CLADE
571
acceso:
0812

GRANDES INTERROGANTES DEL DESARROLLO ENERGÉTICO

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

GABRIEL SANCHEZ SIERRA

© OLADE

La autorización para reproducir esta obra debe solicitarse al Directc
de Informática y Comunicación de la Secretaría Permanente d
OLADE.
Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales puede
reproducirla sin autorización previa, sólo se les solicita mencionz
la fuente e informar a la Secretaría Permanente de OLADE sobre t
reproducción.

ISBN - 9978-70-036-
OLADE/035-PE/9

ORGANIZACION LATINOAMERICANA DE ENERGIA
(OLADE)
Avenida Occidental, Edificio OLADE, Sector San Carlos
Casilla 17-11-6413 CCI., Quito-Ecuador.

Presentación

El análisis de los requerimientos energéticos del desarrollo plantea grandes interrogantes

Los países de América Latina y El Caribe enfrentan una difícil problemática con relación al desarrollo económico y social. Para superar las grandes carencias que afectan a amplias capas de su población, como producto del subdesarrollo y el atraso, se necesita recuperar el crecimiento económico de manera rápida y sostenida. Ello implicará mayores niveles de abastecimiento y consumo de energía y, aunque se dispone de una dotación adecuada de recursos energéticos, se requiere de un considerable volumen de recursos financieros para atender, de manera simultánea, el desarrollo del sector energético, las imperiosas necesidades que se enfrentan en el campo social y la protección del medio ambiente. Del análisis de ésta problemática surgen las siguientes interrogantes:

1. *¿Es posible atender los requerimientos energéticos de la recuperación económica y el mejoramiento social sin provocar un grave deterioro del medio ambiente?*

2. *¿Se pueden cubrir las inversiones que necesita el sector energético para estar en capacidad de atender la demanda futura de energía de los países de la Región?*

3. *¿Son los esquemas que se están implementando para la regulación de las actividades en el sector energético los más adecuados para promover un sólido desarrollo de ese sector?*

4. *¿Existen las condiciones para imprimir un mayor dinamismo al proceso de integración ?*

Introducción

Los países de América Latina y El Caribe tendrán que realizar un esfuerzo profundo y decidido para poder superar el deterioro económico y social provocado por la "década perdida"

En los países de América Latina y El Caribe durante varias décadas de crecimiento, aunque la pobreza persistía a pesar de reducirse, para una proporción creciente de la población resultó posible acceder a un mejor empleo, al agua potable, a la educación y a servicios médicos de algún tipo, en un proceso en el que fue común que los hijos aspiraran a una vida mejor que la de sus padres. Durante los ochenta esta perspectiva se perdió: crecieron el desempleo y el subempleo, se amplió el sector informal de la economía, se deterioraron los indicadores sociales y se careció de bienes y servicios considerados antes como de acceso común. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), hacia fines de los años ochenta había cerca de 183 millones de personas pobres en los países de América Latina y El Caribe: 71 millones más que en 1970. Así, aún si se encaminan los esfuerzos en la dirección correcta no será fácil remontar el retroceso experimentado en el bienestar colectivo como resultado de la "década perdida".

Después de cerca de un decenio de diversos intentos de ajuste y estabilización económica, los procesos de reforma estructural están promoviendo una nueva estrategia de desarrollo a través de la reducción del tamaño del Estado y de su participación directa en las actividades económicas, las que están siendo sustituidas por las fuerzas del mercado y de la iniciativa privada. Esta estrategia presume que el interés público estará mejor servido por el apoyo indirecto que puede brindar el Estado a las actividades productivas a través de la regulación de los sectores monopólicos y la desregulación de los mercados competitivos, la privatización, la liberalización comercial y la creación de un entorno de competencia, que a través de su intervención directa en las actividades productivas.

"América está bien; los americanos, están mal" concluye la CEPAL

De acuerdo con el último informe de la CEPAL, durante 1993 la Región parece estar logrando su tercer año consecutivo de expansión moderada, lo que podría significar que ya habría tocado fondo y estaría comenzando a recuperarse. En el recuento económico se destacan los esfuerzos realizados durante lo que va de la década en materia de control inflacionario y austeridad del gasto público, así como el incremento significativo de los flujos de capitales privados hacia los países de la Región, hechos que explicarían la modesta expansión aún ante la "brecha externa" producida por la continua caída de los precios de las exportaciones

regionales y el deteriorado panorama económico internacional.

CEPAL destaca que, aunque la afluencia de recursos financieros está operando como motor reactivador de la economía, está lejos aún de restablecer las tasas de inversión que existían previamente a la crisis, y que la estabilidad fiscal se está logrando gracias a la obtención de ingresos públicos con medidas agotables (como medidas tributarias de emergencia y privatizaciones de empresas estatales) y a reducciones insostenibles del gasto, particularmente en las áreas sociales. Así, señala la CEPAL, el ajuste amenaza con volverse endémico y crear rezagos sociales muy marcados que pueden -paradójicamente- promover de manera simultánea la modernización de la economía y la profundización de la pobreza.

