

REUNION DE FUNCIONARIOS CENTROAMERICANOS
DE ELECTRIFICACION
San José Costa Rica, 20 de noviembre de 1957

INFLUENCIA DE LA ELECTRIFICACION EN EL DESARROLLO ECONOMICO

Documento presentado por la delegación de Guatemala

I

El desarrollo económico puede concebirse como un proceso integral y sostenido mediante el cual los factores determinantes del ingreso real son combinados de manera que generen una tasa de producción superior a la que corresponde al crecimiento de la población. El desarrollo económico es un término relativamente nuevo para designar el antiguo problema de alcanzar y mantener altos niveles de bienestar material. Pero el nuevo término envuelve también un concepto distinto de la problemática económico-social y de los medios para resolverla.

En los países insuficientemente desarrollados se difunde hoy, cada vez con más vigor, la convicción de que aquél proceso integral sólo puede producirse mediante la acción firme y deliberada de una política económica congruente con los fines perseguidos. Se reconoce, entre otras cosas, que el Estado debe asumir un papel activo en la promoción del desarrollo económico; que debe proveer directamente la sustentación de la subestructura económica y orientar su aprovechamiento en un sentido que haga posible la pronta realización de más altos niveles en el bienestar material de la población. De esa suerte, el Estado moderno se encuentra hoy más cerca de los problemas económicos que de los tradicionales afanes del equilibrio político y el ordenamiento jurídico. Más aún: el desarrollo económico es en el presente una responsabilidad pública de primer orden frente a la dramática alternativa de pobreza y frustración social.

El problema crucial del desarrollo económico se plantea cuando --como en el caso de los países centroamericanos-- hay que partir de niveles sumamente bajos de ingreso,

/de manera

de manera que el ritmo de aceleración tiene que ser muy rápido para superar la etapa del atraso económico en un plazo que no resulte demasiado largo. Esa situación requiere soluciones técnicas en el orden de la programación económica, con el fin de establecer un régimen de prioridades en el uso de los factores escasos. De otro modo, la anarquía en las inversiones imposibilitaría el pleno aprovechamiento de todos los recursos económicos disponibles de acuerdo con su contribución potencial en el producto total.

En este sentido, la tarea fundamental de la política económica debería consistir en formular las bases de un desarrollo económico integral y apoyar las medidas de carácter institucional, técnico y financiero que mejor se acomoden a la aceleración de ese proceso.

Un problema práctico de economía política al que no siempre se presta la debida atención es el que se relaciona con el equilibrio del desarrollo económico planificado. Una vez los proyectos de inversión toman la forma de un programa bien definido, es preciso ejecutarlos en la magnitud y con el ritmo originalmente previstos. De lo contrario, la planificación económica quedaría desvirtuada e incluso podrían ocasionarse graves perjuicios a la evolución progresiva del proceso de desarrollo. Tal ocurre cuando, por ejemplo, las nuevas inversiones en otros sectores de la economía generan una mayor demanda efectiva de bienes de consumo superiores, a la cual no puede corresponder la capacidad de producción industrial preexistente. En este caso, la carencia de nuevas inversiones para aumentar la capacidad productiva de la industria doméstica tiende a desequilibrar el sistema de precios, conduciendo casi invariablemente a un incremento de las importaciones, lo que a su vez debilita la posición de pagos internacionales del país.

Los problemas de programación económica y equilibrio recién comentados surgen frecuentemente en la práctica cuando los países económicamente atrasados tratan de incorporar la electrificación a sus planes generales de desarrollo. Los proyectos de energía

eléctrica deben ajustarse, en general, a ciertas normas de explotación económica que hacen inoperante la realización de esfuerzos aislados y carentes de visión futurista. La electrificación requiere costosas instalaciones fijas y el aprovechamiento de ciertos recursos naturales potencialmente ricos, de manera que para contribuir positivamente al desarrollo económico debe cubrir amplios sectores de consumo. Solo mediante la conjugación racional de estos factores puede producirse un servicio público abundante, eficiente y barato. Es claro, en consecuencia, que el desarrollo de la energía eléctrica debe someterse, entre otras cosas, a las previsiones económicas de costos y mercado contenidas en la formulación técnica de la planificación.

A diferencia de lo que ocurre en otros tipos de inversión, las obras de energía eléctrica exigen una rigurosa continuidad durante el período de gestación, especialmente cuando se trata de proyectos hidroeléctricos de gran envergadura. Un pequeño desajuste en la coordinación de presupuestos y programas de trabajo tiende a causar retrasos mayores que, en última instancia, se traducen en costos adicionales y demoras en el rendimiento de las inversiones efectuadas. Además, el desarrollo de la energía eléctrica debe conservar una relación definida con la cuantía y el ritmo de las inversiones realizadas en los otros sectores de la economía para mantener el equilibrio necesario en el proceso de la expansión económica.

