

**A LA MEMORIA DE JAVIER FERNÁNDEZ RIVA:
PRESIDENTE DE ANIF (1990-1996)**

financiera carta

ABR/JUN 2009

146

ANIF

EDICIÓN ESPECIAL: ENERGÍA

- **CRISIS FINANCIERA Y ACTIVOS DE REFUGIO: EL CASO DEL PETRÓLEO**
S. CLAVIJO, R. ÁVILA y A. GONZÁLEZ
- **MERCADO DE ELECTRICIDAD EN COLOMBIA**
P. CORREDOR
- **CARGO POR CONFIABILIDAD EN EL SECTOR ELÉCTRICO**
C. QUINTERO
- **EL FUTURO DEL GAS NATURAL EN COLOMBIA**
C. M. VACA
- **SUBSIDIO A LOS COMBUSTIBLES EN COLOMBIA**
R. ÁVILA
- **ENTREVISTA AL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA**
HERNÁN MARTÍNEZ TORRES

35
años

ANIF
Asociación Nacional de Instituciones Financieras

Centro de
Estudios
Económicos

ANIF

CENTRO DE
INFORMACIÓN
ANIF

ANIF

1970 1980 1990 2000 2010

COL \$12.000

ISSN 0120-3436



7 709998 002494

PALABRAS DEL DOCTOR LUIS CARLOS SARMIENTO ANGULO
"LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ Y EL FUTURO DE LA FUERZA PÚBLICA EN COLOMBIA"
FORO ANIF - MINISTERIO DE DEFENSA - IDEAS PARA LA PAZ

No.146 Abril-Junio de 2009

Carta Financiera es una publicación
de la Asociación Nacional de
Instituciones Financieras - ANIF

Resolución No.002012 de 1975
Tarifa postal reducida 2008-256 de Adpostal
ISSN No.0120-3436

DIRECTOR
Sergio Clavijo

SUBDIRECTOR
Carlos Ignacio Rojas

SECRETARIA GENERAL
Helena Hidalgo

INVESTIGADORES ANIF
Raúl Ávila
Mario Castro
Carolina Gil
Mario A. González
Germán Montoya
María A. Lozano
María O. Peña
Camila Torrente

PRODUCCIÓN ELECTRÓNICA
Luz Stella Sánchez

DISEÑO CARÁTULA
Gustavo Bernal
gbernalsaldana@gmail.com

IMPRESIÓN
Punto & Línea Impresores

DIRECTORA DE PUBLICIDAD Y MERCADEO
María Inés Vanegas
Publimarch Ltda. Tel 312 45 03



SUSCRIPCIONES
Amanda González
Calle 70 A No.7-86
Tels 543 30 55 / 310 15 00 / 312 44 70
Desde cualquier parte del país sin costo
01 800 011 99 07
Fax 235 59 47 / 312 45 50 Bogotá

CORREO ELECTRÓNICO anif@anif.com.co
INTERNET <http://www.anif.org>

Se prohíbe la publicación
parcial o total de los artículos
de Carta Financiera
sin previa autorización.

a la memoria

- 2 | De Javier Fernández Riva:
economista trabajador, práctico y crítico

editorial

- 7 | Reflexiones sobre Defensa-Seguridad
y su financiamiento

actualidad económica: especial energía

- 10 | Crisis financiera y activos de refugio: el caso del petróleo
Sergio Clavijo, Raúl Ávila y Alejandro González
- 16 | Perspectivas del mercado de electricidad en Colombia
Pablo H. Corredor
- 22 | El Cargo por Confiabilidad y estabilidad en el mercado
Camilo Quintero
- 29 | El futuro del gas natural en Colombia
Claudia Milena Vaca
- 34 | Subsidio a los combustibles en Colombia,
¿qué va a pasar?
Raúl A. Ávila

notas destacadas de Anif

- 40 | Institucionalidad del Banco de la República
y reelección del Ejecutivo
- 43 | Un balance de la gestión del BID: 2005-2009
- 46 | El Departamento Nacional de Planeación:
¿Son cincuenta años suficientes?

entrevista

- 51 | Entrevista al ministro de Minas y Energía
Hernán Martínez Torres

foro Anif - Ministerio de Defensa - Ideas para la Paz

- 51 | Palabras del doctor Luis Carlos Sarmiento Angulo
La consolidación de la paz y el futuro de la
Fuerza Pública en Colombia

torre de marfil

- 56 | *El banquero de los pobres*
Libro escrito por Muhammad Yunus
Comentado por Sergio Clavijo

JAVIER FERNÁNDEZ RIVA



Javier Fernández Riva y Luis Carlos Sarmiento Angulo. En Bogotá, septiembre de 1994.



