

¿HACIA DÓNDE

Va el proyecto de reforma de la ley del sector eléctrico en Honduras?

Análisis técnico-político desde una perspectiva de interés público (FOSDEH)



¿Hacia dónde va el proyecto de reforma de la ley
del sector eléctrico en Honduras?
Análisis técnico-político desde una perspectiva
de interés público (FOSDEH)

Dra. Emma Velásquez

Resumen

La propuesta de reforma al sector eléctrico presentada en 2026 surge en un contexto marcado por los persistentes desafíos financieros, institucionales y operativos que enfrenta la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE). Entre estos destacan las elevadas pérdidas técnicas y no técnicas, el creciente endeudamiento con el sistema financiero y con empresas generadoras de energía, la carga derivada del pago de intereses, la dependencia de transferencias fiscales y las limitaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Si bien la iniciativa busca atender algunos aspectos estructurales del sector, el análisis realizado evidencia que no aborda de manera integral varios de los factores que explican la situación financiera de la ENEE. En este contexto, el debate público se ha desarrollado en un ambiente de alta polarización, entre quienes interpretan la reforma como un proceso orientado hacia la privatización y quienes la consideran una transformación necesaria para mejorar la sostenibilidad y eficiencia del sistema eléctrico nacional.

La revisión técnica efectuada por el FOSDEH permite concluir que el anteproyecto no establece una privatización inmediata de la ENEE. Sin embargo, sí propone una reconfiguración significativa de la gobernanza del sector, mediante la separación de funciones, la constitución de sociedades mercantiles de propiedad estatal, el fortalecimiento de los mecanismos regulatorios y la incorporación de instrumentos de mercado. Aunque estas medidas podrían contribuir a mejorar la gestión y el desempeño institucional, también plantean desafíos y riesgos que requieren una evaluación rigurosa, particularmente en relación con la preservación del control sobre funciones estratégicas, la protección de los usuarios frente a posibles impactos tarifarios y el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector.



El enfoque que subyace a la propuesta de reforma parte del reconocimiento de que la ENEE, bajo el esquema actual de gestión, enfrenta limitaciones estructurales para resolver de manera sostenible los problemas acumulados de pérdidas técnicas y no técnicas, endeudamiento, mora, insuficiencia de inversión y deterioro en la calidad del servicio.

LO QUE REALMENTE PROPONE LA REFORMA

En respuesta a estos desafíos, la iniciativa plantea una reorganización institucional basada en la separación de funciones, el fortalecimiento de los mecanismos regulatorios y la incorporación de esquemas de participación privada en determinadas actividades del sector, bajo un marco normativo definido.

Desde esta perspectiva, el proyecto no configura una privatización integral de la ENEE en su concepción tradicional. Sin embargo, sí incorpora elementos que podrían interpretarse como una forma de privatización funcional o concesional, particularmente en aquellos escenarios donde la operación de actividades estratégicas, como la distribución de energía eléctrica, pueda ser delegada a operadores privados mediante contratos de mediano o largo plazo.

La participación del sector privado, no obstante, debe evaluarse más allá de criterios de eficiencia financiera. La experiencia internacional y las recomendaciones de organismos especializados como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señalan que las alianzas público-privadas se justifican cuando generan valor público, son fiscalmente sostenibles y garantizan una adecuada distribución de riesgos entre las partes involucradas. En este sentido, resulta fundamental que cualquier esquema de participación privada demuestre su capacidad para mejorar la calidad del servicio, fortalecer la sostenibilidad financiera del sector y proteger el interés público.



Asimismo, la propuesta contempla el fortalecimiento de la Comisión Reguladora de Energía Eléctrica (CREE) y la consolidación de un Operador del Sistema y del Mercado con independencia funcional. Esto implica una redistribución de competencias técnicas relacionadas con el despacho de energía y la administración del mercado eléctrico, reduciendo la concentración de estas funciones en una sola institución y promoviendo una mayor especialización en la toma de decisiones.

En consecuencia, la iniciativa trasciende una reforma de carácter meramente administrativo y plantea una reconfiguración de la gobernanza y de la estructura de toma de decisiones del sector eléctrico hondureño. La magnitud de estos cambios requiere un análisis cuidadoso de sus implicaciones económicas, institucionales y sociales, así como de los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas que acompañarán su implementación.

