

Guatemala, octubre 2013

No. 10

Guatemala La privatización del sector eléctrico en un Estado colonial

Jorge Murga Armas^{1*}

Introducción

Si es cierto que en Guatemala la experiencia de construcción de represas e hidroeléctricas no es nueva,² y si es verdad que la privatización del sector eléctrico guatemalteco se inicia en el contexto del Consenso de Washington,³ también es verdad que con la salida pública del Plan Puebla Panamá (PPP)⁴ y la aprobación del Tratado de Libre Comercio

1 * Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

2 Entre las más importantes: el Zapote (1884), Palín (1885), Santa María (1927), Río Hondo (mediados de la década de 1950), Jurum Marinalá (principios de los años setenta), Aguacapa (1982), Chixoy (1983).

3 Se trata del paquete de reformas económicas y políticas “sugeridas” a los países latinoamericanos a finales de los años ochenta y principios de los noventa por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial: apertura completa de las economías a los mercados y al capital internacional, recorte del gasto público y eliminación de los subsidios sociales, privatización de las empresas estatales y, en general, el establecimiento del contexto más propicio para la inversión extranjera.

4 Véase Jorge Murga Armas, *Guatemala en el Plan Puebla Panamá. Las tramas de este modelo de integración regional*, Revista Economía, No. 169, IIES, Guatemala, julio-septiembre 2006, pp. 51-81.

con Estados Unidos (DR-CAFTA),⁵ comienza otro momento de la historia de la generación de energía eléctrica en Guatemala: se retoma la idea de utilizar el caudal de los ríos para la construcción de hidroeléctricas y se impulsan entre otros proyectos de generación de electricidad los que integran la Iniciativa Mesoamericana de Interconexión Energética del Proyecto Mesoamérica antes llamado Puebla Panamá.⁶ Pero esos proyectos, lo veremos enseguida, favorecen nuevamente al gran capital nacional y transnacional.

Los diversos momentos de la privatización

Las primeras noticias del proceso de privatización del sector eléctrico deben buscarse en los años ochenta, porque fue en esa década que tanto el CACIF⁷ como el gobierno de Vinicio Cerezo (1986-1990) presentaron las primeras propuestas e hicieron los primeros intentos. En 1984, recordemos, dirigentes empresariales encabezados por Manuel Ayau Cordón empezaron a presionar para que el Estado se deshiciese de las empresas públicas de telecomunicaciones y electricidad. Pocos años después, recordémoslo también, la administración Cerezo adheriría a la idea promovida por el Banco Mundial (BM) de "desmonopolizar las empresas públicas", pero el poder del sindicato del Instituto Nacional de Electrificación (INDE) no se lo permitió.⁸

Fue, en verdad, durante el gobierno de Jorge Serrano Elías (1991-1993) que comenzó la desnacionalización del sector eléctrico guatemalteco. En este período, en efecto, tanto la Cámara Empresarial (CAEM) como el CACIF realizaron sendos estudios sobre la privatización de las empresas del Estado. Mientras la primera proponía la privatización de 32 empresas, el segundo daba a conocer su "Libro Amarillo" en que esbozaba la política económica y social deseable para el nuevo gobierno y enfatizaba en las reformas al sector eléctrico. El interés por la privatización de las empresas públicas era tal, que el CACIF llegó a conformar una comisión del sector privado para redactar su proyecto

5 Véase Jorge Murga Armas, *La trama del DR-CAFTA en Guatemala*, Boletín Economía al día, No. 7, IIES, Guatemala, julio 2005.

6 Son cuatro los proyectos de la Iniciativa de Interconexión Energética: 1) Proyecto del Sistema de Interconexión Energética de los Países de América Central (SIEPAC); 2) Proyecto de Interconexión México-Guatemala; 3) Proyecto de Interconexión Guatemala-Belice; 4) Proyecto de Interconexión Panamá-Colombia.

7 Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF).

