

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 56
AGOSTO 1995
SANTIAGO DE CHILE

ANIBAL PINTO
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

SUMARIO

Democracia y desarrollo	7
<i>Fernando H. Cardoso</i>	
¿Es posible crecer con equidad?	13
<i>Joseph Ramos</i>	
Estabilidad y estructura: Interacciones en el crecimiento económico	25
<i>José María Fanelli y Roberto Frenkel</i>	
Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina	43
<i>Andras Uthoff</i>	
Tendencias económicas en China: significado para el comercio con América Latina y el Caribe	59
<i>Mikio Kuwayama</i>	
El intercambio económico entre América Latina y las economías dinámicas de Asia	83
<i>Ronald Sprout</i>	
La relación económica entre la América Latina y la Unión Europea	97
<i>Roberto Smith Perera</i>	
Nuevas implicaciones de las reglas de origen	111
<i>Eduardo Gitli</i>	
Globalización y reestructuración energética en América Latina	125
<i>Fernando Sánchez Albavera</i>	
El caleidoscopio de la competitividad	137
<i>Geraldo Müller</i>	
La privatización de los servicios públicos del agua	149
<i>Miguel Solanes</i>	
¿Cuánto se puede gastar en educación?	163
<i>Guillermo Labarca</i>	
Mujeres y migrantes: desigualdades en el mercado laboral de Santiago de Chile	179
<i>Ivonne Szasz</i>	
Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL	191

Globalización y *reestructuración energética* en América Latina

Fernando Sánchez Albavera

Asesor regional en minería y energía, División de Medio Ambiente y Recursos Naturales, CEPAL.

En este artículo se analizan las principales manifestaciones del proceso de globalización y sus repercusiones en la reestructuración de los mercados energéticos. Se señala que las reformas que vienen emprendiendo los países de la región coinciden con la vigencia de un paradigma económico de proyecciones mundiales que asigna gran prioridad a la apertura y/o privatización de los servicios públicos, lo que impulsaría nuevos esquemas de ahorro-inversión basados en la mayor estabilidad relativa de las rentas energéticas. La introducción de la competencia, cuando las características y dimensión de los mercados lo permiten; la regulación de los monopolios naturales; la presencia de empresas privadas y de inversionistas institucionales y el predominio del criterio de negocio rentable sobre la visión convencional de servicio público, propenderían a incrementar la formación, reproducción y diversificación de capitales, imprimiendo dinamismo a los mercados financieros y abriendo nuevas posibilidades para captar recursos del exterior. La reestructuración de los mercados de la energía favorecería el crecimiento, al abrir nuevas opciones de financiamiento y posibilitar una mayor movilidad de las rentas, replanteando por lo tanto, el impacto macroeconómico del sector energético.

I

Introducción

Los cambios tecnológicos experimentados en los últimos decenios (transporte, informática, telecomunicaciones, etc.) han generado profundas transformaciones en la economía mundial que se han traducido, entre otras manifestaciones, en una creciente articulación de los mercados nacionales y, por ende, en una estrecha relación entre los fenómenos comerciales y financieros, de tal forma que los factores impulsores o recesivos alcanzan una difusión cada vez más acelerada.

Lo anterior ha venido determinando una creciente interdependencia en la formulación de las políticas económicas y una ingerencia cada vez mayor de los intereses privados, considerando que las transacciones intraconglomerados alcanzan una proporción del intercambio mundial cuya importancia va en continuo aumento.

La internacionalización no es, por cierto, un fenómeno reciente ni tampoco lo es la influencia cada vez mayor que ejercen las consideraciones transnacionales en las decisiones empresariales.

Lo novedoso, en los últimos decenios, es que las

eventuales divergencias entre los intereses estatales y las decisiones empresariales de dimensión transnacional han tendido a reducirse en la medida en que se iba consolidando un paradigma económico de vigencia y proyecciones mundiales. Este paradigma, sustentado en el predominio de las fuerzas del mercado con un marcado protagonismo del sector privado, ha puesto en tela de juicio el esquema convencional de las relaciones internacionales que privilegiaba el interés de los Estados.

En este proceso no han dejado de estar presentes, obviamente, diversas modalidades de acción y reacción que permitirían descubrir la naturaleza relativa del mismo. Esta creciente interacción de los mercados con signos de conflicto y cooperación entre los Estados y las empresas es lo que denominamos *globalización*. El concepto está en pleno desarrollo y el fenómeno no se ha analizado suficientemente en lo que respecta al interés de los países en desarrollo. Es probable que muchas de las reivindicaciones que estuvieron en la agenda de las relaciones Norte-Sur no tengan cabida en los nuevos tiempos de la globalización.

II

Los nuevos tiempos

El "efecto demostración" es uno de los impulsores más dinámicos de la globalización en la medida en que los consumidores tienden siempre a buscar la mejor forma de satisfacer sus necesidades. Así, los estilos de vida responderán, cada vez más, a patrones internacionales, lo que será siempre más notorio en los estratos sociales de mayor ingreso.

Por otro lado, la globalización promueve también una cierta uniformidad ideológica en el ejercicio de la ciudadanía y en la formulación de las políticas públicas pese a que las realidades de las naciones y las formas de articulación entre éstas son cada vez más heterogéneas.

□ Este trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto OLADE/CEPAL/GTZ sobre Energía y Desarrollo en América Latina y el Caribe.

Se diría que se está propiciando una suerte de sinergia económica, basada en una aparente asociación de intereses, que reducirá los espacios para legitimar las reivindicaciones que se fundamentan en la desigualdad de las naciones.

Los Estados de los países desarrollados seguirán, sin duda, influyendo en el curso de las negociaciones internacionales, a diferencia de los Estados de los países en desarrollo que podrían cumplir un papel muy pasivo si extreman su carácter subsidiario.

En este contexto, el desempeño de los Estados tenderá a ser cualitativamente diferente. En los países desarrollados la gestión pública adquirirá seguramente una dimensión más transnacional, posibilitando un me-

jor encuentro entre "lo público" y "lo privado". En cambio, en los países en desarrollo, los Estados propenderían a reflejar más el interés de "lo privado". Este tendrá a su vez un fuerte condicionamiento externo derivado del dinamismo que adquirirá la inversión extranjera mientras que el progreso técnico hará cada vez más difícil el control de las operaciones privadas.

