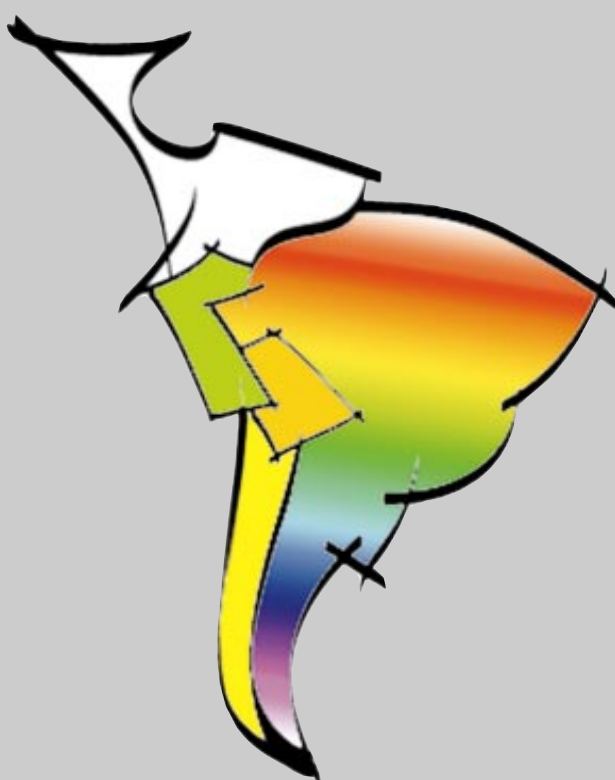


s e r i e   d o c u m e n t o s   s o b r e   e l   m e r c o s u r

# Aportes a la Elaboración de Propuesta de Política en el Area de Infraestructura

MARIO IBARBURU  
ANDRES PEREYRA  
DARIO SARACHAGA





# APORTES A LA ELABORACIÓN DE PROPUESTA DE POLÍTICA EN EL ÁREA DE INFRAESTRUCTURA

diciembre 2004

serie documentos sobre el mercosur



Mario Ibarburu, Andrés Pereyra y Darío Saráchaga<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Departamento de Economía - FCS de la Universidad de la República de Uruguay y RED MERCOSUR.

**Este documento fue realizado por expertos de la RED MERCOSUR para el PSR de la FES. Sus contenidos son de responsabilidad exclusiva de los autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert ni de la CCSCS.**

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG  
FESUR - Representación en Uruguay  
Plaza Cagancha 1145, piso 8  
Casilla 10578, Suc. Pluna  
e-mail: fesur@fesur.org.uy  
<http://www.fesur.org.uy>  
Tels.: (+598 2) 902 2938 / 39 /40  
Fax: (+598 2) 902 2941

# INDICE

1. Resumen Ejecutivo	5
2. Energía	10
2.1 Introducción	
2.2 Argentina	
2.3 Bolivia	
2.4 Brasil	
2.5 Paraguay	
2.6 Uruguay	
2.7 Evaluación de las experiencias de integración en el sector energía hasta el presente El modelo dominante en los 90 La complejidad de los problemas de la política energética y la integración energética Insatisfacción con la política energética anterior Evidencia aún mayor de la conveniencia de la integración energética regional Incorporación del capital privado Papel débil de la institucionalidad del Mercosur	
2.8 Areas de definición política en el proceso futuro de integración Admitir la diversidad de intereses nacionales Admitir la diversidad de regulaciones e instituciones en cada país Papel del capital privado en los proyectos de integración Destino de los recursos primarios comerciables internacionalmente Mercados multilaterales Acuerdos de uso conjunto de infraestructura Seguridad jurídica en los contratos internacionales	

19

### 3. Telecomunicaciones

3.1 Introducción

3.2 Objetivos públicos para el desarrollo de las telecomunicaciones

3.3 El acceso universal

3.4 Privatizaciones, competencia y regulación

3.5 Mercado y Planificación

3.6 Aspectos supranacionales de la regulación

3.7 Areas de definición política

24

### 4. Transporte

4.1 Ferrocarril

Importancia relativa baja de los ferrocarriles para el comercio exterior de los países del MERCOSUR

Cómo se han orientado las inversiones y redes de ferrocarriles hacia los puertos y la competencia del transporte carretero

Estado de los ferrocarriles a fines de los años 1980

Las reformas, variados enfoques, aspectos comunes, resultados positivos pero incompletos, los problemas de licitaciones, contratos y regulaciones

Temas para una agenda futura

El caso de Argentina

El caso de Brasil

4.2 Puertos

31

### 5. Referencias



## RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo busca contribuir a la reflexión y el trabajo de la Coordinadora de Centrales Sindicales del MERCOSUR, en particular en la definición programática y de propuestas en vísperas de la reunión de presidentes a realizarse en diciembre de 2004.

Se trabaja sobre la base de dos documentos que previamente se elaboraron en la misma línea, uno elaborado por Portella (Portella, 2002) y otro por Stolovich (Stolovich, 2003). Se busca construir y avanzar sobre la base de la información contenida en los mismos, pero centrando el análisis en los aspectos de política relacionados con la integración de la infraestructura regional.

El trabajo se ha organizado priorizando algunos sectores: en el caso de la electricidad se trata de actualizar el abordaje sectorial dados los cambios más recientes; en el caso del transporte ferroviario y puertos se complementa con algunas reflexiones de política en el primer caso y se presenta la información disponible más recientes asociados a las reformas ferroviarias; y en el caso de telecomunicaciones dado el desarrollo en el sector, el avance

en la privatización y sus particulares características tecnológicas y de globalización, se decidió presentar algunos elementos que hacen a su tratamiento político y regulatorio. No hay un desarrollo específico sobre el transporte carretero, sin perjuicio se aplican las consideraciones del análisis general y existen otros documentos que han profundizado sobre el tema específicamente en el caso de los países de la región. Tampoco se presentan desarrollos para la situación de las Hidrovías, que requerirían todo un tratamiento muy específico dado su condicionamiento por la inclusión de factores ambientales críticos, distintas estrategias de organización de los sistemas de transporte por los países y en especial la consideración de aspectos geopolíticos y de organización del territorio, como es el caso particular el caso de la Hidrovía Paraná Paraguay.

La elaboración de propuestas de política depende fuertemente de la óptica desde la que se realizan las mismas. En este sentido, el presente documento parte de posicionarse en la óptica de la sociedad en su conjunto, y no en la de un grupo de interés en particular. No puede, sin embargo, dejar

de notarse que algunas veces el interés de la sociedad es más amplio que el de grupos que la componen como puede ser el caso de los trabajadores de los sectores de infraestructura, en cuyo caso la eventual divergencia se trata de hacer explícita. Por otra parte, se considera a la infraestructura como una actividad instrumental, en el sentido de que su fin es servir a ciertos objetivos (desarrollo de otras actividades, integración social, etc.). No se desconoce que las actividades son generadoras de empleo y riqueza en sí mismas, pero se prioriza en el análisis su rol de medio para lograr otros objetivos.

Durante la década de 1990 y en el marco de lo que se conoce como Consenso de Washington, se universalizó la política que confiaba en el mercado todos los aspectos relacionado con la provisión de infraestructura y de servicios públicos. En ese período, en la región se privatizaron casi todas las telefónicas, se abrió la competencia en el resto de los servicios de comunicaciones, se privatizaron la mayor parte de las distribuidoras eléctricas y buena parte de la generación y transmisión, se establecieron mercados mayoristas de energía eléctrica, se concesionaron importantes tramos de carreteras y autopistas, se tercerizó el mantenimiento de carreteras, se privatizaron puertos y ferrocarriles, etc. En otros sectores, sin embargo, las privatizaciones fueron un poco menos difundidas, como en el sector petróleo.

Por otra parte, la región avanzó en su integración en el MERCOSUR. Fundamentalmente se estableció la libre circulación de bienes al interior del bloque, al tiempo que se concretó la disminución arancelaria común para todos los países. En forma paralela se discutió la eventual integración de los países en lo relativo a servicios pero el avance de las negociaciones ha sido muy limitado. La discusión acerca de los servicios vinculados a la infraestructura (telecomunicaciones, energéticos) ha estado influida por la visión preponderante en los 90 que es la que surge del Consenso de Washington. Por otra parte, la integración en aspectos de infraestructura es por las características de los sectores (altamente concentrados, poco competitivos, considerados muchas veces como estratégicos) más complicada que la integración comercial. El proceso de integración europeo, paradigma en este campo, no ha logrado aún la integración de mercados como el de las telecomunicaciones donde los países muchas veces se resisten a perder los beneficios de sus empresas nacionales.

Las iniciativas de integración llevadas adelante por los gobiernos, en particular el IIRSA han reconocido la importancia del desarrollo de la infraestructura en los procesos de integración regional. Los

sectores de transporte (carreteras, ferrocarriles, hidrovías, puertos y aeropuertos), telecomunicaciones y energía (electricidad, gas y petróleo) son los aspectos de la infraestructura que se han considerado relevantes para la integración.

Después de un período de estancamiento, el MERCOSUR parece tener hoy condiciones políticas para avanzar, con lo que los temas de la integración de la infraestructura y la negociación de servicios se pondrán probablemente sobre la mesa de discusión. El alcance deseable de la integración debería medirse según los beneficios esperables en cada sector, que depende del rol se espera tengan los sectores de infraestructura. Como se adelantó, la visión en este trabajo es que los sectores de infraestructura son instrumentales al logro de dos objetivos fundamentales: (i) el desarrollo económico por la vía de la disminución de los costos de producción y comercialización (ii) la inclusión en la sociedad y la posibilidad de acceder a un nivel aceptable de vida de sectores poco favorecidos ya sea a través del acceso físico por los caminos, a través de las comunicaciones o el acceso al consumo de energéticos básicos.

Los sectores bajo análisis tienen diferencias importantes, dentro de las que se destaca las distintas exigencias de financiamiento habida cuenta del estado de las inversiones básicas y su mantenimiento. En este sentido, en la infraestructura de transporte, básicamente carreteras, ferrocarriles e hidrovías, se requieren financiamientos importantes e indivisibles habida cuenta de los rezagos o deterioro de las condiciones de prestación de servicio luego de períodos críticos de carencia de recursos o de mala gestión. En el caso de los sectores de energía y telecomunicaciones, así como parcialmente de los puertos, en general se parte de un estado más aceptable de las inversiones o aquellas marginales no resultan tan significativas con relación al volumen de negocios. Esta distinción conduce a la separación de los problemas principales en cada grupo de sectores: en los primeros el problema clave es la obtención de financiamiento para la realización de las inversiones y su posterior mantenimiento, mientras que en las segundas el financiamiento no es en general la restricción clave y los problemas centrales están en la organización de las empresas que brindan los servicios (los mecanismos para determinar el nivel óptimo de inversión, la gestión de las empresas, etc.) y la organización de los mercados para la provisión de los servicios y su regulación.

