



LEY GENERAL DE ELECTRICIDAD: Una ley que transformó el subsector eléctrico de Guatemala

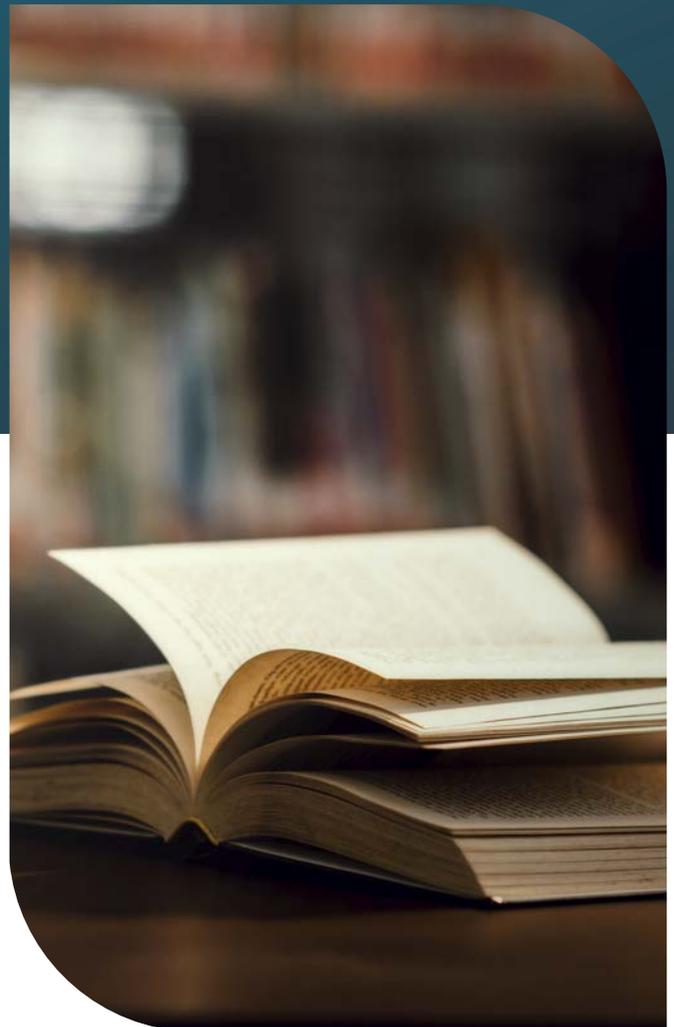
En noviembre de 2021, la industria eléctrica en Guatemala -con más de cien años de historia en el país- celebra los veinticinco años de la vigencia de la Ley General de Electricidad, instrumento clave con el que se superaron las dificultades del agotamiento del modelo anterior.

Escenario previo

A inicios de 1990, Guatemala comenzó a experimentar la escasez de un insumo indispensable para su población y sus actividades productivas: la energía eléctrica.

El déficit de generación para satisfacer la demanda de electricidad forzó por aquellos días a la interrupción del suministro en determinados horarios, para determinadas áreas de servicio, períodos que se prolongaban a varias horas por día, con cierta frecuencia.

Factores como la reducción en el promedio de precipitación pluvial anual, registrado entre 1991-1993, fases cálidas de El Niño (Bardales, Castañón & Herrera 2019) -y su impacto en la generación hidráulica- ciertamente agravaban la situación de la generación eléctrica, pero la crisis de racionamiento en el suministro eléctrico no era un síntoma transitorio derivado del estado climático sino la consecuencia de una enfermedad mayor, que no



sobrevino de la noche a la mañana.

Llegar al punto de no poder satisfacer plenamente la demanda de electricidad, como sucedía en aquellos años, respondía directamente a la falta de inversión suficiente en la generación de energía eléctrica, un asunto en el que prácticamente el único jugador era el Estado. Si bien inversiones públicas importantes fueron hechas con antelación a la crisis -entre las que destaca que, menos de una década atrás, había entrado en operación la central hidroeléctrica Chixoy, para entonces con aportes cercanos a los 265 MW-, estas no resultaban equiparables con el rápido crecimiento que experimentaban los requerimientos de la población y de la actividad productiva del país.