8 Más de 15 días de huelga de los trabajadores del sector eléctrico forzaron a Vinicio Cerezo a destituir a su padrino Roberto Balsells de la presidencia del INDE. Vinicio Cerezo, debemos decirlo, había nombrado ilegalmente en el cargo a ese millonario empresario que a través de sus empresas Aerolux y Telectro también proveía al INDE. La fuerza de los trabajadores también le obligó a asumir el compromiso de no privatizar el INDE y evitar el alza de las tarifas eléctricas.

de Ley General de Privatización.⁹

Pero la crisis energética de 1991 en Guatemala le arrebataría el control del proceso inicial de desnacionalización. Con el expediente de la crisis, efectivamente, la administración Serrano Elías quita el cerrojo para el acceso inmediato de la transnacional estadounidense ENRON.¹⁰ Este hecho, por lo demás, evidenció las componendas y altos niveles de corrupción con que inició la apertura del sector.¹¹

En ese ambiente, Serrano Elías nombra una Comisión Especial¹² para evaluar al conjunto del sector eléctrico antes de avalar la privatización del INDE y la venta de las acciones del Estado en la EEGSA. Pero las discrepancias con el proyecto de Ley de desmonopolización (Decreto legislativo 59-92) salido de esa comisión, provocó el veto de Serrano y la formulación de su propio proyecto de privatización. Este, básicamente, planteaba la venta de los generadores eléctricos del INDE y de la EEGSA.

Después del "autogolpe" de Serrano Elías que provocó el final de su mandato —el cual se cree estuvo relacionado con las disputas entre las facciones empresariales que buscaban beneficiarse con la privatización—, Ramiro de León Carpio (1993-1996) llega al poder. Aunque las privatizaciones en el sector eléctrico se detuvieron en esos años, las presiones de una de esas facciones obligaron al nuevo Presidente a destituir del cargo de director de la Oficina de privatización y desmonopolización del Estado a Manuel Ayau Cordón, hombre fuerte de la otra facción.

En enero de 1995, en efecto, Ramiro de León Carpio veta la nueva ley del INDE que buscaba desmonopolizar el sector de la electricidad, lo cual le provocó nuevas y mayores tensiones con los empresarios interesados en acelerar el proceso. De León Carpio, debemos decirlo, no se oponía a la privatización del sector. Condicionado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID) que financiaba la

9 Dicha comisión estuvo integrada por Edgard Heinemann, Peter Lamport, Juan Luis Bosch, Alfredo Chinchilla, Gustavo Anzueto Vielman y Víctor Suárez Valdez.

10 El contrato original fue firmado en 1992 por la EEGSA y la transnacional Texas Ohio Power (TOP) y luego trasladado a ENRON. Con el 37% de las acciones hasta su quiebra en el 2003, ENRON estaba asociada en Guatemala con las empresas Common Wealth Development Corp. y Centrans Energy Services (CES) que poseían el 63% de las acciones. En ese momento, ENRON empezaría a generar 110 megavatios de energía eléctrica a través de su subsidiaria Puerto Quetzal Power. Véase Luis Solano, *El negocio de la electricidad: transformación de la matriz energética y sus impactos*, en El Observador, Análisis alternativo sobre política y economía, *Recursos naturales y energéticos en manos privadas*, Año 3, No. 16, Guatemala, Diciembre 2008 - Enero 2009, pp. 3-34.

11 En ese proceso participaron los empresarios guatemaltecos Oswaldo Méndez Herbruger, Roberto López, Henrik Preuss, Marco Antonio Lara Paíz y Raúl E. Arrondo. Véase Luis Solano, *op. cit.*, p. 22.

12 Integrada por Víctor Suárez Valdez, Fernando García Molina y Leonel López Rodas. Este, debemos decirlo, presentó una propuesta de privatización durante el gobierno de Serrano Elías y otra durante la administración de Ramiro de León Carpio. Este asesor del Congreso que después se convertiría en un millonario empresario, ocupó durante el gobierno de Álvaro Arzú entre otros cargos el de Ministro de Energía y Minas.

formulación del proyecto de Ley General de Electricidad que avalaba el Banco Mundial, el nuevo Presidente sólo esperaba su terminación.

Mientras tanto, y en medio de las críticas del CACIF que no desaprovechaba la ocasión para despertar un sentimiento "nacionalista" en la sociedad que le asegurase el apoyo de los sindicatos de la electricidad,¹³ Teco Power Services (TPS) construye la planta Alborada que opera desde entonces a través de Tampa Centroamericana de Electricidad Ltd.

