




OBEI

OBSERVATORIO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL

¿Qué hacer con la energía eléctrica que no utilizamos? Comentarios al Informe Sachs

Juan Cresta
Julio, 2013



¿Qué hacer con la energía eléctrica que no utilizamos? Comentarios al Informe Sachs

Lo que dice el informe

En este breve artículo se presentan algunos comentarios a algunos puntos del informe presentado por el Earth Institute de la Universidad de Columbia, denominado: “Leveraging Paraguay’s Hydropower for Sustainable Economic Development”, pero que en Paraguay fue bautizado como el “Informe Sachs”. Los comentarios se enfocan particularmente en lo que se refiere al estudio de las alternativas para un mejor uso de la energía eléctrica de Paraguay, y su preponderancia como herramienta para el desarrollo económico.

En el informe citado se plantea una suerte de *trade-off* para el país, o para los futuros tomadores de decisiones, que se refiere al problema de elegir entre la venta de la energía eléctrica, o más específicamente, de la energía eléctrica que le corresponde al Paraguay pero no la utiliza, a inversionistas extranjeros; o seguir exportando dicho excedente a otros países, sobre todo Brasil y Argentina.

De acuerdo con los cálculos realizados por el equipo de trabajo de la Universidad de Columbia, para el Paraguay podría ser más rentable seguir exportando su energía eléctrica no utilizada al Brasil. El argumento es el siguiente, al considerar la venta de energía eléctrica a empresas extranjeras que la utilizan de manera intensiva, el Gobierno debe considerar el costo de oportunidad de la electricidad. En el caso de Paraguay, dicho costo sería la pérdida de ingresos de las exportaciones de la electricidad a Brasil o la Argentina. Estas pérdidas de ingresos deben ser compensadas, de lo contrario no sería conveniente para el país.

Al mismo tiempo, el Earth Institute también destaca que el Gobierno debería utilizar los mayores ingresos de las exportaciones de electricidad para mejorar la infraestructura y el capital humano del país, factores claves para la atracción de Inversión Extranjera Directa en el largo plazo.

Además, de acuerdo al informe citado, las industrias que utilizan la energía eléctrica de manera intensiva, no generan mucho empleo en comparación con otros sectores, puesto que son intensivas en capital. Tampoco es clara su capacidad para producir encadenamientos hacia atrás con empresas nacionales, o para atraer otras inversiones

extranjeras al país. Con ello, se refuerza el argumento a favor de la alternativa de exportación de la electricidad no utilizada hacia el Brasil y Argentina.

El prestigioso instituto también menciona que en el proceso de atracción de inversiones hacia el país, o más específicamente, en la selección de sectores que deben ser promocionados se debería poner la mayor atención en la generación de empleo, puesto que el Paraguay posee la población en edad de trabajar más joven, y con las tasas de crecimiento mayores de la región, por ello es fundamental enfocar los esfuerzos en generar oportunidades de empleo.

Sobre estas premisas, más adelante se presentan los comentarios.

Los comentarios

Sobre lo expuesto, no caben dudas de que el Estado Paraguayo ha sido y sigue siendo altamente dependiente de los ingresos provenientes de las exportaciones de electricidad al Brasil y la Argentina. Estos ingresos representaron siempre un porcentaje elevado de los ingresos totales de la Administración Central, lo cual ha permitido al Estado financiar programas de gastos, a pesar de la muy baja presión tributaria existente.

Teniendo en cuenta tan solo estos antecedentes, ya se dificulta la decisión de optar por una alternativa de utilización de la energía eléctrica que implique una suerte de renuncia a los recursos que las binacionales transfieren de manera directa al Estado.

Es importante aclarar el punto anterior, si el Estado decide vender la energía eléctrica que hoy el país no está utilizando a inversionistas privados y, por lo tanto, deja de exportarlos al Brasil y Argentina, no necesariamente renunciará a la totalidad de los fondos que se reciben en forma de *royalties* y compensaciones, sino que podrá sustituirlos por ingresos que se recaudarían en la forma de impuestos u otros tributos. No obstante, estos podrían ser menores a aquellos, lo cual implica una pérdida para la sociedad. Ahora bien, si además las empresas que comprarán esa energía eléctrica no generan beneficios en la forma de más y mejores empleos, encadenamientos hacia adelante y hacia atrás con empresas nacionales, transferencias tecnológicas, o en definitiva, los denominados *spillovers* o derrames, la pérdida para la sociedad en su conjunto será mayor. De manera resumida, este es el costo de oportunidad que se menciona en el informe del Earth Institute, y cuyos autores consideran será muy elevado, por lo que recomiendan optar por la opción de seguir exportando a Brasil y Argentina la energía eléctrica no la utilizada. Más aún, como se mencionó en párrafos anteriores, también proponen que dichos recursos sean destinados al financiamiento de inversiones en infraestructura y en capacitación.