Además de la falta de inversión en la generación, no se contaba con los recursos necesarios para ampliar la capacidad del sistema de transmisión y dotarlo de robustez para afrontar contingencias y asegurar la continuidad de suministro.

De igual manera, las pérdidas no técnicas en los sistemas de distribución alcanzaron niveles superiores al 30% en algunas regiones del país, lo que hacía insostenible continuar con el funcionamiento del sistema bajo esas condiciones.

Entre las medidas tomadas, en plena crisis, las autoridades propiciaron la incorporación de generación privada (barcazas a base de búnker y cogeneración a base de bagazo en zafra y también búnker en no zafra) apalancada por contratos de largo plazo celebrados entre generadores privados y las empresas de distribución -total o mayoritariamente públicas-, en condiciones discrecionales, en ausencia de un marco regulatorio concreto. De esa forma, se superó momentáneamente el ingente desabastecimiento pero, entonces, fue el precio el que se convirtió en el protagonista de la crisis.

La apuesta por la competencia y la liberalización

Solucionar una dificultad de alcance nacional de tales dimensiones económicas requería, en la misma proporción, de soluciones que solo podían fundarse en el diseño de nuevas reglas del juego, lo que implicaba una reestructuración, nuevos actores, un mercado de electricidad.

De hecho, la parte considerativa de la ley que marcará un antes y un después en ese diseño reconoce con claridad el predicamento: *que la oferta de energía eléctrica -hasta entonces a su cargo- no satisface las necesidades de la mayor parte de la población,* y considera a su déficit, respecto de la demanda, como un *obstáculo en el desarrollo integral del país,* por lo que se propuso *aumentar la producción, transmisión y distribución de energía.*



Para formular la solución, se apostó expresamente por introducir la competencia como medio para alcanzar la eficiencia y la liberalización del sector, tras admitir, desde el poder público, que no se contaba con *los recursos económico-financieros, para una empresa de tal envergadura, lo cual hace necesaria la participación de los inversionistas* (primer considerando LGE, 1996).

Ley General de Electricidad

Es así que, el 16 de octubre de 1996, el Legislativo decretó la Ley General de Electricidad, Decreto 93-96 del Congreso de la República, sancionado al mes siguiente por el Ejecutivo y publicado el 15 de noviembre de 1996, instrumento que constituye un parteaguas para la actividad eléctrica en el país.

Las nuevas condiciones que se establecieron, desde la jerarquía legislativa, fueron posibles gracias a que desde la Constitución Política guatemalteca, vigente desde 1986, se estableció no solo la urgencia nacional de la electrificación, sino la posibilidad de que en ella pudiera participar la iniciativa privada (artículo 129 CPRG), posibilidad no explorada enteramente para entonces.

25 años de aplicación de dicha ley permiten analizar los cambios que se provocaron a partir de su vigencia. Reformas efectuadas en otras latitudes, en los modelos de prestación de servicios, entonces desde el Estado como único o principal actor, influyeron grandemente en la conceptualización esta nueva regulación, cuyos principios fueron acogidos y adaptados por el legislador guatemalteco; asimismo, en la liberalización del sector, el Estado cedió su papel de único prestador del servicio para permitir otras participaciones en la industria eléctrica; esa evolución requirió además que el Estado adoptara un nuevo rol hasta ahora inexistente en la industria eléctrica: el de regulador.

El Estado guatemalteco, entonces, propició la participación de nuevos sujetos para agilizar el crecimiento de la oferta (tercer considerando LGE), sin que ello representara abandonar por completo actividades de generación, transmisión y comercialización -los cuales sigue desempeñando desde distintas empresas del Instituto Nacional de

Electrificación-, actividades que también desarrollan, desde la vigencia de la ley, otros sujetos privados, todos sometidos a la misma regulación. También se propició y concretó que la actividad de distribución se prestara, tras dividir el país en tres grandes áreas de distribución, desde actores privados, asimismo sometidos a la regulación.