Quizá convenga recordar aquí que la influencia de la electrificación en el desarrollo económico se manifiesta en dos sentidos. Por una parte, la electricidad disponible es un factor determinante en la capacidad productiva del país, ya que fomenta el empleo de la fuerza motriz en la industria, los transportes y la agricultura, favoreciendo así el incremento de la productividad en esos sectores. Por otro lado, la disponibilidad de energía eléctrica abundante y barata estimula la expansión del ingreso de la población en términos reales al facilitar el empleo del alumbrado público y la electrificación para

usos domésticos. Ambos fines no son necesariamente excluyentes, si bien la energía eléctrica para usos industriales puede eventualmente no ser aprovechada de inmediato, como ocurre en aquellos casos en los que la carencia de electricidad no es el único factor limitativo para la instalación de nuevas industrias o la expansión de las existentes. Pero tanto en función del desenvolvimiento industrial como en el sentido más amplio del bienestar material de los habitantes, la electrificación es un instrumento altamente dinámico en la aceleración del desarrollo económico. Y para mejor servir este propósito, la electrificación debe desarrollarse en la medida y con el ritmo que las necesidades de la economía lo demanden.

Las apreciaciones anteriores no deben interpretarse en el sentido de que las cuestiones de planificación integral y desarrollo equilibrado son las únicas determinantes en el proceso de electrificación. Antes bien, el desarrollo sistemático de la energía eléctrica confronta en la práctica dos tipos de obstáculos fundamentales: problemas de carácter institucional y problemas de carácter financiero. La complejidad de estas cuestiones justifica que las examinemos separadamente, sobre todo porque en su plena dilucidación radica la posibilidad práctica de incorporar la electrificación dentro de los planes generales de desarrollo de los países económicamente atrasados.

II

El papel del Estado en la electrificación

El problema institucional de mayor envergadura es, probablemente, el tan debatido asunto de si el Estado debe asumir un papel activo en la electrificación nacional o si, por el contrario, debe dejar actuar en primer término a la empresa privada. Abundan los argumentos en uno y otro sentido, pero resultaría absurdo atribuir ventajas y desventajas absolutas a cualquiera de esas dos políticas sin evaluar objetivamente las condiciones

del medio.

Debe convenirse en que, aún bajo la presión de apremiantes necesidades en materia de electrificación, subsiste una notable resistencia a la acción directa del Estado en el desarrollo de la energía eléctrica. Entre otras cosas, se dice que el sector público debería abstenerse de penetrar en un campo que es propio de la iniciativa privada en el concepto de un sistema económico de tipo capitalista. Se dice también que la administración gubernamental es incapaz de proporcionar una eficiente economía de explotación en los servicios públicos, requiriéndose en consecuencia el subsidio del Estado para mantener tales empresas en condiciones competitivas. Estos argumentos, sin embargo, deben ser examinados en función de las diferentes motivaciones de la empresa privada y la empresa de Estado como productores de energía eléctrica con fines de desarrollo económico.

De acuerdo con sus fines esencialmente lucrativos, la empresa privada se resiste a realizar inversiones que requieren un cierto tiempo para rendir ganancias a una tasa equivalente a la que ya se obtiene con las inversiones efectuadas. En el caso de una empresa eléctrica, esto equivale a no expandir su capacidad generadora con mucha anticipación al crecimiento de la demanda efectiva, a menos que se le permita aplicar tarifas más elevadas, lo cual es inaceptable mientras existan soluciones alternativas más económicas. En estas circunstancias, la política de la empresa privada se traduce ya sea en la acumulación excesiva de la demanda insatisfecha o bien en la construcción de obras de menor tamaño que requieren una inversión inicial menor pero que obligan a incurrir en costos de operación más elevados.

Estos hechos se encuentran presentes en la estructura de la industria eléctrica en Centroamérica, como lo prueba la circunstancia de que en el año 1956 la capacidad instalada media de las empresas privadas de servicio público era de 2.800 KW

/aproximadamente

aproximadamente. En contraste, la capacidad instalada media de las empresas del Estado era de 6.400 KW, o sea casi dos veces y media la capacidad de las centrales de propiedad privada. ^{1/} Esta discrepancia es todavía más notable si se observa que de los 12 proyectos de energía eléctrica previstos para el período 1957-1965, once corresponden a los programas iniciados por los organismos nacionales de electrificación, con una capacidad media de 28.900 KW o sea diez veces el tamaño actual de las centrales eléctricas operadas por empresas privadas. ^{2/}