La recuperación del crecimiento económico y social para transformar la economía y reducir la desigualdad social debe constituir la mayor prioridad de la Región

La superación del estado de pobreza en que se encuentran grandes grupos de la población sólo será posible si se retoma el crecimiento económico de manera sostenida y en el marco de una estrategia orientada a reducir la desigualdad de las oportunidades por la vía del acceso al empleo productivo y a más amplios y mejores niveles de bienestar social. Para aquilatar la magnitud del esfuerzo que tendrá que realizarse debe considerarse que, también de acuerdo con la CEPAL,

serán necesarios cerca de 20 años de crecimiento sostenido para recuperar los niveles de bienestar que se habían alcanzado en el decenio de los sesenta.

La recuperación del crecimiento económico implicará una mayor demanda de energía

Los consumos per cápita de energías como el petróleo, el gas natural o la electricidad se encuentran en general por debajo de los promedios mundiales y muy alejados de los niveles de los países industrializados, a pesar de que éstos han mejorado sensiblemente su eficiencia en el uso de la energía. El consumo final de energía per cápita cayó durante los ochenta desde 5,7 a 5,5 barriles equivalentes de petróleo por habitante, recuperándose en 1990 a niveles de 5.9. Como consecuencia de la falta de dinamismo económico y de la obsolescencia, subutilización y baja eficiencia de los equipos en los sectores industrial, de transporte y residencial, la eficiencia energética se estancó desde los ochenta en un nivel de 2,9 barriles equivalentes de petróleo por US$1.000 de producto interno bruto (PIB).

La reanudación del crecimiento, requisito indispensable para promover la transformación del aparato productivo y elevar las condiciones de vida de la población, necesariamente supondrá salir de la actual situación de infraconsumo, ya que la evolución de la matriz energética regional está condicionada fuertemente por la evolución del entorno económico y social. El importante crecimiento que tuvo el consumo de energía durante los setenta (5% en promedio anual) evidencia la forma cómo el sector energético acompañó

a la evolución económica general en esos años; mientras que en el decenio de los ochenta, como consecuencia del estancamiento económico, el consumo energético exhibió un crecimiento promedio de sólo 1,6%.

Un proyecto que pretenda alcanzar la transformación productiva con equidad social y sustentabilidad ambiental requerirá de un uso más eficiente de los recursos naturales, particularmente de los energéticos

Si bien es cierto que la superación de los bajos niveles de consumo de energía constituye un requisito para atender las necesidades de un aparato productivo más eficiente y competitivo, en las condiciones actuales resulta necesario hacerlo dentro de un esquema de mayor eficiencia, que considere los efectos sobre el ambiente y las necesidades de las futuras generaciones. Afortunadamente la Región dispone, entre sus activos de mayor importancia para el desarrollo, de una proporción significativa de las diferentes fuentes de energía: en términos comparativos mundiales, cuenta con el 12,3% de las reservas de petróleo, 5,7% de las existencias de gas natural, 2,3 % de las existencias de carbón y 22% del potencial hidroeléctrico. Sin embargo, para desarrollar esos recursos energéticos se requiere también tener acceso al capital y a la tecnología.

GRANDES INTERROGANTES

1. ¿ES POSIBLE ATENDER LOS REQUERIMIENTOS ENERGETICOS DE LA RECUPERACION ECONOMICA Y EL MEJORAMIENTO SOCIAL SIN PROVOCAR UN GRAVE DETERIORO DEL MEDIO AMBIENTE?

La protección del medio ambiente

La problemática ambiental de los países de América Latina y El Caribe es muy diferente a la que enfrentan los países industrializados, ya que son las manifestaciones del subdesarrollo y la pobreza no las actividades vinculadas directamente a la producción industrial y al uso de la energía, las principales responsables del deterioro ambiental.

Los países industrializados se encuentran preocupados por los problemas globales del medio ambiente, particularmente por el efecto invernadero y la destrucción de la capa de ozono, los que se atribuyen en gran medida al elevado consumo de combustibles fósiles. Sus posiciones para enfrentar estos problemas han evolucionado hacia propuestas de carácter impositivo sobre el consumo de combustibles fósiles, las que parecen tener más relación con la solución de problemas de tipo

fiscal, de apropiación de la renta de los recursos naturales y de modulación de la demanda de energía, que con la protección del medio ambiente.

En los países de América Latina y El Caribe los principales problemas del deterioro ambiental están estrechamente vinculados a la falta de desarrollo y a las necesidades de mejoramiento de la calidad de vida de la población. De los principales problemas ambientales de la Región, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), sólo la contaminación se encuentra directamente vinculada a las actividades de la producción y el consumo de energía, aunque la mayor parte de sus manifestaciones son locales y fácilmente controlables.