Por otro lado, la ley reasignó funciones del poder público, entre las cuales, retuvo su papel rector del subsector, a través del Ministerio de Energía y Minas -con atribuciones como la coordinación de políticas, planes y programas indicativos- y enfocó sus esfuerzos hacia la función de regulador de determinadas actividades, a través de la recién creada Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE).

La CNEE, concebida por la ley, cumple con las funciones que doctrinaria y típicamente se confieren a entes reguladores: *a) regulación del sector que cae en su competencia; b) vigilancia del cumplimiento de las normas del sector; c) sancionadora; y d) resolutora de conflictos, entre los prestadores de los servicios regulados entre sí o entre éstos y los consumidores de los servicios* (Fusades, 2005). Delimitó, pues, la Ley General de Electricidad estas funciones de la CNEE, estableciendo la vigilancia que ejerce de la actividades y las conductas abusivas o discriminatorias (art. 4 b LGE), la facultad de emitir normas técnicas (art. 4 e LGE), los límites para imponer sanciones (art.80 LGE), la facultad para dirimir conflictos (art. 4 d LGE), impidiéndole a la CNEE implicarse en la determinación de precios más allá de aquellos que la ley establece como regulados (art. 59 LGE).

A la par de establecer un régimen de libre competencia en la prestación del servicio, dicha Ley creó el Mercado Mayorista, en cuya dinámica y reglas el poder público no se implica sino para aprobar o improbar su normativa, la cual se formula en el seno y por mayoría calificada del también creado Administrador del Mercado Mayorista (AMM), en el que la CNEE ejerce únicamente determinadas funciones de verificación.

En este punto, cabe resaltar que las funciones de operación del sistema y de administración del

mercado eléctrico, a partir de la ley, no se ejercerán desde el poder público, sino desde el Administrador del Mercado Mayorista, al que que dicha ley creó como un ente privado, sin fines de lucro, al que confió la función de garantizar la seguridad y el abastecimiento de energía eléctrica en el país. En la dirección de dicho ente privado, de acuerdo con el reglamento aprobado por el Ejecutivo, toman parte personas elegidas por las cuatro actividades de dicho mercado (generación, transporte, distribución y comercialización) y los consumidores calificados (Grandes Usuarios), los que, en su conjunto y por mayoría calificada, emiten la normativa del Mercado Mayorista, para aprobación o improbación de la CNEE.

Además de fundamentarse en un régimen de libre competencia para la prestación del servicio, la ley impide la integración vertical de las distintas actividades que conforman el servicio (generación, transmisión y distribución); a su vez, garantiza el libre acceso de terceros a los sistemas de transporte y distribución, para lo cual establece diferentes disposiciones en su articulado, los cuales, desarrollaron posteriormente instrumentos reglamentarios y normativos.

Con tales principios, la Ley General de Electricidad dio impulso a la inversión porque con ella quedaron claros diferentes mecanismos y procedimientos, tales como la autorización del uso de bienes de dominio público para las actividades de distribución y transmisión, así como para los aprovechamientos hidrónicos y geotérmicos de más de 5MW, entre los que se instituyó el silencio administrativo para provecho de los solicitantes que no obtienen un plazo máximo de 60 días en los pronunciamientos de la autoridad ambiental, principio que más adelante también se adoptó para los pronunciamientos de la CNEE sobre la autorización para el acceso a la capacidad de transporte. Por otro lado, la ley instituyó un procedimiento especial para la imposición de servidumbres y, por aparte, uno para la determinación de las tarifas de peaje de la actividad de transmisión, y otro para la determinación de las tarifas de distribución.