Se trataba, en realidad, de transformar el monopolio estatal administrado por el INDE y la Empresa Eléctrica de Guatemala, S. A. (EEGSA), en un monopolio privado en manos de empresas extranjeras y nacionales. Fue eso, exactamente, lo que años después afirmaría, con otro propósito, el director de Electroconsulting, una de las empresas consultoras encargadas de patrocinar el estudio requerido por la Comisión de Vestuario y Textiles (VESTEX) cercana al empresario de maquilas y Presidente de la República, Álvaro Colom Caballeros (2008-2012):

La apertura y privatización de las empresas del sector eléctrico en 1997 transformó un monopolio público en privado, además que el sector presenta falta de competencia, instituciones reguladoras débiles, así como que los costosos contratos preexistentes firmados a partir de 1993 han consolidado operadores dominantes dentro del mercado y, por ende, los precios tienden a ser de los más altos de América Latina.¹⁴

Hasta principios de los noventa, en efecto, la matriz energética de Guatemala (compuesta por las diferentes fuentes generadoras de energía disponibles) era monopolio del Estado que a través del INDE generaba el 95% de la electricidad. Entonces, las hidroeléctricas constituían la principal fuente generadora de energía y entre ellas destacaba la controversial Chixoy.¹⁵ Pero en la medida en que se dieron los cambios, el INDE dejó de ser el más importante distribuidor de electricidad y las empresas transnacionales ocuparon su lugar.

Fue entonces cuando las transnacionales privilegiaron la construcción de centrales termoeléctricas altamente contaminantes cuyo funcionamiento depende de derivados del petróleo (bunker y diésel), sólo para obtener ganancias inmediatas. Como consecuencia,

13 "La pretendida Ley General sobre Electricidad, decía el CACIF, no es nada más que una imposición del Banco Mundial, la cual se utiliza como pretexto para posponer el proceso de desmonopolización". Véase: Inforpress Centroamericana, *Fricciones gobierno-CACIF por veto presidencial*, edición del 26 de enero de 1995.

14 el Periódico, 22/01/2008.

15 Véase Alfredo Ankermann, *El legado del megaproyecto Chixoy: Sangre, sudor y lágrimas*, en El Observador, *op. cit.*, pp. 51-65.

las tarifas del servicio eléctrico se elevaron exponencialmente,¹⁶ a pesar de que el discurso oficial y empresarial afirmaba lo contrario. Según ellos, en la medida en que avanzara la privatización, la competencia en el sector abarataría la electricidad.

En 1996, durante el gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000), y ya con una matriz energética altamente dependiente del petróleo, se aprobó el Decreto Legislativo No. 93-96 Ley General de Electricidad, que crea el Mercado Mayorista para facilitar la privatización del servicio de distribución. Para ello, la ley de electricidad planteó que tanto el INDE como la EEGSA debían separar sus funciones de generación, comercialización, distribución y transmisión. Esto favoreció a Unión Fenosa, empresa española que compró la Empresa de Distribución del INDE por 101 millones de dólares, no obstante que su valor real, según el sindicato del INDE, ascendía a 400 millones. Fue en ese contexto que Unión Fenosa creó DEORSA y DEOCSA, empresas que, respectivamente, distribuirían la energía eléctrica en el oriente y occidente del país.

En ese mismo ambiente, EEGSA vendió en 1997 sus plantas generadoras a la empresa estadounidense Constellation Power Development (CPD), que operará a través de su subsidiaria Guatemalan Generating Group (GGG), y que en 2001 pasaría a manos de la estadounidense Duke Energy. Pero fue en 1998 cuando el Estado vende todas sus acciones en la EEGSA. Después de un "concurso internacional", en efecto, remata el 80% del capital accionario que desde 1972 poseía en la Empresa Eléctrica de Guatemala.