Luis Carlos Sarmiento Angulo, Ernesto Samper, Javier Fernández Riva y Jorge Castellanos. En Bogotá, septiembre de 1994.



Eduardo Lora, Javier Fernández Riva y Nohora Isabel Vargas. En Cali, marzo de 1995.



José A. Ocampo, Javier Fernández Riva y Mauricio Cárdenas Santa María. En Bogotá, septiembre de 1996.



Cortesía: Semana



Mauricio Cabrera, Martha Lucía Ramírez, José A. Ocampo, Javier Fernández Riva. En Bogotá, septiembre de 1996.



Abdón Espinosa, Javier Fernández Riva, Jorge Ramírez Ocampo y Luis Eduardo Rosas. En Bogotá, septiembre de 1992.



Silverio Gómez, Antonio Urdinola y Javier Fernández Riva. En Bogotá, septiembre de 1996.

A la memoria de Javier Fernández Riva: economista trabajador, práctico y crítico

(Por: Sergio Clavijo)

El pasado 24 de marzo falleció a la edad de 65 años nuestro querido amigo, trabajador incansable y agudo analista económico Javier Fernández Riva (1943-2009). Sea ésta la ocasión para hacer una remembranza de su brillante carrera profesional y resaltar el importante legado que Javier le ha dejado al país, en general, y a los centros de pensamiento-gestión (*think-tanks*), en particular, tras haber ejercido por cerca de seis años la Presidencia de Anif (1990-1996).

Javier se había graduado de economista de la Universidad del Valle, de lo cual se sentía muy orgulloso, pues ello le permitía resaltar sus valores regionales y colombianos, tras lo cual se fue a estudiar a la Universidad Católica de Chile (1966-1968), donde obtendría su título de ingeniero comercial. Posteriormente llegaría a ser candidato a doctor en economía de la Universidad de Minnesota (1971-1974). Cerca de allí surgía entonces la llamada escuela de los Chicago-Boys. Su admiración por dicha escuela de pensamiento era clara, pero nunca cayó en el dogmatismo y, por el contrario, ello le

permitió afinar su capacidad crítica y su agudeza analítica.

Tuve la fortuna de ser uno de los alumnos de Javier hacia finales de los años ochenta, cuando él combinaba la docencia en la Universidad de los Andes (Uniandes) con la durísima tarea de ser el subdirector del Departamento Nacional de Planeación durante la administración Turbay (1978-1982) y posteriormente viceministro de Hacienda de Eduardo Wiesner. La pedagogía y el debate riguroso fueron las áreas fuertes de Javier y en ellas me probó a fondo desde temprana edad.

En su curso de “Política económica colombiana”, cátedra reservada a los pocos que como Javier eran capaces de lidiar simultáneamente con múltiples facetas de nuestra economía, terminamos debatiendo sobre el Plan de Integración Nacional (PIN). En un examen se me ocurrió rebatir aspectos del PIN y, además, criticar el llamado Estatuto de Seguridad, desde mi visión trotskista del mundo en aquel entonces.

Dicho Estatuto permitía requisas y allanamientos *express* con el fin de combatir el surgimiento de la guerrilla-urbana, “sarampión socialista”

que venía subiendo desde el Cono Sur y Brasil, dejando varios profesores refugiados en el Departamento de Economía de Uniandes. Mi ensayo sobre PIN-Estatuto de Seguridad mereció una mala nota, pero para mi sorpresa el profesor Fernández me invitó a su oficina a retomar el examen y discutir sobre la lógica y necesidad del Estatuto de Seguridad.

Desde aquel episodio quedé maravillado por su apertura al debate y su habilidad para “no tragar entero”, siempre analizando las condiciones específicas en que cabría o no aplicar tal o cual teoría económica. Además, Javier le dejaría a las futuras generaciones un cuadernillo, publicado por el CEDE, sobre modelos clásicos-keynesianos, muy útil para pensar la política económica según la coyuntura.

Nuestro interés común por los temas macrofinancieros nos mantuvo en contacto a partir de allí. Recuerdo con particular aprecio la investigación conjunta que hicimos sobre “las funciones de consumo-ahorro en Colombia”. Javier no daba “puntada sin dedal” y su espíritu académico y riguroso siempre tenía como propósito

final lograr mejores lecciones para la vida práctica. Inclusive, él miraba con algo de desdén a los “académicos puros” que vivían en una “Torre de Marfil”, idea que ha perdurado a través de la sección del mismo nombre que Javier montaría en la ya tradicional Revista *Carta Financiera* de Anif.