Las estrategias empresariales se definirán en la perspectiva de un "mercado mundo" que implicará una compleja interconexión de ventajas competitivas. El "cómo hacer" y los mecanismos para difundir los conocimientos serán cada vez más "transables" pero dichas ventajas serán sometidas a una constante interpelación por las empresas que lideren el cambio tecnológico, cuestionándose recurrentemente la vida útil y la sustentabilidad ambiental de los procesos de explotación.

La internacionalización de las cuestiones ambientales será cada vez más evidente así como la aplicación de sanciones, de diversa índole, cuando se perjudique el patrimonio natural.¹ Sin embargo, el progreso técnico y los desafíos de la competitividad generan un proceso contradictorio. Por un lado, los cambios tecnológicos propician el uso eficiente de la energía pero de otro, muchas industrias se desplazan hacia países con mayores disponibilidades y menores restricciones ambientales lo que eleva su intensidad energética.

Las menores ventajas de algunos espacios nacionales se superarán al eliminarse las barreras de acceso a la explotación del patrimonio y los recursos naturales de los espacios mejor dotados. No obstante, debido al progreso técnico las ventajas naturales tendrán un carácter más relativo que absoluto, como resultado de la extrema movilidad de la asignación de recursos.

El impresionante crecimiento de las transacciones financieras internacionales da cuenta de este fenómeno. Así por ejemplo, entre comienzos de los años setenta y fines de los ochenta, la participación del mercado bancario en el producto mundial se elevó de 6% a 28%. A su vez, este mercado que equivalía a poco menos de la mitad del comercio mundial al iniciarse el período, al término de él lo superaba en 37 por ciento (Agosin y Tussie, 1993).

Esta mayor movilidad se ve facilitada por la ar-

monización del tratamiento a la inversión extranjera. La mayoría de los países ofrece un entorno más atractivo *vis-à-vis* las mayores alternativas que tienen las empresas para decidir sus inversiones.

Se observa, por ejemplo, una tendencia a definir sistemas tributarios neutrales, uniformar las tasas del impuesto a la renta, fijar los impuestos en función de los resultados del ejercicio económico, garantizar la libre remesa de utilidades, eliminar las restricciones cambiarias y crediticias, y en general, a no aplicar discriminatoriamente los instrumentos de la política económica.

En la explotación de recursos naturales, como los hidrocarburos, las modalidades de relación entre las empresas y los Estados nacionales tienden a ser cada vez más uniformes y el uso del arbitraje o de instancias supranacionales para la solución de conflictos es cada vez más frecuente.

Por otro lado, un volumen cada vez mayor de las transacciones comerciales corresponde a pautas que no se definen teniendo en cuenta consideraciones nacionales. Asimismo, una proporción importante de éstas se ha "desmaterializado", correspondiendo a operaciones especulativas en que el beneficio lo determinan los márgenes de compra-venta. En este caso los resultados dependen más de los factores cíclicos y de la interconexión de los mercados que del contenido físico que respalda las operaciones.

El cambio tecnológico acelerado estimula la integración de las economías nacionales. La "revolución" de las comunicaciones y de las expectativas ha reducido la distancia entre los mercados nacionales mientras que las tecnologías de información permiten organizar y administrar con mayor eficiencia la producción de bienes y servicios a escala mundial.

A raíz de estos cambios se está ampliando la esfera de influencia de las empresas para localizar y diversificar la producción. Ya se puede esperar una competencia sin precedentes en la economía mundial en la que, por ejemplo, el uso eficiente de la energía es un factor muy relevante.

La globalización se sustenta por lo tanto en la mayor movilidad de los agentes empresariales y se ve favorecida por la menor regulación y/o desregulación del comercio internacional, los movimientos interbancarios y la inversión extranjera, acorde con el nuevo paradigma económico de vigencia y proyecciones mundiales.

Este paradigma privilegia un renovado estilo de crecimiento "hacia afuera" que en algunos países de América Latina coincidirá con una pesada heterogeneidad estructural interna.

¹ Se está construyendo un nuevo orden ambiental. Actualmente tienen vigencia 127 acuerdos multilaterales, 17 de los cuales contienen disposiciones comerciales. A éstos deben añadirse las 211 notificaciones ligadas al acuerdo sobre obstáculos al comercio, de la Ronda de Tokio, que norman la protección del medio ambiente y que inciden en el manejo de los recursos energéticos.

III

Energía y globalización

El proceso de globalización está poniendo en tela de juicio algunos aspectos que marcaron las negociaciones en materia de energía tanto en los foros internacionales como entre el Estado y las empresas.

Según el nuevo paradigma económico el patrimonio y los recursos naturales son de libre disponibilidad, bajo el predominio de las reglas del mercado. Esta circunstancia no debería afectar el ejercicio de la soberanía nacional pero tenderá a reducir la participación del Estado en la explotación de las fuentes energéticas.

La idea de que la energía tiene carácter estratégico y que por lo tanto debería estar en manos del Estado, es cada vez menos compartida. La privatización de la electricidad tiene prioridad en la agenda de la mayoría de los países de la región y cada vez son más fuertes las presiones para privatizar la industria petrolera.

La mayor parte de los países de la región ha suprimido las barreras de acceso para la utilización de las fuentes de energía pues se considera que el predominio público fue la causa, en muchos casos, del desfinanciamiento de ese sector.

Estos problemas se agudizaron cuando estalló la crisis de la deuda externa que afectó la disponibilidad de crédito, tanto de la banca privada como de los proveedores privados, a lo que se sumó después la contracción de las fuentes multilaterales y de agencias oficiales.

En la actualidad existe consenso sobre la necesidad de incrementar la inversión extranjera para poner en explotación nuevos recursos, ampliar y modernizar las explotaciones existentes, generar divisas que permitan atender los compromisos de la deuda y en general, para absorber los frutos del progreso técnico.

La década de 1990 inaugura una nueva etapa de promoción de la inversión privada que favorecerá la venta total o parcial de las empresas energéticas y/o la concertación de alianzas estratégicas dentro de una nueva convivencia con las empresas transnacionales.