La nueva propietaria fue la compañía Distribuidora Eléctrica Centroamericana, S. A. (DECA), cuyos accionistas eran la española Iberdrola de Energía, S. A. (49% del capital), la estadounidense Teco Power Services representada por la TPS Ultramar Guatemala, S. A. (30% del capital) y la portuguesa EDP-Electricidad de Portugal, S. A. (29% del capital).¹⁷ Ahora bien, desde abril de 1999 esas multinacionales manejan su inversión a través de la Distribuidora Eléctrica Centroamericana II, S. A. (DECA II), que en 1999 crea la compañía Comercializadora Eléctrica de Guatemala, S. A. (COMEGSA), la más importante de las 14 empresas de comercialización de electricidad que entonces existían en el país.¹⁸

Por lo demás, el alza desmedida de los precios de la electricidad llevó al INDE a instituir en 1998 una "tarifa social" que subsidiaría a millones de usuarios que no podían pagar los altos precios de la

16 Mientras que entre 1980 y 1989 el precio promedio de la electricidad para el consumidor creció 44%, entre 1990 y 1998, en pleno proceso de privatización, el alza fue de 145%. Así, el precio del kilovatio que en 1989 se ubicó por debajo de los Q0.22, en 1998 alcanzó un poco más de Q0.54. Luis Solano, *op. cit.*, p. 21.

17 El 21 de octubre de 2010, el Grupo EPM de Medellín, Colombia, compra el 80% de las acciones de la EEGSA al consorcio integrado por Iberdrola de Energía, S. A., Teco Power Services y EDP-Energías de Portugal, S. A.

18 Luis Solano, *op. cit.*, p. 25.

electricidad. Pero esta tarifa social, contrariamente a lo imaginado, favorece también a los capitales nacionales y transnacionales dueños del oligopolio de la electricidad. Si es verdad que los subsidios permiten que muchos usuarios continúen utilizando el servicio, y si es verdad que su existencia sirve para mantener el proceso de electrificación rural en marcha, también es verdad que los mayores beneficiados con la instauración de la tarifa social han sido las empresas generadoras y comercializadoras de electricidad a las que el INDE paga el suministro.

El proceso de privatización de la generación y comercialización de energía eléctrica no se detuvo allí. Durante la administración de Alfonso Portillo (2000-2004), importantes capitalistas construyeron plantas generadoras de electricidad con el aval del INDE y muchos otros se beneficiaron con la concesión de nuevos proyectos geotérmicos. Más y más ingenios azucareros erigieron sus propias plantas generadoras de energía eléctrica, y desde entonces hacen magníficos negocios vendiéndola al INDE a precios altos.¹⁹ Así, los más favorecidos terratenientes y agroexportadores del país, que en esos mismos años se insertaron en el negocio de los agrocombustibles,²⁰ extienden sus tentáculos al sector eléctrico amenazando con convertirse en elementos estratégicos del nuevo oligopolio de la generación de electricidad.²¹

Fue justamente eso lo que favoreció la administración de Oscar Berger (2004-2008). Apoyado y comprometido abiertamente con ellos, se propuso transformar la matriz energética altamente dependiente de los hidrocarburos y de la volatilidad de sus precios, por otra que privilegia la construcción de plantas hidroeléctricas y a base de carbón. Su objetivo, decían, era abaratar los costos de generación de electricidad para atraer inversión extranjera, pero era evidente que también buscaba beneficiar al sector industrial local que concentra a los principales usuarios del servicio eléctrico del país. Después de cuatro años de profundizar en ese modelo, y aunque los resultados fueron casi imperceptibles, la definición de políticas energéticas y los compromisos alcanzados a nivel institucional fueron suficientes para que su sucesor consolide lo iniciado.

Por eso, Álvaro Colom anuncia desde el inicio de su gobierno la intención de modificar la matriz energética. Esta, afirmaba, dependía en un 46% del petróleo para su generación, lo cual había impactado desfavorablemente en los costos de la energía del país.²²

19 *Ibid.*

20 Véase Jorge Murga Armas, *El costo social de la producción de agrocombustibles en Guatemala*, Boletín Economía, No. 6, IIES, Guatemala, junio 2011.

21 6 de las 19 empresas generadoras de electricidad en el 2008 eran propiedad de alguno de los 15 ingenios azucareros del país: Central Agroindustrial Guatemalteca, S. A. (Ingenio Madre Tierra), Compañía Agrícola Industrial Santa Ana, S. A. (Ingenio Santa Ana), Concepción, S. A. (Ingenio Concepción), Ingenio La Unión, S. A., Ingenio Magdalena, S. A., Pantaleón, S. A. (Ingenio Pantaleón). Luis Solano, *op. cit.*, p. 25.