En los sectores de energéticos (energía eléctrica y gas) se produjo durante la década de los 90 un avance importante en el desarrollo del comercio

regional. El mismo estuvo signado por la participación de empresas privadas, y se enfatizó fuertemente en la necesidad de homogeneizar los marcos regulatorios (bajo la forma de mercados competitivos). Al final de la década se llegó a una situación signada por las dificultades para el abastecimiento en varios países de la región y sin un panorama demasiado claro de cómo proceder para poder incrementar el comercio de energéticos a pesar de ser consensual las ventajas que el aumento de dicho comercio puede brindarle a todos los países. Las dificultades para el incremento del comercio se relacionan a la (i) inestabilidad macroeconómica en varios de los países que, al alterar los precios relativos, dificulta el cumplimiento de contratos entre agentes de países distintos y genera incentivos a la renegociación de los mismos; (ii) consideraciones estratégicas y problemas políticos entre los países que son variables no económicas que influyen en las decisiones de comerciar; (iii) débil papel del MERCOSUR y demás instituciones multilaterales para establecer una institucionalidad adecuada para el comercio de energéticos (iv) crisis de abastecimiento en el país vendedor, como ha ocurrido con Argentina

El incremento futuro del comercio de energéticos debería en el futuro próximo pasar por: (i) admitir la diversidad de intereses nacionales y por lo tanto apoyar la negociación de los conflictos vinculados al comercio de energéticos; (ii) admitir la diversidad de regulaciones e instituciones en cada país, ya que el excesivo énfasis en la homogeneización de los marcos regulatorios se vinculó, además de a requerimientos técnicos y económicos del comercio, a factores ideológicos, a partir de la misma crea un marco común mínimo imprescindible para el comercio; (iii) lograr acuerdos de largo plazo mutuamente convenientes para la exportación de los recursos de los países ricos en ellos (Bolivia y Paraguay), (iv) reducir los riesgos de variaciones dramáticas en los tipos de cambio relativos, que comprometen el cumplimiento de los contratos de largo plazo; (v) generar fondos públicos para los proyectos de infraestructura de interconexión; (vi) aprovechar racional y selectivamente los fondos privados dispuestos a invertir en el sector.

La integración energética es un proceso por el cual se tienen a unificar los mercados de energía en la región por el arbitraje de los precios mediante el comercio libre, y por el que la oferta de energéticos se resuelve (sea en forma planificada o como resultado del mercado), en forma conjunta para dos o más países, sin que el origen de la energía ofertada sea significativo para tomar las decisiones de compra en un país. Este proceso aún está lejano, pero al mismo tiempo existen grandes ganancias para

todos los países por el desarrollo del comercio en condiciones más razonables, y sobre las que vale la pena concentrarse. La integración económica de los países no requiere necesariamente de la integración energética, aunque se vería muy beneficiada por el desarrollo equilibrado del comercio de energéticos.

Las telecomunicaciones son el sector que más atrajo al capital privado en los 90. Las telefónicas fueron casi todas privatizadas, al tiempo que se abrió la competencia en buena parte del mercado, en procesos bastante diferentes según los países. Los resultados fueron buenos en términos de cobertura y precios. No parece hoy viable un retorno a la propiedad pública de la mayoría del sector (entre otros motivos porque tal pasaje requeriría de una inversión pública de un monto que difícilmente los países puedan o quieran afrontar), aunque se pueda discutir si los beneficios son todos atribuibles a la propiedad privada y no al veloz cambio tecnológico, o si el mismo avance se hubiese podido lograr con empresas públicas.

El énfasis en el sector telecomunicaciones debería ponerse en los aspectos que hacen que los beneficios posibles de las privatizaciones y la liberalización lleguen efectivamente a la población. En este sentido parece hacer un lugar para el movimiento sindical en cuanto al contralor de los procesos de privatizaciones y regulatorio en general, promoviendo la transparencia y la responsabilidad de las autoridades por sus actos.

Por otra parte, el desarrollo de la sociedad de la información a escala planetaria presenta un desafío y una oportunidad para intentar disminuir las brechas sociales. La ampliación de la definición del servicio universal de modo de que incluya el acceso a Internet, así como la promoción de las facilidades de acceso parecen ser las claves para el logro de estos objetivos. Sin pecar de ingenuos acerca de la posible disminución de la brecha entre ricos y pobres y entre países ricos y países pobres, la ampliación del servicio universal y del acceso a la sociedad de la información parece un objetivo que el movimiento sindical podría promover y transformarse en motor en el ámbito nacional.

En cuanto a la integración física en telecomunicaciones hay un aspecto que merece ser estudiado con profundidad, que es la posibilidad de establecer conexiones regionales de datos, de modo de disminuir los costos de transporte de datos. El desconocimiento de los tráficos actuales hace que la toma de decisiones respecto del proyecto sea difícil. Por otra parte, de decidirse embarcarse en un proyecto de este tipo (que vale aclarar los países no tienen acuerdo) debería estudiarse con profundidad



la forma de financiarlo, ya que el financiamiento público no parece posible ni deseable.

El IIRSA (Iniciativa de integración de la infraestructura regional sudamericana) tiene su mayor desarrollo en el transporte. Una característica distintiva de la iniciativa es que se da la planificación del proceso a los organismos multilaterales de crédito ( BID y CAF), quienes adquieren de este modo un rol central. Esto tiene su explicación en que en el transporte la clave es el financiamiento, y del compromiso de los organismos depende la mayor parte de las veces el desarrollo de las mismas. Además, los organismos constituyen instituciones supranacionales que sustituyen la ausencia de una fuerte institucionalidad regional, y más aún constituyen un marco de entendimiento entre países que muchas veces tienen conflictos históricos aún no resueltos.

Esta iniciativa desarrolla planes de integración pero la ejecución de los mismos está siempre supeeditada a la autoridad nacional. El IIRSA da un plan a los países de modo de que las acciones nacionales en pos de la integración se coordinen (evitando la construcción de algunos elefantes blancos como en el pasado). Por otra parte guía el apoyo financiero de los proyectos a aquellos relacionados con la integración física.

Pero la iniciativa no soluciona totalmente el problema clave de los proyectos de transporte que es el problema del financiamiento. Además los proyectos de integración que involucran más de un país para su construcción y operación tienen problemas adicionales que la iniciativa en general no es capaz de resolver. El fundamental tiene que ver con la evaluación de los beneficios por país, y su contraparte directa, la participación en el financiamiento de los costos. Los proyectos de integración se enfrentan algunas veces además a los objetivos estratégicos de los países de desarrollar ciertas áreas, modos de transporte, puertos, etc. que entran en contradicción con el interés común que se beneficia con la integración.

Los puertos fueron otro sector que recibió afluencia importante de capital privado, privatizándose la mayor parte de los puertos de la región, aunque con regímenes diferentes. El resultado fue el aumento de la eficiencia y la disminución de los costos de transporte de mercaderías, con lo que el proceso parece irreversible. Al igual que en el caso de las telecomunicaciones el énfasis debería centrarse en lograr que los beneficios de las privatizaciones llegasen al conjunto de la población. El desarrollo de la competencia al interior de los puertos es la medida más eficiente para hacer que los beneficios

se expandan. También se debería encarar la competencia entre puertos. Dentro de cada país esto es posible, pero parece haber algunas oportunidades para hacerlo entre puertos. Este es el caso particular de la zona de Buenos Aires - Montevideo y Río Grande, que ya se está dando en cierta medida. La clave para el desarrollo de la competencia entre puertos es la disminución de los costos de acceso a los puertos, para lo que es fundamental la facilitación del pasaje aduanero. Como se menciona en otros estudios, son medidas que generarían gran impacto en el desarrollo del comercio (entre otros motivos por el mencionado aquí) pero que tienen gran oposición pues son importantes los intereses afectados.

A modo de resumen, se destacan algunos puntos del análisis realizado y que parecen estar en el centro del debate actual:

- 1. No existirían condiciones para insistir sobre la eventual re-estatización en la infraestructura, dado los avances y las características tecnológicas en sectores como telecomunicaciones, las restricciones institucionales para el caso de procesos ya muy avanzados, y la existencia de otras prioridades más críticas para los estados con relación a las actuales agendas de cambios demandados por las poblaciones y las penurias de recursos de los presupuestos fiscales. El tratamiento respecto a las empresas privatizadas dependerá de la voluntad política en cada país, pero debería conducir a una retomada de mecanismos de control efectivos por parte del estado. El énfasis debería ponerse en hacer que los beneficios teóricos de las privatizaciones lleguen a la población. En este sentido, el movimiento sindical tiene un rol a jugar en cuanto a reclamar transparencia y mecanismos de control y responsabilidad en las privatizaciones y el proceso regulatorio en general, así como por impulsar las decisiones que supongan un marco más competitivo.**
- 2. Durante los 90, se aplicó la doctrina surgida del Consenso de Washington, que en infraestructura suponía que el mercado libre y privado resolvería todos los problemas. Esta fe ha retrocedido hoy, quizá por la comprobación de que importantes problemas subsisten, o como adaptación a los cambios políticos. No obstante no sería adecuado interpretar de que la participación privada es inadecuada e indeseable. Por el contrario, la misma es clave para el desarrollo de algunos sectores, y su incorporación libera los recursos públicos (muy restringidos en los**

países afectados por crisis recientes) para atender otras situaciones críticas. Además, en algunos sectores la gestión privada ha mostrado ser más eficiente, por lo que es deseable además de necesaria.

3. Este trabajo se enmarca en la intención del movimiento sindical de generar propuestas de políticas públicas en los sectores de infraestructura vinculadas a la integración regional. Un rol a ocupar por el movimiento sindical es el de defensor de los intereses de la sociedad, lo que contribuiría a darle mayor legitimidad a su participación. Estos suponen modificar en cierta medida el enfoque de defensa estricta de los intereses de los trabajadores del sector y adoptar uno más amplio incluso en los casos en que suponga abandonar la defensa de ciertas causas particulares
4. Si bien hay beneficios potenciales de la integración de la infraestructura regional (energía), los principales beneficios

potenciales pueden aún obtenerse del incremento del comercio, sin mayores requerimientos en términos de compatibilización regulatoria. Los requisitos fundamentales están en el desarrollo de una institucionalidad que establezca un marco para la negociación y resolución de conflictos, así como para la búsqueda de soluciones relativamente equitativas.

5. Las iniciativas regionales de integración del transporte (IIRSA) no han permitido solucionar problemas que siguen siendo en esencia nacionales. Por otra parte los problemas de coordinación entre países requieren de una institucionalidad regional más fuerte.
6. Propuestas como las de crear empresas públicas regionales requieren de un análisis caso a caso y en profundidad. Las mismas no son recomendables en sí mismas, aunque no se descartan en sectores especiales como el petróleo.



# ENERGÍA

## 2.1 Introducción

El objeto de este punto no es realizar un examen exhaustivo de los documentos anteriores sino reformular algunos aspectos en los que el mismo ha quedado desactualizado (dada la rápida evolución que han experimentado en los últimos tres años tanto el sector energético como el panorama político general de la región). Con ese propósito en lo que sigue se presentan los hechos más salientes en el panorama energético de cada país en los últimos dos años y las perspectivas inmediatas.

De los subsectores que integran el sector energía, derivados del petróleo, electricidad, gas natural, energías no convencionales renovables, en este documento se presta especial atención a la electricidad y el gas. La razón para ello es que son los sectores en los que la integración energética requiere necesariamente la construcción de una infraestructura muy costosa de transporte entre los países, cuyo desarrollo es el principal problema para el comercio. Además, a diferencia de lo que ocurre con el petróleo y sus derivados, electricidad y gas tienden a constituir no un único mercado mundial, sino mer-

cados regionales, dadas las dificultades de transporte de esos energéticos.

En este preámbulo cabe incluir finalmente también una precisión en los términos a emplear, para hacer una distinción entre integración energética o integración de mercados energéticos por una parte, y comercio internacional de energía. Puede entenderse por integración energética al proceso por el cual se tienen a unificar los mercados de energía en la región por el arbitraje de los precios mediante el comercio libre, y por el que la oferta de energéticos se resuelve (sea en forma planificada o como resultado del mercado), en forma conjunta para dos o más países, sin que el origen de la energía ofertada sea significativo para tomar las decisiones de compra en un país. En los últimos años, más modestamente, la región ha experimentado un incremento en el comercio internacional de energía.

## 2.2 Argentina

La crisis económica a partir de diciembre de 2001 y los cambios políticos supervinientes modificaron significativamente el panorama energético del

país, y sus relaciones de comercio de energía con la región. Los dos puntos centrales de la situación actual son la negociación tarifaria y la crisis del sector gas.