En este caso del consumo-ahorro, Javier trataba de mejorar la aplicación de políticas anticíclicas frente a bonanzas cafeteras-petroleras (ver ESPE No. 16 del Banco de la República, 1988-1989). Este tópico resultaba

de prospección económica a partir de 1991; anticipándose por mucho al principio de visión de mediano plazo que hoy se usa en las llamadas Leyes de Responsabilidad Fiscal a nivel latinoamericano. A escala sectorial, Javier y su equipo crearon la hoy bien conocida *Guía Empresarial* y también establecieron análisis detallados en *Riesgo Industrial*, *Riesgo en el Comercio* y los informes de construcción. Se le dio un gran impulso a la creación de indicadores de seguimiento y desempeño del sector financiero, culminando con su conocido libro sobre estos temas a mediados de los años noventa.

De esta manera, Javier Fernández Riva logró elevar el nivel académico de la discusión económica nacional, gracias a la dinámica de sus servicios analíticos, tanto a escala macro como sectorial. Todo esto lo lograba Javier con una mezcla de entereza profesional, dedicación y, también debemos decirlo, con

hasta el límite: en uno de sus punzantes editoriales y por razones que el país discutió ampliamente, Javier le pidió la renuncia al presidente de la República de turno.

Javier fue consultado y respetado por muchos presidentes de la República, quienes siempre pensaban que el próximo ministro de Hacienda o gerente del Banco de la República podría ser precisamente él. Teniendo todos los pergaminos para ello, en algún momento de finales de los años noventa, me expresó que sentía que ya le había pasado el momento para ello y que estaba satisfecho de haber creado su propio centro de estudios. Gracias a ello, podía vivir feliz al lado de su familia, ya crecida, y en compañía de su querida María Teresa, aunque bajo un tren de trabajo que sólo él podía mantener y disfrutar. Por todo este legado académico y práctico, el país y la profesión deben estar agradecidos con Javier Fernández Riva; todos los que lo hemos sucedido sabemos que estamos montados sobre hombros de gigantes, como él.

Javier Fernández Riva logró elevar el nivel académico de la discusión económica nacional, gracias a la dinámica de sus servicios analíticos, tanto a escala macro como sectorial.

fundamental para alguien que, como Javier, se desempeñaba entonces como asesor de la Junta Monetaria (cuerpo técnico que guió la política macroeconómica del Banco de la República durante el período 1963-1991).

De allí, Javier pasaría a ser presidente de Anif (1990-1996), ejerciendo la mayor permanencia en el cargo hasta la fecha y con una alta productividad, lo cual dejaría una fructífera huella hacia el futuro. Fueron Javier, desde Anif, y Eduardo Lora, desde Fedesarrollo, quienes establecerían la alianza Anif-Fedesarrollo para realizar los foros de análisis macroeconómico a escala nacional, los cuales han perdurado por más de quince años, convirtiéndolos en importantes referentes del debate nacional.

En el área macroeconómica, Javier ideó la visión de mediano plazo a través de la publicación de documentos

una elevada dosis de “adjetivación” y ácida crítica de sus adversarios, poco divertida para las autoridades económicas de turno. Pero dicha crítica la hacía sin caer en personalismos, lo que cuestionaba eran las ideas que lo alentaban al debate académico y pragmático.

Al llegar yo a Anif, a principios de 2005, cuando “JFR y *Prospectiva Económica*” ya tenían su propio terreno ganado, pregunte si la “adjetivación” y la crítica le habían traído problemas a Javier mientras había regentado Anif. Me dijeron: “ello no le trajo muchos problemas a Javier”, entre otros factores, gracias a la independencia que el Consejo Directivo de Anif siempre les ha otorgado a sus directores-ejecutivos. Pero me aclararon que sí hubo un incidente que seguramente Javier había medido para ir exactamente

Referencias seleccionadas sobre trabajos de Javier Fernández Riva:

- (1983) “Política monetaria y movilidad de capitales en Colombia”, Ensayos sobre política económica, abril.
- (1989) “Consumo privado e ingreso permanente: nueva evidencia para Colombia”, Ensayos sobre política económica, diciembre.
- (1989) “Comentario a ‘El proceso de ahorro-inversión y ...’ de J.A. Ocampo”, Macroeconomía, mercado de capitales y negocio financiero, XI Simposio sobre Mercado de Capitales, Asobancaria, noviembre de 1988.
- (1990) “Préstamos forzados vs. inversiones forzadas”, Banca y Finanzas, marzo.
- (1994) Sector financiero: motor del desarrollo, Asociación Nacional de Instituciones Financieras, Anif.
- (2001) “Tipo de cambio y tasas de interés”, *Prospectiva Económica y Financiera*, No. 310, diciembre 24.
- (2004) “Con esas tasas de imponderable no se puede”, *Prospectiva Económica y Financiera*, No. 470, noviembre. **ANIF**

Reflexiones sobre Defensa-Seguridad y su financiamiento

El pasado 30 de abril se llevó a cabo un importante foro promovido conjuntamente por el Ministerio de Defensa, la Fundación Ideas para la Paz y Anif, todos comprometidos con el ideal de vincular a un amplio sector de la sociedad civil al ejercicio de planear y debatir el futuro estratégico de la Defensa y la Seguridad en Colombia. Necesariamente, dicho debate incluía el tema del financiamiento de estas tareas, a medida que hemos ido “descubriendo” que se trata de un tema de carácter estructural y no coyuntural, como todavía lo percibe (erradamente) una buena parte de nuestra población y de su dirigencia.