Poco a poco se irán dando las condiciones para que el capital privado retome el protagonismo que tuvo en la primera mitad de este siglo. Sin embargo, a raíz de ello resurgirá la discusión, que fue superada cuando se estatizó la actividad energética, sobre el

control de la renta y en general, la distribución de los beneficios, temas que siempre fueron conflictivos.

En el nuevo paradigma, la energía no debería tener un tratamiento discriminatorio. En este sentido, la aplicación neutral de los instrumentos económicos y las políticas de liberalización comercial y financiera significarán un cambio sustantivo en la captación de las rentas energéticas.² Asimismo, estas políticas facilitarán la aplicación de precios de transferencia debido a la gran proporción de transacciones intrafirma que se observa en el comercio internacional.³

Por otra parte, los criterios de distribución de los beneficios en la industria petrolera tienden a uniformizarse lo que está determinando la internacionalización de las pautas de contratación entre los Estados y las empresas.

Así, por ejemplo, se está retomando el régimen de concesiones que se creía superado. Su generalización significará un cambio muy importante en las políticas públicas que se aplicaron en decenios anteriores. Estas partían de la base de que el petróleo extraído era de propiedad del Estado, lo que permitió suscribir contratos en que las empresas privadas asumían el riesgo de la exploración y explotación a cambio de una retribución por el servicio prestado (pago en especie o con tarifa).

Bajo el régimen de concesiones, en cambio, el producto pasa a ser de propiedad del operador petrolero. De este modo se reduce la participación del Estado en las operaciones de comercio exterior y se limitarán los márgenes de maniobra para actuar concertadamente en el mercado internacional.

En la perspectiva de la globalización no está en entredicho la institucionalidad de los mercados mundiales, asunto que concentró la atención de los países exportadores de petróleo, a partir de los años setenta.

² Los principales mecanismos utilizados para captar la renta energética fueron: fijación de cánones y/o regalías; elevación de la renta imponible; aplicación de tributos a las ventas y a las ganancias excepcionales de mercado; aranceles proteccionistas; control de las remesas de utilidades; tipos de cambio discriminatorios; control del comercio exterior, entre otros.

³ Según cifras para mediados de los años ochenta, 23% y 24%, respectivamente, de las exportaciones e importaciones de petróleo en los Estados Unidos se realizaban mediante transacciones intrafirma (CET, 1989).

Las posiciones de "suma cero" no tendrán cabida en una economía mundial cada vez más interdependiente en la medida que encierran un carácter confrontacional: lo que es bueno para unos es malo para otros. Es decir, unos ganan y otros pierden. Si se presentaran circunstancias excepcionales que indujeran a intervenir en el mercado, las decisiones se inclinarían por posiciones que buscaran el equilibrio entre los intereses de productores y consumidores (MINI-MAX)

Estos aspectos tienen relación con la formación de los precios. En este sentido, las acciones concertadas o unilaterales para influir en el mercado se consideran contrarias a los principios de libre comercio que fundamentan la globalización.⁴

En suma, bajo el nuevo paradigma es posible proyectar una menor intervención del Estado y un mayor protagonismo privado. Para ello habrá que introducir una serie de reformas económicas que incidirán en la organización de los mercados energéticos en

el marco de una relocalización de la producción que otorgará a la energía un papel trascendental en la formación de las ventajas competitivas.

De otro lado, la discusión sobre la institucionalidad de los mercados mundiales irá cediendo posiciones en favor de negociaciones que den mayor énfasis a la protección ambiental, al uso eficiente y a la promoción de fuentes energéticas nuevas y renovables y al manejo integral del patrimonio natural.

En esta línea se ubican las negociaciones en curso dentro de una gama cada vez más significativa de tratados internacionales (Convención de Viena, Protocolo de Montreal, Convenio de Cambio Climático y Programa 21 de Río de Janeiro), a los que se han sumado el Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad y el Plan de Acción aprobados en la reciente Cumbre de las Américas.⁵ Allí se acordaron líneas de cooperación que insisten en la globalización de las cuestiones energéticas, en consonancia con el paradigma económico de los nuevos tiempos.

IV

Reformas económicas y energía

Las reformas económicas emprendidas por los países de América Latina si bien surgieron de una reacción interna frente a la espiral inflacionaria, los desajustes fiscales y el lento ritmo de crecimiento del decenio de 1980, su orientación está fuertemente condicionada por factores externos. Estas reformas otorgan un papel preponderante al mercado como instancia de articulación de un complejo juego de intereses entre "lo público" y "lo privado".

Con esas reformas se busca establecer reglas del juego muy diferentes a las que se concibieron para el Estado desarrollista de las décadas pasadas. Este definía un cierto estilo de crecimiento y redistribución, otorgando especial importancia a la captación de rentas vinculadas a la explotación de los recursos naturales, interviniendo en la asignación de los recursos e influyendo en el comportamiento de los agentes em-

presariales. "Lo privado" debía subordinarse a "lo público" que, supuestamente, era concordante con el bienestar general.

No es nuestro propósito explicar lo que determinó finalmente la crisis del Estado desarrollista. Si bien éste estimuló la expansión del mercado interno y la industrialización e incrementó la cobertura de los servicios públicos no logró constituir un esquema de ahorro-inversión sostenido. En este resultado incidieron, sin duda, la mecánica interna de transferencia de rentas, el impacto del endeudamiento externo, las fluctuaciones de los mercados internacionales y, en general, los cambios que experimentó la economía mundial.

Las reformas más recientes se orientan a reducir el espacio de "lo público". Se observa una manifiesta intención de generalizar el principio de subsidiariedad del Estado, liberalizando los mercados de bienes y servicios, otorgando una importante dosis de neu-

⁴ El problema del nivel y la estabilidad de los precios del petróleo continúa siendo motivo de preocupación. Al concluir, por ejemplo, la década de 1980 el índice de los precios reales del petróleo y sus derivados cayó en 51% con respecto al nivel en que se encontraba a inicios del decenio.

⁵ La Cumbre de las Américas se realizó en Miami entre el 9 y el 11 de diciembre de 1994.

tralidad al manejo de la política económica y cuestionando la discriminación entre los sectores productivos o por el origen del capital.