La protección del medio ambiente se está convirtiendo en uno de los temas prioritarios de la agenda Norte-Sur y pretende esgrimirse como una restricción para la elevación del consumo energético de la Región

Algunos países industrializados han expresado sus temores de que los países en desarrollo utilicen el tema ambiental como un arma de negociación, en lo que han llegado incluso a denominar como un "chantaje ecológico", mientras que, por otra parte, pretenden exigir a estos países el cumplimiento de una serie de medidas de protección ambiental que pueden convertirse en serias restricciones para alcanzar el crecimiento económico y el mejoramiento de sus condiciones de vida. Los países en desarrollo, por su parte, sostienen que, si la aplicación de políticas de

energía mal orientadas ha sido la causa principal del calentamiento global de la atmósfera y el cambio del clima, resulta necesario enfatizar en los desequilibrios del consumo de la energía en virtud de los cuales algunas regiones del mundo -en particular los países industrializados- han causado un mucho mayor daño al equilibrio del ambiente planetario.

Para lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos energéticos en un proyecto de desarrollo sustentable, los países de la Región tendrán que desarrollar estructuras de abastecimiento y uso de energía eficientes y ambientalmente adecuadas, y ello implica la necesidad de desarrollar y/o adaptar tecnologías que permitan realizar un uso limpio y eficiente de los recursos fósiles, así como el aprovechamiento de los recursos renovables. Sin embargo la Región no dispone de tecnología, la que ha sido desarrollada fundamentalmente en los países industrializados y se maneja en términos estrictamente comerciales.

Hay que establecer un entorno económico internacional más abierto para el crecimiento y una agenda concreta para lograr un desarrollo sustentable

Así, no parece que sea posible una estrategia viable de desarrollo sustentable, ni para la Región ni para el mundo, mientras más de la mitad de la población viva en niveles extremos de pobreza. La solidaridad internacional y la concertación de acciones constituyen la única alternativa racional para enfrentar los problemas ambientales con alguna posibilidad de éxito. Sin

solidaridad, sin una cooperación más amplia y la modificación de muchas conductas del mundo industrializado que afectan desfavorablemente al mundo en desarrollo, los esfuerzos que se realicen en éste perderán eficacia y se verán grandemente disminuidos.

Los esfuerzos que la Región está realizando para superar sus condiciones de atraso y pobreza requieren de un entorno mas propicio. Aunque el escenario internacional se está moviendo hacia un estado global, lo está haciendo de una manera imprecisa y cargada de conflictos y continúa constituyendo una de las principales restricciones para el crecimiento. No es posible esperar que los países en desarrollo hagan frente a los acuciantes problemas que enfrentan, con la situación que muestran en la actualidad los precios y los mercados para sus materias primas de exportación. De igual manera, no será posible satisfacer los enormes requerimientos de inversión del desarrollo energético, ni los de los problemas del ambiente, sin contar con una cooperación internacional adecuada en términos de flujos de recursos financieros y de tecnología desde el mundo industrializado.

A pesar de que la comunidad internacional está plenamente consciente de estos problemas, hasta hoy no adopta una respuesta que contribuya a resolverlos. Es necesario que el creciente interés que parece estarse desarrollando en la década de los noventa sobre las cuestiones ambientales se materialice en compromisos concretos a través de una agenda común, en la que los países en desarrollo se comprometan a lograr un desempeño ambiental diferente del que en su momento

tuvieron los países hoy industrializados y éstos movilicen en condiciones concesionales los recursos financieros y tecnológicos requeridos para ese fin y contribuyan a crear y mantener un entorno internacional que promueva el crecimiento económico de los países en desarrollo.

En este sentido, una cuestión central que deberá ser resuelta a no muy largo plazo es la definición del tipo de desarrollo que la comunidad internacional desea promover. Un modelo de desarrollo más adecuado parece requerir el reconocimiento de que existe mayor valor en el aseguramiento de la sustentabilidad de largo plazo de los recursos naturales, que en los beneficios que su explotación inadecuada brinda en el corto plazo. Sin embargo, en la práctica es posible apreciar una serie de acciones que no son coherentes con la retórica de la cooperación para el desarrollo sustentable y que no parecen estar caminando en el sentido adecuado.

Como un ejemplo, relacionado directamente con el sector energético, se puede citar la política de alta fiscalidad que están aplicando los países industrializados al consumo de petróleo, la cual, aunque posiblemente esté contribuyendo a solucionar en parte el déficit fiscal, ciertamente ha contribuido a mantener el crecimiento de la demanda y los precios internacionales del crudo en niveles bajos. Dicha política, que no considera adecuadamente las profundas repercusiones negativas que provoca sobre las economía de los países en desarrollo exportadores de este recurso, no parecería estar promoviendo a futuro la seguridad de los abastecimientos petroleros, ni la sustitución energética o las políticas de protección del ambiente en el mundo en desarrollo.

2. ¿SE PUEDEN CUBRIR LAS INVERSIONES QUE NECESITA EL SECTOR ENERGETICO PARA ESTAR EN CAPACIDAD DE ATENDER LA DEMANDA FUTURA DE ENERGIA DE LOS PAISES DE LA REGION?

De continuar el sector eléctrico con las tendencias de desempeño económico y energético que muestra en la actualidad y si las estimaciones para el año 2000 de un crecimiento promedio del PIB ligeramente inferior al 3% son correctas, la demanda de energía eléctrica mostraría una tasa de crecimiento promedio cercana al 4,5% durante el período, cuya atención requeriría de una capacidad instalada adicional del orden de 62 GW, equivalente casi al 40% de la que los países de la Región han construido hasta hoy.

