

# POLÍTICA PETROLERA Y ENERGÉTICA: una síntesis

Carlos Guillermo Alvarez

Profesor Titular - Facultad de Ciencias Humanas y Económicas  
Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín

## 1. Pertinencia del Problema

La discusión sobre la política petrolera en Colombia tiene muchas aristas. Antes de discutirla, vale recordar en primer lugar que ciertamente el petróleo es "una mercancía más" como lo señala Yegrin en "LA HISTORIA DEL PETRÓLEO", pero tiene varias peculiaridades muy notables; de un lado su extracción implica su destrucción irrevocable y es un recurso particularmente escaso; de otro, para Colombia, las reservas son de propiedad nacional, social; ahora, en contraste con su carácter de propiedad social, la toma de decisiones sobre ella la efectúa el Príncipe de manera solitaria; pocos en la Nación se enteran de sus criterios; este estilo ha generado desde siempre grandes inquietudes y hasta sobresaltos. En fin, su extracción e industrialización puede ser una fuente de un bienestar como lo ha sido en Texas, en Alaska, en Noruega, en Escocia.

Otra peculiaridad del petróleo es que es *energía*, materia, que tiene otros equivalentes físicos en otras formas de energía y de materia. Existe pues la posibilidad de coordinar su extracción y empleo del inventario existente en un país, para optimizar su gasto del limitado inventario, de acuerdo a ciertos planes racionales y a ciertos acuerdos sociales. Incluso podría reemplazarse lo gastado por energías renovables para estar en consonancia con el artículo 80 de la C.P.N.

Finalmente, el petróleo es una mercancía indispensable para el funcionamiento de la economía mundial. *Una política energética es hoy, más que nunca, absolutamente estratégica. Su implementación es, sin duda, un asunto de interés nacional.*

## 2. El Diagnóstico: Tesis sobre la política petrolera en Colombia

La política petrolera y energética colombiana tiene varias características.<sup>\*</sup>

- A partir del Consenso de Washington y del derrumbe del Muro de Berlín en 1989, el gobierno colombiano ha procurando, con éxito indiscutible, *aumentar la privatización de las rentas energéticas* (especialmente en petróleo, gas natural y electricidad).
- En particular la política petrolera *la toma exclusivamente el Presidente de la República* sin ningún tipo de consulta ó acuerdo ó control político.
- La mencionada política *busca también, contradictoriamente, la máxima transferencia de la renta al gobierno central.*
- Desde la administración Gaviria, al menos, *se descarta la industrialización del crudo*: se abandona la *petroquímica*, se abandona la *refinación* incluso cuando el país es un gran importador de gasolina. El único elemento aceptable es el incremento de la producción, aparentemente por razones fiscales.
- Se ha ido tejiendo *una red de asfixia financiera a Ecopetrol* como empresa industrial del Estado (privatización del transporte del gas a costa de ECP, privatización del transporte de Cusiana con pérdidas superiores a los us 1400 mns en ése contrato, ley de manejo por fuera de Ecopetrol de su excedente-ley 209/95-); *el propósito de Valenzuela era convertir a ECP en un ente administradora de contratos.*

\* ver una sustentación en el artículo "Políticas petroleras" en la pagina web [www.unalm.edu.co/~cgalvare](http://www.unalm.edu.co/~cgalvare) "Evaluación Reformas Petroleras", también "Paz y desarrollo sostenible"

- La política petrolera (e incluso de electricidad y de servicios públicos) *abandona el cumplimiento del artículo 80 de la CPN* "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución". En fin, se puede afirmar que ésta es *descoordinada de otras políticas en la gestión del inventario de materiales y recursos energéticos*.
- *Lo fundamental de la política de la extracción del recurso, está en manos de los socios multinacionales principalmente*, pues la mayoría de las reservas nacionales se encuentran en contratos de asociación; el interés que prima en este caso es el beneficio microeconómico del socio y no, paradójicamente también, el cumplimiento del artículo 80 de la C.P.N.
- *La competitividad del contrato colombiano es indiscutible, incluso antes de las reformas de Pastrana*; tales reformas se explican a la luz de la característica 1 en este apartado. El costo de oportunidad para el país (de pasar de una rentabilidad del socio del 34% al 41% con las reformas recientes) supera los US\$ 1.400 millones en la simulación de un contrato gigante tipo Cusiana.
- *El propósito fundamental*, en el terreno de la producción física, parece ser buscar *la extracción máxima en el mínimo tiempo*, para garantizar la rentabilidad de los socios multinacionales y paradójicamente lograr la máxima captura de transferencias también para el gobierno.