Resulta incontestable entonces la capacidad de la empresa de Estado para desarrollar proyectos de electrificación que se anticipan sustancialmente al incremento de la demanda efectiva. A condición de que la empresa de Estado obtenga el financiamiento requerido para invertir en obras de gran tamaño, los bajos costos de operación de estas hacen imposible una ventaja comparativa en la fijación de las tarifas de consumo. Algo similar ocurre respecto al desarrollo eléctrico en regiones atrasadas que no atraen la inversión privada por razón de una demanda efectiva incipiente; la empresa del Estado puede operar sobre la base de costos y penetrar de esa manera en distritos que de otro modo no gozarían de energía eléctrica. Esta última tendencia también queda confirmada con los hechos observados en Centroamérica, en donde el 20% de las mayores centrales eléctricas de servicio Público, fuera de las capitales de las cinco repúblicas, son de propiedad municipal. ^{3/}

Otra razón para considerar favorablemente la empresa eléctrica del Estado se encuentra en la regulación de los servicios públicos, la cual viene por fuerza a restringir el carácter absolutamente monopolístico de la empresa privada de antaño. La

/regulación de

^{1/} "El Desarrollo Eléctrico de Centroamérica" (TAA/LAT/9) pp. 76, 125, 167, 216 y 258

^{2/} Ibid., p. 58

^{3/} Ibid., pp. 76, 125, 167, 216 y 258.

regulación de inversiones, tarifas y ganancias por el poder público es una necesidad que no admite discusión; así lo exigen el interés social de los servicios públicos y la ineludible responsabilidad política de proteger a los usuarios de tales servicios. La limitación de las ganancias de la empresa eléctrica privada desalienta la realización de nuevas inversiones en desarrollo eléctrico, sobre todo cuando las tasas de interés a largo plazo y los dividendos obtenidos en inversiones comerciales e industriales experimentan una lenta pero firme elevación, tal como ocurre generalmente en los países insuficientemente desarrollados. Ante esa perspectiva, el Estado se enfrenta a la disyuntiva de intervenir por cuenta propia en la electrificación o abandonar la regulación de la industria eléctrica, lo cual colocaría el interés público en un estado de dramática indefensión.

Esta última alternativa --industria eléctrica privada sin regulación oficial-- parece ser el reducto final de la oposición a la empresa eléctrica del Estado. Esta es una actitud que se debilita rápidamente frente a la invariable exigencia de que la energía eléctrica debe ser abundante, eficiente y barata; especialmente barata, si es que ha de significar algo en el desarrollo de la economía. Aquí pueden exhibirse, de nuevo, las pruebas de la experiencia centroamericana en cuanto a la correlación entre los niveles de tarifas y consumo. En Costa Rica y El Salvador, en donde la regulación es efectiva y predomina la empresa del Estado, las tarifas medias por KV/H fueron de 1.5 y 3.4 centavos de dólar en el año 1956, proporcionando un nivel de producción de 294 y 69 KWH anuales por habitante, respectivamente. ^{4/} En Guatemala y Honduras, con una virtual ausencia de regulación de tarifas y una participación limitada del Estado en la industria, las tarifas

/medias en

^{4/} Ibid., pp. 19 y 26

medias en 1956 fueron de 3.6 y 9.7 centavos por KWH y solo correspondieron a un nivel de producción de 43 y 15 KWH anuales por habitante. ^{5/} Esta discrepancia tiene un enorme significado cuando se la analiza a la luz de la incidencia de los precios del servicio público en los costos industriales y en el nivel de consumo de la población.

Nos corresponde examinar, por último, el argumento de la administración deficiente de las empresas estatales de servicios públicos.

Desde luego, es factible mencionar ejemplos de empresas estatales que han exhibido en la realidad una impresionante eficiencia administrativa y financiera. Pero conviene analizar con más cuidado el fondo de esta cuestión. La administración pública en los países económicamente subdesarrollados es, por regla general, lenta y deficiente, por lo que obstaculiza la rápida ejecución de las decisiones e impone altos costos de operación. Sin embargo, estas son debilidades que pueden removerse con éxito mediante la descentralización relativa de funciones homogéneas, tal como se ha hecho con otras instituciones y entidades que prestan servicios al público directamente. La descentralización administrativa reduce los niveles horizontales de dirección y administración, amplía las facultades discrecionales de los titulares, facilita la coordinación de las operaciones y expedita los vehículos de ejecución. En materia de electrificación en Centroamérica, Costa Rica y El Salvador operan con organismos descentralizados de la administración pública; en Guatemala y Honduras las principales empresas eléctricas estatales son dependencias directas del gobierno. Los resultados de esta disparidad pueden evaluarse fácilmente al observar que, además de la notoria discrepancia en los niveles de tarifas, El Salvador y Costa Rica han experimentado entre 1950 y 1956 un crecimiento anual