Las inversiones que se estiman para el desarrollo de la industria petrolera regional son también cuantiosas, dado que se prevé la realización de las actividades de exploración y desarrollo necesarias para mantener las reservas al mismo nivel que tienen actualmente y la realización de las inversiones necesarias en la capacidad de refinación y de otras instalaciones y facilidades petroleras para hacer frente a las metas previstas de exportación y al crecimiento del consumo interno.

Las proyecciones de la oferta y del equipamiento necesario para abastecer la demanda energética de las dos próximas décadas determinan que los requerimientos totales de inversión serán de más de US$320 mil millones para el período 1990-2000 y de cerca de US$450 mil millones para la primera década del siglo XXI. Para lo que resta de la presente década, y en forma compatible con la fuerte necesidad de equipamiento

eléctrico que exigiría el crecimiento de la demanda, el sector eléctrico demandaría un monto de inversión promedio anual cercano a US$19 mil millones. El volumen de recursos de inversión que requeriría el sector hidrocarburos, en particular el subsector petrolero, ascendería en promedio a alrededor de US$18 mil millones anuales.

Aún con los precios actuales existen alternativas para el financiamiento de las inversiones en el sector petrolero

En el sector de los hidrocarburos, y por lo que respecta en particular a los países grandes exportadores de petróleo, si bien la situación de las empresas estatales ha mostrado cierta mejoría en función de la adopción de políticas administrativas, fiscales y de precios más adecuadas, el nivel de las utilidades continúa estando determinado en gran medida por los niveles de los precios internacionales del petróleo, lo que las ha conducido a adoptar diversas acciones para procurarse los recursos financieros necesarios para concretar sus programas de inversión, entre éstas la emisión de bonos, el endeudamiento, la celebración de "joint ventures" y la apertura de ciertas áreas y/o actividades al capital privado. Como resultado del largo período de precios bajos del petróleo en el mercado internacional, en el resto de países de la Región se ha hecho evidente la imposibilidad de continuar financiando la expansión del subsector petrolero con base en los propios excedentes de la actividad. Ello ha dado lugar a procesos que, aunque con diferente grado y bajo diversas modalidades, intentan continuar desarrollando las

actividades necesarias mediante la liberalización de los mercados y la apertura a la iniciativa privada.

La banca privada siempre ha sido reacia a participar en el financiamiento de proyectos en el segmento "upstream" de la actividad petrolera, comportamiento comprensible debido a que, en general, estos proyectos (especialmente los exploratorios) son de alto riesgo y largos tiempos de maduración. Las grandes transnacionales petroleras han superado siempre esta limitante mediante el autofinanciamiento de sus actividades exploratorias, política que se espera continuará en el futuro.

A diferencia de lo señalado anteriormente, el dinero de la banca siempre ha estado disponible para el financiamiento de proyectos no riesgosos, de elevadas tasas de retorno y reducidos tiempos de repago; incluso algunos bancos han intervenido directamente en operaciones internacionales de tipo "swap", recibiendo petróleo físico de sus clientes. Sin embargo, y a pesar de que existe un exceso de liquidez, los bancos en los Estados Unidos se muestran menos dispuestos a financiar proyectos energéticos en el exterior; eso indicarían los mayores "spreads", los menores plazos y los criterios más rigurosos para la calificación de los prestatarios que caracterizan actualmente a estos préstamos, lo que pudiera convertirse en un "cuello de botella" para la industria. Otros mecanismos de financiamiento que se están utilizando crecientemente son la emisión de bonos, la inversión directa, la venta de acciones y los procesos de privatización de las empresas petroleras estatales.

Así, en el sector petrolero no parece haber un problema serio de financiamiento, aunque la persistencia de los bajos niveles que muestran los precios internacionales del petróleo ha generado una creciente rivalidad entre los demandantes de capital para los proyectos del segmento "upstream", que se ha venido concretando en el establecimiento de condiciones cada vez más favorables a la entrada de los capitales y la tecnología de los inversionistas privados. Para los proyectos de actividades "downstream", con niveles probados de rentabilidad y aceptables de riesgo, siempre existe la posibilidad de acceder a créditos directos de la banca multilateral o de los proveedores, se cuenta con diversas modalidades para la captación de recursos financieros y con varios mecanismos para la inversión o coinversión con el sector privado.

Existirán serias dificultades para financiar las inversiones futuras del sector eléctrico

A pesar de que el sector eléctrico mostró progresos importantes durante las dos últimas décadas, su evolución presente denota evidentes síntomas de estancamiento y una crítica coyuntura financiera. Una serie de problemas relacionados con la ausencia de una buena gestión empresarial, la baja eficiencia en la utilización de la energía y otros de índole económica, institucional y ambiental, crearon dificultades no sólo para la prestación adecuada del servicio, sino, lo que es más importante, para la continuación del desarrollo del sector.