La experiencia nacional en materia de alianzas público-privadas sugiere la necesidad de adoptar una posición prudente. En diversos casos, estos esquemas fueron promovidos bajo expectativas de mayor eficiencia, inversión y reducción de costos; sin embargo, también generaron compromisos fiscales de largo plazo, controversias contractuales, limitaciones en la transparencia y desafíos para el control ciudadano. Por ello, cualquier proceso de transformación del sector eléctrico debe sustentarse en criterios claros de transparencia, evaluación de riesgos, sostenibilidad fiscal y protección del interés público.

EL VERDADERO DEBATE: GOBERNANZA Y CONTROL

El debate sobre la reforma del sector eléctrico no debería reducirse exclusivamente a la discusión sobre si existe o no un proceso de privatización.

Desde una perspectiva jurídica, el proyecto no establece la venta de los activos de la ENEE ni su transferencia directa al sector privado. No obstante, sí propone una reorganización institucional que modifica la distribución de funciones, competencias y responsabilidades dentro del sector, creando condiciones para una mayor participación de actores privados en determinadas actividades de la cadena eléctrica.

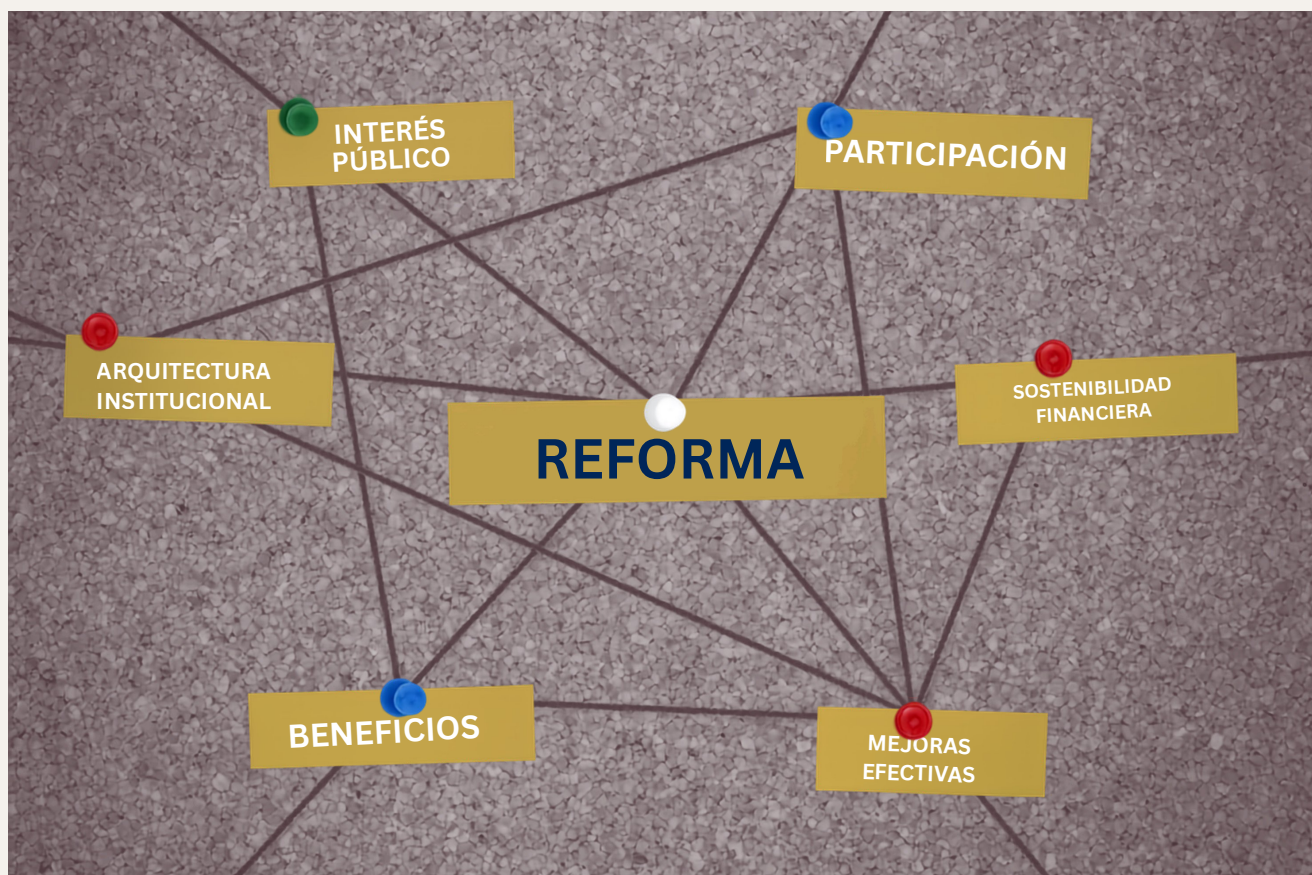
En ese sentido, la discusión de fondo trasciende la dicotomía entre gestión pública y gestión privada. La atención debe centrarse en aspectos sustantivos relacionados con la gobernanza del sector: quién tomará las decisiones estratégicas, quién asumirá los riesgos financieros y operativos, quién captará los beneficios derivados de la actividad eléctrica y cuáles serán los mecanismos de rendición de cuentas cuando los resultados no cumplan las expectativas previstas.