/medio de

5/ Ibid., pp. 19 y 26

medio de 7.800 y 4.800 KW de capacidad generadora instalada, en tanto que las tasas de crecimiento han sido de solamente 1.900 KW en Guatemala y 700 en Honduras. ^{6/}

Las reflexiones anteriores afirman la creencia de que el Estado puede penetrar con éxito en el campo de la electrificación en escala nacional, siempre que esa política sea reforzada con medidas institucionales tendientes a remover las deficiencias de la administración pública tradicional. En nuestra opinión, deberán aprovecharse las experiencias ya logradas en dos países centroamericanos en cuanto a la creación de instituciones autónomas de derecho público con autoridad suficiente para promover el desarrollo eléctrico en gran escala. Estas instituciones deberán asumir, en general, la responsabilidad de "ocuparse de todos los problemas de abastecimiento eléctrico, desde el planeamiento hasta la explotación de las obras si bien debe desligar sus actividades de la función reguladora". ^{7/}

Nótese que venimos refiriéndonos al papel del Estado en las etapas fundamentales de producción y transmisión de la energía eléctrica, siendo recomendable que en materia de distribución y suministro -fases que requieren una administración de tipo comercial- se adopten políticas congruentes con la estructura existente. Con la única reserva de las diferencias nacionales en este sentido, especialmente el caso de Nicaragua, es probable que la acción del Estado en la electrificación centroamericana pueda complementarse con éxito aprovechando los sistemas de distribución pertenecientes a empresas privadas y estimulando en otros distritos la organización de sistemas municipales. Aún cuando el desarrollo de las políticas de distribución y suministro caen dentro del campo de la regulación de servicios públicos, tenemos la convicción de que los organismos estatales /encargados de

^{6/} Ibid., p. 9.

^{7/} Ibid., p. 61.

encargados de la generación de energía eléctrica pueden hacer una valiosa contribución en el estudio de estos problemas. Así, por ejemplo, los institutos nacionales de electricidad serían técnicamente capaces de auxiliar a las municipalidades de distritos subdesarrollados en la planeación y operación de sistemas locales de suministro sobre la base de una integración económica regional.

Volviendo a las funciones esenciales de los organismos nacionales de electrificación, las apremiantes necesidades de la mayoría de los países centroamericanos hacen indispensable adoptar medidas conducentes a la formulación de una política integral de desarrollo eléctrico. En esa virtud, tales organismos deberían encargarse, con exclusividad dentro de la esfera oficial, de:

- (1) Evaluar las necesidades de energía eléctrica en el largo plazo en función del desarrollo económico nacional;
- (2) Explorar el aprovechamiento racional de los recursos potenciales existentes para la producción de energía eléctrica y establecer un plan de prioridades en el uso de las reservas;
- (3) Formular programas tendientes al desarrollo de la electrificación atendiendo todo lo relativo a las especificaciones de ingeniería, planes financieros y presupuestos;
- (4) Financiar por cuenta propia la construcción de las plantas eléctricas previstas en los programas de desarrollo; y
- (5) Operar las empresas eléctricas del Estado existentes y las resultantes de la instalación de nuevos sistemas de generación y transmisión o bien disponer su explotación en forma distinta, según sea la política del Estado en esta materia.

Esta última previsión implica que, según las circunstancias lo requieran, el Estado podría eventualmente dejar las nuevas empresas eléctricas en manos de los intereses privados o bien participar con éstos en la organización de empresas de tipo mixto.

La flexibilidad de la política del Estado en la economía de explotación de los servicios públicos vendría a confirmar lo que ya dijimos en el sentido de que un papel activo del sector público en el desarrollo eléctrico no implica necesariamente la exclusión total de los intereses privados en este campo. El objetivo debería ser siempre, sin embargo, hacer de la electrificación un asunto de interés social en función del desarrollo económico.

III

Limitación de recursos financieros

Se dijo antes que en la economía de explotación de los servicios públicos se requieren usualmente fuertes inversiones de capital, que precisamente constituye el factor más importante en los países subdesarrollados. Para dar una idea del problema que Centroamérica enfrenta en este orden de cosas puede mencionarse el hecho de que tan sólo para instalar la energía eléctrica requerida por la "demanda normal" entre 1957 y 1965 sería necesaria una inversión conjunta de aproximadamente 70 millones de dólares.^{8/} Además, dadas las características de la electrificación, es preciso mantener una rigurosa continuidad en el empleo de los recursos financieros para evitar los inconvenientes ya señalados de retraso en la ejecución de los programas y desequilibrio general en el desarrollo económico.