Del análisis de diferentes alternativas, se ha calculado que el financiamiento de las inversiones que requerirá el sector a través de la generación interna de fondos con tarifas promedio, los esquemas de gestión vigentes y aportes de los clientes, produciría un déficit del orden de US$13 mil millones anuales. De la misma manera, que una estrategia que solamente considerara la aplicación de tarifas a costos marginales de largo plazo y la reducción de costos tampoco sería suficiente, dada la pesada carga de la deuda, aunque reduciría el déficit a un nivel de alrededor de US$4,7 mil millones por año.

Así, la solución del problema del financiamiento de las inversiones del sector requiere la contribución de un conjunto de opciones que deben llevarse a cabo de manera integral en el marco de una estrategia que, además de considerar aspectos de eficiencia económica, adopte acciones para la conservación de energía, promueva las interconexiones eléctricas, fomente una mayor participación del capital privado y busque formas alternativas de financiamiento. Sin embargo, a pesar de que se asuman acciones de eficiencia económica (como la fijación de tarifas a costos marginales y la reducción de costos); se adopten medidas de rehabilitación del parque térmico y disminución de pérdidas; se promuevan la conservación energética y las interconexiones eléctricas; y, aún considerando una activa participación del sector privado y de la banca multilateral en el financiamiento del sector, éste mostraría un déficit de inversión del orden de US$1,6 mil millones anuales hasta el año 2000.

El esquema tradicional de financiamiento se agotó y no es apropiado luego de la reforma del sector: será necesario recurrir a la inversión directa accediendo a los mercados de capitales

En el sector eléctrico existe un espacio muy importante para la participación de la iniciativa privada, que no necesariamente implica la privatización total de los activos hoy en manos del Estado. Aunque las características y alcances de la actuación de la empresa privada dependerán de la situación específica de cada caso, éste puede contribuir con un aporte significativo de capitales y tecnología en prácticamente todas las actividades del sector. De la misma manera, la incorporación de algunas de las ventajas características de la administración privada, como un proceso más rápido de toma de decisiones y la aplicación de prácticas de gestión orientadas a la búsqueda de la mayor eficiencia en la utilización de los recursos humanos, técnicos, económicos y financieros, será de indudable beneficio para el desempeño de las actividades del sector. Sin embargo hay que reflexionar en lo siguiente: el sector privado sólo concurrirá al sector si encuentra un ambiente apropiado cuya creación implica la adopción de decisiones de política a diferentes niveles, desde el macroeconómico hasta el de empresa.

Agotadas las posibilidades de las fuentes tradicionales de financiamiento para el sector, las empresas eléctricas de la Región deberán actuar efectivamente como tales -como empresas- para poder acceder a los mercados de capitales y explorar las posibilidades de movilización de recursos financieros que puede ofrecer la amplia gama de opciones y modalidades existentes.

Sin embargo, para ello resulta necesario superar las serias restricciones y limitaciones derivadas de algunas políticas propias del sector, de la inexistencia de organismos regulatorios, del escaso desarrollo de los mercados de valores o de las inadecuadas calificaciones que algunos países tienen para la recepción de fondos, entre otros.

La superación de las restricciones relacionadas con el propio desempeño de las empresas eléctricas resulta de particular importancia para promover la participación del sector privado en el sector, ya que será difícil encontrar inversionistas que estén dispuestos a arriesgar su capital en empresas sin estándares mínimos de rendimiento financiero, operativo y de servicios; sin estados financieros periódicos y aceptables; con mal historial financiero; y sin una estructura financiera sustentable. Gran relevancia adquieren también los aspectos concernientes a los muy bajos niveles de eficiencia que, en general, muestran las empresas del sector: se requiere realizar un esfuerzo profundo y permanente para mejorar los niveles de eficiencia económico-energética de las empresas eléctricas, ya que ésta, además de asegurar el abastecimiento a mínimo costo y de manera ambientalmente adecuada, constituye la vía más económica para contribuir a aliviar en parte el déficit de financiamiento previsto para el sector. Sin embargo, hasta ahora no es posible apreciar que se estén adoptando en forma generalizada acciones consistentes ni medidas de fondo para conseguir esos objetivos en los países de la Región.

3. *¿SON LOS ESQUEMAS QUE SE ESTAN IMPLEMENTANDO PARA LA REGULACION DE LAS ACTIVIDADES EN EL SECTOR ENERGETICO LOS MAS ADECUADOS PARA PROMOVER UN SOLIDO DESARROLLO DE ESE SECTOR?*

En el marco del profundo proceso de reforma económica con el que están comprometidos los gobiernos de los países de la Región, el sector energético está experimentando una profunda reestructuración que, aunque con distinto grado, implica una revisión del papel del Estado y un nuevo espacio para la participación privada. La búsqueda de una mayor eficiencia está conduciendo a la desregulación de los mercados que pueden ser competitivos y a la introducción de cambios regulatorios en las áreas donde hay monopolios, ya sean éstos naturales o de protección legal.