La experiencia internacional muestra que la participación privada en sectores estratégicos puede contribuir a mejorar la eficiencia operativa, incrementar la inversión y fortalecer la calidad de los servicios. Sin embargo, estos resultados dependen de la existencia de marcos regulatorios sólidos, contratos transparentes, instituciones con capacidad de supervisión efectiva, mecanismos de control social y esquemas que protejan adecuadamente a los usuarios frente a posibles incrementos tarifarios o prácticas contrarias al interés público.

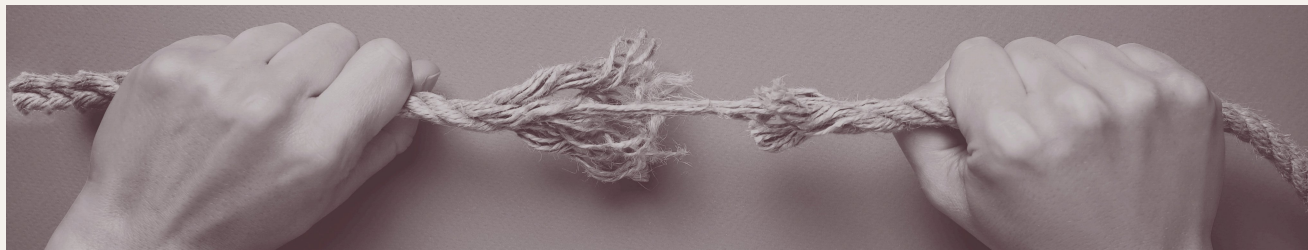
Desde esta perspectiva, resulta necesario analizar con mayor profundidad algunos elementos contenidos en la propuesta. Entre ellos destacan la eliminación de los subsidios cruzados, los posibles efectos sobre la estructura tarifaria, la conformación y gobernanza de las nuevas empresas subsidiarias, así como el alcance y los límites de una eventual participación de capital privado. El proyecto no desarrolla de manera explícita varios de estos aspectos, lo que genera incertidumbre sobre sus implicaciones institucionales, financieras y patrimoniales en el mediano y largo plazo.

Asimismo, persisten interrogantes relevantes respecto a la naturaleza jurídica y operativa de las sociedades que se crearían, los mecanismos de incorporación de inversionistas privados, los derechos asociados a una eventual participación accionaria y las salvaguardas previstas para garantizar la protección de los activos estratégicos del Estado. La ausencia de definiciones precisas sobre estos temas limita la posibilidad de evaluar integralmente los alcances y riesgos de la reforma.