Aun cuando nuestro propósito principal consiste en examinar las limitaciones financieras de la empresa eléctrica del Estado, conviene revisar aquí los obstáculos que impiden un amplio desarrollo de la empresa privada en esta rama de los servicios públicos. En primer término se plantea el problema de la escasez general de capital privado de inversión para este fin específico. Los inversionistas locales prefieren, naturalmente, invertir

^{8/} Ibid., pp. 11 y 45

naturalmente, invertir en empresas que no demanden una inmovilización demasiado prolongada de sus fondos a una tasa relativamente baja de dividendos. Mientras existan oportunidades de inversión en empresas industriales y comerciales que rindan ganancias comparativamente más altas, es improbable que el mercado de capitales esté en condiciones de facilitar recursos financieros para energía eléctrica en un volumen apreciable. Como se sabe muy bien, la industria eléctrica ofrece un alto grado de seguridad en cuanto a la solidez y el rendimiento de las inversiones, pero ello no constituye un atractivo suficiente desde el punto de vista del inversor privado.

Otro obstáculo determinante a este respecto consiste en la escasa fluidez del mercado de capitales en los países económicamente subdesarrollados. El lento desarrollo de la sociedad anónima en la estructura financiera y la limitada formación de los mercados de valores desalientan la constitución de grandes masas de capital. De esa suerte, es muy improbable que la iniciativa privada esté en capacidad de aportar los capitales requeridos por la electrificación y quizá habrá de transcurrir mucho tiempo antes de que esto pueda lograrse en nuestros países. Ya se sabe que la electrificación es urgente en la presente etapa de nuestro desarrollo económico, no siendo posible esperar que se produzcan esos lentos cambios en la estructura financiera.

Al examinar la posibilidad de atraer capital extranjero para este fin se encuentran, en general, los mismos obstáculos señalados para la inversión doméstica, con el agravante de que los inversionistas foráneos exigen usualmente ciertas garantías adicionales de repatriación de ganancias, no expropiación de las inversiones, libre convertibilidad de remesas, etc. La concesión irrestricta de tales garantías podría eventualmente oponerse a los intereses nacionales en materia de política económica y contrarrestar en diversas formas la efectividad de los programas de desarrollo. Por otro lado, hay indicios de que las inversiones privadas internacionales están tomando una dirección que

no concuerda con la urgencia nacional de reforzar el desarrollo de los servicios públicos; y salvo en el aspecto de reinversión de las ganancias --en muchos casos obligada por ley-- no es probable que en las actuales condiciones haya mucho campo para atraer nuevas inversiones extranjeras para la electrificación. Desde el punto de vista del inversionista privado del exterior, las industrias de exportación compiten muy favorablemente con cualquier otro tipo de inversiones y esa tendencia continuará acentuando la escasez de capitales para la industria eléctrica.

Como consecuencia de lo anterior, parece ineludible la urgencia de explorar métodos para financiar el desarrollo de la electrificación por la empresa de Estado. Los problemas que plantea esta alternativa no son en modo alguno de fácil solución; pero una vez eliminadas las motivaciones fundamentales de la empresa privada es posible orientar con éxito la investigación de medios económicos para concentrar las inversiones requeridas por la industria eléctrica y aplicar políticas consistentes con el aprovechamiento racional y sistemático de esas fuentes. Los medios financieros son de muy diversa naturaleza y los países centroamericanos deberían seleccionar aquellos que mejor se acomodan a las condiciones dominantes en su propia estructura financiera.

(1) Recursos propios de origen presupuestal. Los organismos nacionales que tengan a su cargo el desarrollo de la electrificación deben asegurar, como se dijo, la continuidad de las inversiones presupuestadas y la unidad de sus programas financieros. Por desgracia, ninguno de estos objetivos puede lograrse plenamente si el organismo estatal de electrificación depende exclusiva o preponderantemente del presupuesto de gastos e inversiones generales del Estado. Los presupuestos fiscales operan en nuestros países en períodos cortos y generalmente son ejecutados siguiendo normas de división aritmética de las asignaciones globales dentro del período fiscal. Los programas de desarrollo eléctrico, por el contrario, cubren períodos relativamente prolongados y deben ejecutarse de

acuerdo con ciertas especificaciones técnicas que no se adaptan a la presupuestación mensual.