El razonamiento es planteado de una manera clara y elegante. Sin embargo, el mismo se sustenta en dos supuestos, que en nuestra opinión, son poco realistas teniendo en cuenta algunas características muy importantes del país, sobre todo en lo referente a la institucionalidad y el pleno empleo, y deberían ser considerados en la determinación del costo de oportunidad de las exportaciones de la energía eléctrica del país.

Por supuesto, existen otros supuestos o factores que también pueden ser discutidos, como por ejemplo, el caso de la fatiga fiscal o desplazamiento tributario que generan los ingresos por *royalties* y compensaciones; o que estos fondos se sostendrán en el tiempo. Sobre este punto, las proyecciones de la ANDE indican que tan solo manteniendo el crecimiento promedio del consumo actual, las exportaciones de energía eléctrica al Brasil y Argentina irán decreciendo debido a las propias necesidades del país. Por ende, los *royalties* y compensaciones también irán disminuyendo en el tiempo. La discusión sobre estos dos puntos ha sido más extensa, no así sobre los otros dos supuestos citados: institucionalidad y pleno empleo. Por ello, nos enfocamos en estos últimos. A continuación se describen con más detalles estos supuestos.

Institucionalidad

Las dudas sobre lo expuesto en el informe del Earth Institute se refieren primeramente a un supuesto muy fuerte que se realiza en el mismo, en el sentido de que se toma como un hecho la existencia en el país de la capacidad de gerenciamiento, institucionalidad y mecanismos de ejecución adecuados para asignar eficientemente los recursos provenientes de la exportación de energía eléctrica, por ejemplo, hacia los dos factores mencionados en el informe: infraestructura y capacitación laboral.

Por ley, parte importante de estos recursos deben ser transferidos a las gobernaciones y municipalidades, y en muchos casos, estas instancias poseen limitaciones para la asignación eficiente de esos recursos. Además, el control sobre la manera en que utilizan los fondos los gobiernos regionales también requiere de muchas mejoras. Tal es así, que incluso su registración adolece de muchas deficiencias.

Este tipo de problemas ha sido tratado extensamente en la literatura económica, dentro del fenómeno denominado “maldición de los recursos naturales”. Entre los trabajos pioneros sobre dicho problema se citan artículos del propio Sachs junto con Werner (1995, 2001). Estos autores encontraron evidencia de que cuanto mayor era la importancia de las exportaciones basadas en recursos naturales, menor era la tasa de crecimiento de la actividad económica agregada. Dichos hallazgos generaron un intenso debate, y entre las explicaciones principales al problema, autores como Mehlum (2005), o Jeffrey Frenkel (2010), han demostrado que no es la abundancia de recursos naturales la que determina un bajo crecimiento, sino el deterioro institucional

del país que crea oportunidades de apropiación de rentas (*rent seeking*), o corrupción basadas en esos recursos naturales.

Pleno empleo

En el Paraguay, los cuestionamientos sobre la utilización de los recursos provenientes de la cesión de la energía eléctrica no utilizada por el país son de larga data. Nadie podría sostener que estos fondos han estado blindados a la corrupción o al clientelismo, o que a nivel de gobiernos regionales existe la capacidad de asignación eficiente de los recursos.

Pero además de este problema, aunque no se lo mencione de manera explícita en el estudio, también se realiza el supuesto fuerte de que en Paraguay la economía tiene la capacidad de absorber de manera dinámica toda la mano de obra que irá siendo capacitada con los recursos de las exportaciones de energía eléctrica.