Por ello, el principal desafío no radica únicamente en determinar el grado de participación pública o privada dentro del sector, sino en asegurar que la arquitectura institucional resultante preserve el interés público, fortalezca la sostenibilidad financiera del sistema y garantice que los beneficios de la reforma se traduzcan en mejoras efectivas para la ciudadanía. Sin estos elementos, existe el riesgo de que los beneficios económicos se concentren en determinados actores mientras los costos financieros, fiscales o sociales sean trasladados al Estado y a los usuarios, particularmente a los hogares de menores ingresos.



RIESGOS Y OPORTUNIDADES



La propuesta de reforma incorpora elementos que podrían generar oportunidades importantes para el fortalecimiento institucional del sector eléctrico. Una definición más clara de funciones y responsabilidades podría contribuir a mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, fortalecer la transparencia financiera y facilitar una supervisión regulatoria más efectiva. Asimismo, la separación de actividades dentro de la cadena de valor eléctrica podría permitir una mayor identificación de responsabilidades operativas y financieras en cada uno de los segmentos del sector.

Sin embargo, la implementación de este modelo también plantea desafíos y riesgos que requieren una evaluación cuidadosa. Entre ellos destacan la posible reducción de los mecanismos tradicionales de control público, la generación de presiones sobre la sostenibilidad tarifaria en el mediano y largo plazo, la transferencia de riesgos financieros al Estado mediante estructuras contractuales complejas y la eventual concentración de decisiones estratégicas en espacios con limitada participación ciudadana y escasos mecanismos de auditoría social.

La evidencia internacional muestra que los procesos de reorganización institucional y apertura a nuevos esquemas de gestión no garantizan, por sí mismos, mejoras en la calidad, cobertura o asequibilidad de los servicios. Los resultados dependen, en gran medida, de la fortaleza de las instituciones regulatorias, la transparencia de los procesos de contratación, la adecuada distribución de riesgos y la existencia de mecanismos efectivos de supervisión y rendición de cuentas.

En consecuencia, la evaluación de la reforma no debería limitarse a indicadores de eficiencia administrativa o sostenibilidad financiera. Resulta igualmente necesario valorar sus efectos sobre la calidad del servicio, la protección de los usuarios, la equidad en el acceso a la energía, la sostenibilidad fiscal y la capacidad del Estado para preservar el interés público en la gestión de un servicio estratégico para el desarrollo nacional.

LO QUE AÚN NO RESPONDE LA REFORMA. PERSISTEN INTERROGANTES FUNDAMENTALES

La propuesta no desarrolla de manera suficiente los mecanismos que permitirían proteger a los hogares de menores ingresos frente a eventuales ajustes tarifarios derivados de la nueva estructura del sector. La ausencia de disposiciones específicas en esta materia genera incertidumbre sobre los instrumentos de compensación, focalización y protección social que podrían implementarse para resguardar el acceso equitativo a un servicio esencial.

Asimismo, persisten interrogantes respecto a los mecanismos de gobernanza y control aplicables a los actores que eventualmente participen en la prestación de servicios o en la administración de segmentos estratégicos del sector eléctrico. Entre los aspectos que requieren mayor precisión destacan los esquemas de rendición de cuentas, la prevención y gestión de conflictos de interés, así como las salvaguardas institucionales y regulatorias destinadas a garantizar que el Estado conserve la capacidad de dirección, supervisión y control sobre funciones consideradas estratégicas para el interés público.

Interrogantes Fundamentales



¿Qué mecanismos permitirán proteger a los hogares de menores ingresos frente a eventuales ajustes tarifarios?



¿Qué instrumentos de compensación, focalización y protección social se implementarán para garantizar el acceso equitativo al servicio eléctrico?



¿Qué mecanismos de gobernanza y control se aplicarán a los actores que participen en la prestación de servicios o en la administración de segmentos estratégicos del sector eléctrico?



¿Qué esquemas de rendición de cuentas deberán cumplir los actores involucrados en la nueva estructura del sector?



¿Cómo se prevendrán y gestionarán los posibles conflictos de interés?



¿Qué salvaguardas institucionales y regulatorias garantizarán que el Estado conserve la dirección, supervisión y control de las funciones estratégicas del sector eléctrico?