Estas observaciones inducen a pensar que la capitalización de las entidades gubernamentales de electrificación debería llevarse a cabo por cualquiera de estos tres métodos: (a) creación de deuda pública directa y a largo plazo, con la obligación del Estado de amortizarla con sus recursos ordinarios en la forma acostumbrada en tales casos; (b) asignación de una renta fiscal específica para ser percibida directamente por el organismo nacional de electrificación; y (c) asignación del excedente de rentas fiscales que ya se encuentren comprometidas para la amortización de la deuda pública existente. No debería confiarse demasiado en la posibilidad de recibir una asignación anual fija o proporcional del presupuesto fiscal, pues además de encontrarse sujeta a los vicios ya señalados de la ejecución presupuestal se trata de una subvención que depende de la estabilidad política del país y la constante alteración de la política hacendaria.

De los tres métodos señalados debería seleccionarse aquél que mejor se adapte a las condiciones prevalecientes en el volumen y plazo de la deuda pública actual y la capacidad real o potencial del mercado de valores. La obtención de una renta fiscal específica podría servir de base para la contratación de empréstitos bonificados, con lo cual el organismo nacional de electrificación estaría en capacidad de capitalizar rápidamente y financiar mayores programas de desarrollo. Finalmente, la asignación de excedentes de las rentas ya comprometidas es una posibilidad muy significativa en aquellos países en donde se sigue la absurda política fiscal de amortizar anticipadamente la deuda pública que ha sido negociada para largo plazo. No se olvide que en algunos países subdesarrollados se siguen políticas fiscales inconsecuentes con el desarrollo económico y mientras no sea posible integrar una política económica favorable a la electrificación vale la pena explorar medidas tendientes a contrarrestar el daño que causan aquellas políticas

inconexas.

(2) Recursos propios por reinversión. Debería tomarse como norma general la estipulación de que las ganancias obtenidas por las empresas operadas por el organismo nacional de electrificación reforzarán su propio capital y de ninguna manera serán consignados al fondo o caja común. En el largo plazo, la reinversión de las ganancias puede significar una contribución apreciable en el fortalecimiento de las finanzas del organismo electrificador. Desde luego, debe esperarse que la regulación de tarifas por el Estado limite las utilidades netas de las propias empresas eléctricas estatales, pero los factores determinantes en este caso son: la magnitud de las inversiones totales y la producción efectiva de energía eléctrica. Las tendencias examinadas en el presente trabajo indican que tanto el volumen de las inversiones como la capacidad instalada son o van a ser muy considerables en la empresa del Estado y ello induce a presumir que la reinversión de las ganancias constituirá en un futuro no lejano el factor predominante en la política de capitalización de los organismos estatales de electricidad.

(3) Crédito interno de largo plazo. Es probable que durante un período relativamente largo las obras fundamentales de electrificación tendrán que financiarse principalmente con crédito a largo plazo. Las posibilidades de captar masas importantes de capital en el interior del país dependen de la estructura del mercado de capitales y de la habilidad de la política monetaria para generar aquellos cambios que, sin poner en peligro la estabilidad financiera, hagan posible el total aprovechamiento de los recursos potenciales existentes. Mucho podría decirse acerca de los medios como la política monetaria puede hacer una contribución positiva en el desarrollo económico general; pero baste significar el hecho de que en casi todos los países centroamericanos se requiere una nueva orientación de la banca central y una actitud más constructiva de las autoridades monetarias frente a las apremiantes urgencias del atraso económico.

La electrificación tiene, por su misma naturaleza, muchas más posibilidades de crédito a largo plazo que otros tipos de inversiones de carácter público. En un período no muy prolongado, la producción y venta de energía eléctrica hace posible la rápida realización de ingresos destinados al reembolso del financiamiento ajeno original. Esto facilita la preparación de programas financieros con un alto grado de seguridad y consecuentemente la negociación de grandes masas de fondos en el mercado de valores. Entre la variedad de medios para obtener crédito de largo plazo hemos seleccionado los siguientes: (a) emisión de bonos seriados para sindicatos bancarios y grupos privados de inversión, con cláusula de recompra o retroventa garantizada por el banco central; (b) emisión de bonos y obligaciones seriadas para su adquisición directa por el banco central o la inversión de fondos de regulación de valores administrados por el mismo banco central, especialmente a tasas de interés más bajas que las reconocidas a los bonos en poder del público y otros bancos; (c) emisión de bonos y obligaciones para compañías de seguro privado, fondos de seguridad social y otros fondos institucionales de carácter oficial o privado; y (d) emisión de certificados de participación con plazo fijo para su colocación en empresas privadas de toda índole y el público en general. Desde luego es concebible la contratación de empréstitos directos con otras entidades o grupos de inversión, pero invariablemente se encontrará que esas negociaciones caen dentro de las cuatro categorías mencionadas.