### 3. Los Condicionantes Internos y Externos

El punto culminante para el fortalecimiento de la política mencionada en la década pasada es Foro organizado en 1993 por el DNP y el BM; se publicó un volumen del mismo con el título "Cusiana un reto de política económica" en 1994. Los participantes en el evento, economistas de fuerte inspiración neoclásica, recomiendan medias ante el peligro de una "bonanza" petrolera; el mismo director del DNP en la época el Dr. Monetegro, dio por sentado -sin pruebas empíricas a decir verdad- que era "peligroso" el manejo de los fondos de la "bonanza" por ECOPETRO; de manera general *las sociedades no pueden*, según los economistas ultra-liberales, *manejar sus rentas* (energéticas principalmente, pero

también las otras derivadas de monopolios naturales); al contrario, el capital privado sería la encarnación de la eficiencia y pulcritud. Con esta extraña teoría se justificó la privatización de la renta petrolera, de la renta eléctrica, de las rentas en las telecomunicaciones. Los economistas neoliberales agregan otros elementos teóricos, como la "regulación" para acabar de justificar sus proposiciones.

Colombia tiene un potencial mediano de reservas y es una zona muy interesante en el entorno internacional, pues es una de las pocas zonas de cierto potencial por fuera de la OPEP. Las otras zonas pueden principalmente ser la región del Caspio, Siberia Oriental, zonas polares y mar profundo. Evidentemente zonas de alto costo.

La situación de la inversión en la industria petrolera internacional en las pasadas décadas fue crítica gracias a los bajos precios; así por ejemplo la industria petrolera norteamericana pasa de perforar 3500 pozos exploratorios en 1980 a menos de 1.000 en 1997 de la mano de la caída del precio de US\$32/b a unos US\$20 en aquel año. Países altamente competitivos en la clasificación de Petroconsultants del primer trimestre de 1999 como China, que está en el tercer lugar tras el Reino Unido y Estados Unidos, apenas firma 8 contratos de exploración bajo el régimen de producción compartida para 1997 y 3 apenas en 1998 anuncia Oil and Gas Journal de enero 10 de 2000. No parece lógico culpar a los términos contractuales colombianos de la restringida firma de contratos de asociación. Tampoco parece razonable esperar los resultados de la contratación para aceptar la competitividad de la contratación colombiana como ahora se sugiere en los medios próximos a las multinacionales petroleras. La relación causa efecto fundamental (incluso econométricamente) es tendencia de precios a la baja y tendencia a la baja exploración. Colombia no escapa de esa lógica. El factor geológico (exploración y producción en el indicador de Petroconsultants) es fundamental en la toma de decisiones de inversión y efectivamente esa empresa consultora lo pondera en un 50%.

El elemento más notable de la situación petrolera internacional es el rápido aumento de precios que parece indicar el ascenso de problemas estructurales latentes apenas hasta el tercer trimestre de 1999 cuando el precio era aún muy bajo; *el elemento estructural* de más peso parece ser la concentración

de las reservas que *renueva el poder de la propiedad territorial*; un grupo reducido de propietarios concentra el control sobre más del 75% de las reservas conocidas de petróleo y es casi la misma situación para el gas natural. Las reservas internacionales por fuera del área de la OPEP tienen indicios de agotamiento; de hecho no hay zonas nuevas que reemplacen el gasto desaforado de energía en el planeta; el recurso a los crudos OPEP y a su gas natural podría dar en la década en curso un renovado poder a esta organización. Simultáneamente, los consumos internacionales de energía aumentan notablemente; la mayoría de las estimaciones sugieren un aumento para el 2.020 de un 65% en el total; en tal magnitud, las energías fósiles ocupan más de un 65% del total de energía consumida posiblemente en el planeta (unas 16.927 mtep) en tal año, 2020.

La economía petrolera en una situación de déficit fiscal crónico y estructural como la colombiana, parece ser el salvavidas de las finanzas gubernamentales; en efecto, el plan de desarrollo vigente coloca cifras astronómicas como metas de extracción diaria (superior al millón y medio de barriles).

En medio de una caída estructural de la producción industrial desde mediados de la pasada década, la misma política gubernamental ha descartado sorprendentemente, ya se dijo, la alternativa de transformar la producción nacional en derivados.