A pesar de ello, el Estado tendrá que continuar desempeñando una serie de funciones que le son propias en cualquier esquema político-económico, entre ellas la planificación indicativa, la regulación de los monopolios y la supervisión del funcionamiento de los mercados competitivos. En algunos casos, por diferentes razones tendrá que continuar desempeñando un papel como propietario, el que deberá estar separado de sus otras funciones y ser realizado bajo condiciones de eficiencia económica y con una gestión autónoma y responsable.

Es importante mantener un sistema de planificación energética indicativa que oriente las decisiones de inversión de los agentes económicos (públicos y/o privados) que operan en el sector, a fin de asegurar el abastecimiento eficiente de los requerimientos

energéticos del sistema económico y social, el aprovechamiento de las potencialidades del sector para el desarrollo de otras áreas de la economía, la utilización ambientalmente adecuada de los recursos naturales y la determinación de la intervención subsidiaria que, de ser el caso, deba realizar el Estado.

En materia de regulación existen modelos generales, cuya concreción en esquemas específicos depende del contexto económico, político y social de cada país. De acuerdo con dichos modelos, en los mercados competitivos el Estado debe asegurar el funcionamiento eficiente, liberándolos de prácticas anticompetitivas y desempeñar una función normativa y fiscalizadora, estableciendo los patrones técnicos, económicos y ambientales que optimicen el desempeño de las empresas que intervienen en la producción y el suministro de energía. Dado que las fuerzas del mercado no actúan en el caso de los monopolios, el Estado debe establecer, por medio de la regulación, las condiciones apropiadas para el funcionamiento eficiente de los sistemas.

En el subsector eléctrico el marco regulatorio define la estructura económica y las reglas del juego para el desarrollo de las distintas actividades y establece las normas para el desempeño de los agentes económicos

El sistema regulatorio -el marco regulatorio legal y el esquema institucional que permite materializarlo en la práctica- es el elemento fundamental para brindar a productores y consumidores las señales correctas para

un funcionamiento eficiente del mercado, fomentando la competencia donde ello es posible y conveniente, y actuando como sustituto de las fuerzas del mercado en los casos donde la estructura económica óptima es monopólica. La existencia del organismo regulatorio es clave para el desenvolvimiento empresarial del negocio eléctrico, ya que regula no sólo los aspectos de orden técnico-operacional, sino también el crítico régimen tarifario, a la vez que supervisa los resultados operativos y financieros de los agentes económicos que desarrollan las actividades.

Recientemente, ante los profundos problemas que enfrenta el sector eléctrico, han cobrado relevancia las corrientes de pensamiento económico que plantean esquemas alternativos para su desarrollo con base en la introducción de las fuerzas del mercado. El funcionamiento de un mercado mayorista competitivo, donde se compra y se vende energía entre productores, distribuidores y grandes consumidores requiere, como elemento clave para su funcionamiento, del libre acceso a los sistemas de transmisión, para lo cual se necesita desintegrar verticalmente al sector. Aunque un esquema competitivo de este tipo brinda un entorno apropiado para promover la participación privada y a pesar de derivar de enfoques teóricamente válidos, la dimensión de la mayoría de los sistemas eléctricos de la Región, la ausencia de un poder regulatorio efectivo y el reducido tamaño de los mercados de capitales establecen diferencias que hacen viable la privatización total sólo en pocos casos.

La desregulación parcial y la privatización del subsector pueden generar impactos tanto a nivel social

como en la seguridad del abastecimiento, que requerirían de la intervención directa o indirecta del Estado. En función de la rentabilidad económica, podrían aplicarse tarifas que demandarían algún tipo de subsidio y sería probable que se descuidara el abastecimiento de áreas de baja densidad de población. Además, en la medida en que los marcos regulatorios otorgaran más libertad a las fuerzas del mercado para las decisiones de inversión futura, sería posible que se presentaran problemas con el abastecimiento, tanto en generación como en líneas de transmisión y distribución, al estar atomizada o descentralizada la toma de decisiones.

El Estado tiene una función fundamental que desempeñar a través de la regulación y, en los países de América Latina y El Caribe, el organismo regulatorio del sector eléctrico es, en general, débil o inexistente

El origen de muchos de los problemas que muestran actualmente las empresas del sector eléctrico de América Latina y El Caribe podría atribuirse a deficiencias de tipo regulatorio. Los esquemas de regulación (entendida ésta como concepto económico) que se desarrollaron en varios países de la Región no fueron los más adecuados, además de que, en general, el poder regulatorio real fue prácticamente inexistente. Como ejemplo de esos problemas se puede citar el manejo de las tarifas, las que estuvieron alejadas de los niveles de eficiencia económica por responder, en el mejor de los casos, a sistemas regulatorios basados en tasas de retorno mal aplicadas, o la elevada injerencia política en los asuntos relacionados con la operación de las empresas, que fue

facilitada por la inexistencia de organismos responsables de la regulación.

