institución ¿Cuál es la función primaria de la institución?
 - a. Dentro de la estructura del Estado ¿Cómo calificaría la comunicación interinstitucional?
 - b. ¿Con qué otros actores tienen relación directa? ¿Con quiénes tiene relación indirecta?
 - c. ¿Cómo es el financiamiento de la Institución? ¿Es financiamiento proveniente del presupuesto nacional o de fuentes externas?
2. Sobre el eje económico, ¿Cómo se calcula la tarifa final de consumo por kWh? ¿Cuáles son los componentes de la factura de consumo final?
 - a. Sobre el alumbrado público ¿Cómo se determina el cargo del alumbrado público?
 - i. ¿Considera que se puede reducir o calcular de diferente manera
 - ii. ¿El alumbrado público le pertenece al INDE?
 - b. Sobre la Tarifa social ¿Considera que esta es aplicada de una manera beneficiosa para el consumidor?
 - i. ¿Cree que existe otra forma de aplicar un subsidio? ¿Alguna forma de replantear la tarifa social?
 - c. ¿Qué acciones debe hacer el Estado para lograr a la cobertura total de energía?
3. Sobre el marco normativo, ¿Considera que la regulación desde el marco legal es clara para el sector energético? ¿Considera que hay vacíos legales?
 - a. ¿Existe suficiente acompañamiento de las personas para presentar sus quejas o reclamos?
 - b. ¿Considera necesaria una reforma? Si afirmativo, ¿Cómo debería estar enfocada la reforma al marco legal del sector?
 - c. Sobre la ley de manejo de aguas, ¿Por qué considera que no existe la ley de agua?
 - i. ¿Qué institución debería presentar la iniciativa de ley de agua?
 - ii. Al Congreso hay llegado varias propuestas de ley. ¿Han podido explorar las iniciativas presentadas?
 - d. Sobre la ley de servidumbres, ¿Considera que es necesaria la ley de servidumbres?
4. Pasando a la conflictividad, ¿Cuál es la fuente principal del conflicto social?
 - a. ¿Qué entidad del Estado debería acompañar el conflicto social para llegar a una resolución?
 - b. ¿Qué factores intervienen a la conflictividad en el área rural?
 - c. ¿Por qué la conflictividad se da mayormente en las hidroeléctricas?
 - d. ¿Cuál es la hidroeléctrica que ha causado más resistencia social?

C. Matriz legal: Mapeo de los instrumentos legales.

	Objeto de Estudio	Funciones de la Instituciones	Artículos relacionados al tema
<p>Constitución Política de la República de Guatemala</p> <p>No de Documento Carta Magna</p> <p>Año de Vigencia 1985</p> <p>Modificaciones Acuerdo Legislativo No. 18-93</p> <p>Estado; Vigente</p> <p>Institución encargada: OJ, Presidencia, Congreso de la República</p>	<p>Artículo 1.- Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.</p>	<p>Artículo 2.- Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarles a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.</p>	<p>Artículo 39.- Propiedad privada. Artículo 40.- Expropiación. Artículo 41.- Protección al derecho de propiedad. Artículo 43.- Libertad de industria, comercio y trabajo. Artículo 66.- Protección a grupos étnicos Artículo 67.- Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas Artículo 97.- Medio ambiente y equilibrio ecológico. Artículo 118.- Principios del Régimen Económico y Social. Artículo 119.- Obligaciones del Estado. Literales b, c, d, f, g, h, i, j, l, n. Artículo 120.- Intervención de empresas que prestan servicios públicos. Artículo 121.- Bienes del Estado. literales b, c, e, g. Artículo 125.- Explotación de recursos naturales no renovables. Artículo 127.- Régimen de aguas. Artículo 128.- Aprovechamiento de aguas, lagos y ríos. Artículo 129.- Electrificación. Artículo 130.- Prohibición de monopolios. Artículo 134.- Descentralización y autonomía. literales a y b Artículo 142.- De la soberanía y el territorio. Artículo 155.- Responsabilidad por infracción a la ley Artículo 171.- Otras atribuciones del Congreso. literales A, B y C. Artículo 174.- Iniciativa de ley. Artículo 183.- (Reformado) Funciones del presidente de la República. Literal a, e, g, n, o. Artículo 193.- Ministerios. Artículo 194.- Funciones del ministro. Artículo 195.- Consejo de Ministros y su responsabilidad. Artículo 197.- Prohibiciones para ser ministro de Estado. Literales c y d. Artículo 200.- Viceministros de Estado. Artículo 225.- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Artículo 228.- Consejo departamental. Artículo 230.- Registro General de la Propiedad. Artículo 243.- Principio de capacidad de pago. Artículo 253.- Autonomía Municipal. Literales B y c Artículo 254.- (Reformado) Gobierno municipal. Artículo 255.- Recursos económicos del municipio. Artículo 260.- Privilegios y garantías de los bienes municipales. Artículo 261.- Prohibiciones de eximir tasas o arbitrios municipales. Artículo 275.- Atribuciones del Procurador de los Derechos Humanos.</p>