Hay fuerzas nacionalistas, encabezadas por el sindicato de la petrolera estatal, pero también con opiniones parecidas entre intelectuales y la misma insurgencia, que cuestionan de diversas formas la política petrolera -y de recursos naturales- en su conjunto; la alternativa de la presentación de una ley de origen popular al Parlamento, con recolección de firmas por la USO fue frustrada por la reglamentación y la burocracia parlamentaria. Es decir, el régimen político, no acepta hasta ahora, la participación popular en este terreno.

La lógica de la formación del precio en los hidrocarburos está explicada por la existencia de rentas diferenciales a causa de la condiciones diferenciales de productividad; de otro lado en el precio se manifiesta también, como en la situación actual, la presencia de la renta absoluta ante el poder de la propiedad territorial.

Finalmente, todavía pensando en el examen del frente interno, ha avanzado el proceso de privatización y liberalización en el sector eléctrico y servicios; hoy se tiene la duda razonable sobre lo limpio del proceso privatizador en el sector eléctrico; la confusa relación con los intereses de los negocios privados en el Ministerio de Minas, tiende un manto de duda sobre los reales intereses al mando y lo benéfico para el país de las reformas de la década del noventa en todo el sector de recursos naturales.

Se puede ilustrar el tamaño de la duda con las valoraciones conocidas hoy para activos del sector energético nacional; por información de prensa se indica que ISAGEN está en venta por menos de us 600 millones, lo mismo que ISA. Sobre Carbocol el asunto es todavía más extraño pues se le valora por menos de US\$ 500 millones.

De un ejercicio de estimación del valor comercial de estos activos con las herramientas de las finanzas privadas a un plazo de 25 años y asumiendo -lo que es bastante dudoso, pues se deben aceptar otros criterios no monetizables como la sostenibilidad biofísica de sistemas complejos-, asumiendo decíamos, que el mismo criterio del descuento de las utilidades futuras es aceptable en una filosofía de finanzas públicas pero ya a 50 años de duración, y asumiendo varios escenarios (pesimista sin crecimiento de las utilidades, con crecimiento de las mismas bajo (al 1.5%) por diez años y después constante y uno optimista de "paz" con un 3% de crecimiento, logramos este resumen en el descuento de las utilidades potenciales de ISA (cifras un poco menores se logran para ISAGEN.

**ISA Descuento Flujo de Utilidades**

(utilidad en 1998 col 184.000 mns, tasa cambio 2.000/US\$, propiedad central el 76%)

<b>CRITERIO FINANZAS PRIVADAS 25 años</b>	
<b>Escenario de Referencia 1,5% de crecimiento 10 años. Constante en adelante</b>	
DESCUENTO 3%	\$ 1.404,95
DESCUENTO AL 6%	\$ 1.010,99
DESCUENTO AL 9%	\$ 763,97
<b>CRITERIO FINANZAS PÚBLICAS 50 años</b>	
<b>Escenario pesimista 0 crecimiento</b>	
DESCUENTO AL 0%	\$ 3.565,92
DESCUENTO AL 3%	\$ 1.814,51
DESCUENTO AL 6%	\$ 1.105,65
<b>Escenario PAZ 3% crecimiento en 10 años, constante en adelante</b>	
DESCUENTO AL 0%	\$ 3.719
DESCUENTO AL 3%	\$ 1.933
DESCUENTO AL 6%	\$ 1.199

Se puede notar al menos un hecho; en ningún caso se puede aceptar que ISA valga comercialmente menos de US\$ 1.000; un valor comercial con criterios de finanzas públicas debe ser al menos US\$ 3.000.

Para CARBOCOL, el asunto de la valoración de sus utilidades por parte del Ministerio de Minas es más extraño; se anuncia un precio de venta inferior a los US 400 mns..

Si se acepta un precio de venta neta de largo plazo de US\$ 35/t (el precio de compra medio de carbón en la Unión Europea en la década pasada superó los US\$ 42/t en puerto europeo) y un costo de producción de US\$ .20/t (en La Loma Drumond le paga a su contratista unos US\$12/t, el 60% del costo asignado al Cerrejón en la simulación que se efectúa para este trabajo), el valor con los criterios privados de "corto plazo" es al menos US\$ 1.681 mns descontado el flujo de utilidades al 6%. Para que ese flujo se valore en los US 385 mns, se debe adoptar una tasa de descuento del 29%!

