

**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

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

# 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.<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup> 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-

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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

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 lo "inevitable"

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_3534](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_3534)

