

EL GRAN RETO: RECUPERAR LA CONFIANZA DE LOS INVERSIONISTAS

Francisco Ochoa¹

Resumen

Según estudios del Banco Mundial, Colombia compite con Argentina por el deshonroso puesto de ser el lugar del mundo, donde existe la mayor insatisfacción de los inversionistas del sector eléctrico. La única explicación razonable sobre este hecho, en el caso colombiano, es la destrucción de la confianza que se ha vivido en los últimos años, por distintas causas que se analizan en el presente artículo. En estas condiciones, se torna incierta la atención de la demanda de energía más allá del año 2010. Aunque EPM es la única empresa que ha iniciado la construcción de un proyecto importante de generación (Porce III), no es dable esperar que toda la inversión futura recaiga en esta empresa, o en ISAGEN. A lo anterior habría que agregar la difícil situación fiscal del país. De ahí que la seguridad energética futura depende, en buena parte, de la inversión privada, pero ésta no se va dar sin un clima de confianza para la inversión en el sector eléctrico. Este es el gran reto del actual gobierno: tomar las medidas que sean necesarias para recuperar la confianza perdida, sin destruir el esquema de mercado. De fracasar en este objetivo, el país sufrirá sus consecuencias, bien con un déficit en el suministro de energía, o con un enorme sacrificio en la inversión social, como se hizo, en forma recurrente, en el pasado.

Palabras Claves: Sector eléctrico, Colombia, CREG, Regulación.

Abstract

Nowadays Colombia is one of the countries where major dissatisfaction exists in the investments of the energy sector; this is because confidence is getting lost for all the reasons set out in this paper. An uncertain future is seen with regard to the attention of the demand in some years, because only EPM goes ahead with a generation project as well as the hard fiscal situation of the country, leaving the future energy security into the private investment hands. Therefore, there is a big challenge for government to take necessary precautions for recovering the confidence of investors; otherwise the consequences would be a huge sacrifice in social investment or a deficit in the energy supply.

Key Words: Energy supply, Colombia, CREG, regulate.

¹Francisco Ochoa, Director Ejecutivo, ACOLGEN. fjochoa@cable.net.co

1. Introducción

Un estudio del Banco Mundial denominado: Private Power Investors in Developing Countries (autores: Ranjit Lamech & Kazim Saeed), divulgado en Junio de 2002, demuestra que Colombia le disputa a la Argentina el título del país con mayor nivel de insatisfacción de los inversionistas del sector eléctrico. El 83% de los inversionistas de Colombia se muestran muy insatisfechos, contra un 90% de los de Argentina.

Este resultado, en el caso de Colombia, no obedece a problemas de estabilidad política, ni de manejo macroeconómico. Mientras Colombia ha tenido una tradición democrática consolidada, Argentina ha vivido convulsiones políticas periódicas, que han desembocado en la salida abrupta de sus mandatarios. La crisis más reciente se vivió a finales del año 2001. La inconformidad social y las protestas masivas de la población, ocasionaron la renuncia del Presidente De la Rúa, el derrumbe de la paridad peso – dólar, el “corralito financiero”, la cesación de pagos de la deuda pública, la congelación de tarifas, y la quiebra de un gran número de empresas.

La única explicación razonable para que Colombia compita con Argentina por este deshonroso lugar, tiene que ver con la destrucción de la confianza de los inversionistas que se ha vivido en los últimos años, y cuya mayor expresión es la judicialización creciente de las decisiones tomadas por la entidad regulatoria. Según información tomada de la página web de la CREG (www.creg.gov.co), cursan ante los tribunales 211 demandas, interpuestas por 37 personas naturales y jurídicas (públicas y privadas), en contra de 42 resoluciones expedidas por esta entidad regulatoria, como se muestra en el siguiente cuadro.

El problema es que los eventuales perjuicios económicos se prolongan en el tiempo, debido a que el congestionado sistema judicial colombiano impide tener una respuesta oportuna a estas pretensiones, en un tiempo razonable. Hay demandas que fueron radicadas en el año 1995, y aún no se sabe con certeza cuando serán falladas.

Otros factores que han contribuido a la pérdida de confianza de los inversionistas, en particular en la actividad de generación eléctrica, son:

RESOLUCIONES DE LA CREG DEMANDADAS ANTE LOS TRIBUNALES

1995:	CREG	CREG		
	024/95	035/95		
1996:	CREG	CREG	CREG	
	020/96	074/96	116/96	
1997:	CREG			
	100/97			
1998:	CREG	CREG		
	051/98	131/98		
1999:	CREG	CREG	CREG	
	030/99	031/99	042/99	
2000:	CREG	CREG	CREG	CREG
	024/00	047/00	048/00	075/00
	CREG	CREG		
	077/00	111/00		
2001:	CREG	CREG	CREG	CREG
	010/01	029/01	034/01	038/01
	CREG	CREG	CREG	CREG
	039/01	044/01	094/01	099/01
	CREG	CREG	CREG	CREG
	114/01	120/01	125/01	133/01
	CREG	CREG	CREG	CREG
	134/01	135/01	136/01	137/01
	CREG	CREG		
	138/01	142/01		
2002:	CREG	CREG	CREG	CREG
	009/02	046/02	082/02	083/02
2003:	CREG	CREG	CREG	
	005/03	006/03	024/03	