Por su parte, las empresas deben concentrarse en desarrollar sus ventajas competitivas y el Estado debe intervenir sólo para garantizar la libre competencia y un entorno económico, social y político estable que dé confianza, estimule la inversión y promueva una mayor difusión e incorporación del progreso técnico.

Estas reformas incidirán decisivamente en el comportamiento del sector de la energía aunque su aplicación y sus efectos específicos dependerán de las particularidades de cada país.

En este contexto, se pretende reducir progresivamente el impacto del sector en las finanzas públicas, aunque en muchos países de la región los impuestos que gravan los bienes energéticos tienen todavía una participación muy significativa en la recaudación tributaria.

Por otro lado, se persigue introducir la competencia en los mercados energéticos, favoreciendo la liberalización del comercio de los bienes transables y regulando los monopolios naturales, a la vez que se propicia la privatización de empresas públicas y una mayor participación de las actividades energéticas en el mercado de capitales.

V

Reestructuración de los mercados energéticos

En la reestructuración de los mercados energéticos influyen más los principios del nuevo paradigma económico que aquéllos propios de la gestión energética por cuanto ésta cumple un papel muy importante en la reorientación de las políticas fiscales y en la renovación de los esquemas de ahorro-inversión. De allí que no se descarte la posibilidad de que en estas transacciones surjan algunas divergencias en lo que respecta al uso sustentable de las fuentes energéticas.

La vigencia del mercado puede contribuir favorablemente en esta dirección pero no agotaría la gama de alternativas para proteger el medio ambiente o para propiciar el uso eficiente de la energía.

El debate más reciente ha puesto de manifiesto la complejidad del proceso de reestructuración de los mercados energéticos. Esta depende de la disponibilidad de recursos; de la naturaleza transable o no de los bienes y del tipo de canales que vinculan a ofertantes y demandantes; del tamaño de los mercados y del grado de apertura externa de las economías; y en general, de la significación macroeconómica que adquiere el manejo de las rentas energéticas (OLADE, 1992)

1. La electricidad

La infraestructura en el sector de la electricidad (generación, transmisión y distribución) requiere una elevada intensidad de capital; los períodos de recuperación de las inversiones son de largo plazo y los usuarios se abastecen a través de canales univiales.

Los costos son irreversibles en las fases de transmisión y distribución, que requieren economías de escala, aunque éstas podrían ser imprescindibles también en la generación si las escalas óptimas no son compatibles con la dimensión del mercado.

La generación de electricidad debería corresponder a un mercado competitivo pero si la producción óptima supera la demanda, el monopolio garantizaría el abastecimiento a menores costos. En este caso estaríamos frente a un "monopolio natural" que a su vez tipifica las actividades de transmisión y distribución.

En la mayoría de los países de la región, el suministro de electricidad se concibió siempre como un servicio público lo que, en algunos casos, justificó que se impusieran barreras al ingreso de capitales privados y se constituyeran monopolios estatales con un fuerte grado de integración vertical.

De allí que el debate regional esté marcado por un fuerte sesgo ideológico que destaca la "inevitable" ineficiencia del Estado-empresario, prevaleciendo la idea de la privatización, a veces muy influida por razones de índole fiscal. La ideologización del debate radica pues, en ligar la necesidad de reestructurar los mercados a un imprescindible cambio de las formas de propiedad.

Existe consenso en la conveniencia de eliminar el monopolio en la generación de electricidad si el tamaño del mercado permite la competencia, lo que no es posible en las fases de transmisión y distribución.

En ese caso deberían regir precios de mercado

en las transacciones de las empresas generadoras, libre acceso y regulación de los peajes en la transmisión y fijación de tarifas en la distribución incluido también un esquema de libre negociación entre las empresas generadoras y los grandes consumidores.

La reforma pionera de Chile en el ámbito de la electricidad y las más recientes de Argentina y Perú se proponen superar la integración vertical. Se considera que la presencia de los mismos actores en varias fases de la industria distorsionaría la libre competencia en la generación a la vez que obstaculizaría la regulación de la transmisión y la distribución.

Sin embargo, con la reforma chilena, no se superó el problema de las relaciones intrafirma, originándose algunos conflictos entre las empresas y algunos cuestionamientos que han puesto en duda la vigencia efectiva de condiciones competitivas.⁶ La reforma peruana precisó, por eso, que la generación, transmisión y distribución no pueden efectuarse simultáneamente por un mismo titular.⁷

En México, con motivo de la suscripción del NAFTA, se eliminaron las barreras de acceso a la generación, pero la energía debe venderse a la Comisión Federal de Electricidad que opera como una empresa pública integrada verticalmente.⁸

Un objetivo que empieza a generalizarse en los nuevos marcos regulatorios es evitar las diversas modalidades de concentración cuando en la reestructuración de los mercados prevalece el protagonismo privado. De allí la importancia también de constituir entes encargados de verificar las condiciones de competencia (comisiones antimonopolio, por ejemplo).

Por esta razón, existe consenso en que el Estado debe intervenir para corregir las imperfecciones del mercado, regulando las tarifas cuando su nivel y características no permitan un suministro competitivo.

Se insiste en la eliminación de las barreras de

entrada y en la presencia del mayor número de empresas independientes en la generación y en que los operadores de los sistemas de transmisión tengan autonomía frente a éstos, a fin de evitar prácticas discriminatorias que afecten la libre competencia⁹

Cada vez gana mayor aceptación la idea de que el marco regulatorio debe ser lo menos discrecional posible y debe concebirse independientemente de si se mantiene o no el predominio de las empresas estatales. Se trata de corregir, en este sentido, las disposiciones que convertirían a estas empresas en juez y parte al otorgarles funciones regulatorias.

La polémica respecto de la aparente dicotomía entre los enfoques empresarial y de servicio público no ha concluido aún. Se acepta que el primero es indispensable para garantizar la eficiencia aunque se destacan también las contradicciones que podrían surgir desde el punto de vista de la equidad y la sustentabilidad ambiental. Sin embargo, se reconoce que el enfoque exclusivo de servicio público contribuyó a desfinanciar a las empresas, creando problemas fiscales y aumentando el endeudamiento externo.