En fin, con criterios de finanzas públicas el valor de esos ingresos supera los US 3.000 millones. En conclusión, con estas simulaciones es incomprendible el precio asignado por el Ministerio de Minas a los activos públicos desde el estrecho margen de las finanzas privadas. En los foros académicos a los cuales concurre el Ministerio tampoco parece interesarse por su explicación.

La salida del Sr. Valenzuela del Ministerio, ante las acusaciones aceptadas por él mismo de ser socio de una firma beneficiada con las decisiones tomadas en la presidencia de la Junta Directiva de Ecopetrol del Sr. Valenzuela, confirma la sospecha de relaciones al menos confusas entre el ejecutivo y el sector privado, beneficiario de las medidas de liberalización. Hay denuncias de subvaloración activos eléctricos vendidos en otras administraciones. En otras palabras, no parece existir una postura siquiera de defensa del patrimonio público por los altos gestores del Estado. Nada se dice todavía sobre el notorio incumplimiento del artículo 80 de la C.P.N. que ordena la gestión sostenible de los recursos naturales del país.

#### **4. Propuestas de Solución General: en materia de Política de Recursos**

Una política de recursos naturales ha de tener varios aspectos fundamentales.

*En primer lugar un elemento ecológico y de sostenibilidad de recursos naturales*

Se habla de sostenibilidad de un sistema físico de recursos naturales. Desde el punto de vista científico el conocimiento derivado de las ciencias naturales es el elemento central de una política de sostenibilidad.

Una política derivada de tal condición es el conocimiento del sistema general de recursos naturales. En materia petrolera es claro que Ecopetrol debe ser fortalecida para la evaluación de los recursos hidrocarburíferos de la Nación, para que la sociedad pueda tomar decisiones diferentes a la mera extracción del recurso que garantice al socio privado su rentabilidad microeconómica. Un mejor conocimiento geológico permitiría incluso la acción simultánea de políticas conservacionistas y de asociación para la extracción e industrialización.

#### *En segundo lugar debe comportar un elemento económico*

Se derivan varias políticas desde esta perspectiva; en primer lugar la distribución del excedente con eventuales socios privados debe partir de otorgar al socio privado la ganancia normal de los negocios y la captura de las ganancias extraordinarias, originadas en las rentas diferenciales y absolutas, por la sociedad colombiana.

Otro elemento de política económica propuesta es darle un énfasis importante a la creación o fortalecimiento del mercado interior por parte de la industria de hidrocarburos. La captura de las ganancias extraordinarias debe servir para fomentar desde la empresa estatal, el desarrollo de la industria nacional o el establecimiento de actividades industriales de socios multinacionales de Ecopetrol que promuevan el empleo y la generación de valor agregado nacional partiendo de los hidrocarburos. En esta óptica es claro que se impone el fortalecimiento de ECP en las áreas del negocio de hidrocarburos: exploración, extracción, transporte y comercialización. La adjudicación de contratos debería colocar puntajes especiales a los socios que se comprometan a invertir en las actividades de industrialización de los hidrocarburos (petroquímica, refinación etc.). Sin duda, hay que dotar a Ecopetrol de unas reglas más claras en el uso de la renta petrolera; debe participar en un proceso de distribución social de la renta pero debe ser también fortalecida como agencia autónoma industrial y comercial del Estado en un sector completamente estratégico de la economía mundial.

Se podría propugnar por trasformar la FEN y el Fondo de Estabilización Petrolero en una entidad financiera para inversiones en sostenibilidad

ambiental y en un gran "Fondo para las Generaciones Futuras" cuando los combustibles fósiles toquen a su fin.

En fin, dado el carácter público de la propiedad, la política de recursos (hidrocarburos y energía en general) ha de comportar un elemento político.

Se trata de garantizar la información y una toma de decisiones por fuera de los recintos del Príncipe. Se trata también del establecimiento de controles políticos y sociales a las decisiones tomadas. La Fiscalía Petrolera Noruega (Petroleum Directorate) es una institución a examinar para el diseño de la política petrolera. Las veedurías cívicas pueden ser una institución para el verificar el empleo de ciertos fondos, por ejemplo las regalías, pues la malversación de éstas es un hecho conocido; el uso de éstos recursos por parte del Ejecutivo, ha sido otro elementos mencionados en la crisis de corrupción que sacude al país, para el "cuadre" del Congreso en la expedición de leyes.