- La amenaza permanente de modificación de las reglas de juego establecidas. Desde que se expidieron las leyes básicas que rigen la actividad sectorial (leyes 142 y 143 de 1994), todos los años se radican en el Congreso de la República un número considerable de proyectos legislativos que buscan modificar las leyes mencionadas, en asuntos tan sensibles para la inversión privada, como el control a las tarifas. Esta situación crea incertidumbre sobre la estabilidad de las reglas de juego que fueron adoptadas para el desarrollo de las actividades en el sector eléctrico y de servicios públicos.
- Algunas decisiones de la autoridad regulatoria. La CREG ha tomado decisiones que han ocasionado pérdidas a las empresas generadoras. Es el caso de la Resolución 034 de 2001, que no reconoce la totalidad de los

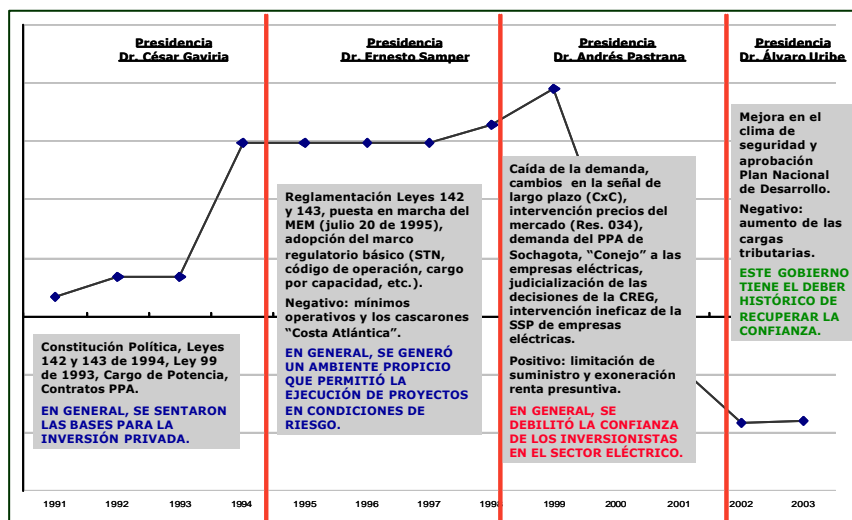
costos reales de las plantas que son llamadas a generar por fuera de mérito. El gobierno, cuando tomó esta decisión, se comprometió a contratar una auditoría internacional para determinar los costos reales de la generación fuera de mérito. Sin embargo, han pasado más de dos años y este compromiso no ha sido aún honrado.

- La debilidad del control ejercido por la Superintendencia de Servicios Públicos. Esta entidad se dedicó a desarrollar actividades que desbordaron su capacidad técnica y financiera, como la administración directa de las empresas intervenidas y la atención de reclamaciones de los usuarios. Lo grave de la situación es que la Superintendencia se ha convertido en un agente más del mercado mayorista de energía y en juez y parte. En varias ocasiones ha expedido actos para que no se apliquen a las empresas intervenidas las disposiciones de carácter general emanadas de la CREG.
- El “conejo” del Gobierno a las empresas del sector eléctrico. En varias ocasiones, el gobierno ha ordenado la liquidación de electrificadoras sin haber tomado, primero, las previsiones del caso para proteger a los acreedores. El caso más reciente fue la liquidación de la Electrificadora del Chocó, cuyos activos se trasladaron a DISPAC, empresa creada para atender a los usuarios de esta región del país. Con esta decisión, las

acreencias de los agentes quedaron en cabeza del “cascarón” de la Electrificadora en liquidación, que se quedó sin recursos suficientes para honrar las mismas. Lo irónico de esta situación, es que los generadores fueron forzados por la regulación a entregar a esta empresa la energía requerida para atender su demanda.

- La demora en la definición de señales de largo plazo. El cargo por capacidad, que remunera a las plantas de generación que brindan confiabilidad al sistema para atender la demanda de energía eléctrica, sólo está vigente hasta finales del año 2006. Sin una señal de esta naturaleza, difícilmente habrá inversionistas privados interesados en construir nuevos proyectos de generación.
- El conflicto interno. Aunque muchos inversionistas eran conscientes del conflicto interno de Colombia, probablemente no dimensionaron la magnitud de los atentados a la red eléctrica que se desató desde el año 1998, ni previeron los perjuicios económicos que iban a ocasionar las medidas de intervención del mercado adoptadas por la CREG, como consecuencia del fraccionamiento de la red.