No cabe duda que la menor disponibilidad de fuentes de financiamiento externo, la saturación de la capacidad de endeudamiento y las limitaciones fiscales obligan a privilegiar criterios de gestión centrados en la rentabilidad del capital invertido. Pero, debe advertirse que este enfoque debería tener vigencia, al margen de la naturaleza pública y/o privada de las empresas.

La preferencia por el enfoque empresarial no significa que se desatiendan los objetivos sociales. Los subsidios, si fueran necesarios, deberían ser lo más directos que las circunstancias exijan por cuanto se sabe por experiencia que la manipulación de los precios y tarifas es un medio muy limitado de redistribución del ingreso.

2. El gas natural

El mercado de gas natural se desarrolló en los países productores (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México y Venezuela), en función de la demanda interna y con un papel protagónico del Estado. Existe sin embargo, un gran potencial para la integración

⁶ Los conflictos se han presentado sobre todo en el Sistema Interconectado Central (SIC), dominado sólo por dos empresas privadas. ENDESA y sus filiales controlan el 61% de la potencia instalada y Chilgener el 16%. Colbun, mayoritariamente del Estado, controla un 11% y el saldo corresponde a otros generadores privados. ENDESA controla además, la transmisión a través de su filial Transelec. ENERSIS, a su vez, es dueña de la mayor distribuidora (Chilectra Metropolitana) y uno de los principales accionistas de ENDESA. (Tohá (cons.), 1995 y Blanlot, 1993).

⁷ Ley de Concesiones Eléctricas, Decreto Ley 25844, Art. 122.

⁸ El Gobierno de México interpretó la norma constitucional que impedía el acceso privado a la electricidad por tratarse de un servicio público, no considerando como tal la generación para la venta a la Comisión Federal de Electricidad, la autogeneración, la cogeneración, y la pequeña producción, así como la exportación en zonas de frontera.

⁹ En Chile, por ejemplo, una parte importante de los derechos de agua está en poder de ENDESA, lo que a juicio de algunos analistas constituye una significativa barrera de entrada que afecta la competitividad en la generación (Tohá (cons.), 1995, y Lorenzini (cons.), 1995).

gasífera que plantea un desafío interesante para los marcos regulatorios.¹⁰

Este mercado es parecido al de electricidad. Es factible la competencia en la producción pero la transmisión y distribución corresponden a monopolios naturales. Los productores pueden operar sus propios gasoductos pero es fundamental que exista libre acceso al transporte para garantizar el desarrollo del curso.

Argentina ha sido pionera en la reestructuración de este mercado, disponiendo además la privatización de Gas del Estado. El Ente Regulador de Gas fija los peajes y las tarifas de distribución y hay libre acceso a las redes de transporte y distribución. La producción es libre al igual que la importación mientras que la exportación debe ser autorizada.

3. El petróleo

Este mercado se abastece mediante canales multiviales. Se trata de un bien transable, sujeto a pautas de contratación y a cotizaciones aceptadas internacionalmente, que facilitan la liberalización de los mercados ya que existe competencia de bienes similares. No obstante, podrían existir monopolios naturales, dependiendo del tamaño y de las características de los mercados internos.

En América Latina predomina el monopolio con elevada integración vertical coincidente con la estructura empresarial que prevalece a nivel mundial. Además, cerca del 80% de la explotación regional está directa o indirectamente en manos de empresas del Estado.

En el debate sobre la liberalización de los mercados del petróleo se observan posiciones contrapuestas y el consenso se torna complejo. En los países importadores es más fácil lograr acuerdo para liberalizar los mercados aunque existen posiciones que aluden al carácter estratégico del abastecimiento.

Este se fundamenta señalando que se trata de una fuente de uso difundido que incide en múltiples usuarios, afectando el desempeño global de las economías. El mismo argumento se esgrime también para los países productores y exportadores de petróleo al considerar el control de la renta como inherente a la soberanía nacional.

¹⁰ Las principales transacciones regionales se dieron entre Argentina y Bolivia. Existen proyectos que permitirían la interconexión entre Argentina y Chile; Brasil y Uruguay; y entre Bolivia, Brasil y Chile. Asimismo, es posible la integración entre Colombia y Venezuela y entre Perú y Brasil.

Sin embargo, se sostiene que un nacionalismo acentuado desfavorece el aprovechamiento de las potencialidades al limitar la inversión privada en una actividad en que los riesgos de la exploración son muy elevados. Asimismo, se señalan como factores adversos la ingerencia política, las ineficiencias inherentes al Estado-empresario y la manipulación de los precios internos que afecta la capacidad financiera de las empresas petroleras.

Quienes abogan por la presencia predominante del Estado reconocen estos problemas. Así, se propone una menor ingerencia de las políticas macroeconómicas (manejo de precios para controlar las presiones inflacionarias por ejemplo), la creación de alianzas estratégicas para ampliar la exploración y la explotación, la captación de nuevas tecnologías y la agilización de las operaciones internacionales; también se propone dar mayor autonomía a las empresas públicas en el uso de la renta petrolera.

Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú poseen regímenes que permiten la contratación con empresarios operadores privados. En Brasil y México, PETROBRAS y PEMEX, respectivamente, pueden asociarse con empresas privadas, mientras que en Venezuela el Congreso de la República aprobó recientemente convenios de asociación estratégica, sin mayoría del Estado, con tres consorcios privados.¹¹

Hasta el momento, de entre los países productores de petróleo, sólo Argentina ha privatizado la mayor parte del capital de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Bolivia, Ecuador y Perú aunque ya han decidido privatizar sus empresas todavía no lo han hecho.

En Brasil, México y Venezuela se mantendrá seguramente el protagonismo del Estado. En el resto de los países es posible que predomine un régimen de contratación que estimule una mayor participación del capital privado en la exploración y explotación petroleras, libre acceso a las redes de transporte y competencia en la refinación. Todo ello en el marco de un comercio, interno y externo, sin restricciones y con regulación basada en los precios internacionales.

¹¹ La ley petrolera, de agosto de 1975, reservó para el Estado la industria y el comercio de hidrocarburos pero permitía la asociación con empresas privadas bajo control del Estado (Art.5). El Congreso de la República interpretó que control no significaba mayoría del capital, lo que permitió que en 1993, subsidiarias de Petroleos de Venezuela (PDVSA) suscribieran tres contratos: Maraven con Conoco; Maraven con Total, Itochu y Marubeni; y Lago-ven con Exxon, Shell y Mitsubishi.