<p>Ley General de Electricidad</p> <p>No de Documento. Decreto No. 9396</p> <p>Año de publicación: 1997</p> <p>Modificaciones: Acuerdos Gubernativos Nos. 68-2007 y 69-2007</p> <p>Estado: Vigente</p> <p>Instituciones encargadas: MEM, MARN, OJ, Congreso, Presidencia, SEGEPLAN</p> <p>Institución que crea: CNEE / AMM</p>	<p>Artículo 1. La presente ley norma el desarrollo del conjunto de actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de electricidad, de acuerdo con los siguientes principios y enunciados:</p> <p>a) Es libre la generación de electricidad y no se requiere para ello autorización o condición previa por parte del Estado, más que las reconocidas por la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes del país;</p> <p>b) Es libre el transporte de electricidad, cuando para ello no sea necesario utilizar bienes de dominio público; también es libre el servicio de distribución privada de electricidad;</p> <p>c) En los términos a que se refiere esta ley, el transporte de electricidad que implique la utilización de bienes de dominio público y el servicio de distribución final terminable de electricidad, estarán sujetos a autorización;</p> <p>d) Son libres los precios por la prestación del servicio de electricidad, con la excepción de los servicios de transporte y distribución sujetos a autorización. Las transferencias de energía entre generadores, comercializadores, importadores y exportadores, que resulten de la operación del mercado mayorista, estarán sujetos a regulación en los términos a que se refiere la presente ley.</p>	<p>Artículo 3. Salvo lo que en esta ley se expresa, el Ministerio de Energía y Minas, en adelante el Ministerio, es el órgano del Estado responsable de formular y coordinar las políticas, planes de Estado, programas indicativos relativos al subsector eléctrico y aplicar esta ley y su reglamento para dar cumplimiento a sus obligaciones.</p>	<p>Esta ley es central para entender el objeto de Estudio. Sin embargo, se considera que los siguientes Artículos están directamente relacionados a las instituciones públicas del sector:</p> <p>Artículos de la CNEE</p> <p>Artículos 4 - 5.</p> <p>Artículo 6. Definiciones.</p> <p>Artículo 7. Separación de funciones del sector energético y su personería jurídica.</p> <p>Artículo 8. Autorización para generar.</p> <p>Artículo 10. Transporte y generación deben adjuntar impacto ambiental a CONAMA.</p> <p>Capítulo 2 - Artículos 13-22: Autorizaciones.</p> <p>Artículos 23-28. Servidumbres.</p> <p>Artículo 31. Derechos que implica la constitución de servidumbres legales de utilidad pública.</p> <p>Artículo 32. Obligaciones que implica la constitución de las servidumbres legales de utilidad pública.</p> <p>Artículo 40. Oposición a la constitución de la servidumbre.</p> <p>Artículo 44 - Funciones del Administrador del Mercado Mayorista. Artículo 46 - Del uso de la energía.</p> <p>Artículo 59. Regulación de precios en actividades.</p> <p>Artículo 60. Los peajes</p> <p>Artículo 64. Peajes de transmisión.</p> <p>Artículo 72. El VAD</p> <p>Artículo 77. Metodología de Tarifas.</p> <p>Artículos 80 - 81. Sanciones</p>
--	---	---	---