UNA RUTA DESDE EL INTERÉS PÚBLICO



Desde una perspectiva de interés público, la reforma podría representar una oportunidad para fortalecer la sostenibilidad y el desempeño del sector eléctrico, siempre que se acompañe de salvaguardas institucionales adecuadas. Entre ellas destacan la divulgación íntegra y oportuna de los contratos y acuerdos suscritos, la realización de evaluaciones independientes sobre sus impactos fiscales, financieros y tarifarios, el fortalecimiento efectivo de las capacidades regulatorias y la implementación de mecanismos permanentes de participación y vigilancia ciudadana.

La transformación del sector eléctrico debe sustentarse en principios de transparencia, rendición de cuentas, sostenibilidad fiscal, eficiencia en la gestión y protección de los usuarios. En este sentido, el objetivo de la reforma no debería limitarse al saneamiento financiero de las empresas del sector, sino orientarse a garantizar la prestación de un servicio accesible, confiable y de calidad, capaz de contribuir al crecimiento económico, la competitividad y el bienestar de la población.

La experiencia nacional en materia de alianzas público-privadas evidencia la importancia de evaluar cuidadosamente los costos, beneficios y riesgos asociados a estos esquemas. En diversos casos, iniciativas promovidas bajo expectativas de mayor eficiencia e inversión derivaron en compromisos fiscales significativos, estructuras contractuales complejas, controversias institucionales y limitaciones en materia de transparencia y control ciudadano. Estas lecciones subrayan la necesidad de fortalecer los mecanismos de supervisión y evaluación antes de avanzar en procesos de transformación estructural.

Una de las cuestiones centrales consiste en determinar cómo se distribuirán los riesgos y beneficios derivados de la reforma. La sostenibilidad de cualquier esquema de participación privada dependerá, en gran medida, de que exista una asignación equilibrada de responsabilidades entre los actores involucrados. Cuando los beneficios económicos se concentran en determinados operadores mientras los riesgos financieros, fiscales o tarifarios son absorbidos principalmente por el Estado o por los usuarios, se generan incentivos que pueden comprometer la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad del modelo.

Por ello, resulta fundamental que el diseño institucional y contractual de la reforma establezca mecanismos claros para la asignación de riesgos, la protección de las finanzas públicas y la salvaguarda de los derechos de los usuarios. Solo bajo estas condiciones será posible asegurar que los beneficios potenciales de la modernización del sector se traduzcan en resultados efectivos para la ciudadanía y en un fortalecimiento genuino del servicio eléctrico como bien público estratégico para el desarrollo nacional.





Desde una mirada de desarrollo.



La reforma del sector eléctrico debería concebirse como una oportunidad para avanzar hacia una transición energética justa, entendida como un proceso que combine sostenibilidad ambiental, eficiencia económica, inclusión social y respeto por los derechos de las comunidades. La transformación de la matriz energética requiere fortalecer la capacidad del sistema para responder a los desafíos futuros mediante fuentes más limpias, diversificadas y resilientes, sin que ello implique trasladar costos ambientales o sociales a los territorios donde se desarrollan los proyectos energéticos.

Desde esta perspectiva, la transición energética no puede evaluarse únicamente a partir de indicadores financieros o de eficiencia operativa. Su legitimidad y sostenibilidad dependerán también de su capacidad para garantizar una distribución equitativa de beneficios y costos, proteger los recursos naturales estratégicos, fortalecer la gestión ambiental y asegurar que las comunidades participen de manera efectiva en las decisiones que afectan sus medios de vida y su entorno.

En consecuencia, el debate sobre la reforma no debería plantearse como una disyuntiva entre desarrollo energético y protección ambiental. El desafío consiste en construir un modelo energético que armonice los objetivos de sostenibilidad financiera, seguridad energética y competitividad económica con la conservación de los ecosistemas, la gestión responsable de los recursos hídricos y el respeto de los derechos de las poblaciones locales.

La energía constituye un insumo fundamental para el desarrollo nacional. Su disponibilidad y calidad inciden directamente en la producción, el empleo, la educación, la salud, la prestación de servicios públicos y el bienestar de la población. Por ello, las decisiones relacionadas con su generación, distribución y regulación deben responder a una visión de largo plazo que reconozca la importancia de preservar los bienes comunes naturales y garantizar condiciones adecuadas para las generaciones presentes y futuras.