Ante la devaluación del peso, el gobierno argentino congeló las tarifas reguladas de electricidad y gas, en cada una de las etapas de ambos sectores, lo que ocasionó un conflicto entre empresas privatizadas y gobierno que aún está en proceso de resolución. Por una parte, las tarifas de gas en boca de pozo y los precios mayoristas de generación tienen pautado un incremento paulatino que concluirá recién en 2007, con valores semejantes a los de 2001 en dólares. Por otro lado las tarifas de transporte y distribución de electricidad y gas continúan a la espera de un plan de recomposición. Numerosas empresas del sector han reclamado ante el tribunal del CIADI organismo de solución de controversias del Banco Mundial, contra el gobierno argentino.

La crisis del gas se desató en marzo de 2004, cuando se produjo un faltante en la inyección de gas en boca de pozo por parte de las empresas productoras, lo que obligó al gobierno a racionar el consumo de clientes industriales interrumpibles, de las centrales eléctricas y la exportación a Chile.

El sistema de gas argentino presentó normalmente en el pasado restricciones en el transporte de gas durante el invierno, y un racionamiento habitual de las centrales eléctricas en parte del invierno. La crisis de 2004 se debió a la escasez de gas producido e inyectado desde los pozos y en la interpretación de sus causas se ha mencionado, tanto factores objetivos (como la escasez real de capacidad como resultado del retraso tarifario), como la voluntad de los productores de gas de crear una crisis para presionar al gobierno, y forzar un aumento de las tarifas. La crisis ocasionó también la restricción en las exportaciones de energía eléctrica en contratos de exportación hacia Uruguay. Para suplir el faltante de gas, Argentina debe recurrir a la importación desde Bolivia. Si la situación hidráulica de Brasil dejase de ser abundante y las empresas eléctricas compradoras en este país, ejerciesen la opción de compra de energía eléctrica argentina pactada en contratos vigentes, probablemente dichos contratos no podrían ser cumplidos. Afortunadamente, en los próximos dos años esta contingencia no ocurriría dado el estado de los embalses hidráulicos en Brasil.

El gobierno argentino estableció retenciones a la exportación de petróleo y derivados y de gas

natural. El mercado de los derivados del petróleo, también muy concentrado opera entonces con precios menores que el internacional. La exploración de petróleo, sufre la misma detención que la de gas natural, por lo que la perspectiva es que el país deje de exportar en los próximos años.

Los fenómenos descritos ocasionan una ruptura en la visión generalmente aceptada del sector energético argentino:

\* Por una parte, hace crisis el modelo exportador de energía de Argentina. Junto a los problemas de capacidad de producción de gas en el corto plazo, se comienza a plantear el problema de las reservas de gas y petróleo. Las cuencas en explotación tienen un horizonte de reservas del orden de 12 años para el gas, y son cuencas maduras, es decir en las que no son esperables grandes descubrimientos adicionales de reservas, y las empresas privadas en conflicto con el gobierno no están dispuestas a invertir en la exploración en nuevas cuencas más riesgosas como las de la plataforma continental. Argentina ya no es un país «gasífero», con vocación y posibilidades de exportar gas en forma masiva.

\* Se evidencian los problemas resultantes de que la producción de gas y petróleo, clave de todo el sector energético en Argentina, está en manos de un oligopolio muy concentrado de empresas multinacionales, sin que el estado argentino cuente con reservas propias ni capacidad financiera para desarrollar nuevas reservas. No es seguro que la recomposición tarifaria en el gas induzca a las empresas a invertir en exploración ni aún al aumento de la capacidad de producción de gas. El gobierno argentino está tratando de crear Enarsa, una empresa estatal de energía, partiendo desde cero, para lo que ha enviado un proyecto al Congreso, que lo ha aprobado recientemente. El proyecto clave para el sector, que está intentando desarrollar el gobierno es el Gasoducto del Nordeste, para traer gas desde Bolivia, con financiamiento parcial del estado.

\* En el mercado eléctrico el gobierno abandona en la práctica (al menos por el momento) el modelo de mercado spot con precios de energía fijados por el costo marginal de corto plazo y remunera a los generadores por sus costos variables más una remuneración regulada por la potencia.

Junto al problema del gas, el sector de gene-

ración eléctrica adolece de un problema propio de falta de expansión en la capacidad de generación, que podría hacer crisis en los próximos dos o tres años. Ante la inexistencia de inversiones privadas el gobierno argentino está intentando financiar la finalización de la central hidroeléctrica binacional de Yacyretá, finalizar la central nuclear de Atucha II y emplear los fondos que se adeudan a los generadores para capitalizarlos en la inversión en una nueva central de ciclo combinado, que emplearía gas del Gasoducto del Nordeste. Todos estos proyectos entrañan dificultades institucionales y financieras considerables.

### **2.3 Bolivia**

En los últimos años en Bolivia se descubrieron reservas adicionales de gas natural que duplicaron las estimaciones previas. Bolivia pasó a ser el segundo país en América del Sur en materia de reservas de gas natural, sólo detrás de Venezuela, y pasó a tener el doble de reservas que Argentina.

La explotación de las reservas es realizada por empresas privadas, las más importantes de las cuales son Petrobrás, Repsol YPF, Total, British Gas, etc. El Estado boliviano percibe regalías por la extracción de hidrocarburos, que son del 18%.

El destino de esas reservas de gas se ha transformado en uno de los principales problemas políticos del país. En octubre de 2003, el proyecto del consorcio Pacific LNG, de exportar gas a América del Norte a través de Chile, mediante una planta de licuefacción en la costa de ese país, ocasionó una revuelta popular que depuso al presidente Gonzalo Sánchez de Losada. El descontento se originó tanto en la posibilidad de malbaratar un recurso agotable, sin que su explotación favoreciera al conjunto de la población, como en la exportación a través de Chile, país con el que Bolivia mantiene un litigio desde 1880 por la pérdida de la salida al mar.

El anterior vicepresidente y actual presidente al caer Sánchez de Losada, Carlos Mesa, impulsó un plebiscito que en julio de 2004, aprobó las propuestas del presidente, que en términos generales buscaban otorgar al gobierno mayor poder de decisión sobre el destino de las reservas, aumentar las regalías por el gas hasta el 50% y habilitar al Poder Ejecutivo a negociar con Chile una salida al mar utilizando el gas como herramienta de negociación.

El nuevo gobierno presentó un proyecto de Ley de Hidrocarburos para implementar las decisio-

nes del gobierno luego del referéndum, pero en este momento la oposición ha modificado el proyecto, endureciendo la posición contra las empresas multinacionales que explotan el gas en Bolivia.

El gobierno boliviano, contra la opinión de las empresas en el proyecto Pacific LNG, apuesta a la exportación del gas boliviano a través del puerto peruano de Ilo, para lo que han comenzado negociaciones entre ambos gobiernos.

La exportación a Brasil, de gas extraído por filiales de Petrobrás se mantiene por debajo de la capacidad potencial del gasoducto, y el precio de venta condiciona el aumento en el corto plazo.

### **2.4 Brasil**

El gobierno de Lula asumió bajo el signo de la reciente crisis en el abastecimiento eléctrico 2001-2002 y se propuso modificar la regulación del mercado mayorista eléctrico con el fin de impedir la repetición de un problema semejante.

Si bien la privatización avanzó mucho en el segmento de distribución, la generación hidráulica y la transmisión troncal permanecen en su mayor parte en empresas estatales filiales del holding federal Eletrobras.

El nuevo marco regulatorio presenta modificaciones significativas respecto al modelo que empezaba a operar bajo el gobierno anterior. Probablemente la principal de ellas es que el abastecimiento de los distribuidores, en lugar de hacerse por contratos bilaterales negociados entre generadores y distribuidores, tiene lugar mediante licitaciones organizadas por el gobierno. Se separan las licitaciones de la llamada energía nueva (de centrales a construirse) de la energía vieja. El resultado de las licitaciones es compartido por todos los distribuidores compradores, a prorrata de sus necesidades.

Las centrales nuevas cuya construcción se licita, se fijan en una planificación determinativa realizada por el gobierno. Es decir que se mantiene un grado de orientación estatal significativo, y mayor que en el modelo anterior.

Petrobrás mantiene su primacía en el mercado mayorista de hidrocarburos y de gas natural como resultado de la propiedad de las refinerías e instalaciones logísticas para derivados de petróleo, la participación mayoritaria en la propiedad de la red troncal de gas natural y la posesión de las principales áreas de exploración.

## 2.5 Paraguay

Los rasgos más salientes del panorama energético de Paraguay se derivan de la situación de los dos emprendimientos hidroeléctricos binacionales de Itaipú y Yacyretá, en particular de las controversias entre Paraguay y sus dos vecinos y socios Brasil y Argentina respectivamente.

El cubrimiento del crecimiento de la demanda debería darse por el aumento paulatino de la toma de energía de una o ambas centrales binacionales. No obstante la abundancia de energía hidráulica procedente de las dos centrales, la relación de Paraguay con sus socios es compleja.

Por una parte, la empresa eléctrica estatal ANDE debe comprar energía a las empresas binacionales de Itaipú y Yacyretá. Los precios y modalidades de compra han sido objeto en el pasado de controversias repetidas. Por ejemplo, el precio de compra de energía de Yacyretá por parte de ANDE, pactado en notas reversales de 1992, es superior al precio al que Yacyretá vende al mercado argentino. Por otro lado Paraguay mantuvo un largo litigio con Brasil por el uso de la energía excedentaria de Itaipú, para adquirir el derecho a que ANDE emplease el 50%. El pago por ANDE de la energía adquirida a Itaipú, que cubre la mayor parte de la demanda de Paraguay, y el financiamiento de los saldos deudores es objeto de frecuentes negociaciones, dadas las dificultades financieras de ANDE.

Por otro lado el Gobierno paraguayo es acreedor de ambas entidades binacionales por las regalías por el uso del recurso hidráulico compartido. Los montos de estas regalías son muy significativos para el presupuesto de Paraguay, por lo que el manejo financiero estatal depende en parte de la puntualidad en el cumplimiento por parte de los países vecinos.

Un tercer aspecto se refiere a la voluntad de Paraguay, de disponer de energía de ambas centrales para comercializarla a otros países. Los dos socios de Paraguay en las centrales binacionales no admiten esa posibilidad, que habría permitido por ejemplo la venta de energía a Uruguay.

El proyecto de Yacyretá presenta problemas específicos. Por una parte, el ente binacional tiene una deuda cuantiosa con el gobierno argentino generada durante el proceso de construcción. Por otra parte, no se ha terminado la construcción de la central, que en su proyecto final operaría a cota 83 me-

tros, y que en la actualidad opera a cota 76 metros, y con una capacidad del orden del 60% de la máxima posible. Las obras adicionales, que son de sumo interés para Argentina para mitigar sus crisis energética en los próximos años, requieren el acuerdo de Paraguay y en buena parte los costos adicionales consisten en medidas de mitigación del efecto del aumento de cota sobre terrenos inundables en Paraguay. A su vez, el Ente Binacional Yacyretá, mantiene un conflicto prolongado con uno de los contratistas de la construcción, el consorcio Eriday, que afirma ser acreedor de la binacional en más de 2.000 millones de dólares.

En ese contexto a veces conflictivo, han surgido proyectos de emplear gas boliviano para la generación térmica en Paraguay, para limitar la demanda de potencia a las centrales binacionales. Un punto interesante es el análisis de en qué medida esos proyectos tendrían sentido si fuese posible una negociación eficiente de Paraguay con sus dos vecinos.

## 2.6 Uruguay

En los últimos dos años el sector energético en Uruguay ha estado signado por tres hechos de importancia:

\* En 2003, un plebiscito derogó la Ley de Asociación de ANCAP, que autorizaba al gobierno a asociar a la empresa estatal de petróleo ANCAP con una empresa a seleccionar, para la explotación de la refinería y demás instalaciones de su propiedad, y permitía en el año 2006 la libre importación y exportación de derivados del petróleo.

Tanto la refinación como el comercio internacional son monopolios legales de ANCAP. Este plebiscito impidió cualquier modificación del estatus de monopolio legal de ANCAP y la apertura del mercado de derivados del petróleo que proponían los partidos Colorado y Nacional en el gobierno.