<p>Reglamento de la Ley General de Electricidad</p> <p>No de Documento Acuerdo Gubernativo No. 25697</p> <p>Año de publicación: 1997</p> <p>Estado Vigente</p> <p>Institución encargada: MEM / MARN / CNEE</p>	<p>Artículo 2.- Aplicación. Las disposiciones del presente reglamento se aplican, dentro del marco de la Ley General de Electricidad, a las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización, que incluye la importación y exportación, de electricidad que desarrollan tanto las personas individuales o jurídicas con participación privada, mixta o estatal, independientemente de su grado de autonomía y régimen de constitución.</p>	<p>Artículo 3.- responsables de su Aplicación. El Ministerio de Energía y Minas es el órgano del Estado responsable de aplicar la Ley General de Electricidad y el presente Reglamento, a través de la dependencia competente y de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, salvo cuando sea de competencia exclusiva de la Comisión, de acuerdo con lo establecido en la Ley y este Reglamento.</p>	<p>Base para el análisis del actuar de las entidades y la regulación del sector. Leyes relevantes para el tema:</p> <p>Artículo 1.- Definiciones.</p> <p>Artículo 4.- Solicitud de Autorizaciones.</p> <p>Artículo 10.- Transporte de Energía Eléctrica.</p> <p>Artículo 14.- Centrales Hidroeléctricas.</p> <p>Artículo 16.- Centrales Geotérmicas.</p> <p>Artículo 17.- Servicio de Distribución Final.</p> <p>Artículo 18.- Grandes Usuarios.</p> <p>Artículo 20.- Terminación de las Autorizaciones.</p> <p>Artículo 29.- Funciones. (CNEE y AMM).</p> <p>Artículo 30.- Designación de los Miembros de la Comisión.</p> <p>Artículo 38.- Reglamento Específico del Administrador del Mercado Mayorista.</p> <p>Artículo 39.- Agentes del Mercado Mayorista. (Reformado por el artículo 4, Acuerdo Gubernativo No. 68-2007).</p> <p>Artículo 40.- Actividad de transporte de energía eléctrica.</p>
--	--	--	--

<p>Reglamento del Administrador del Mercado Mayorista</p> <p>No. De Documento: Acuerdo Gubernativo No. 29998</p> <p>Año de publicación: 1998</p> <p>Modificaciones: Acuerdo Gubernativo No. 69-2007</p> <p>Estado: Vigente</p> <p>Institución encargada: AMM</p> <p>Institución que crea: AMM</p>	<p>Artículo 2. Objeto del reglamento. El presente reglamento define los principios generales del Mercado Mayorista, así como la organización, funciones, obligaciones y mecanismos de financiamiento del Administrador del Mercado Mayorista.</p>	<p>Artículo 15. Función del Administrador del Mercado Mayorista. Es función del Administrador del Mercado Mayorista realizar el Despacho o programación de la operación, la coordinación de la operación del Sistema Nacional Interconectado, dentro de los requerimientos de la calidad de servicio y seguridad, el post despacho y la administración de las transacciones comerciales del Mercado Mayorista.</p>	<p>Artículo 1. Definiciones.</p> <p>Artículo 3. Productos y Servicios del Mercado Mayorista.</p> <p>Artículo 4. Operaciones de Compra y Venta del Mercado Mayorista.</p> <p>Artículo 5. Agentes del Mercado Mayorista y Grandes Usuarios.</p> <p>Artículo 6. Derechos y Obligaciones de los Agentes y Grandes Usuarios.</p> <p>Artículo 8. Alcance del reglamento.</p> <p>Artículo 9. Suministro de información.</p> <p>Artículo 11. Responsable del mecanismo de verificación.</p> <p>Artículo 16. Coordinación con otros países.</p> <p>Artículo 19. Órganos del Administrador del Mercado Mayorista.</p> <p>Artículo 28. Patrimonio del Administrador del Mercado Mayorista.</p> <p>Artículo 29. Forma de Financiamiento.</p> <p>Artículo 30. Pago de la cuota mensual.</p> <p>Artículo 33. Objeto del Despacho.</p> <p>Artículo 35. Metodología de Costos Variables y Disponibilidad.</p> <p>Artículo 46. Precio de Oportunidad de la Energía.</p> <p>Artículo 49. Precio de Referencia de la Potencia.</p> <p>Artículo 51. Coordinación de la Operación.</p> <p>Artículo 61. Despacho diario.</p> <p>Artículo 63. Mantenimientos.</p> <p>Artículo 67. Informe de transacciones económicas.</p> <p>Artículo 69. Resultado total de las transacciones.</p> <p>Artículo 75. Participación en prestación de servicios complementarios.</p> <p>Artículo 78. Cargo por pérdidas.</p> <p>Artículo 81. Cargos por Transporte</p> <p>Artículo 82. Cargos por pérdidas y peajes de productores que entregan en el nodo de la central.</p> <p>Artículo 87. Precios por banda horaria.</p>
---	---	--	---