Para regular de manera eficiente se requiere del entorno político y del marco legal apropiados y, además, de los órganos idóneos para aplicar las normas regulatorias en la práctica. Los órganos de regulación, para cumplir sus tareas de una manera eficiente con la sociedad, deben ser políticamente independientes, tener una alta especialización técnica y disponer de autonomía financiera. El mejor marco legal y reglamentario puede ser insuficiente si la autoridad que debe aplicar la regulación no tiene la independencia, autonomía y capacidad suficientes; ya que son estos organismos los que deben garantizar el logro de los beneficios esperados en materia de calidad, cobertura y eficiencia del servicio, adoptando los instrumentos de control necesarios para proteger los intereses de los usuarios, y de la comunidad en general, frente a los de las empresas responsables de los servicios, sean éstas privadas, públicas o mixtas.

Así, aunque con el proceso de reestructuración en marcha, la participación del capital privado ciertamente podrá realizar una importante contribución para la solución de muchos de los principales problemas que actualmente muestra el sector (insuficiente inversión, altos sobrecostos operativos, falta de mantenimiento adecuado, elevados niveles de pérdidas e inadecuada incorporación del adelanto tecnológico, entre otros), éste presentará una nueva situación en la que muchas de las empresas operarán sobre criterios orientados a la maximización de los beneficios y, sobre esa base, adoptarán decisiones de inversión de grandes repercusiones económicas y sociales que no

necesariamente coincidirán con los intereses de la sociedad.

Por ello, como parte del nuevo esquema organizativo del sector se requiere de un organismo de regulación fuerte, que esté en capacidad de realizar la fiscalización y la gestión del mercado eléctrico y que defina, tomando en consideración a los intereses de la comunidad, cuestiones tales como la política tarifaria, las necesidades de la cobertura del servicio, la utilización adecuada de los recursos energéticos y la preservación del medio ambiente. Dado que en la Región no existe una gran experiencia en materia de regulación del servicio eléctrico, el Estado deberá realizar un serio esfuerzo para subsanar esta enorme deficiencia e implementar, de acuerdo con el contexto económico y sociopolítico, los marcos regulatorios apropiados para promover la eficiencia económica y energética del servicio, así como garantizar que los organismos responsables de la regulación se integren con personal técnicamente capacitado y con niveles de remuneración y estabilidad laboral apropiados para asegurar el adecuado desempeño de sus funciones.

En este sentido, considerando que la formación de cuadros especializados en la materia constituirá un tema de fundamental importancia, resulta prioritaria la realización de programas de asistencia técnica orientados a la formación y capacitación de los recursos humanos y a la difusión de las experiencias regionales e internacionales en materia de regulación eléctrica, los que podrían aprovechar la capacidad financiera y técnica de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y OLADE, entre otros.

4. ¿EXISTEN LAS CONDICIONES PARA IMPRIMIR UN MAYOR DINAMISMO AL PROCESO DE INTEGRACION ENERGETICA REGIONAL?

Hay un ideal de integración global que acompaña a los gobiernos de los países de América Latina y El Caribe desde hace muchas décadas, que no avanzó más rápido por sus propias deficiencias: careció de una agenda pequeña, concisa y coherente; de marco general y dirección unificada y nunca tuvo metas concretas en torno a las cuales organizar sus esfuerzos. Durante mucho tiempo el proyecto de integración se impulsó con voluntarismo político y no sobre la base de los intereses mutuos, la conveniencia conjunta y los beneficios compartidos, y, aunque los gobiernos siempre mantuvieron en su agenda el tema de la integración regional, éste casi nunca constituyó un elemento que, de manera permanente o integral, formara parte de las estrategias de desarrollo nacionales.

Hay un cambio de orientación en los esfuerzos de integración que refleja las transformaciones del escenario internacional

Los programas de reforma económica actualmente en marcha están contribuyendo a abrir y liberalizar las economías y a crear un amplio espacio para el libre comercio de bienes y servicios a nivel intrarregional. Aunque estas acciones están ayudando a que los países empiecen a recuperar el crecimiento, la precariedad de la evolución económica internacional, los rasgos de inestabilidad y exclusión que la caracterizan y la incertidumbre sobre su evolución futura limitan sus

resultados. Los cambios que se promueven en las economías de la Región forman parte de una nueva estrategia de desarrollo que pretende dar respuesta a los transformaciones experimentadas en el escenario económico y geopolítico internacional; en ella, los esfuerzos de integración regional deberán constituir un elemento de fundamental importancia.

Este resurgimiento de la integración regional por otra parte coincidió, y se vio alentado, con una nueva política norteamericana denominada la "Iniciativa para las Américas". A pesar de los cuestionamientos que se pueden hacer a esta iniciativa y del estancamiento en que parece encontrarse es importante señalar que, por vez primera, los Estados Unidos han estimulado y apoyado los esfuerzos de integración del sur del hemisferio. Ello abre un espacio que permite pensar en nuevas y más amplias posibilidades para las relaciones interregionales, en las que los esfuerzos de integración también podrían cumplir una importante función.

En materia de cooperación energética, América Latina y El Caribe, además de un gran potencial y de lo que se ha hecho hasta ahora, tiene todavía un largo trecho por recorrer

El sector de la energía puede constituir un elemento fundamental para el proceso de integración regional. La evolución del sector energético fue muy dinámica durante los años sesenta y setenta, a fin de atender las demandas derivadas de los procesos de industrialización y urbanización. Posteriormente, con la debilitación del crecimiento y el estancamiento económico, el sector

perdió ese dinamismo e incluso enfrentó algunas restricciones que, de no ser resueltas, pueden obstaculizar la recuperación del crecimiento económico.