En este sentido, la modernización del sector eléctrico no debería limitarse a la búsqueda de mayores niveles de eficiencia administrativa o sostenibilidad financiera. También debe representar una oportunidad para fortalecer la gobernanza del sector, corregir desequilibrios históricos en la relación entre proyectos energéticos y territorios, y promover un modelo de desarrollo que genere beneficios económicos, sociales y ambientales de manera equilibrada.

Para el FOSDEH, una reforma eléctrica integral debe orientarse a fortalecer la eficiencia y sostenibilidad del sistema, sin desvincular estos objetivos de los principios de justicia ambiental, transparencia, participación ciudadana y protección de los bienes naturales estratégicos. Solo mediante este equilibrio será posible consolidar un sector eléctrico capaz de contribuir al desarrollo humano sostenible, a la reducción de desigualdades y al bienestar de la población hondureña.



CONCLUSIONES

La propuesta de reforma parte de un diagnóstico acertado en cuanto al reconocimiento de los problemas estructurales que han afectado históricamente el desempeño de la ENEE. Las pérdidas técnicas y no técnicas, el elevado endeudamiento, las debilidades en la gestión institucional, la limitada transparencia y la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas han comprometido la sostenibilidad financiera y operativa del sector eléctrico, convirtiéndolo en uno de los principales desafíos de política pública del país.

Asimismo, la iniciativa contribuye a posicionar la problemática energética como un asunto de interés nacional que trasciende el ámbito empresarial. La situación del sector eléctrico tiene implicaciones directas sobre las finanzas públicas, la competitividad económica, la inversión, el bienestar de los hogares y la capacidad del Estado para garantizar servicios públicos de calidad. En consecuencia, cualquier reforma debe analizarse desde una perspectiva integral que considere tanto sus efectos económicos como sus impactos sociales, ambientales e institucionales.

Sin embargo, la discusión no debería centrarse únicamente en la naturaleza pública o privada de la gestión del servicio. El principal desafío consiste en definir un modelo de gobernanza capaz de garantizar eficiencia operativa, sostenibilidad financiera, transparencia, rendición de cuentas y protección efectiva de los usuarios. La experiencia nacional e internacional demuestra que ningún modelo institucional, por sí solo, garantiza mejores resultados si no está acompañado de reglas claras, supervisión independiente, participación ciudadana y mecanismos adecuados de control público.

Por ello, resulta fundamental que el debate sobre la reforma se desarrolle de manera amplia, transparente e informada, incorporando la participación de los distintos sectores sociales, productivos, académicos y territoriales. La magnitud de las transformaciones propuestas exige un proceso de deliberación pública basado en evidencia, que permita valorar sus beneficios, riesgos y efectos de largo plazo sobre el desarrollo nacional.

Las decisiones que se adopten en materia de política energética tendrán repercusiones significativas sobre la sostenibilidad fiscal del Estado, la evolución de las tarifas, la atracción de inversiones, la seguridad energética y el acceso de la población a un servicio esencial. Por ello, la reforma debe orientarse a fortalecer el interés público, garantizar la transparencia en la gestión de los recursos y asegurar que los beneficios de la transformación del sector se traduzcan en mejores condiciones de vida para la ciudadanía y en mayores oportunidades para el desarrollo sostenible de Honduras.

RECOMENDACIONES

Desde la perspectiva del FOSDEH, la discusión sobre la reforma no debería centrarse exclusivamente en la participación o no de actores privados dentro del sector eléctrico. La cuestión fundamental radica en la distribución de los riesgos, responsabilidades y beneficios que se derivarán del nuevo modelo institucional. En particular, resulta indispensable evaluar si los esquemas de participación privada propuestos asignan adecuadamente los riesgos financieros, operativos y comerciales, o si, por el contrario, terminan trasladando al Estado obligaciones, contingencias o costos que comprometan la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La experiencia nacional e internacional demuestra que los procesos de transformación sectorial pueden generar resultados positivos cuando existe una asignación equilibrada de riesgos y una adecuada protección del interés público. Sin embargo, cuando los operadores privados reciben garantías, condiciones contractuales favorables o mecanismos de protección frente a pérdidas, mientras el Estado asume las obligaciones financieras, los riesgos tarifarios o las contingencias futuras, pueden generarse desequilibrios que limitan los beneficios esperados de la reforma y aumentan las presiones sobre los recursos públicos.