<p>Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Energía y Minas</p> <p>No de Documento: Acuerdo Gubernativo 382-2006</p> <p>Año de publicación 2006</p> <p>Estatus: Vigente</p> <p>Institución encargada: MEM</p> <p>Institución que crea: Dirección General de Hidrocarburos y Dirección General de Energía</p>	<p>ARTICULO 1. DENOMINACIÓN Y NATURALEZA. El ministerio de Energía y Minas es el ente del Organismo Ejecutivo al que le corresponde atender lo relativo al régimen jurídico aplicable a la producción, distribución y comercialización de la energía y de los hidrocarburos, y la explotación de los recursos mineros</p>	<p>ARTICULO 2. FUNCIONES GENERALES. En el marco de lo establecido en la Ley del Organismo Ejecutivo, el Ministerio de Energía y Minas tiene asignadas las siguientes funciones generales: a) Estudiar y fomentar el uso de fuentes nuevas y renovables de energía; promover su aprovechamiento racional y estimular el desarrollo y aprovechamiento racional de energía en sus diferentes formas y tipos, procurando una política nacional que tienda a lograr la autosuficiencia energética del país. b) Coordinar las acciones necesarias para mantener un adecuado y eficiente suministro de petróleo, productos petroleros y gas natural de acuerdo con la demanda del país, y conforme la ley de la materia. c) Cumplir y hacer cumplir la legislación relacionada con el reconocimiento superficial, exploración, explotación, transporte y transformación de hidrocarburos, la compraventa o cualquier tipo de comercialización de petróleo crudo o reconstituido, gas natural y otros derivados, así como los derivados de los mismos. d) Formular la política, proponer la regulación respectiva y supervisar el sistema de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos y minerales. e) Proponer y cumplir las normas ambientales en materia energética. f) Emitir opinión en el ámbito de su competencia sobre políticas o proyectos de otras instituciones públicas que incidan en el desarrollo energético del país. g) Ejerciendo las funciones normativas y de control y supervisión en materia de energía eléctrica que le asignen las leyes.</p>	<p>ARTICULO 3. Estructura Orgánica. Artículo 5. Funciones y Atribuciones del ministro</p> <p>Artículo 6. Funciones y Atribuciones del Primer Viceministro.</p> <p>Artículo 7. Funciones y Atribuciones del Segundo viceministro.</p> <p>Artículo 8. Funciones y Atribuciones del Administrador General.</p> <p>Artículo 9. Funciones y Atribuciones de los asesores.</p> <p>Artículo 10. Funciones y Atribuciones del Asesor en Asuntos Internacionales.</p> <p>Artículo 11. Órganos de Apoyo Técnico</p> <p>Artículo 12. Funciones y Atribuciones de Asesoría Jurídica</p> <p>Artículo 13. Funciones y Atribuciones de la Unidad de Auditoria y Fiscalización de Empresas.</p> <p>Artículo 14. Funciones y Atribuciones de la Unidad de Programación y Planificación.</p> <p>Artículo 15. Funciones y Atribuciones de la Unidad de Control Ambiental. (en coordinación con el MARN)</p> <p>Artículo No. 19. Naturaleza y Competencia (De la Dirección General de Hidrocarburos)</p> <p>Artículo No. 20. Funciones Generales</p> <p>Artículo 36. Naturaleza y Competencia (Dirección General de Energía).</p> <p>Artículo No. 37. Funciones Generales</p> <p>Artículo No. 38. Estructura Orgánica.</p> <p>Artículo No. 39. Funciones y Atribuciones de la Unidad de Asesoría Energética.</p> <p>Artículo No. 40. Funciones y Atribuciones de la Coordinadora Interinstitucional en Materia de Electrificación.</p> <p>Artículo No. 41. Funciones y Atribuciones del Departamento de Planificación Eléctrica</p> <p>Artículo No. 42 Funciones y Atribuciones del Departamento de Electrificación rural.</p>
---	---	---	--