VI

El Estado y la regulación

Existe consenso en que el Estado debe cumplir un papel activo en la regulación de la actividad energética. Se concuerda en que ni el liberalismo ni el estatismo absolutos son garantía de eficiencia y que la mejor opción se encontraría en un punto intermedio. Pero está en discusión el tipo de intervención, considerándose que debería apoyarse en organismos autónomos y con elevada capacidad técnica.

La regulación es indispensable, al margen de las decisiones que se adopten sobre la propiedad de las empresas. Sería muy difícil atraer capitales privados y garantizar la eficiencia si no existen reglas del juego transparentes. Además, el fuerte grado de cautividad existente en los mercados energéticos, hace imprescindible la regulación para proteger a los usuarios, en la medida en que los costos de la energía pueden afectar la competitividad de otras actividades. Asimismo, una opción por la subsidiariedad extrema perjudicaría la sustentabilidad ambiental y la equidad.

De la experiencia regional se desprenden algunas lecciones que deberían considerar los países de la región. En este sentido, la regulación basada en los costos más un margen de ganancia (costo-plus) puede proteger ineficiencias ya que siempre existe margen para manipularlos. Una mejor alternativa sería comparar el desempeño con el de empresas modelo. De otro lado, los factores de ajuste deberían definirse de

antemano para evitar las negociaciones constantes que restarían confiabilidad.

En cualquier caso, la regulación sólo tiene sentido si es motivadora de eficiencia lo que induce a descartar los mecanismos discrecionales o arbitrarios.

Es necesario garantizar la estabilidad de las políticas energéticas y precisar claramente la asignación de responsabilidades entre los sectores público y privado, combinando un acertado manejo macroeconómico con políticas sectoriales de largo plazo y permitiendo, además, que la cuestión fiscal sea menos dependiente del sector energético.

Resulta importante apoyar esquemas de concertación que propicien el uso eficiente de la energía, que operen tanto sobre la oferta como la demanda. De ese modo se contribuiría a que los balances energéticos sean compatibles con la potencialidad y la sustentabilidad del patrimonio natural.

Las políticas energéticas deberían propiciar también una mejor articulación de los mercados internos lo que repercutiría favorablemente en la equidad.

Las opciones de política energética con fines de equidad superan el simple manejo tarifario. Estas deberían incidir no sólo en ampliar la cobertura sino también, en adecuar la oferta, sin olvidar el uso eficiente de la energía dentro de los programas sociales (Maldonado y Márquez (cons.), 1994)

Estas opciones exceden, por cierto, los mecanismos del mercado y reclaman la intervención del Estado.

VII

La energía y la formación de capital

Lo novedoso de la reestructuración energética radica en el impacto que tendría sobre los esquemas de ahorro-inversión. Los mercados de capitales pueden ampliarse en la medida en que las privatizaciones y las nuevas inversiones supongan la constitución de sociedades abiertas, garantizando también, una mayor presencia de inversionistas institucionales, como las

administradoras de fondos de pensiones (AFPs). En este sentido, la reestructuración debería transformar significativamente los patrones de financiamiento del sector energético.

La eliminación de las distorsiones que afectaron los márgenes de rentabilidad debería aumentar la disponibilidad de recursos, considerando que la contri-

bución de los fondos propios fue reducida debido, entre otras razones, al manejo inadecuado de los precios y tarifas.¹²

Durante el decenio de 1980, por ejemplo, el índice de autofinanciamiento de las empresas de electricidad tuvo un comportamiento favorable sólo en Chile. Dicho índice se ubicó entre 10% y 40% en Ecuador y Venezuela; entre 60% y 80% en Brasil, Colombia, Honduras y México mientras que en Argentina fue negativo (OLADE, 1989).

El incremento de los fondos propios debería darse independientemente del carácter de la propiedad, si las empresas públicas reciben el mismo trato que las privadas. Sin embargo, la privatización abriría nuevas oportunidades de financiamiento por diversas razones. Entre ellas, por la posibilidad de captar recursos en los mercados de capitales y por los mayores márgenes de manejo financiero.

En cambio, las empresas públicas enfrentan restricciones para acceder al mercado de capitales por el carácter cerrado de las sociedades. Además se ven afectadas por disposiciones que las obligan a transferir sus utilidades y/o que les fijan límites para la aplicación de sus recursos. Sin embargo, estas limitaciones podrían ser superadas si se les otorga mayor autonomía de operación y se instauran sistemas de control por resultados.

El establecimiento de reglas estables y transparentes para el funcionamiento de los mercados energéticos y las privatizaciones deberían tender a diversificar las opciones de financiamiento, sobre todo a través de la intensificación de las operaciones bursátiles.

Esta afirmación se ve corroborada por la experiencia chilena como muestran algunos estudios recientes (Paredes (cons.), 1995). En 1993, por ejemplo, las principales empresas eléctricas privadas chilenas obtuvieron el 54% de sus recursos en el mercado de capitales.

En el período 1980-1984, anterior a la privatización de las empresas de electricidad, la participación de estas acciones en el valor total de las transacciones efectuadas en la Bolsa de Santiago fluctuó sólo entre 2% y 5% mientras que durante el período 1985-1989 se ubicó entre 17% y 31%. En el período 1990-1994, concluido el proceso de privatizaciones, las acciones eléctricas crecieron considerablemente, representan-

do entre 37% y 47% del valor total de las transacciones bursátiles.

Por otro lado, del total de bonos inscritos en la Superintendencia de Valores y Seguros, al 31 de julio de 1994, el 36% correspondió a emisiones de empresas de electricidad.

Las empresas de electricidad chilenas han incurrido también con gran dinamismo en los mercados internacionales de capitales a través del mecanismo de los American Depositary Receipts (ADRs). A fines de diciembre de 1994, el valor total de los ADRs de empresas chilenas en la Bolsa de Nueva York alcanzó a 2,934 millones de dólares, correspondiendo el 24% a operaciones de las empresas de electricidad.¹³

Se observa también que los principales corredores de inversiones están orientando la colocación de fondos hacia actividades que incluyen monopolios naturales que fueron privatizados parcial o totalmente.