Estabilidad y efectos obtenidos

La Ley General de Electricidad conserva el texto con el cual fue aprobada en 1996. Su estabilidad ha sido clave para reguardar la aplicación de sus principios por un prolongado período, lo cual ha permitido generar confianza y certeza en los distintos sujetos del subsector. Asimismo, se observa prolongada estabilidad en la reglamentación que de ella se deriva e incluso en la normativa técnica y en la normativa de coordinación que ha sido emitida, en su aplicación. De hecho, en 25 años, se registra un significativo aumento en la electrificación que pasó de poco más del 58% de la población en 1995 a cerca del 90% en 2021; de dos actores entera o mayoritariamente públicos a inicios de la década de los 90, se tienen en la actualidad 13 prestadores del servicio de transmisión, 3 de distribución, 63 de generación, 26 de comercialización y casi 1300 Grandes Usuarios.

De 810.9 MW instalados hacia 1990 (CEPAL, 2013), Guatemala tiene en la actualidad una capacidad instalada de más de 3,400 MW, con producciones que superan los 11,100 GWh producidos y 10,600 GWh consumidos, anualmente, en el país.

Y como evidencia del éxito en la atracción de inversiones, la generación ya no solo queda limitada al consumo interno, sino que permite la exportación a la región en el orden de los 1,000 GWh anuales (2020).

El precio promedio del MWh a nivel mayorista, expresado en US\$ disminuyó de 57.33 en el año 2000 a 41.15 en el año 2020; valor que si se expresa en dólares corrientes del año 2000, equivaldría a US\$ 18.54 en 2020.

Continua misión cumplida

En 25 años, se ha logrado cumplir con los objetivos de la Ley:

- La oferta es alrededor del doble de los requerimientos de la demanda nacional.
- Se han resuelto los principales problemas de transmisión:

- Se le ha dotado de mayor robustez;
- Se han construido los refuerzos nacionales para permitir el abastecimiento de la demanda;
- Se ha logrado suficiencia de capacidad.
- Participación en inversiones:
 - Generación, transmisión, distribución.
 - Se ha logrado optimización del crecimiento, sin que ello tenga impacto en los costos de la electricidad.
 - Se mantiene la certeza que toda inversión requiere.
 - Se ha creado una institucionalidad que también contribuye a fomentar la confianza para invertir.
- Con la liberalización, se ha logrado mayor eficiencia:
 - Se mantiene la competencia en segmentos de la industria que propician la eficiencia.
 - Se ha logrado la reducción de precios a nivel mayorista, que permiten disponer de precios competitivos.
- Se ha asegurado el abastecimiento de la demanda.

Desde donde se vea, los últimos 25 años en la industria eléctrica en Guatemala están marcados por la aplicación de la Ley General de Electricidad cuyos efectos y virtudes son palpables, más allá de tener en cuenta que los retos existen y son propios de todo sector económico, gracias a la aplicación que de ella ha hecho tanto el sector público como el sector privado.

Es importante reconocer que los propósitos de aumentar la producción, transmisión y distribución de energía para satisfacer las necesidades sociales y productivas de los habitantes de la República, como se los trazó la Ley General de Electricidad, están siendo cumplidos y han sido sobrepasados; y que la industria eléctrica del presente, bajo la continuidad y estabilidad de sus disposiciones, constituye un activo de su población para una actividad esencial, así como un atractivo tangible para la inversión en Guatemala.

Administrador del Mercado Mayorista
15 de noviembre 2021

Fuentes:

Centroamérica: Estadísticas de producción del subsector eléctrico, 2012. Rojas, M. CEPAL. México, 2013.
Clima de Guatemala, tendencias observadas e índices de cambio climático. Bardales Espinoza, W. A., Castañón, C., & Herrera Herrera, J. L. UVG. 2019.
Los entes reguladores en la legislación. Boletín de Estudios Legales 52 y 53. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. 2005.
Precio Spot 1999-2020. Gráfico elaborado por la Coordinación de Estudios Económicos AMM con datos de Banguat y Bureau of Labor Statics. 2021.
Constitución Política de la República de Guatemala.
Ley General de Electricidad. Decreto 93-96 del Congreso de la República de Guatemala.
Reglamento de la Ley General de Electricidad. Acuerdo Gubernativo 256-97 y sus reformas.
Reglamento del Administrador del Mercado Mayorista. Acuerdo Gubernativo 299-98 y sus reformas.