<p>Ley Orgánica del Instituto Nacional de Electrificación INDE</p> <p>No. De Documento Decreto No. 64-94</p> <p>Año de publicación: 2010</p> <p>Modificaciones: Decreto 64-94, Decreto 6-95, Decreto No. 21-95, Decreto 28-9</p> <p>Estado: Vigente</p> <p>Institución Encargada: INDE</p> <p>Institución que crea: Consejo Directivo del INDE y Gerencia General</p>	<p>Artículo 1. El Instituto Nacional de Electrificación, es una entidad estatal, autónoma y descentralizada, la cual gozará de autonomía funcional, patrimonio propio, personalidad jurídica y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones en materia de su competencia</p>	<p>Artículo 4. Son fines y obligaciones del INDE: a) Realizar todas las acciones orientadas a dar solución pronta y eficaz de la escasez de energía eléctrica en el país y procurar que haya en todo momento energía disponible para satisfacer la demanda normal, para impulsar el desarrollo de nuevas industrias y el uso de electricidad en las regiones rurales, atendiendo las políticas que para ello defina el Estado</p> <p>b) Propiciar la utilización racional, eficiente y sustentable de los recursos naturales, promoviendo el uso productivo y domiciliario de la electricidad generada a partir de fuentes energéticas nativas.</p> <p>c) Colaborar en la conservación de los recursos hidráulicos y del ambiente del país que se relacionan con las áreas de sus plantas de generación eléctrica y sus proyectos, protegiendo sus cuencas, fuentes y cauces de los ríos y corrientes de agua, a través de la forestación y reforestación de las mismas.</p> <p>d) Cooperar en el aprovechamiento múltiple de los recursos hidráulicos, geotérmicos y otras fuentes del país para propósito de generar energía eléctrica, procurando la preservación del ambiente.</p> <p>e) Determinar técnica, económica y jurídicamente, el potencial hidroeléctrico, geotérmico y de otras fuentes renovables, para que sus estudios puedan servir de base a nuevos proyectos de generación de electricidad y ponerlos a disposición de interesados, conforme procedimientos que se establezcan para percibir ingresos por dicho servicio.</p> <p>f) Asesorar cuando le fuere requerido en planes de explotación y desarrollo de energía eléctrica y los contratos relacionados, debiendo percibir ingresos por dicho servicio.</p> <p>g) Promover el uso racional y el ahorro de electricidad y ofrecer lineamientos que permitan un adecuado manejo de la demanda de energía eléctrica.</p>	<p>Artículo 1. Del INDE.</p> <p>Artículo 2. Régimen</p> <p>Artículo 3. Temporalidad del INDE y domicilio.</p> <p>Artículo 4. Funciones.</p> <p>Artículo 5. Órganos del INDE</p> <p>Artículo 6. El Consejo Directivo</p> <p>Artículo 7. Integración del Consejo Directivo.</p> <p>Artículo 14. Funciones del Presidente del Consejo Directivo</p> <p>Artículo 16. Atribuciones del Consejo Directivo.</p> <p>Artículo 17. Gerencia General</p> <p>Artículo 18. Administración del INDE</p> <p>Artículo 22. Bienes del INDE</p> <p>Artículo 23. Presupuesto</p> <p>Artículo 24. Sobre los Fondos INDE</p> <p>Artículo 25. Bienes del INDE</p> <p>Artículo 28. Aprobación del presupuesto.</p> <p>Artículo 30. Información Presupuestaria al MinFin.</p> <p>Artículo 32. Suscripción de contratos de compraventa.</p> <p>Artículo 34. Patrimonio.</p> <p>Artículo 35. Construcción de infraestructura</p> <p>Artículo 36. Memorial de Labores</p> <p>Artículo 39. Disposiciones Judiciales</p> <p>Artículo 40. Servidumbre de Paso</p> <p>Artículo 43. Contratación de obras</p> <p>Artículo 45. Sobre el Ministerio de Energía y Minas.</p> <p>Artículo 46. Suspensión del Servicio eléctrico</p>
---	--	---	---