\* La implementación del marco regulatorio en el sector eléctrico y la entrada de un gran generador privado no fueron posibles.

Los efectos de la crisis económica y energética de Argentina modifican radicalmente las posibilidades de implantar efectivamente el marco regulatorio del sector eléctrico en los próximos años. La idea central del marco regulatorio del mercado

mayorista, en Uruguay como en los restantes países de la región, es la competencia entre generadores. Dado el tamaño reducido del sistema de generación de Uruguay, la única forma de establecer dicha competencia es contar con una oferta segura, abundante, y a buen precio de energía desde Argentina; esto no ocurre como resultado de la crisis energética y regulatoria en el mercado mayorista argentino.

Por otro lado, la concesión de un contrato de suministro a un generador privado para abastecer a la empresa estatal UTE (único distribuidor en el país) mediante la construcción de una nueva central, fracasó ante la ausencia de interesados en 2002 (probablemente como consecuencia de la gravísima crisis financiera del gobierno que ocurría contemporáneamente). La nueva central está siendo adquirida directamente por UTE.

La crisis energética argentina, el alza de los precios del petróleo y la sequía, evidenciaron la gran vulnerabilidad del sector energético uruguayo. El país depende totalmente de la importación de energía eléctrica desde Argentina para evitar una crisis de abastecimiento, ante el retraso de las inversiones en generación eléctrica. El país dependerá de fuentes primarias importadas a menos que desarrolle fuentes no convencionales como la biomasa y la energía eólica, cuyo costo puede ser también elevado.

## **2.7 Evaluación de las experiencias de integración en el sector energía hasta el presente**

### **El modelo dominante en los 90**

**La década de los 90 trajo un modelo teórico de política energética y consecuentemente de integración energética por la vía del mercado libre, en el que los principales actores eran las empresas privadas multinacionales, operando en dos o más países de la región, reservando a los gobiernos casi exclusivamente el papel de garante de la estabilidad de la regulación.**

Los requisitos para este proceso de integración eran la seguridad jurídica, en el sentido de garantía de retornos para las inversiones y cumplimiento de los marcos regulatorios, y armonización de los marcos regulatorios de los países de la región. Los problemas políticos y estratégicos asociados al suministro de energía, eran considerados secundarios, en la medida en que los mercados energéticos se-

rían capaces de asegurar el suministro abundante de energía.

Los problemas asociados a la finitud y eventual escasez de los combustibles fósiles, en conflicto con el objetivo de exportación, no eran tenidos en cuenta, o bien se suponía que el mercado, a través del mecanismo de precios se encargaría de resolverlos de manera automática.

Se enfatizaba la necesidad de homogeneizar los marcos regulatorios, en especial del sector eléctrico, bajo la forma de mercados competitivos, para viabilidad esta integración a través del mercado. Es ilustrativo en este sentido el requisito de simetría mínima que el gobierno argentino planteó a Uruguay para habilitar la realización de contratos de venta de energía eléctrica.

### **La complejidad de los problemas de la política energética y la integración energética**

Los últimos cuatro años, han evidenciado que los problemas de la integración energética o simplemente del comercio internacional de energía, son mucho más complejos que la visión descrita en el punto anterior:

**\* Las situaciones de crisis energética no han desaparecido.** En el año 2001 Brasil experimentó una restricción de suministro eléctrico del orden del 20% durante varios meses. En el año 2004, Argentina ha pasado por una crisis en el mercado del gas natural que arrastra a otra en el sector eléctrico propio y de Uruguay; el gobierno trata de escapar a una escasez futura de capacidad de generación eléctrica.

**\* La inestabilidad macroeconómica de algunos países de la región, al alterar los tipos de cambio y precios relativos, o variar significativamente las demandas de energía, vuelve muy difícil el cumplimiento de algunos de los contratos pactados, o para ser más precisos, genera incentivos muy fuertes para la renegociación o la imposición unilateral de modificaciones en precios y cantidades.**

Se evidencia que los fuertes costos hundidos de los proyectos de integración física entre países los vuelven extremadamente sensibles a las incertidumbres macroeconómicas y comerciales. La renegociación tarifaria entre el gobierno y las empresas privatizadas en Argentina es el caso más evidente, pero existen otros ejemplos: los conflictos

entre compradores brasileños y vendedores argentinos a través de la interconexión de ambos países, el interés de Brasil de renegociar las condiciones take or pay de los contratos de gas boliviano.

\* **Las consideraciones estratégicas o macroeconómica de los gobiernos, o los problemas políticos en las relaciones internacionales** tienen una importancia que supera a las consideraciones de mercado, y altera el cumplimiento de los contratos pactados entre actores privados. Existen varios ejemplos para ilustrar este punto.

\* **El gobierno de Bolivia** se niega a vender gas a Chile e impone a Argentina como condición para venderle gas «que ni una sola molécula sea desviada a Chile».

\* **El gobierno de Argentina** limita las exportaciones de Argentina de gas natural a Chile ante su propia situación de desabastecimiento, ocasionando controversias entre los dos países sobre la legalidad de la medida, o dolariza los precios de los contratos de exportación de gas natural y electricidad a Uruguay, apartándolos de los precios internos del mercado argentino pactados entre las partes en esos contratos.

\* **El gobierno argentino** observa con preocupación la compra por Petrobrás de activos clave en el sector energía, como resultado de su adquisición al grupo Pérez Companc y tiene conflictos con TGS (controlada por Petrobrás) por la expansión de los gasoductos al sur del país.

### **Insatisfacción con la política energética anterior**

**La opinión pública o nuevas fuerzas políticas mayoritarias han adquirido una percepción muy crítica sobre el manejo de la política energética en la década del 90.**

En Argentina, creció la percepción de que la privatización del sector petrolero y gasífero a principios de los 90, para dejarlo en manos de un oligopolio muy concentrado y encabezado por Repsol-YPF, y la política de fomentar la exportación de gas pueden haber comprometido el futuro energético del país.

La administración de los recursos finitos de combustibles fósiles se hace un tema central para Argentina, cuando el horizonte de reservas de gas natural desciende de 20 a 12 años aproximadamente. Se alzan en ese país opiniones en el sentido de

que aún cuando ocurra una recomposición tarifaria para el gas y se eliminen las retenciones a la exportación de hidrocarburos, de todos modos las empresas privadas multinacionales no invertirán en la exploración de nuevas reservas.

En Bolivia, la exportación del gas natural se ha convertido en el punto central de la agenda política y los puntos centrales de la controversia son el aprovechamiento por las mayorías de los beneficios de un recurso agotable, y el descontento por exportar gas a través de Chile.

En Brasil, la crisis del 2001 en el sector eléctrico justificó ante la opinión pública los cambios regulatorios e institucionales que el gobierno de Lula está llevando adelante.

En Uruguay, la repercusión de la crisis argentina en el año 2004, evidenció la extrema dependencia del país respecto a su vecino, y levantó críticas de los sectores más diversos a la política energética vigente.

### **Evidencia aún mayor de la conveniencia de la integración energética regional**

**Las situaciones de crisis hacen más evidente aún la conveniencia de las interconexiones internacionales de gas y electricidad.**

Durante la crisis energética de Brasil, este país fue importador, si bien por cantidades muy pequeñas con relación a sus necesidades, de Argentina y Uruguay. El gobierno de Fernando Henrique Cardoso apostó al plan de emergencia de centrales térmicas con gas importado, para intentar salvar de la crisis en la que finalmente cayó el sistema de Brasil en 2002.

Argentina y sobre todo Uruguay, han recibido energía desde Brasil en su actual crisis energética. En el caso de Uruguay, la interconexión eléctrica con Argentina y en menor medida la interconexión con Brasil, se han convertido en el principal sostén de un sistema de generación eléctrica en el no existen inversiones desde 1992.

El gas boliviano, importado en pequeña escala por un gasoducto existente que se encontraba en desuso, representa un alivio sustancial para Argentina en su crisis del gas en 2004. La posibilidad de importación en gran escala de gas boliviano, es vista en Argentina como la principal solución a esta crisis en el mediano y largo plazo.



## **Incorporación del capital privado**

La experiencia de la década de los 90 incorporó al capital privado a los proyectos de interconexión internacional eléctrica y de gas.

La disponibilidad de capitales privados a invertir en los proyectos de integración física entre los países que se evidenció en el pasado reciente es un legado positivo de la experiencia de la década pasada.

Los problemas de obtención de fondos para estos proyectos intensivos en inversión y con riesgos e incertidumbres significativas pueden resolverse mejor si se cuenta con esta disponibilidad, si bien antes de 1990 se realizaron los proyectos de integración más grandes, como las centrales binacionales a cargo de los estados.

A pesar del descontento popular en muchos países por el resultado de la privatización del sector energético, la participación de capitales privados abre oportunidades de financiamiento que antes no existían para proyectos nuevos, una vez que se adopta una perspectiva más racional que el modelo privatizador sin limitaciones ni condicionamientos, de la década de los 90.

## **Papel débil de la institucionalidad del Mercosur**

Pese a que los países del MERCOSUR integraron el Subgrupo 9, dentro del grupo Mercado Común para el estudio de temas energéticos, no se han producido avances de significación en la creación de una institucionalidad para el comercio regional de energía. Cuando han existido acuerdos, como el Memorandum de Entendimiento de 1998 sobre Intercambios Eléctricos e Integración Eléctrica, estos han sido sobre principios demasiado generales y abstractos como para dar un verdadero impulso al comercio.

### **2.8 Areas de definición política en el proceso futuro de integración**

En lo que sigue se enumeran algunos áreas en las que a nuestro juicio las decisiones de los gobiernos de la región serán esenciales para orientar el comercio internacional de energía y la eventual integración energética regional, y se esbozan algunas recomendaciones sobre las soluciones a esos problemas que se presentan.

## **Admitir la diversidad de intereses nacionales**

Ninguna política de integración energética regional tiene sentido si no parte de reconocer que junto al común interés de obtener ganancias por el comercio, existen también puntos los que existe una oposición de intereses entre los países.

Una de las claves del avance en la interconexión e integración energética es la resolución negociada de esos conflictos.

## **Admitir la diversidad de regulaciones e instituciones en cada país**

En el pasado se enfatizó demasiado la necesidad de homogeneizar los marcos regulatorios para permitir el avance del comercio e interconexión física en el sector energético, en especial en el sector eléctrico. En parte esto se debió a necesidades reales de hacer operativas las soluciones comerciales, pero en buena parte también a un problema ideológico.

El principio general en la región debería ser el de reducir al mínimo posible los requisitos de semejanza entre los marcos regulatorios y estructuras empresariales. Esto es de particular interés en el caso de los países menores de la región.

## **Papel del capital privado en los proyectos de integración**

Una vez superada la visión ideológica y simplista, que atribuía a la privatización la totalidad de las virtudes y a la propiedad estatal la totalidad de los males en el sector energético, como en el conjunto de la economía, los países del MERCOSUR están reformulando el papel que le corresponde al capital privado, desde diferentes puntos de partida.

En el desarrollo de la infraestructura de integración, el problema clave de la participación de capitales privados es la dificultad o a veces imposibilidad de asegurar el libre acceso, principio proclamado por el modelo de reforma de los 90, pero difícil de asegurar en la práctica.

Los capitales privados han liderado gran parte de los proyectos de integración en gas, con excepción del gasoducto Bolivia-Brasil, liderado por Petrobrás. Las distintas experiencias muestran la dificultad de lograr libre acceso efectivo a la capacidad de transporte internacional.

Entre las interconexiones eléctricas, el caso de más interés respecto al tema del acceso a terceros, es del proyecto Argentina-Brasil, obra construida por Endesa mediante contratos firmes de venta desde Argentina a Brasil. Para venta de energía interrumpible desde Brasil a Argentina, las autoridades de Brasil establecieron una licitación para elegir el comercializador que compra en el mercado mayorista de Brasil, para vender a Argentina, pagando sólo un peaje al propietario de la interconexión.