En aquellos casos en los que la legislación bancaria obliga a los bancos a mantener un alto nivel de encajes en el banco central existe un considerable campo para aplicar una política de "encajes flexibles" asociándola a la colocación de bonos de electrificación. Los banqueros privados estiman normalmente que los niveles de encaje deberían reducirse y siempre que esa demanda sea atendible, la política monetaria debe tender a aprovechar la conyuntura exigiendo la utilización de los excedentes liberados para fines

de desarrollo económico. Algo similar ocurre con los fondos de regulación de valores y otros tipos de fideicomiso oficial en cuya colocación tiene el banco central una amplia discreción y autoridad. Por último, los certificados de participación de plazo fijo deberían tenerse como una buena posibilidad para atraer fondos ociosos de las empresas e individuos que, sin ser inversionistas habituales, podrían interesarse en valores que además de una garantía concreta y específica ofrecen la oportunidad de ganar dividendos proporcionales. Tanto en los certificados de participación como en los bonos emitidos a favor de bancos y grupos privados de inversión, la garantía de recompra o retroventa debería ser "racionada" a fin de evitar su perjudicial generalización.

(4) Crédito interno de corto plazo. Ya sea porque la negociación de empréstitos se prolongue demasiado o bien porque determinadas etapas del programa eléctrico así lo recomiendan, el organismo nacional de electrificación se verá frecuentemente precisado a acudir al mercado monetario en demanda de crédito de corto plazo. La administración financiera es sumamente delicada en este caso y se requiere una considerable habilidad para coordinar los presupuestos de caja con los programas de trabajo. El organismo electrificador debe cuidar principalmente su prestigio en la opinión pública y ello solamente puede lograrse mediante una administración financiera sana, eficiente y responsable.

El crédito de corto plazo para el desarrollo eléctrico puede obtenerse por una gran variedad de medios, principalmente cuando puede contarse con líneas directas de crédito en los bancos. Pero es probable que las posibilidades del crédito bancario sean limitadas en los países centroamericanos y bien vale la pena explorar otros métodos igualmente flexibles y económicos. Se nos ocurre insinuar la adopción de cualquiera de los siguientes procedimientos o bien la combinación de ambos: (a) negociación de letras de tesorería y otras obligaciones con el banco central, los bancos que operan con el público y otros fondos institucionales oficiales y privados; y (b) negociación de certificados de

participación sin plazo y con garantía de recompra o retroventa con los bancos privados, fondos institucionales de toda índole y el público en general.

Llamamos la atención hacia el hecho de que usualmente en los países centroamericanos, los bancos obligados a mantener encajes en el banco central exceden en la práctica los requerimientos legales; esa es una fuente potencial de gran importancia para negociar certificados de participación con garantía de recompra, aún cuando los excedentes de encajes solo fuesen de carácter transitorio o estacional. En igual forma, el banco central y otras instituciones oficiales experimentan cambios de alguna duración en su liquidez y podrían interesarse en emplear los excedentes en operaciones seguras y auto-liquidables. En realidad, las operaciones de corto plazo con valores de fácil realización no han sido exploradas sistemáticamente en los países centroamericanos y hay indicios de que ofrecen un campo propicio para la regulación financiera de los organismos nacionales de electrificación.

(5) Crédito externo. En materia de instalaciones de energía eléctrica los costos externos constituyen el problema financiero de mayor envergadura. Aun en el supuesto de que no se hiciese difícil obtener los cuantiosos fondos requeridos en el mercado monetario interno, no puede pasarse por alto el hecho de que la adquisición de equipos extranjeros comporta problemas de balanza de pagos. En determinadas circunstancias los países centroamericanos se ven precisados a racionar el uso de sus reservas monetarias internacionales, particularmente si esos recursos tienen que ser empleados en el financiamiento del desarrollo económico o si la precaria estructura de nuestro comercio exterior da muestras de un ulterior debilitamiento.

El crédito exterior para financiar la electrificación puede obtenerse a corto plazo de las propias casas proveedoras del extranjero, pero no siendo ello suficiente es preciso explorar la posibilidad de obtener créditos de plazo mayor amortizables conforme se

produzcan los rendimientos de las propias instalaciones. Existen evidencias de que las casas europeas están generalmente dispuestas a otorgar facilidades de crédito a largo plazo y parece recomendable aprovechar esa oportunidad, a menos que ello signifique conflicto con otros intereses relativos a la calidad de los materiales y el costo de las instalaciones. También existe la posibilidad de una extensión de los plazos por conducto del crédito extendido por el Export-Import Bank de Washington, aunque por diversas razones ese tipo de crédito es limitado y no siempre se acomoda a la conveniencia nacional de fijar bilateralmente las condiciones.