<p>Ley de Tarifa Social para el Suministro de Energía Eléctrica</p> <p>No de Documento Decreto No. 96-2000</p> <p>Año de Publicación 2000</p> <p>Estado: Vigente</p> <p>Institución encargada: CNEE / Distribuidores</p>	<p>Artículo 1. Tarifa Social. Con la finalidad de favorecer al usuario regulado del servicio de distribución final, más afectado por el incremento de los costos en la producción de la energía eléctrica, se autoriza la creación de una tarifa especial con carácter social, la que será denominada Tarifa Social para el Suministro de Energía Eléctrica, dirigida a usuarios con consumos de hasta 300 kilovatios hora -kWh-.</p>	<p>Artículo 2. Emisión de normas. La Comisión nacional de Energía eléctrica deberá permitir y determinar las normas, metodología, procedimientos y fuente energética necesarios para la implementación de la Tarifa Social para el Suministro de Energía Eléctrica. Cualquier otro aspecto se regirá por la Ley General de Electricidad y sus reglamentos.</p> <p>Artículo 3. Autorización. Las empresas distribuidoras deberán realizar licitación abierta para la adquisición de potencia y energía eléctrica, previa autorización de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, cuyo destino sea abastecer a los consumidores de la Tarifa Social para el Suministro de Energía Eléctrica, conforme los términos de referencia que elaborará dicha Comisión.</p>	<p>Artículo 4. Publicación</p> <p>Artículo 5. Aprobación.</p> <p>Artículo 6. Suministro.</p> <p>Artículo 7. Revisión de contratos.</p> <p>Artículo 8. Vigencia.</p>
--	---	---	---

<p>Código Municipal</p> <p>No de Documento Decreto No. 12-2002</p> <p>Año de publicación: 2002</p> <p>Modificaciones: Decreto No. 22-2010, Decreto Número 58-88, 23 del Decreto Número 52-87</p> <p>Estado: Vigente</p> <p>Institución Encargada: Concejo Municipal</p>	<p>ARTICULO 1. Objeto. El presente Código tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas en este Código y el contenido de las competencias que correspondan a los municipios en cuanto a las materias que están regulen.</p>	<p>ARTICULO 35. Competencias generales del Concejo Municipal.</p>	<p>Artículo 2. Naturaleza del municipio</p> <p>Artículo 5. Servicio a los intereses públicos.</p> <p>Artículo 6. Competencias propias y atribuidas.</p> <p>Artículo 8. Elementos del municipio.</p> <p>Artículo 9. Del concejo y gobierno municipal.</p> <p>Artículo 17. Derechos y obligaciones de los vecinos. Literales c, d, f, g, i, j, k, l, m.</p> <p>Artículo 21. Relaciones de las comunidades de los pueblos indígenas</p> <p>Artículo 33. Gobierno del municipio.</p> <p>Artículo 35. Competencias generales del Concejo Municipal. Literales a, c, d, e, f, h, i, j, k, l, m, q, s, t, u, y,</p> <p>Artículo 36. Organización de comisiones.</p> <p>Artículo 50. Asociación de municipios en mancomunidades.</p> <p>Artículo 52. Representación municipal.</p> <p>Artículo 53. Atribuciones y obligaciones del alcalde. Literales, a, d, e, i, k, l, y n.</p> <p>Artículo 55. Alcaldías indígenas.</p> <p>Artículo 58. Atribuciones del alcalde comunitario o alcalde auxiliar.</p> <p>Artículo 60. Facilitación de información y participación ciudadana.</p> <p>Artículo 68. Competencias propias del municipio. Literales a, d, c, e, k, y l.</p> <p>Artículo 72. Servicios públicos municipales.</p> <p>Artículo 73. Forma de establecimiento y prestación de los servicios municipales.</p> <p>Artículo 74. Concesión de servicio público municipal.</p> <p>Artículo 75. Otras condiciones de la concesión.</p> <p>Artículo 76. Intervención de los servicios municipales</p> <p>Artículo 105. Prohibición de eximir arbitrios o tasas.</p> <p>Artículo 109. Tierras comunitarias.</p> <p>Artículo 130. Objetivo de las inversiones.</p> <p>Artículo 142. Formulación y ejecución de planes. Literales a y c.</p> <p>Artículo 143. Planes y usos del suelo.</p> <p>Artículo 144. Aprobación de los planes.</p> <p>Artículo 147. Licencia o autorización municipal de urbanización. Literales a y c.</p> <p>Artículo 148. Garantía de cumplimiento.</p> <p>Artículo 150. Faltas.</p> <p>Artículo 151. Sanciones.</p> <p>ARTICULO 165. Ámbito de su competencia, literales a, b, y e.</p>
---	--	---	--