En resumen, la participación privada en el desarrollo de los proyectos de infraestructura de integración, sería de interés si los gobiernos involucrados están capacitados para impedir que el propietario de esa infraestructura genere una ventaja estratégica decisiva para apropiarse de manera monopólica de una parte sustancial de los beneficios del comercio internacional. Hasta el presente esa tarea ha sido muy difícil.

### **Destino de los recursos primarios comerciables internacionalmente**

La región cuenta con dos grandes fuentes de energía primaria que pueden ser objeto de comercio internacional, por exceder ampliamente la demanda local del país productor: las reservas de gas de Bolivia y la energía hidroeléctrica de Paraguay procedente de las centrales binacionales.

**Bolivia** debe decidir el destino y la cadencia en el tiempo de sus exportaciones de gas, en conflicto con las empresas que hoy explotan sus reservas.

Por una parte, la posibilidad de un proyecto de exportación extraregional, como la venta a México y California que planteaba el proyecto Pacific LNG, ofrece una posibilidad de valorizar las reservas al vender a un mercado en el que el gas natural tiene precios tres o cuatro veces mayores a los regionales (4 a 6 US\$/MBTU frente a 1 a 1.5 US\$/MBTU), aunque los costos de transporte son muy importantes.

Por otro lado, la venta a los países de la región, con los que Bolivia mantiene vínculos comerciales importantes, permite obtener ventajas en la eventualidad de una mayor integración económica regional.

Los dos caminos no son excluyentes, pero desde el punto de vista de sus vecinos, es de interés asegurarse el acceso a las reservas de gas de

Bolivia mediante acuerdos de largo plazo. El gas boliviano es esencial para Argentina a menos que este país descubra nuevas reservas en cuencas aún no exploradas, y es importante para que Brasil desarrolle el consumo de gas, aún incipiente. Uruguay sería otro comprador, aunque marginal para el gas boliviano

Es interesante observar que los mismos actores empresariales que explotan las reservas en Bolivia dominan el mercado en Argentina (Repsol, Total y otras empresas) y en Brasil (Petrobrás).

**La energía hidroeléctrica de Paraguay**, procede de su parte en las centrales binacionales de Yacretá e Itaipú. Hoy, de existir excedentes entre la toma de potencia y energía pactada con los países vecinos, y la demanda de Paraguay, este último no puede exportarlos a terceros países.

El interés de Paraguay y de los restantes países de la región que podrían actuar como compradores, en lo inmediato Uruguay y en el futuro Bolivia o Chile (que hoy no están interconectados a los países del MERCOSUR), es que al menos una parte de esos excedentes puedan ser comercializados libremente por Paraguay. Obviamente a esto se oponen Argentina y Brasil y este punto representa una controversia en el proceso de integración energética regional.

### **Mercados multilaterales**

En el caso de la energía eléctrica, en la medida en que aumente la capacidad de interconexión entre los países, el ordenamiento del comercio sobre la base de acuerdos bilaterales podría ser insuficiente o impracticable. Se haría necesaria entonces alguna forma de ordenación del mercado spot o de oportunidad, de tipo multilateral. Esto podría ocurrir por ejemplo, si Uruguay, que cuenta con una fuerte interconexión con Argentina, construye otra interconexión en extra alta tensión con Brasil.

### **Acuerdos de uso conjunto de infraestructura**

El conjunto de los países de la región debería acordar un criterio que permita el pasaje de flujos energéticos de gas y energía eléctrica a través de terceros países. En la práctica esto se ha hecho de manera esporádica, como en el año 2004, cuando Brasil ha vendido energía eléctrica a Uruguay a través de las redes Argentinas.

Una parte de los proyectos de integración en

electricidad y gas (que requieren una infraestructura costosa en redes de transporte), requerirá acuerdos para el uso compartido por más de un país. Por ejemplo: Uruguay tendrá interés en emplear una parte menor de la capacidad de transporte de gas que Argentina desarrollará para llevar gas boliviano hacia los centros de demanda en Buenos Aires; Argentina sería un usuario eventual de la capacidad de interconexión eléctrica que pueda desarrollarse entre Argentina y Uruguay.

Sería deseable que estos acuerdos bilaterales puedan implementarse dentro de un marco multilateral general.

### **Seguridad jurídica en los contratos internacionales**

La realización de contratos de abastecimiento firme de electricidad y gas entre los países es una de las formas de desarrollar los proyectos de transporte necesarios para integrar los mercados.

Los contratos generan obligaciones de las partes, que dadas las inestabilidades macroeconómicas en la región, pueden volverse demasiado onerosas, ante por ejemplo variaciones del tipo de cambio, o imposibles de cumplir ante situaciones de escasez del país vendedor.

La emergencia económica de Argentina en

2001-2002, y la crisis del sector gas en ese país en 2004, presentan ejemplos de estos problemas.

Pensar en crear un régimen supranacional dentro del MERCOSUR que garantice el cumplimiento incondicional de los contratos, parece muy lejano.

En cambio parece posible aplicar criterios que mitiguen los problemas creados por el incumplimiento de los contratos:

- Establecer principios generales de solidaridad ante situaciones de racionamiento, que sean cumplibles, por ejemplo que en caso de racionamiento en el país vendedor este no impondrá al país comprador racionamientos porcentuales superiores a los que aplica localmente.
- Establecer el principio de limitación en el tiempo de los actos de discriminación de precios de un país vendedor respecto a los compradores de otro país, tales como retenciones, tipos de cambio especiales etc.

Como medida unilateral de cada país comprador, la política energética, debe incorporar como restricción, la posibilidad de desabastecimiento desde el país vendedor. Esto conduce a inversiones mayores pero permite enfrentar las crisis si ocurren.



# TELECOMUNICACIONES

## 3.1 Introducción

En los documentos anteriores la referencia a las telecomunicaciones ocupa un espacio menor respecto de los sectores de energía y transporte, quizá porque sea un tema más resuelto y quizá también porque se trata de un sector acerca del cual se tiene en general un conocimiento más parcial. En este documento se enfoca en primer lugar en la conceptualización del rol que las telecomunicaciones tienen o pueden tener, ponderándolos a la luz de los posibles intereses del movimiento sindical. Se insiste en la distinción de los ámbitos nacional e internacional para la acción política, y se discute el lugar para la participación pública en el logro de los objetivos principales

## 3.2 Objetivos públicos para el desarrollo de las telecomunicaciones:

El desarrollo de las telecomunicaciones tiene valor en tanto aporta a alcanzar una serie de objetivos deseables desde el punto de vista público. Los principales objetivos son los siguientes:

Las telecomunicaciones son un factor de in-

tegración social. El acceso al teléfono es hoy un elemento básico para un ciudadano, y constituye uno de los tantos elementos que se consideran indispensable para llegar al nivel mínimo aceptable de vida. Por esta razón las comunicaciones se consideran en general un servicio público y explica (entre otros motivos) porqué los gobiernos participan fuertemente en su regulación (e históricamente en su provisión). En este rol, es deseable que la comunicación básica alcance a la mayor parte de la población, y a precios accesibles. La discusión hoy es en que medida la preocupación por el acceso universal a las comunicaciones debe alcanzar solamente al acceso al teléfono o debe ampliarse al acceso a Internet.

Las telecomunicaciones son un instrumento para facilitar la generación de negocios. Las comunicaciones sustituyen la movilidad de personas en muchas ocasiones y permiten el desarrollo de procesos físicos que de otra manera no serían posibles, muchos de ellos claves para permitir la competitividad de las producciones físicas. La logística del transporte se debe basar en veloces y confiables sistemas de comunicaciones. Pensar en un esquema de producción física donde distintas partes de un mismo producto final se produzcan en distintos lugares (eventualmente distintos países

como se piensa en el esquema de complementación productiva) debe también basarse en sistemas confiables de comunicación. En este rol, el sector telecomunicaciones es deseable esté altamente desarrollado, sea capaz de incorporar tecnología de forma rápida, y brinde servicios a precios bajos.

Las telecomunicaciones son un sector tecnológico de punta. Pueden en ese sentido existir visiones que lo identifiquen como un sector estratégico que vale la pena incentivar para posicionar a la industria nacional o regional. En caso de que las medidas de fomento a este sector pasen por introducir ventajas excesivas a la incorporación de tecnologías hechas en casa, puede entrarse en colisión con el objetivo enunciado en el punto anterior.

Las telecomunicaciones son un sector dinámico, y por lo tanto generador de actividad en sí mismo. No obstante, dado que el alto impacto que las telecomunicaciones tienen en el nivel de vida de la población y la competitividad de las empresas, parece claro que no debería ser este el principal elemento a tomar en cuenta en el diseño de política, sino que utilidad tiene para la sociedad.

### **3.3 El acceso universal**

Hay temas que están fuertemente vinculados a las políticas nacionales, al menos en esta etapa del proceso de integración regional (en la UE son políticas de la Unión, pero se trata de un proceso de integración mucho más avanzado). El primero de ellos es el del acceso universal, ya sea este definido como el acceso a los teléfonos o definido en un sentido amplio como acceso a Internet. Este tema, y en particular la ampliación del concepto de servicio universal aparece como un tema bien importante para la agenda del movimiento sindical.

Los presidentes de los países de la región reunidos en la Tercer Cumbre de las Américas en el año 2001 marcaron el interés de los gobiernos en el desarrollo de lo que se conoce como Sociedad de la Información. Este impulso regional acompaña a las definiciones de Naciones Unidas en la materia y que se materializaron en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información llevada adelante en Ginebra en 2003 (y que tendrá su segunda parte en Túnez en 2005). Los aspectos programáticos de la Sociedad de la Información pueden resumirse en los siguientes puntos:

Utilizar la tecnología de la información y la comunicación (TIC) para promover los objetivos de desarrollo (establecidos en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas)

Utilizar las TIC como forma de integrar a la sociedad a los sectores más desfavorecidos (sectores pobres, áreas rurales, mujeres, jóvenes, minorías, migrantes, refugiados, desempleados, discapacitados, etc.).

Fomentar la colaboración y asociación entre los gobiernos, sector privado, sociedad civil y organizaciones internacionales para enfrentar el problema de la brecha digital y garantizar un desarrollo armonioso, justo y equitativo.

Se trata de una declaración de principios atractiva y ambiciosa pero que genera dudas de su posible efecto real en el logro de los objetivos enunciados. Es indudable que el acceso a la información y al conocimiento es una herramienta poderosa, aunque esto no es un descubrimiento moderno. Si bien el desarrollo acelerado de la tecnología permite difundir la información, esto no significa que haya cambiado significativamente que los que accedan a ella sigan siendo los más ricos en cada país y mucho más los países ricos que los pobres.

De cualquier manera el desarrollo tecnológico puede hacer que disminuir las distancias (al menos en el acceso al conocimiento) pueda llegar a ser más fácil que si no existiesen. Además, los más favorecidos en cada país y en el mundo se pliegan rápidamente al uso de las TIC, y si no se expande el acceso a las mismas las brechas serán aún mayores. De todas maneras no se puede pecar de ingenuos en cuanto al alcance que la sociedad de la información puede llegar a tener, pues por más que se generalice el acceso a Internet, quien no sabe leer no podrá nunca integrarse a la Sociedad de la Información.

En términos de política, aparece un rol a jugar por el movimiento sindical en el contralor del cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos en el marco de los acuerdos sobre la Sociedad de la Información. Por otra parte debería estudiarse en profundidad en cada país la consistencia de la regulación (y la posición del movimiento sindical en cada caso) con la implementación de la sociedad de la información.

En el estado actual del proceso de integración no parece que se implementen políticas conjuntas de los países en esta área, no obstante lo cual, la preocupación por el tema debería ser compartida por los países, sus gobiernos y sus sindicatos.