Finalmente, podría mencionarse el mecanismo ya conocido del crédito de largo plazo otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Algunos países centroamericanos han obtenido esa asistencia crediticia y otros esperan obtenerla pronto. Es posible, sin embargo, que las normas un tanto rígidas del Banco Mundial impidan el financiamiento de programas más generales de electrificación administrados por organismos de carácter estatal. Es por todos conocida la constante presión de los países latinoamericanos para que el BIRF liberalice sus normas de crédito y permita a los países miembros una mayor flexibilidad tanto en la selección de las prioridades de inversión como con la utilización de los créditos para financiar parte de los costos internos.

IV

CONCLUSIONES

Las reflexiones contenidas en las páginas anteriores hacen pensar en la necesidad de que la Reunión de Funcionarios Centroamericanos de Electrificación considere la conveniencia de recomendar al Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano la adopción de normas y principios generales en materia de política económica para hacer de la electrificación un factor dinámico en el desarrollo económico de los países centroamericanos.

/ En nuestra

En nuestra opinión, tales normas y principios podrían concretarse en la siguiente forma:

- (1) Se reconoce que el desarrollo de la energía eléctrica es un factor preponderante en la ampliación de la capacidad productiva de los países centroamericanos y en el incremento de los niveles de bienestar material de sus habitantes;
- (2) Se estima que la electrificación debe guardar estrecha relación con las proyecciones generales del desarrollo económico nacional y por ello es indispensable formular y ejecutar programas eléctricos de largo plazo en tal forma que pueda preservarse la continuidad y el equilibrio del proceso de desarrollo;
- (3) Los países centroamericanos deberían tomar medidas tendientes a la creación y el fortalecimiento de organismos estatales de electrificación, sin que ello implique un desplazamiento de los intereses privados que acepten entrar en el campo de la industria eléctrica en condiciones de una regulación estatal encaminada a defender los intereses sociales;
- (4) Los organismos estatales de electrificación existentes y los que fueren creados en el futuro en los países centroamericanos, deben ser establecidos sobre la base de la más amplia autonomía económica y administrativa y con el encargo de coordinar todas las actividades oficiales en materia de electrificación, desde la planeación hasta la explotación de las obras de generación y transmisión de energía eléctrica;
- (5) Los organismos estatales de electrificación deberían encargarse de: explorar los recursos potenciales para la generación de energía, preparar programas integrales de largo plazo, planear y ejecutar las obras proyectadas, coordinar los estudios técnicos de producción y suministro de energía eléctrica, organizar un sistema nacional para el suministro municipal de electricidad y realizar todas las operaciones financieras que se requieran para el mejor cumplimiento de sus fines;

- (6) Los organismos estatales de electrificación deberían llevar a cabo todas las investigaciones financieras que sea necesario para la formulación de programas de financiamiento consistentes, regulares y seguros, tanto en lo que respecta a su capitalización con fondos públicos como a la contratación de créditos de largo y corto plazo, según lo demande la ejecución de sus presupuestos;
- (7) Para la capitalización de los institutos nacionales de electrificación, el Estado debería considerar medidas que reduzcan al mínimo la influencia del presupuesto fiscal en las finanzas de tales institutos y en cambio aseguren la aportación regular de las asignaciones de capital y la total reinversión de las ganancias netas provenientes de la producción y venta de energía eléctrica; y
- (8) Los gobiernos centroamericanos deberían extremar sus esfuerzos tendientes a reexaminar las posibilidades de que la política monetaria y fiscal haga una contribución positiva al desarrollo económico nacional, particularmente en aquellos sectores que como la electrificación requieren una acción decidida para aprovechar los recursos financieros disponibles con toda intensidad.

1917
100

100

1. The first part of the report is devoted to a general introduction to the subject of the investigation.

The second part of the report is devoted to a description of the experimental apparatus and the method of observation.

The third part of the report is devoted to a description of the results of the observations and to a discussion of their significance.

The fourth part of the report is devoted to a summary of the results and to a few concluding remarks.

The fifth part of the report is devoted to a list of references.

The sixth part of the report is devoted to a list of the names of the persons who have assisted in the work.

The seventh part of the report is devoted to a list of the names of the persons who have read the report.

The eighth part of the report is devoted to a list of the names of the persons who have examined the report.

The ninth part of the report is devoted to a list of the names of the persons who have approved the report.

The tenth part of the report is devoted to a list of the names of the persons who have signed the report.

The eleventh part of the report is devoted to a list of the names of the persons who have printed the report.

The twelfth part of the report is devoted to a list of the names of the persons who have distributed the report.

The thirteenth part of the report is devoted to a list of the names of the persons who have sold the report.

The fourteenth part of the report is devoted to a list of the names of the persons who have bought the report.

The fifteenth part of the report is devoted to a list of the names of the persons who have used the report.