<p>Ley de Aguas</p> <p>Estado: Proyecto de Ley</p> <p>Institución encargada:</p> <p>MEM, MAGA Y MARN, Congreso de la República.</p>	<p>Como la ley de Aguas no ha sido aprobada, se considera que debería ser la regulación del uso, distribución, comercialización y tratamiento de Agua con fines industriales, comerciales y de consumo final para el aprovechamiento y dominio del agua del país en diferentes nacimientos y caudales de agua. Además se deberá velar por el mantenimiento y la sanción a la contaminación del Agua.</p>	<p>Se considera que los tres ministerios deberían ser parte de las instituciones que busquen el adecuado uso del agua. Así mismo, se considera que debe tenerse una visión integral para la inclusión de los recursos naturales del agua, como los caudales de los ríos, yacimientos de agua y fuerza hídrica del país.</p>	<p>NA</p>
<p>Ley de Servidumbres para obras e Instalaciones Eléctricas</p> <p>No de documento: Decreto Ley 419</p> <p>Año de publicación: 1966</p> <p>Estado: Derogada</p>	<p>NA</p>	<p>NA</p>	<p>NA</p>
<p>Ley de Geotermia</p> <p>No de Documento: Decreto Ley No. 126-85</p> <p>Año de publicación: 1985</p> <p>Estado: Derogada</p>	<p>NA</p>	<p>NA</p>	<p>NA</p>

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes del país.

D. Mapeo de los actores relevantes en el sector energético:

<i>INSTITUCION</i>	<i>AÑO DE CREACION</i>	<i>INFORMACION ADICIONAL</i>	<i>TIPO DE ENTIDAD</i>
<i>Administrador del Mercado Mayorista (AMM)</i>	1996	Decreto No. 93-96 y su reglamento en el acuerdo gubernativo No. 256-97	PÚBLICO
<i>Alcaldías y Municipalidades</i>	NA	Reguladas en el Código Municipal	PRIVADA
<i>Asociación de Generadores con Energía Renovable</i>	2002	Asociados únicamente generadores de fuentes renovables.	PRIVADA
<i>Asociación Nacional de Generadores</i>	1998	La primera asociación de generadores de energía incluye fuentes no renovables.	PRIVADA
<i>Colectivo Madre Selva</i>	2000	Experiencias con las hidroeléctricas comunitarias.	SOCIAL
<i>Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE)</i>	1997	Decreto No. 93-96	PÚBLICO
<i>Comité de Desarrollo Campesino.</i>	1992	Resistencia a los proyectos hidroeléctricos por los procesos de consulta.	SOCIAL
<i>DEORSA -DEOCSA</i>	2000	Empresa: Energuate	PRIVADA

<i>Dirección de Energía Eléctrica</i>	NA	Decreto número 57-78	PÚBLICO
<i>Empresa de Transporte y Control de Energía Eléctrica del INDE</i>	27 de octubre de 1997	Decreto No. 93-96	PÚBLICO
<i>Empresa Eléctrica de Guatemala, S.A. (EEGSA)</i>	1894	Actualmente bajo la Empresa Pública de Medellín - EPM	PRIVADA
<i>Instituto Nacional de Electrificación (INDE)</i>	27 de mayo de 1959	Creación Decreto Ley 1287 Ley Orgánica, Decreto 64-94	PÚBLICO
<i>Ministerio de Energía y Minas</i>	1978	Creación Decreto Ley 57-78 7 Reforma Decreto Ley No 106-83	PÚBLICO
<i>Procuraduría de los Derechos Humanos</i>	1985	Institución que vela por los Derechos Humanos. Acompañamiento a la resolución de los conflictos.	PUBLICO.
<i>SEGEPLAN</i>	1954	Coordinadora de las públicas del país. A cargo del K'atun 32	PÚBLICO

Fuente: Elaboración propia