En este contexto, el FOSDEH considera necesario que la reforma incorpore de manera explícita disposiciones orientadas a fortalecer la sostenibilidad territorial, ambiental y social del sector eléctrico. La transformación institucional propuesta debe reconocer que la generación, transmisión y distribución de energía producen impactos que trascienden los ámbitos financiero y operativo, afectando recursos naturales estratégicos, comunidades locales y dinámicas territoriales que son fundamentales para el desarrollo sostenible del país.



Por ello, resulta pertinente establecer principios y salvaguardas que orienten las decisiones futuras en materia de inversión, concesiones, reorganización institucional, transferencia de activos y desarrollo de proyectos energéticos. Estos principios deberían incluir la prevención y mitigación de impactos ambientales, la protección de fuentes de agua y cuencas hidrográficas, la transparencia en la toma de decisiones, la participación ciudadana efectiva, la rendición de cuentas ambiental y el respeto a los derechos de las comunidades potencialmente afectadas.

Asimismo, la reforma debería incorporar criterios de responsabilidad fiscal ambiental. Los pasivos ambientales asociados a proyectos energéticos pueden convertirse, en el mediano y largo plazo, en obligaciones económicas para el Estado si no son identificados, gestionados y mitigados oportunamente. La experiencia hondureña evidencia que conflictos socioambientales, controversias contractuales, compensaciones, deterioro de infraestructura y procesos judiciales pueden traducirse en costos fiscales significativos y en una pérdida de confianza en las instituciones públicas. En consecuencia, la sostenibilidad financiera del sector debe entenderse de manera integral, incorporando también sus dimensiones ambientales y sociales.

De igual forma, el FOSDEH considera pertinente revisar el alcance del artículo 5 del Anteproyecto, el cual propone que los bienes de la ENEE dejen de estar sujetos al régimen administrativo aplicable a los bienes nacionales para regirse por disposiciones del derecho mercantil. Dada la relevancia estratégica de estos activos para el funcionamiento del sistema eléctrico nacional, resulta necesario desarrollar un análisis exhaustivo de las implicaciones jurídicas, financieras e institucionales de esta disposición, con el fin de identificar posibles riesgos para el patrimonio público, la gobernanza sectorial y la sostenibilidad operativa de la empresa.

La transformación del sistema eléctrico requiere avanzar hacia modelos que mejoren la eficiencia operativa, fortalezcan la calidad del servicio y promuevan una gestión financiera sostenible. No obstante, estos objetivos deben alcanzarse sin trasladar costos desproporcionados a la ciudadanía ni generar nuevas presiones sobre las finanzas públicas. En este sentido, cualquier esquema de participación privada debe sustentarse en evidencia técnica que demuestre su capacidad para reducir pérdidas, incrementar la inversión, fortalecer la infraestructura y mejorar el desempeño general del sector.

Paralelamente, la reforma debe fortalecer los mecanismos de transparencia, acceso a la información y auditoría social. La publicidad de los contratos, la divulgación de indicadores de desempeño, la trazabilidad de las decisiones regulatorias y la disponibilidad de información estratégica para la ciudadanía constituyen elementos indispensables para fortalecer la confianza pública y garantizar una supervisión efectiva de los procesos de transformación institucional.

Finalmente, el diseño de la reforma debe colocar en el centro la protección de los usuarios, particularmente de los hogares de menores ingresos y de las comunidades con mayores dificultades de acceso a los servicios energéticos. La búsqueda de eficiencia económica y sostenibilidad financiera no debe desvincularse de los principios de equidad, universalidad y accesibilidad que caracterizan a un servicio público esencial. Por ello, el marco institucional resultante debe asegurar que los beneficios de la modernización del sector eléctrico se traduzcan en mejoras concretas para la población, fortaleciendo tanto la sostenibilidad del sistema como el bienestar colectivo y el desarrollo humano sostenible.