### **3.4 Privatizaciones, competencia y regulación**

Si bien la privatización de las telefónicas ha sido el resultado de la década de 1990, la forma en

que las mismas se han llevado adelante ha variado sustancialmente en los distintos países de la región. Chile emprendió la privatización y liberalización tempranamente en los 80 y alcanzó un ambiente competitivo, obteniendo buenos resultados en términos de cobertura, adopción de tecnologías y precios. Uruguay, en el otro extremo, mantiene una empresa pública en la telefonía fija y limitado grado de competencia en el resto del sector. Argentina y Brasil emprendieron el camino de la privatización de las telefónicas en los 90 con estrategias bastante distintas. Argentina, que partía de un importante déficit de inversiones, concedió un período importante de reserva de mercado a las firmas privatizadas, transformando de hecho el monopolio público en otro privado. Recién sobre el final de este período de reserva de mercado se avanzó en la aprobación de una ley de telecomunicaciones y en la determinación de las condiciones bajo las cuales se desarrollaría la competencia. El resultado del proceso fue un fuerte aumento de la inversión y actualización tecnológica, así como la expansión muy importante de la cobertura del servicio básico. Brasil por su parte inicia su proceso de privatización tardíamente, hacia finales de la década de 1990. La diferencia fundamental del proceso brasileño es que se partió de una definición de la estrategia a seguir en cuanto al grado de competencia que debería enfrentar las empresas privatizadas. En este sentido es de notar que la existencia de la Ley de Telecomunicaciones en Brasil antecede a las privatizaciones. Las empresas privatizadas contaron con un período de exclusividad más reducido que en el caso argentino, y ya se empezó con el proceso de introducir competencia, incluso en la telefonía fija. Este último sub-sector se considera aún en muchos países como un monopolio natural, lo que sustenta la existencia de monopolios legales en su provisión. Brasil en este sentido ha definido una estrategia de generar competencia en el tramo de la telefonía fija autorizando en cada zona la presencia de otro operador fijo con tecnologías alternativas (sea WLL o Tvcable) en lo que denomina empresas espejo.

Mucho se ha discutido acerca de la evaluación del proceso de privatización, tanto en la región como en el mundo. Parece emerger actualmente cierto consenso (al menos a nivel académico) de que las ventajas mayores del proceso de incorporación privada en el sector se asocian más al desarrollo de la competencia que a las privatizaciones en sí mismas. Incluso los organismos internacionales como el Banco Mundial están cambiando significativamente su discurso en cuanto a la insistencia en las privatizaciones, pasando a uno en que se relativiza el resultado de las mismas pero se da importancia a las condiciones en que se desarrolla la competencia. En esta línea de reflexión es que

gran énfasis en la literatura económica aplicada actual se da al desarrollo de políticas públicas en defensa de la competencia.

La estrategia seguida por Brasil es ilustrativa de los efectos positivos que la competencia tiene en cuanto al desarrollo efectivo del proceso de convergencia tecnológica. La convergencia tecnológica es un proceso clave para el desarrollo de tecnologías y servicios, así como para el desarrollo de la competencia y con ello la caída de los precios y la mayor accesibilidad de los servicios. Este es un proceso que seguramente habrá que apoyar aunque el mismo genere perdedores, especialmente en las grandes empresas telefónicas pre-existentes (sean privadas o públicas) y sus trabajadores.

Si bien en términos de la comprensión de los fenómenos políticos es interesante discutir las razones que llevaron a la privatización casi total de las empresas de telecomunicaciones (con la excepción de Uruguay en la región), no parece conducente insistir en las virtudes de la propiedad pública de las empresas, dado que la privatización en el sector parece irreversible. A nuestro juicio parece estratégicamente más adecuado centrarse hoy en las medidas de política que, dando por hecho la realidad de la provisión privada, permitan hacer efectivo los beneficios postulados de la privatización.

Más allá de la génesis de las privatizaciones y la apertura de los mercados de telecomunicaciones en los distintos países de la región, la tendencia es al fortalecimiento de las instituciones regulatorias y al desarrollo de la competencia en los distintos mercados de telecomunicaciones. La regulación es un proceso donde las decisiones que se van tomando y que van moldeando la forma de la competencia en el mercado, están muy relacionadas a la acción de los distintos agentes en el proceso. Normalmente los intereses de la población están poco representados en el desarrollo de este proceso regulatorio, siendo los candidatos a representarlos las asociaciones de consumidores por una parte y los sindicatos por otra. En el primer caso, la preocupación suele estar puesta más en problemas de atención comercial o similares que en la efectiva defensa de la competencia. En el caso de los sindicatos, el énfasis suele estar puesto en la defensa de los trabajadores sindicalizados (como es lógico) que suelen ser los de las grandes empresas y que no siempre coinciden con la defensa de la competencia y del total de la población. Se trata de un tema casi filosófico del papel de movimiento sindical, sobre el que no se pretende tomar posición sino simplemente dejar planteado. En cualquier caso, se debería insistir en el correcto funcionamiento de los procedimientos de transparencia y publicidad de la gestión de los regu-

ladores que estos mismos están impulsando muchas veces y que constituyen un herramienta fundamental para evitar la captura del regulador por los operadores.

### 3.5 Mercado y Planificación

A partir del denominado Consenso de Washington se impulsaron las reformas en los sectores de infraestructura (entre otros) que postulaban la participación privada como solución a las importantes carencias. Esta política (denominadas orientadas al mercado o neoliberales por defensores y detractores respectivamente) se aplicó con mayor o menor crudeza en todos los países de la región hasta finales de siglo. Las empresas de telecomunicaciones fueron las que generaron mayor apetito por parte de las firmas internacionales a la hora de las privatizaciones, destacándose las inversiones de los grupos Telefónica de España en telefonía fija y Bellsouth de Estados Unidos en telefonía móvil<sup>2</sup>. Los logros en términos de calidad de servicio y cobertura son notorios en todos los países, lo que ha dado lugar a análisis que asocian directamente los avances logrados a las privatizaciones y la liberalización, con independencia del avance tecnológico espectacular que se produjo en los últimos años.

Con independencia de la discusión anterior cabe preguntarse si el mercado funcionando con relativa libertad ha solucionado de forma eficiente las necesidades de inversión en el sector. En el sector telecomunicaciones la solución alcanzada es razonablemente buena - si se compara con lo ocurrido en el sector energético por ejemplo - , no obstante lo cual restan algunos aspectos dónde la solución es dudosamente eficiente. Este es el caso de las conexiones intra-regionales en transmisión de datos. Como señala Portella, un mail de Sao Paulo a Asunción pasa por Miami, con el problema que ello significa en términos de costos pues el pago se realiza por tráfico efectivamente cursado. De todas maneras no es fácil saber si la realización de inversiones en conexiones intra-regionales es eficiente en la medida de que no se conoce la información de flujos efectivos entre los países de la región (el Internet es anárquico por definición y la información que existe es conocida solo por los operadores instalados).

La decisión de impulsar la construcción de la interconexión intra-regional (llámese Intranet del MERCOSUR) es claramente una decisión regional y que requiere un estudio profundo y que puede responder a objetivos económicos pero sobre la cual pueden influir razones de orden estratégico. Hasta

la fecha, no hay acuerdo entre los países principales para llevar adelante este proyecto. Otra decisión importante en caso de decidir impulsar este proyecto es la forma en que los Estados van a impulsarla, ya que no es razonable que sea realizada totalmente con inversión pública.

### 3.6 Aspectos supranacionales de la regulación

En el estado actual de la integración parece poco realista imaginar que pueda haber espacios demasiado amplios para la regulación supranacional en el área de telecomunicaciones. No obstante las telecomunicaciones son el caso paradigmático de un mercado dónde las fronteras nacionales no son significativas en la definición de los negocios de las empresas. Las firmas principales que operan están de un lado y de otro de las fronteras y las definiciones estratégicas de las mismas son globales y no nacionales. Las políticas y la regulación sin embargo son nacionales, al igual que todos los aspectos referidos a la defensa de la competencia. Si bien la definición de políticas y de regulación sectorial de carácter supranacional no parece factible hoy (ni política ni legalmente) igualmente parece razonable avanzar en el desarrollo de políticas de competencia regionales, y de cierta institucionalidad que lo sustente.

Esta eventual agencia de defensa de la competencia del MERCOSUR, podría tener quizá un alcance deliberativo primero, y efectivo después. Debe avanzarse mucho en cuanto a los aspectos legales de esta institucionalidad regional, además de la definición de políticas. En los aspectos de política interna y regulación parecería bueno avanzar en el estudio comparado y análisis de las posibilidades de compatibilización.

En principio no parece haber intereses encontrados entre los países por lo que la compatibilización es posible, no obstante lo cual la historia es bastante distinta y no corresponde forzar la adopción de regulaciones similares en tanto la misma no es restricción para el desarrollo tecnológico y de los servicios.

### 3.7 Areas de definición política

\* Fortalecimiento de las instituciones nacionales de defensa de la competencia y regulatorias. Las empresas de telecomunicaciones son muy poderosas, y no hay chance de regularlas sin fuerte capacidad regulatoria, que impida lo que se denomina «captura del regulador».

<sup>2</sup> En este momento se está procesando la venta de la sección de telefonía móvil de Bellsouth a Telefónica, que se espera esté terminada para finales de 2004.

- \* El tema regulatorio y de defensa de la competencia es nacional en primera instancia pero parece interesante ir avanzando al menos en la puesta en común de criterios. Los mercados de telecomunicaciones son mercados regionales. En ese sentido se debe avanzar en la generación de una política, criterios y eventualmente instituciones (o al menos coordinación entre instituciones) que permitan la acción en un mercado regional en lo referente a defensa de la competencia. En cuanto a la regulación propiamente dicha parece adecuado dejar la libertad a los países pues la diversidad no entorpece la integración regional.
- \* Fomentar la convergencia de tecnologías en tanto es el elemento que permitirá alcanzar las mayores ganancias de eficiencia, y contribuirá - a través de facilitar la competencia - a que los beneficios de las reformas lleguen efectivamente a la población. Para ello es razonable actuar como actor social organizado que defienda la competencia en el desarrollo del proceso regulatorio y en todos los ámbitos que se abran.
- \* En el entendido que la privatización de las telefónicas es un hecho consumado e irreversible, hay un lugar relevante para el movimiento sindical en cuanto defensor de los intereses de los ciudadanos en el proceso regulatorio de cada país. El diseño actual de la regulación abre múltiples ámbitos en los cuales los participantes de dicho proceso dan su opinión y en última instancia moldean las reglas del funcionamiento del mercado. La defensa de la transparencia y accountability van siempre a favor de evitar la captura del regulador por los más poderosos y por lo tanto un objetivo deseable para los sindicatos.
- \* Signo de atención sobre los reclamos de inversión pública en el sector para actividades que eventualmente puede hacer el sector privado.





## TRANSPORTE

En relación al transporte se agrega una sección relativa al tema ferrocarriles que no fuera desarrollado en los trabajos anteriores. Con relación al tema puertos, no se aporta nueva información, pero se desarrollan algunos aspectos de política.

### 4.1 Ferrocarril <sup>3</sup>

En este capítulo se sintetizan algunos aspectos y factores que enmarcan la actividad del ferrocarril, su significación, los procesos de reformas y los aspectos pendientes con vistas a un mejor aprovechamiento por las sociedades de esta alternativa de transporte. Siguiendo las informaciones del estudio de CAF, luego de una presentación general se sintetizan los casos de Argentina y Brasil.