Al cierre de 1994, los Fondos extranjeros tenían colocados en Chile unos 507 millones de dólares, de los cuales el 18% se concentró en las empresas de electricidad (ENDESA, ENERSIS, Chilgener y Chilectra) y el 32% en empresas vinculadas a las prestación de servicios.¹⁴

Es el caso por ejemplo, de Fondos como Merrill Lynch Global Utility Fund, Equity Fund of Latin América y Emerging Markets, cuyos portafolios incluyen una proporción importante de inversiones en actividades sujetas a regulación.¹⁵

Cabe esperar, pues, que la reestructuración del sector de la energía en la región contribuirá a profundizar los mercados de capitales los que a su vez adquirirán mayor dinamismo cuando se constituyan administradoras privadas de fondos de pensiones (AFPs).

Las AFPs chilenas, cuyo modelo empieza a extenderse a otros países de la región, administraban 22 332 millones de dólares al cierre de 1994 y se estima que

¹³ Al cierre de 1994, las empresas de generación de electricidad (ENDESA y Chilgener) habían colocado 352 millones de dólares en ADRs; Chilectra, la mayor empresa de distribución y Chilquinta, unos 179 millones de dólares y el holding ENERSIS, 163 millones de dólares. (Tomado del estudio elaborado por la corredora Munita, Cruzat y Claro, publicado en el diario *El Mercurio*, 1995 b).

¹⁴ Según cifras de la Superintendencia de Valores y Seguros de Chile en 1994, los Fondos extranjeros en el país remesaron al exterior beneficios por 246 millones de dólares, equivalentes a más de la mitad de sus colocaciones. Estos Fondos privilegian la obtención de beneficios a corto plazo y sus portafolios son muy cambiantes. (Información publicada en *El Mercurio*, 1995e).

¹⁵ Algunas importantes firmas de asesoría financiera, como Salomon Brothers, recomiendan a sus clientes invertir en empresas eléctricas cuando busquen acciones que entreguen altos retornos con un riesgo mínimo. (Informe preparado por CELFIN S.A. y distribuido por Salomon Brothers, publicado en *El Mercurio*, 1995 d).

¹² El caso peruano es muy ilustrativo. En 1989, los precios reales de los derivados del petróleo eran 75% más bajos que en 1985, con lo que PETROPERU perdió 600 millones de dólares. De otro lado, mientras que en 1989 el costo marginal de largo plazo de la electricidad estaba entre 7 y 8 ctvs de dólar por Kw/hora las tarifas eran en promedio de sólo 2 ctvs.

para el año 2000 deben manejar unos 50 000 millones de dólares.¹⁶

Estas AFPs han colocado parte considerable de sus inversiones en las empresas de electricidad. En 1994, por ejemplo, el 20% de sus fondos totales lo invirtieron en dichas empresas. Estas inversiones, a su vez, representaron el 67% del total invertido en empresas, que alcanzó a 6 526 millones de dólares.¹⁷

Es importante tener en cuenta también el papel que las empresas energéticas pueden cumplir en el diseño de esquemas de capitalismo popular (CEPAL, 1994).

Sin embargo, en el caso de Chile, la propiedad de las empresas de electricidad no está muy dispersa ya que la participación de los cinco mayores accionistas de las principales de estas empresas es muy relevante: ENDESA 30%, Chilgener 29%, ENERSIS 36% y Chilquinta 46% (Paredes (cons.), 1995).

Como se ha podido apreciar, la mayor movilidad internacional de recursos y la interdependencia de los mercados financieros, inherentes al proceso de globalización, abren nuevas posibilidades de financiamiento al sector, aunque la reciente crisis mexicana muestra también la volatilidad de estos mercados.

Debe destacarse, además, que la mayor exposición a los mercados de capitales debería estimular la eficiencia operacional de las empresas de electricidad dada la hipersensibilidad de dichos mercados.

El mayor atractivo de las acciones de estas empresas en los movimientos bursátiles, la incursión en los mercados financieros internacionales y la participación de inversionistas institucionales (AFPs, fondos mutuos, compañías de seguros etc.) están en directa relación con el menor riesgo de estas colocaciones y con las grandes utilidades que pueden arrojar estas empresas.¹⁸

Los marcos regulatorios tienen un papel trascendental en la medida que garantizan niveles de rentabilidad relativos más seguros y estables respecto de otras alternativas de inversión.

Por otro lado, es importante hacer hincapié en la mayor capacidad de reproducción de rentas que tienen las empresas de electricidad. Ello se debe a que

operan en gran medida en mercados cautivos con proyecciones de demanda controlables, lo que permite una mejor planificación de mediano y largo plazo.

Estas aseveraciones requieren, sin duda, mayor comprobación empírica pero hay indicios que permiten aventurar algunas hipótesis para futuras investigaciones.

En el caso chileno, parece que el aporte tecnológico de la gestión privada no fue muy relevante. Lo más significativo quizá haya sido la gestión financiera y la capacidad para generar ingresos no operacionales, considerando que los fondos líquidos serían elevados en el corto plazo debido a que el cobro es más rápido y seguro que en otros negocios.

La gestión financiera de las empresas privadas es más dinámica y eficiente. Las empresas públicas tienen restricciones para generar utilidades no operacionales en la medida que se considera que superan su giro de creación. Además, muchas veces por las distorsiones de precios y tarifas, las rentas potenciales se transfieren vía subsidios. Por otro lado, estas empresas están sujetas a engorrosas autorizaciones para la ampliación y diversificación de sus operaciones y experimentan restricciones para disponer de sus eventuales utilidades.

Desde esta perspectiva debería esperarse una mayor contribución de la gestión privada a los procesos de ahorro-inversión, lo que constituiría un estímulo importante al crecimiento económico.