La disponibilidad de energía eléctrica es una ventaja comparativa que el país posee hoy para atraer inversiones y generar un proceso de industrialización. Con las exportaciones de energía eléctrica al Brasil o a la Argentina, ese proceso será mucho más lento. Por supuesto, suponiendo que se pueden invertir todos los fondos en infraestructura y en capacitación, que en el mediano plazo, como dice el estudio, generará condiciones atractivas para la inversión extranjera. Sin embargo, en el camino hacia la generación de esas condiciones, ¿qué sectores proveerán las fuentes de empleo para absorber la mano de obra altamente calificada? ¿Será nuevamente el Estado? Es altamente probable que el Estado requiera recursos humanos calificados, pero no necesariamente del tipo que requiera la inversión extranjera privada. Este es un problema, porque se corre el riesgo de generar un capital humano muy calificado con recursos de la sociedad, pero que podrían dedicarse a actividades de baja productividad, “mientras” se generan las condiciones de atracción de inversiones, y estas efectivamente se instalen en el país creando empleos que sean acordes al capital humano de alta calificación disponible.

Reflexiones finales

En este breve artículo se han discutido algunos aspectos destacados en el informe del Earth Institute, principalmente en lo que se refiere al mejor uso alternativo de la energía eléctrica de Paraguay. En dicho informe se propone que el Gobierno continúe exportando la energía eléctrica no utilizada al Brasil y Argentina, puesto que los ingresos provenientes de esta alternativa son un costo de oportunidad muy elevado, que difícilmente sean compensados con otra alternativa, que podría ser la venta esa energía eléctrica a inversionistas privados.

No obstante, si gran parte de los recursos provenientes de la exportación de energía eléctrica al Brasil o Argentina no se destinan a infraestructura o capital humano debido a la corrupción, a la institucionalidad débil, o a la deficiente capacidad de asignación de recursos de algunos gobiernos regionales¹, tal vez la alternativa correcta sea generar empleos a través de la inversión de empresas que utilicen dicha energía eléctrica, ya sea en forma intensiva o no intensiva.

Incluso si las inversiones son intensivas en capital, por lo que no crean suficientes empleos de manera directa, si podrían servir como vehículo para promover al país como plataforma para la IED, ya que su instalación permitiría posicionar al Paraguay en el mapa de las inversiones mundiales. Por supuesto, el establecimiento de nuevas empresas industriales también forzaría a una aceleración del proceso de generación de la infraestructura adecuada para su operación.

Por su parte, la energía eléctrica que corresponde a Paraguay pero no la utiliza, es una ventaja que “hoy mismo” puede ser el vehículo para iniciar un proceso de industrialización, que posicione al país en el mapa de las inversiones mundiales. Mientras, que si se exporta dicha energía, y luego se utilizan los recursos para infraestructura y capacitaciones, no queda claro que la economía tenga la capacidad de crear las fuentes de empleo que absorban esos recursos humanos más capacitados de manera inmediata. Con ello, se corre el riesgo de padecer una “fuga de cerebros” importante, o utilizar el capital humano en actividades de “baja productividad”. De igual manera, con las recaudaciones de impuestos u otros tributos provenientes de la inversión extranjera, también pueden realizarse inversiones en infraestructura y capacitaciones.

Entonces, considerando estos aspectos, sería prudente y oportuno que el Earth Institute vuelva a estimar los modelos, para calcular un costo de oportunidad más realista de la utilización de la energía eléctrica en un proceso de industrialización, relajando algunos supuestos, o tal vez incorporándolos. En este caso, sería mucho más realista para la toma de decisiones, incorporar al costo de oportunidad los problemas citados, sobre todo el de la corrupción en la asignación de los recursos provenientes de la cesión de energía eléctrica al Brasil y a la Argentina.

Finalmente, sabemos que en el país no existen estudios que midan el costo económico de la corrupción, tal vez esta sea una buena oportunidad para realizarlos.

¹ Lógicamente que incluso la Administración Central podría padecer problemas similares, no solo los gobiernos descentralizados.

Referencias bibliográficas

Cresta, Juan. (2013). “¿Está Vigente la Maldición de los Recursos Naturales en Paraguay?” CADEP. Observatorio de Economía Internacional – OBEI. Abril, 2013.

Frankel, J.A. (2010). “The Natural Resource Curse: a survey”. NBER Working Paper Series, Working Paper No. 15836. Cambridge, Massachusetts.

Mehlum, H., K. Moene y R. Torvik. (2006). “Institutions and The Resource Curse”. Economic Journal No. 116, pp. 1 – 20.

Sachs, J.D. y A.M.Warner. (1995). “Natural Resource Abundance and Economic Growth”. NBER Working Paper No. 5398.

Sachs, J.D. y A.M.Warner. (2001). “The Curse of Natural Resources”. European Economic Review No. 45, pp. 827 – 838.