**Importancia relativa baja de los ferrocarriles para el comercio exterior de los países del MERCOSUR.<sup>4</sup>**

De acuerdo a las informaciones el año 2000, para los países del MERCOSUR, la importancia del ferrocarril en el transporte de cargas de comercio exterior, tanto de exportaciones como de importaciones y si se trata de origen / destino América Latina o el resto del mundo, es marginal. En los casos de Paraguay y Uruguay y para algunas exportaciones tiene su uso, pero no llega a superar el 8% de los volúmenes transportados. Sin duda la mayor importancia la tiene el transporte marítimo. En el caso de Paraguay lo es el fluvial y el transporte carretero por camión, por razones obvias. En segundo lugar para el resto de los países se ubica también el transporte carretero, habida cuenta del comercio intra - regional. En este sentido, parece relevante, más allá de la importancia del desarrollo de las infraestructuras, las restricciones al tránsito fronterizo y los costos consecuentes, debido a limitaciones institucionales y la ausencia de incentivos para una gestión eficiente.<sup>5</sup> Desde el punto de vista del acceso a medios de trans-

---

<sup>3</sup> / CAF. Rieles con futuro. Desafío para los ferrocarriles de América del Sur.

<sup>4</sup> / Véase cuadro al final

<sup>5</sup> / Identificación de obstáculos al transporte terrestre internacional de cargas en el MERCOSUR. CEPAL Unidad de Transporte, julio 2003.

porte para el comercio entre los países de la región, los más relevantes son los modos marítimo y el carretero, tanto en lo que hace las condiciones de capacidad de servicio de la infraestructura, como de las aptitudes institucionales que afectan la circulación y los costos.

### **Cómo se han orientado las inversiones y redes de ferrocarriles hacia los puertos y la competencia del transporte carretero**

Un segundo aspecto que ha afectado la relativa importancia de los ferrocarriles en los flujos de comercio exterior en la región, radica en que los mismos en su trazado se orientaron funcionalmente hacia los puertos, por donde se verificaba el mayor comercio y en especial con el resto del mundo y no se desarrollaron trazados transversales en razón de las restricciones geográficas (entre el Pacífico y el Atlántico) y a razones de geopolítica, como puede suponerse para el caso entre Argentina y Brasil. Por otra parte, las inversiones en carreteras en función de las exigencias del desarrollo del comercio, el acceso, la distribución y los tiempos de entrega, se privilegiaron frente a la alternativa del ferrocarril. En otros casos, las inversiones en carreteras formaron parte de estrategias nacionales frente a los ferrocarriles de inversión extranjera, a comienzos del siglo pasado, generando una tendencia que hasta nuestros días se consolida con un mejor posicionamiento del transporte carretero. Esto no contempla las externalidades del ferrocarril y de otros modos como el fluvial / hidroviario, en materia de menor congestión y calidad ambiental. Como consecuencia se generaron condiciones negativas para el desarrollo de los ferrocarriles.

### **Estado de los ferrocarriles a fines de los años 1980**

Luego de cumplido un ciclo de nacionalizaciones y estatizaciones de muchas de las inversiones ferroviarias, se llega a la década del 1980, con un gran deterioro en las inversiones, mantenimiento y calidad de servicio de los ferrocarriles, con un drenaje significativo de recursos a cargo del presupuesto fiscal, como resulta en los casos reseñados de Argentina y Brasil. El planteo privatizador seguramente respondía a situaciones críticas de la infraestructura, los servicios y las cuentas fiscales. Por otra parte, se inserta en una época de privilegio para las alternativas privatizadoras. Más allá de las distintas facetas que este proceso implicó, la realidad fue que la ges-

ción de los ferrocarriles pasó a estar expuesta al mercado, con sus exigencias y competencia con otros medios, frente a los cuales necesariamente cedió terreno al no contar con los subsidios que en otras épocas permitieron su funcionamiento como un enclave, sin exigencias de eficiencia frente al resto de la sociedad. La criticidad de los servicios significó que el ajuste y el diseño de contratos y su control, representara costos de empleo para los asalariados de las empresas y del otro lado para los usuarios marginales o de ramales secundarios y riesgos para las cargas cautivas y sin otras alternativas modales.

### **Las reformas, variados enfoques, aspectos comunes, resultados positivos pero incompletos, los problemas de licitaciones, contratos y regulaciones**

Las reformas cambiaron las estructuras de las empresas poniéndolas más cerca del mercado. Las distintas opciones observadas muestran un distinto equilibrio entre la propiedad pública de los activos y variadas formas de operación privada y por otra parte en general aclararon los roles de los gobiernos y las empresas, con avances en la regulación de las transferencias y la existencia de actividades subsidiadas remanentes.

En general, los gobiernos mantuvieron la propiedad de los activos con alguna excepción en el caso de Chile (Feronor) y la gestión presenta alternativas entre el público y el privado o formas mixtas. La experiencia mostraría enfoques más o menos exitosos en cualesquiera de las alternativas. El control se transfirió a organismos independientes, con distintos resultados en la co-operación de los cuadros de gestión de las anteriores empresas públicas. El tráfico aumentó, las tarifas se redujeron en gran parte con beneficios para cargadores y usuarios y los indicadores de productividad y eficiencia mejoraron significativamente. Se presentaron errores de diseño en las compensaciones imposibles de cumplir y pasibles de sanciones sin capacidad de efectivización y en otros se plantearon exigencias detalladas de inversiones, que también resultaron en incumplimientos. Las principales carencias, según los países, estuvieron en los procesos licitatorios y los criterios de asignación, los contenidos de los contratos y la flexibilidad para renegociaciones oportunistas y en la confusión y baja calidad de los organismos de regulación.

## Temas para una agenda futura

Las reformas y las enseñanzas de la regulación moderna han sugerido algunos aspectos a contemplar:

- \* Evitar el abuso del ferrocarril sobre los clientes cautivos, lo que se relaciona con la regulación de condiciones de monopolio natural frente a usuarios sin alternativas.
- \* Propiciar una mayor competencia intramodal, incrementando las condiciones de competencia, preservando las economías de escala, de densidad y de alcance, a las que el ferrocarril es muy sensible.
- \* Minimizar los efectos negativos de la reducción de competencia que resulta de adquisiciones y fusiones, lo cual también es un aspecto central de la regulación.
- \* Asegurar transparencia en la provisión de subsidios públicos, por razones de desarrollo regional, social y en los casos que se contemplen externalidades en materia ambiental o de congestión y que no puedan ser internalizadas en las tarifas.
- \* Asegurar la competencia entre los distintos modos de transporte, lo cual se relaciona con la fijación de precios, a través a contemplar los costos marginales y las exigencias normativas en materia fiscal, laboral, técnicas, ambientales, condiciones de las cargas y seguridad.

## El caso de Argentina

Las situaciones previas a las reformas de los últimos años comprendían en Argentina deterioro de la infraestructura, pérdida de eficiencia y de tráfico, caída de la calidad y reducción de ramales. Los pasajeros/km más las toneladas/Km. cayeron un 39% entre 1965 y 1990. El transporte de carga fue el más afectado con una disminución de cargas del 50% y la participación pasó del 11% al 8% en cargas y del 14% al 8% en pasajeros. Entre las causas que llevan a esta situación se indica: falta de política comercial clara, sujeción a los grupos de trabajadores y proveedores, altos costos salariales totales, falta de mantenimiento, mantenimiento de servicios no rentables y como resultados altas transferencias desde el estado entre 1980 y 1988 unos U\$S 1.652 millones anuales.

La reforma tuvo carencias en los modos de licitación de las concesiones de los servicios de carga: los criterios de evaluación contenían factores cualitativos difíciles de evaluar cuantitativamente (experiencia del postulante y experiencia argentina), factores en conflicto como empleo y pago del canon y gran ponderación de los proyectos de inversión (38%) que llevó a ofertas excesivamente optimistas. En los servicios interurbanos con sólo el corredor Buenos Aires - Mar del Plata rentable, el gobierno dejó de subsidiarlos y los transfirió a las provincias en un acuerdo de concesión con el estado nacional; los gobiernos provinciales no pagaron por el uso de la infraestructura y en los casos que se mantuvieron los servicios debieron subsidiarlos. En los servicios metropolitanos la concesión se hizo con la aceptación de un subsidio para prestar el servicio y efectuar las inversiones necesarias y por otro lado, fijaba las tarifas de transporte, desde niveles bajos. En este último caso, los criterios de adjudicación fueron parámetros simples y pasibles de valorar objetivamente: subsidio requerido o canon ofrecido y la cotización de las inversiones previamente definidas por el estado.

Los concesionarios de transporte de carga no recibieron subsidios, ni aportes para las inversiones que estaban a su cargo; en el caso de los ferrocarriles metropolitanos recibieron subsidios y el estado cubrió el costo de las obras y se preveía un cronograma descendiente en montos, pero las evoluciones previstas no se continuaron dada la renegociación de contratos durante el quinto y sexto años de las concesiones. Las provincias subsidiaron las líneas retenidas y el gobierno nacional siguió subsidiando el FFCC Belgrano de cargas, que no pudo ser concesionado. Los ahorros totales se estiman entre 500 y 1500 millones de dólares anuales, en los años siguientes a la concesión.

El empleo cayó en un 80% por el abandono de servicios y al aumento de la productividad. Los usuarios localizados sobre líneas secundarias resultaron perjudicados, por la exclusión de líneas en la licitación y por incumplimientos de los concesionarios en el mantenimiento de otros servicios de líneas secundarias. En las principales líneas de carga se mejoró la puntualidad del servicio y el tráfico de cargas aumentó 33%. En las líneas de pasajeros se recuperaron los niveles de servicios, en el caso del ferrocarril metropolitano el aumento del 69% entre 1990 y 1997, en parte se hizo con desplazamiento de los autobuses y el tráfico real

resultó muy superior a lo previsto. Los concesionarios de cargas tuvieron menores cargas e ingresos, en parte por la competencia del transporte por camiones con menores obligaciones fiscales, lo que favoreció su competencia. Como contrapartida los concesionarios de cargas dejaron de pagar los canon y bajaron las inversiones previstas, a al vez que debieron bajar las tarifas. Las inversiones reales fueron muy menores a las comprometidas, en relación directa con el método de adjudicación utilizado y la penalización en multas no fue pagada.

En el caso de los ferrocarriles de carga el estado que estaba en condiciones de rescindir los contratos, por incumplimientos de los concesionarios optó por renegociar los contratos. La renegociación en los casos de los servicios metropolitanos, tenía el atractivo para los concesionarios de las obras a cargo del estado y este decidió avanzar hacia nuevos contratos en razón del rezago de inversiones frente al desarrollo de la demanda.

El diseño de la regulación y de las autoridades de control de concesiones, el dictado de políticas de transporte, resultó confuso, generó duplicidades, falta de decisiones a tiempo, falta de controles sobre aspectos claves de la eficiencia de los servicios y se ignora el incumplimiento de pagos de obras y provisiones acordadas y normas en materia de seguridad. Si bien se alcanzaron los objetivos de reducción de costos fiscales y mejora del servicio, el marco institucional agrega incertidumbres sobre el mantenimiento de los logros.

### **El caso de Brasil**

La situación que precedió a las privatizaciones se caracterizaba por: escasez de inversiones, insuficiente mantenimiento, problemas fiscales y establecimiento de precios más políticos que económicos y alto nivel de endeudamiento de las empresas. Por otra parte se observaba: tarifas altas que disimulaban los resultados financieros del sector, los salarios eran el 75% de los costos operativos hasta 1980, la deuda llegaba en 1995 a U\$S 3.000 millones y un subsidio público de U\$S 250 millones por año. La crisis entre 1980 y 1992 llevó a una caída importante de las cargas: el crecimiento medio entre 1975 y 1980 fue del 9.7% anual y pasó al 1.7% entre 1980 y 1992. Cuando entre 1980 y 1992, se ajustan los costos no financieros, los financieros aumentaron y ca-

yeron las inversiones a niveles mínimos.

Dadas las limitaciones de recursos y las bajas inversiones el gobierno decide una reforma rápida con siete redes a ser concesionadas. La infraestructura y el material se dieron en leasing. Las licitaciones fueron competitivas, sin proceso de calificación previa. Se limitó al 20% del total de acciones la máxima participación de cada grupo interesado, pudiendo participar en varias. El criterio de decisión para la adjudicación era el de mayor oferta a partir de un mínimo. Con la estipulación del llamado se llegó reducir el 50% de trabajadores. Los contratos no tienen obligaciones específicas de inversiones, aunque los planes deben ser sometidos a las autoridades cada tres años, con metas de seguridad operativa y producción mínima, estas sí establecidas en los contratos. Los precios se fijaron con criterio de precios máximos ajustables por inflación y según la red, el producto y la región; deben respetar el costo variable de largo plazo que se indica para cada concesionario.