La experiencia chilena, por ejemplo, muestra un interesante proceso de diversificación de inversiones de las empresas de electricidad, tanto en la actividad energética como en otros sectores.¹⁹ Ello coincide con la internacionalización de estas empresas, estimulada por la reestructuración y privatización en otros países de la región. Chilectra se ha convertido, por ejemplo, en una de las mayores empresas de distribución en América Latina por sus operaciones en Lima, Buenos Aires y Santiago. Este fenómeno abarcará también, la integración gasífera con Argentina y con Bolivia.²⁰

En las empresas petroleras la dinámica sería di-

¹⁶ Cifras publicadas en *El Mercurio*, 1995c, basadas en un estudio sobre el sistema privado de pensiones elaborado por la Cámara de Comercio de Santiago.

¹⁷ El 84% se invirtió en servicios, destacando en orden de importancia las inversiones en ENDESA, ENERSIS, Chilectra Generación, Compañía de teléfonos, Entel, COPEC, Chilectra Distribución, Colbun, Telex Chile y Telefónica del Sur.

¹⁸ En 1994, las utilidades de ENDESA, la mayor empresa de generación de electricidad, alcanzaron a unos 368 millones de dólares, lo que significó un incremento del 52% con respecto al año anterior. Estas utilidades representaron una rentabilidad del 16% sobre el patrimonio y del 12% sobre los activos. (Declaraciones de José Yuraszcek, Presidente de ENDESA, publicadas en *El Mercurio*, 1995a).

¹⁹ Chilgener tiene intereses en el transporte marítimo y en la actividad portuaria. ENERSIS tiene inversiones en servicios y suministro de equipos computacionales, en construcción e inmobiliarias y en comercio exterior. ENDESA tiene intereses en la actividad portuaria y en obras de infraestructura mientras que CHILQUINTA tiene inversiones en telecomunicaciones, negocios inmobiliarios y en agua potable y alcantarillado.

²⁰ En las alternativas de integración gasífera con Argentina participan dos consorcios: Gasoducto Trasandino S.A. que involucra a Enersis y Chilectra y Gas Andes que incluye a Chilgener. Respecto a la integración con Bolivia, la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP) de Chile suscribió un acuerdo con BHP Power Inc. de Australia y con Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia.

ferente por su carácter de sociedades mayormente cerradas y su exposición a las fluctuaciones de los precios internacionales. En el caso de las empresas públicas, las opciones de financiamiento provendrían sea de fondos propios, de un mayor endeudamiento externo o de alianzas estratégicas con empresas transnacionales.

Las empresas que se privaticen, dependiendo de su magnitud y de las reservas existentes, podrían ingresar a circuitos de relaciones intrafirma dentro de cadenas manejadas por empresas de fuera de la región. No obstante, en la privatización de Petroperú, que está en la orden del día, tienen interés firmas de Chile, Argentina y México.²¹

Queda así en evidencia la predisposición de algunas empresas regionales a internacionalizar sus operaciones. Este sería el caso, por ejemplo, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) de Argentina. Esta empresa proyecta producir entre 450 y 500 mil barriles diarios de petróleo con lo que adquiriría la dimen-

sión de empresas como CONOCO de Estados Unidos o Elf Aquitaine de Francia.

Una empresa de esta magnitud debería diversificar el riesgo, buscando nuevas oportunidades de explotación petrolera. En esta línea, YPF ha formado un consorcio con PETROBRAS para explorar en el Golfo de México; se proyecta a Chile con la interconexión gasífera y busca ampliar sus operaciones de exploración en Argelia, Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay.²² Su internacionalización excedería la actividad petrolera si se concretan sus negociaciones con CODELCO, de Chile, para incursionar en la minería.

La explotación petrolera continuará siendo una fuente importante de captación de ahorro externo, dado el potencial existente en la región y la magnitud de las inversiones que implica esa actividad. Por el momento, no es previsible que las eventuales privatizaciones tengan un efecto de importancia en los mercados de capitales, lo que dependerá, claro está, de las modalidades que se adopten.

Bibliografía

- Agosin, Manuel y Diana Tussie (1993): Globalización, regionalización y nuevos dilemas en la política de comercio exterior para el desarrollo, *Trimestre económico*, vol. LX(3), N° 239, México, D.F. Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., julio-septiembre.
- Blanlot, Vivianne (1993): La regulación del sector eléctrico: La experiencia chilena, Oscar Muñoz Gomá (ed.), *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social*, Serie Reformas de Política Pública, N° 26 (LC/L. 832), Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CET (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales) (1989): *Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial. Tendencias y perspectivas*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.88.II.A.7.
- El Mercurio (1995a): Sección economía y negocios, Santiago de Chile, Empresa Editorial El Mercurio, 26 de enero.
- _____ (1995b): Sección economía y negocios, Santiago de Chile, Empresa Editorial El Mercurio, 3 de febrero.
- _____ (1995c): Sección economía y negocios, Santiago de Chile, Empresa Editorial El Mercurio, 7 de febrero.
- _____ (1995d): Sección economía y negocios, Santiago de Chile, Empresa Editorial El Mercurio, 15 de febrero.
- _____ (1995e): Sección economía y negocios, Santiago de Chile, Empresa Editorial El Mercurio, 16 de febrero.
- Lorenzini, Sergio (cons.) (1995): *Análisis de la competitividad en la generación eléctrica. El caso de Chile* (LC/R. 1498), Santiago de Chile, CEPAL.
- Maldonado, Pedro y Miguel Márquez (cons.) (1994): *Energía y equidad* (LC/R. 1460), Santiago de Chile, CEPAL.
- OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (1989): *Alternativas de financiamiento del sector energético de América Latina y el Caribe, subsector eléctrico*, Quito, noviembre.
- _____ (1992): *El papel del Estado en el sector de la energía*, Quito, noviembre.
- Paredes, Ricardo (cons.) (1995): *El sector eléctrico y el mercado de capitales en Chile* (LC/R. 1496), Santiago de Chile, CEPAL.
- Tohá, Jaime (cons.) (1995): *Estudio sobre la reforma del sector energético en Chile* (LC/R. 1493), Santiago de Chile, CEPAL.

²¹ La privatización de Petroperú es motivo de fuerte discusión entre dos alternativas: la privatización del conjunto o la privatización por actividades (exploración y producción, transporte, refinación y plantas de distribución).

²² Se estima que sus gastos en la prospección de nuevos yacimientos, fuera de Argentina, podrían representar el 25 % de sus inversiones totales en exploración.