La creación de instituciones como un Consejo Ambiental y de Gestión de Recursos, Fiscalía Petrolera, Consejos Científicos por fuera de la esfera del ejecutivo, podrían ser salidas políticas para integrar a toda la sociedad en la toma de decisiones en materia de hidrocarburos y de recursos naturales (bosques, aguas, cuencas, reservas minerales).

En resumen se trata de generar políticas nacionales de recursos y no de un gobierno.

Dado que existen elementos importantes en la coyuntura política actual hablemos brevemente del asunto.

#### 5. Propuestas ante la Coyuntura Actual

- Dada la pérdida de capacidad de planeación estratégica para la gestión de agua, las coberturas vegetales y en general el potencial de producción de energías renovables, abandonar inmediatamente las privatizaciones de activos de generación eléctrica y de transporte de electricidad; se puede demostrar que los US\$ 900 millones que se pretende obtener por la venta de ISA e ISAGEN se pueden reemplazar por préstamos comerciales pagaderos a 15 años por ejemplo, y redimirlos con los ingresos de esos negocios si el único problema fuera el financiero. Es claro que se mantiene además la propiedad del

activo estratégico. A manera de ilustración un préstamo de US\$ 1.800 millones (un 100% más del precio demandado por estos activos) por ejemplo a 15 años al 8.5%, pagaría anualidades de US\$ 210.3 mns, suma inferior a las utilidades potenciales de operación de las dos empresas que se pretende privatizar por la mínima cifra mencionada. En un préstamo por la mitad, es claro que con algo más de US\$ 100 millones se podría redimir. En la práctica el valor actualizado de los flujos de utilidades potenciales de esos dos grandes activos (ISA E ISAGEN) supera los US\$ 3.500 millones; es por lo menos absurdo vender activos por menos de la tercera parte del valor de sus flujos de utilidades traídos a valor presente.

- Incluso la venta de los 2.500 millones de toneladas de Carbón remanente en el yacimiento de la mina Cerrjón Norte por unos US\$ 450 mns, se hace por una parte ínfima del valor actualizado de sus ventas de la parte nacional de la mina a los precios de hoy. Este precio es incluso inferior a las ventas de la parte colombiana en *dos años*. (16 millones de toneladas apenas vendidos apenas a us 30/ton suman US\$ 480 millones). Es, comercialmente una solución muy extraña a la eficiencia económica que tanto se reclama por los economistas neoliberales que proponen semejantes negocios. No se olvide que la reversión de la parte del socio multinacional es parte del atractivo inicial del negocio con Exxon. Esta reversión se debería llevar a cabo en pocos años (2008) y le daría un potencial importante a una política de gestión integrada de los recursos energéticos fósiles. A pesar de haber prolongado el negocio con Exxon hasta el 2035, todavía peor el mismo negocio, pues se vende un activo con un potencial de ventas (sólo la parte colombiana) de 280 toneladas con un valor corriente de US\$ 9800 millones y con un costo de producción de unos 5.600 millones, lo que da una utilidad potencial de US\$ 4.200 mns corrientes (si estimamos un generoso costo de producción de US\$ 20/t). El negocio es absurdo comercialmente.
- *En materia petrolera*, dada la clara competitividad de la contratación petrolera colombiana antes de las reformas de la administración Pastrana se debería : 1) volver a la legislación anterior para revisarla sólo en relación a la rentabilidad de los campos pequeños e introducirle elementos de flexibilidad anclados en

la rentabilidad variable del negocio de exploración, 2) En materia de cuasi-sostenibilidad petrolera fortalecer, como ya se dijo a ECP, para volverla la operadora y administradora de reservas de acuerdo a un plan global de gestión de los recursos energéticos no renovables, 3) Empezar a diseñar ya un Plan de investigación desarrollo científico para la gestión optima de los recursos naturales con información y participación científica y ciudadana. 4) Dotar a ECP de un programa de autonomía financiera con responsabilidades limitadas y claras sobre la transferencia de excedentes a la sociedad. En muy corto plazo ECP debe presentar un plan de desarrollo a mediano plazo en el cual los criterios de sostenibilidad energética mencionados atrás sean claros. La única alternativa de cuasi sostenibilidad en hidrocarburos es una empresa estatal fuerte, no una agencia de administración de contratos como se pretende hoy.