Como resultado se indica una evolución favorable de los ferrocarriles apreciable en: mejor estado de la red y el material, crecimiento de la producción y mejoras de productividad, resultados económicos positivos y nivel de inversiones. Entre 1998 y 2000 las utilidades fueron del orden del 12.8%, los costos de personal cayeron al 23 % de los costos totales.

A pesar de las mejoras observadas quedan pendientes varios problemas a resolver:

\* La estructura ferroviaria no se corresponde con el Brasil actual, sino que se ajusta a un país básicamente exportador de productos agrícolas.

\* Las condiciones generales del sistema son aún precarias, la velocidad media de los trenes es de 23 Km./h frente a 80 Km./h en EEUU y queda por desarrollar terminales modernas para almacenaje y distribución de cargas. La productividad es un 30% de la de EEUU, lo cual tiene consecuencias negativas sobre la inversión, genera sobre costos y afecta la competitividad.

El grado de diversificación de las cargas entre las distintas compañías es variado. Las de menor grado de diversificación tienen el 66% de las cargas. Se plantean problemas competitivos en

dos planos: la dependencia de la actividad derivada del mercado internacional de estos productos y la existencia debidas a que unos tienen usuarios cautivos y otros cuentan con alternativas competitivas para el transporte. En los primeros años de operación privada los transportes de minerales permitieron cubrir los costos totales, mientras que los derivados de la agricultura y otras cargas a granel no pudieron hacerlo. Estas últimas cargas, tienen competencia del auto transporte y problemas de estacionalidad.

A fines del año 2000, se identificaban varios temas conflictivos relacionados con la regulación: fallas de diseño institucional de las agencias reguladoras, debilidad de los mecanismos de solución de controversias, falta de claridad en la política y práctica regulatoria y de control, especialmente en política de precios, tratamiento de clientes sin alternativas de transporte y el esquema de

cargos de acceso e interconexiones entre las distintas partes de la red. El monitoreo de la actividad ferroviaria descansa en un mecanismo complicado, los tres elementos principales (conocimiento necesario, capacidad de análisis de temas relevantes y poder de decisión y coacción) pertenecen a organismos diferentes, con intereses distintos, con superposiciones, conductas potencialmente discrecionales y prácticas de interferencias entre las agencias. El financiamiento de las inversiones tiene problemas de crédito, los activos están en leasing, los costos de dinero son altos y las dificultades de acceso al mercado de capitales. La participación está fraccionada en cada grupo por la limitación del 20% para cada asociado y existen participaciones cruzadas. Por otra parte, algunas concesiones están controladas por sus principales clientes, con riesgo de conductas discriminatorias.

PAISES DEL MERCOSUR: TONELADAS METRICAS EN IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES  
A AMERICA LATINA Y FUERA DE LA REGION. AÑO 2000

	IMPORTACIONES		EXPORTACIONES	
	AL	FUERA	AL	FUERA
AEREO	189.933	51.643	416.748	23.928
MARITIMO	8.286.975	40.527.176	10.804.061	15.166.271
OTROS	2.759	41.430	3.174	1.877
OLEODUCTO		4		0
POSTAL	2.920	187.979	395	0
TREN	4.373	1.017	284.336	20.538
CAMON	500.216	140.208	5.664.188	4.761.261
	8.987.176	40.949.457	17.172.902	19.973.875
	AL	FUERA	AL	FUERA
AEREO	21.858	196.976	38.921	436.319
MARITIMO	12.593.590	24.175.690	11.290.199	215.244.740
OTROS	1.262	5.768	313.994	1.278.390
POSTAL	1	43	9	79
TREN	351.215	328	371.619	0
FLUVIAL	93.976	43	1.632.492	5.682.379
CAMON	4.506.608	43.747	3.697.892	656
	17.568.510	24.422.595	17.345.126	222.642.563
PARAGUAY				
	AL	FUERA	AL	FUERA
AEREO	1.917	12.266	350	3.692
TREN	18.595	310	48.520	56.318
FLUVIAL	334.437	114.252	805.498	524.858
CAMON	1.108.662	91.632	1.828.274	141.787
	1.463.611	218.460	2.682.642	726.655
URUGUAY				
	AL	FUERA	AL	FUERA
AEREO	3.966	5174	7.119	4.636
MARITIMO	457.738	774041	822.080	1.258.205
OTROS	159	84		2
OLEODUCTO	9	0		
POSTAL	0	1	0	
TREN	24.831	0	188.246	
FLUVIAL	110.999	57	488.724	15
CAMON	1.287.218	7700	765.766	5.922
	1.884.920	787.057	2.271.935	1.268.780

	IMPORTACIONES		EXPORTACIONES	
	AL	FUERA	AL	FUERA
AEREO	2%	0%	2%	0%
<b>MARITIMO</b>	<b>92%</b>	<b>99%</b>	<b>63%</b>	<b>76%</b>
OTROS	0%	0%	0%	0%
OLEODUCTO	0%	0%	0%	0%
POSTAL	0%	0%	0%	0%
TREN	0%	0%	2%	0%
CAMON	6%	0%	33%	24%
	100%	100%	100%	100%
	AL	FUERA	AL	FUERA
AEREO	0%	1%	0%	0%
<b>MARITIMO</b>	<b>72%</b>	<b>99%</b>	<b>65%</b>	<b>97%</b>
OTROS	0%	0%	2%	1%
POSTAL	0%	0%	0%	0%
TREN	2%	0%	2%	0%
FLUVIAL	1%	0%	9%	3%
CAMON	26%	0%	21%	0%
	100%	100%	100%	100%
PARAGUAY				
	AL	FUERA	AL	FUERA
AEREO	0%	6%	0%	1%
TREN	1%	0%	2%	8%
FLUVIAL	23%	52%	30%	72%
CAMON	76%	42%	68%	20%
	100%	100%	100%	100%
URUGUAY				
	AL	FUERA	AL	FUERA
AEREO	0%	1%	0%	0%
<b>MARITIMO</b>	<b>24%</b>	<b>98%</b>	<b>36%</b>	<b>99%</b>
OTROS	0%	0%	0%	0%
OLEODUCTO	0%	0%	0%	0%
POSTAL	0%	0%	0%	0%
TREN	1%	0%	8%	0%
FLUVIAL	6%	0%	22%	0%
CAMON	68%	1%	34%	0%
	100%	100%	100%	100%

Fuente: International Trade and Transport Profiles of Latin American Countries, year 2000. CEPAL Transport Unit February 2002

## 4.2 PUERTOS

Por los puertos de ultramar se moviliza la enorme mayoría de los bienes que se comercian tanto fuera como dentro de la región. De la eficiencia con que funcionen los mismos depende una parte significativa de los costos de transporte asociados al comercio, razón por la cual desde el punto de vista público es especialmente importante que los mismos funcionen de forma eficiente (rápido, sin interrupciones y con precios bajos). Si bien los puertos son generadores de valor en sí mismos, los beneficios sociales que se obtienen por el funcionamiento eficiente (menores costos para el comercio, más comercio, más cargas, más actividades conexas, etc.) son siempre mayores a los que los beneficios que el propio puerto pueda generar.

La tendencia regional ha sido la de incorporar operadores privados en la provisión de la mayor parte de los servicios al interior de los puertos de múltiples formas, manteniendo el estado la propiedad de la infraestructura básica (puerto propietario), además de la instalación de múltiples puertos privados. El resultado ha sido un fuerte incremento en la inversión, la disminución importante en los costos operativos, aumento de la eficiencia, eliminación de períodos de no operación, lo que redundó en una importante disminución del costo de transporte de mercaderías asociado a los puertos. En forma complementaria se tratan más adelante los problemas asociados a la regulación de los monopolios.

Este proceso ha generado beneficios a la sociedad y ha generado además un grupo importante de ganadores por la reforma (operadores portuarios, agentes vinculados a l comercio exterior) que presionan para el mantenimiento y profundización del proceso privatizador. En este sentido parece ser un proceso irreversible.

La privatización en los puertos supone la asignación de monopolios o al menos de cierto poder de mercado a los operadores privados que da lugar a rentas monopólicas. Parte de estas rentas son captadas por los gobiernos mediante procedimientos competitivos de asignación de las concesiones, pero la captación por parte de los usuarios de parte de los beneficios del proceso queda sujeto a la regulación sectorial.

Dado el retraso que existía en las inversiones, el riesgo de la inversión y el deseo de los países de atraer operadores globales, se otorgaron en muchos casos reservas de mercado, esto es, restricciones a incorporar competencia dentro del puerto por un período determinado. Esta política, si bien

permitió la realización de las inversiones, puso un límite a la transferencia de los beneficios de la competencia a los usuarios y la población.

En un marco en que el desarrollo privado de los puertos no parece reversible, el desarrollo de la competencia parece ser la clave para continuar el proceso de caída de precios en los puertos. La competencia puede ser dentro de los puertos, o entre puertos. La competencia intraportuaria tiene un límite físico, por lo que como mucho habrá unos pocos operadores, por lo que la competencia entre puertos es una cuestión saludable porque contesta aún más a los operadores portuarios.

Por otra parte, los países consideran el desarrollo de cada uno de sus puertos como estratégico, por lo que no fomentan muchas veces la competencia con puertos regionales. La historia regional es la lucha de puertos. La forma de desarrollar la competencia entre puertos de distintos países (ej: Buenos Aires, Montevideo y Río Grande) es disminuir los costos de acceso a las distintos puertos desde una zona más amplia que la usual, para lo cual es fundamental eliminar los costos asociados a los pasajes de frontera. Con fronteras libres, los costos de transferencia entre puertos se minimizan, así como los costos de acceder a otros puertos distintos de los cercanos y del mismo país. Los menores costos de transporte entre puertos permiten que los puertos cercanos se transformen en verdaderos competidores. En el caso mencionado (Buenos Aires, Montevideo y Río Grande) se podría efectivamente dar este proceso de competencia, y eventualmente de especialización y aumento de la eficiencia.

Sin embargo, muchas veces el objetivo deseable para la eficiencia de los vistos desde una perspectiva regional, entra en contradicción la protección que los países hacen de las inversiones públicas ya realizadas en sus propios puertos y la defensa de la agregación de valor en su propio puerto. La acción defensiva constituye un equilibrio ineficiente, que habría que evitar avanzar, mediante la coordinación de políticas. En este marco la política regional de competencia entre puertos sería beneficiosa para todos frente a la política de protección nacional aunque la segunda sea la política que efectivamente se lleve adelante.



## REFERENCIAS

CITEL (2004). Agenda de Conectividad para las Américas y Plan de Acción de Quito, CITEL.

Portella, S. (2002). A integraçao da infraestrutura da América do Sul, CESI.

Rozas Balbotín, P. (2002). Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina. Santiago de Chile, ILPES: 40.

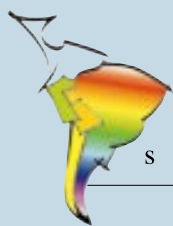
Stiglitz, J. (2000). Scan Globally, Reinvest Locally. Knowledge Infrastructure and the Localisation of Knowledge. DSE web page.

Stolovich, L. (2001). La integración de la infraestructura, condición de complementación productiva regional. Montevideo, Coordinadoras de Centrales Sindicales del Mercosur, Comisión de Desarrollo Productivo.

UIT (2004). Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la sociedad de la Información. Construir la sociedad de la información: un desafío para el nuevo milenio., UIT.

UIT (2004). Plan de acción de la Cumbre Mundial sobre la sociedad de la Información, UIT.





serie documentos sobre el mercosur

---