Evolución de la confianza de los Inversionistas del sector eléctrico



Fuente: ACOGEN

- En la figura siguiente se muestra la evolución de la confianza de los inversionistas del sector eléctrico en los últimos 10 años.
- La demanda de energía ha venido creciendo en forma sostenida, en los últimos años, con tasas superiores al 3.0% anual. Para atender este crecimiento, hasta el año 2010, el gobierno diseñó el siguiente programa de inversiones:
- Herradura y Vuelta: 31 MW a cargo de EPM.
- Jepirachi: 19 MW a cargo de EPM.
- Porce III: 660 MW a cargo de EPM.
- Desviaciones de los ríos Guarinó y Manzo a la Miel: 60 MW a cargo de ISAGEN.
- Amoyá: 78 MW a cargo de ISAGEN y otros.
- Calderas: 26 MW (recuperación de la central) a cargo de ISAGEN.
- Termoyopal: 50 MW iniciales del traslado de la planta de Barranca y 40 MW nuevos en un futuro.
- Recuperación de pérdidas: Entre 200 y 500 MW.

Hay varios puntos de preocupación sobre este programa de inversiones:

1. No hay certeza en la ejecución de proyectos más allá del año 2010. Esto es grave, puesto que en el sector energético las decisiones hay que tomarlas con muchos años de anticipación, para evitar crisis de suministro 10 o 15 años después.
2. El sector privado prácticamente está ausente de la expansión. Los inversionistas privados, como consecuencia del deterioro de las condiciones de inversión, no tienen entre sus planes hacer nuevas inversiones en Colombia. Por otra parte, el espacio fiscal de la Nación para financiar proyectos del sector eléctrico es prácticamente nulo, máxime cuando estamos ad portas de una segunda reforma tributaria en lo que va corrido del gobierno del Presidente Uribe (ya se han

realizado 8 reformas en menos de 10 años), y con la bomba de tiempo de la deuda externa encendida.

3. La nueva expansión recae prácticamente en cabeza de las EPM. No es confiable para el país que la mayor parte de la demanda futura dependa de una sola empresa, sobretodo, una que tiene múltiples compromisos de inversión. Nadie duda de que EPM desarrollará los proyectos mencionados. Pero, ¿Está en capacidad de construir los proyectos que se requieren después del año 2010?
4. Otra parte de la expansión recae en ISAGEN. Aunque esta empresa goza de una gran capacidad técnica, en este momento tiene dificultades financieras para acometer la ejecución de nuevos proyectos de expansión, por las enormes contingencias que pesan sobre ella derivadas de demandas multimillonarias por parte de EPM, la DIAN (renta presuntiva), y los constructores de la Miel, que limitan su acceso al crédito. Con gran esfuerzo, podrá reconstruir la central de Calderas y la desviación de los ríos Guarinó y Manzo al embalse de la Miel, pero mientras no se aclaren del todo estas contingencias, carecerá del músculo financiero para adelantar los proyectos requeridos después del año 2010. Es de anotar que el litigio con la DIAN fue resuelto a favor de ISAGEN a raíz del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia; la contingencia con EPM depende del arreglo definitivo de la deuda del Metro de Medellín con la Nación.
5. Aunque es un propósito válido trabajar en la disminución de las pérdidas de energía, hay que ser realistas sobre sus resultados. Según cálculos del gobierno, el ahorro por la recuperación de pérdidas sería equivalente a instalar entre 200 y 500 MW. Con este fin las electrificadoras tendrán que invertir unos 200 millones de dólares. El problema es de dónde van a sacar estas empresas, casi todas ellas al borde de la quiebra, tan cuantiosos recursos. Además, no se conocen los programas diseñados para bajar las pérdidas del 28% al 14%. Vale la pena recordar que en el pasado se diseñaron planes detallados de reducción de pérdidas, se conformó un equipo intersectorial liderado por la FEN, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Y aún así, sus resultados fueron bastante magros. Mientras

no se cuente con programas detallados de recuperación de pérdidas y fuentes de financiación creíbles, existirá la duda de si se trata, como en el pasado, de un buen propósito, pero sin un adecuado sustento. Confiar en que entre un 20% y un 40% de la demanda futura de energía se va a cubrir con reducción de las pérdidas, es un juego bastante arriesgado para la seguridad energética futura del país.

Aunque el actual gobierno heredó la crisis de confianza anotada, tiene la responsabilidad histórica de revertir esta situación, sin destruir el esquema de mercado. De fracasar en este objetivo, el país sufrirá

sus consecuencias, bien con un déficit en el suministro de energía, o con un enorme sacrificio en la inversión social, como se hizo en forma recurrente en el pasado.

REFERENCIAS

1. Banco Mundial, Ranjit Lamech & Kazim Saeed Private Power Investors in Developing Countries, 2003.
2. CREG, página web (www.creg.gov.co): Informe Procesos Judiciales, 2004.
3. MME, Informe presentado al Congreso de la República sobre la expansión eléctrica, 2003.