22 "La actual matriz de energía eléctrica depende en un 46% del petróleo (bunker) para su generación, el que ha tenido constantes incrementos a nivel internacional lo que ha impactado en los costos de energía del país". Ministerio de Energía y Minas. Comunicado de

La administración Colom, pues, se propuso fortalecer la plataforma institucional creada por su antecesor —el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), la Agencia de Promoción de Inversión Extranjera Directa (Invest in Guatemala) y la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE)— y promover la construcción de proyectos hidroeléctricos y plantas carboneras para avanzar hacia el objetivo final fijado en el Plan de Expansión Indicativo del Sistema de Generación 2008-2022: reducir la dependencia de los hidrocarburos y producir casi dos tercios de la electricidad por medio de hidroeléctricas en el 2022.

Se avanza entonces en la interconexión con México, El Salvador y Honduras, se pone énfasis en los proyectos binacionales con el Salvador y México —todo ello según lo previsto en el Plan Puebla Panamá— y se concesionan nuevos proyectos hidroeléctricos. Estos, al instante, provocan el rechazo de las comunidades afectadas que se oponen al otorgamiento de sus territorios y recursos naturales a capitales locales y transnacionales. El caso más conocido, aunque no el único, es el del proyecto Xalalá en los municipios de Ixcán, Uxpantán y Cobán, en los departamentos del Quiché y Alta Verapaz, cuya licitación fracasó en noviembre de 2008 debido a la falta de ofertas de las empresas transnacionales y locales en un contexto de fuerte oposición comunitaria.

Esto, sin embargo, no impidió que la administración Colom adicionara a la lista de proyectos hidroeléctricos aprobados y en operaciones desde 1998, otra de plantas térmicas e hidroeléctricas a construirse en los próximos años.²³ Entre éstas sobresalen los proyectos hidroeléctricos Renace II sobre el río Cahabón, en San Pedro Carchá, Alta Verapaz (propiedad del Grupo Multi Inversiones de la familia Gutiérrez-Bosch), el cual se estima generará 163 megavatios de energía con una inversión de 320 millones de dólares; e HidroXacbal sobre el río Xacbal, en San Gaspar Chajul, El Quiché (propiedad del Grupo Terra de Honduras), que generará según estimaciones 94 megavatios de energía a un costo de 190 millones de dólares.

La continuidad de la política privatizadora del sector eléctrico ha sido evidente durante la administración de Otto Pérez Molina (2012-2015). Además de profundizar el proceso de licitación y concesión de proyectos hidroeléctricos a empresas extranjeras y nacionales (Xalalá, por ejemplo), y además de reprimir a las poblaciones que se oponen valientemente a la construcción de hidroeléctricas en sus territorios (Santa Cruz Barrillas, por ejemplo), su gobierno impulsa discretamente el Proyecto de Electrificación Territorial (PÉT) que interconectará a los productores de electricidad con los grandes consumidores del Mercado Mayorista. Entre ellos, la industria minera, Cementos Progreso, Cervecería Centroamericana y Aceros de Guatemala, los mayores demandantes de energía eléctrica del país.²⁴

prensa, 25/05/2008.

23 Véase Luis Solano, *op. cit.*, pp. 12-14.

24 Comunicado del Consejo del Pueblo Maya K'iche', Guatemala 2/10/2013.

Conclusión

Vemos que si el gobierno de Otto Pérez Molina impulsa actualmente la interconexión de productores y grandes consumidores de energía eléctrica, es porque en esta fase del proceso de privatización del sector, a él le corresponde hacer lo que el poder imperial de los organismos financieros internacionales y sus aliados los empresarios locales establecieron para este momento.

No es verdad, pues, que los "Presidentes de Guatemala" gocen de soberanía en sus decisiones. Si es cierto que el cargo les confiere autoridad, también es verdad que durante su mandato se consagran a realizar los designios del imperio y del gran capital nacional y transnacional: "Sólo dos Presidentes ha tenido Guatemala: Arévalo y Árbenz. Los demás han sido administradores coloniales".

Contundente y certera afirmación del defensor incansable de los intereses nacionales, Rafael Piedrasanta Arandi.