Actualmente la Región está dando grandes pasos para lograr una mayor integración económica; en el sector energético, el principal potencial para la integración reside en el desarrollo de mercados regionales y/o subregionales de gas natural, electricidad, carbón y petróleo. Dichos mercados deberán considerar tanto el comercio de energéticos como el de los demás bienes y servicios vinculados al sector. Este potencial será aprovechado de manera creciente en la medida que se identifiquen con precisión los mercados y se promuevan las oportunidades para que los sectores empresariales de los países de la Región puedan competir intrarregionalmente en condiciones de igualdad. Para ello resulta necesario encontrar fórmulas que aumenten el atractivo económico de los intercambios y superen los obstáculos legales, económicos, comerciales y financieros existentes. En este sentido, aunque no hay un modelo único para la integración, la ampliación y apertura de los mercados nacionales a los otros países de la Región es una vía que, aunque incipiente, comienza ya a ser explorada en el sector por medio de diversas vías.

Un mayor grado de autoabastecimiento energético contribuirá a fortalecer la seguridad colectiva de la Región

La Guerra de Irak volvió a poner de manifiesto la inestabilidad latente del mercado petrolero mundial y los riesgos implícitos de mantener la seguridad del abastecimiento en ciertas áreas del mundo. Aunque en este sentido América Latina y El Caribe se encuentra en una situación favorable, no escapa totalmente de los efectos negativos derivados de estas situaciones, debido a la fuerte incidencia del petróleo en el balance energético regional y sobre su sector externo.

La Región se encuentra en una buena posición para encarar los retos que enfrenta su desarrollo: dispone de abundantes recursos naturales que pueden utilizarse con fines energéticos y cuenta con una rica y muy valiosa experiencia en materia de cooperación regional. Para elevar colectivamente el grado de seguridad de sus abastecimientos energéticos, los países de América Latina y El Caribe deberán realizar un gran esfuerzo en el campo de la eficiencia energética, desarrollar mercados regionales y subregionales en aquellas fuentes de energía que pueden constituir alternativas frente al petróleo (como gas natural, carbón mineral y electricidad) y, en el caso de éste, incrementar el suministro intrarregional sobre una base competitiva y de mutua conveniencia. Un mayor comercio intrarregional de petróleo elevaría la capacidad de autoabastecimiento de la Región sin desmedro de su condición de exportadora neta. La rápida penetración del gas natural en el consumo final de energía de las dos últimas décadas muestra la existencia de mercados importantes que podrían ser

ampliados y dinamizados mediante el desarrollo de una amplia red de gasoductos. Las interconexiones eléctricas pueden contribuir significativamente al logro de una mayor eficiencia económica en este servicio, reduciendo los requerimientos de inversión y los costos de operación, mientras aumentan la confiabilidad del suministro. Debe promoverse una ampliación significativa del comercio del carbón mineral, fomentando su mayor utilización en los esquemas de generación termoeléctrica, así como en diversas aplicaciones industriales.

En el escenario internacional se está dando un movimiento hacia la conformación de macroespacios económicos, del cual la Región no podrá permanecer al margen

Los ajustes económicos de los ochenta y los programas de reforma económica en marcha, aunque a un elevado costo social, están consiguiendo desmontar las principales barreras al crecimiento y la integración de los países de la Región. Las políticas de privatización, liberalización, apertura y reforma del Estado que se están aplicando en los países de América Latina y El Caribe parecieran apuntar a la consolidación de un amplio espacio para el libre comercio regional de bienes y servicios y para una cierta coordinación de las políticas económicas que puedan servir de base para la integración de las economías y los mercados. Al mismo tiempo, y aunque todavía constituya un fenómeno mayormente inédito, en el escenario internacional se configura una tendencia hacia la multipolaridad económica a través de la conformación de grandes bloques. El proceso de integración de los países de la Región deberá dotar a

éstos de la capacidad para competir en ese nuevo entorno; de otra forma, América Latina y El Caribe correrá el riesgo de convertirse en una región marginal.

Aunque existen algunos elementos objetivos que también podrían fundamentar el desarrollo de una mayor complementariedad en el sector energético a nivel hemisférico, llama la atención que los países de América Latina y El Caribe no dispongan de un planteamiento colectivo a ese respecto. Dado que sólo los proyectos que ofrecen beneficios mutuos hacen posible la convergencia de intereses, cualquier planteamiento que se realice en este sentido deberá formar parte de un proyecto con un alcance mucho más amplio, que rebase el ámbito del sector energético e involucre una serie de elementos de carácter comercial, financiero y tecnológico, entre otros. Las posibilidades de desarrollo de la Región para el próximo siglo, así como las condiciones y oportunidades económicas y sociales que podrá ofrecer a su población, dependerán en buena medida del análisis de las posibilidades y de las respuestas que desde ahora se empiecen a ofrecer a las cuestiones relativas a la integración, tanto a nivel regional como hemisférico.