La visión del Ministerio de Defensa

En dicho foro, el ministro de Defensa llevó la vocería institucional e hizo un juicioso balance de lo ganado en apertrechamientos, utilización de los nuevos equipos y expansión del pie de fuerza, el cual se ha incrementado en casi 40% durante el período 2002-2008, totalizando actualmente unos 430.000 efectivos.

El ministro Juan Manuel Santos no sólo aludió a la admonición del famoso economista Galbraith

sobre “... pensar cuidadosamente el porvenir”, sino que entró en el detalle estratégico de cómo aplicarlo a la Colombia del período 2010-2014. Para aquellos que aún no se han informado o abrigan dudas sobre las inversiones en equipos que ha hecho Colombia durante estos años 2002-2008, los remitimos al detalle que figura en la página web: www.mindefensa.gov.co.

En particular, el ministro Santos destacó cómo la reconquista del territorio colombiano, por cuenta del estamento puramente militar durante el período 2002-2009, tendría que ir cambiando a favor de la autoridad civil en cabeza de una policía cada vez más profesional y mejor formada en asuntos de inteligencia preventiva, durante los años de transición 2010-2014.

El financiamiento de la Defensa y la Seguridad Ciudadana

Este planteamiento del Ministerio de Defensa necesariamente, concluímos nosotros en Anif, conllevará un financiamiento de carácter cada vez más “permanente” y no “transitorio”, como ha venido ocurriendo por cuenta del llamado “impuesto de guerra”. Como se sabe, este último ha tenido un “espíritu” temporal y cambiante en su fuente de gravamen, primero bajo la

forma de “bonos de inversión forzosa”, posteriormente como sobretasa a la imporrenta y, más recientemente, como gravamen a los activos de las empresas.

Esta trayectoria confirma el perverso sesgo que se ha venido generando en contra de las inversiones que más requieren capital fijo, como son las del sector minero-energético y de infraestructura, precisamente las prioritarias en la coyuntura actual del país. Tal como lo ha venido advirtiendo Anif desde hace más de dos años (ver *Informe Semanal* No. 859 de noviembre de 2006 y No. 876 de abril de 2007), continuar repitiendo este gravamen sobre los activos productivos de las firmas, según insinuaciones de algunos senadores, afectaría seriamente la competitividad internacional de nuestro aparato productivo de cara al período 2010-2014.

En efecto, el gravamen de 1.2% sobre patrimonio líquido implica tasas de tributación efectivas de 45% y no de 33%, como se postula bajo la Ley 1111 de 2006 para aquellos no sujetos a este gravamen patrimonial. Por cierto, aun las firmas que logran hacerse al descuento del 40% en imporrenta, por reinversión del 60% de las utilidades en formación

bruta de capital, están abocadas a tasas impositivas cercanas a 37% (ver cuadro 1). Si el país verdaderamente quiere competir a nivel internacional y profundizar sus tratados de libre comercio, pues flaco favor se le estaría haciendo al sector productivo colombiano si se extiende en el tiempo este gravamen sobre sus activos. Es claro que las circunstancias de orden público son otras por cuenta de la transición de lo militar hacia las tareas de policía que ahora deben encararse de forma más permanente.

Así pues, buscar fuentes de financiamiento de carácter estructural precisamente para consolidar la paz, a través de la expansión del estamento de la policía, tendría un doble beneficio macropresupuestal: de una parte, evitaríamos que la policía tuviera que estar “saltando matones” ante el gobierno y el Congreso buscando recursos “extraordinarios” y, de otra parte, se encontraría una fuente amplia y estable de tributación que evitaría malograr la inversión productiva.

¿Cómo hacerlo? Probablemente la mejor forma de alcanzar este objetivo de asegurar recursos en fuentes

presupuestales estables, para gastos en Defensa y Seguridad que se han vuelto recurrentes, sería a través de una combinación de las siguientes políticas: 1) desmontar toda una serie de exenciones tributarias de imporrenza, de tal manera que su tasa de gravamen sea más transparente y homogénea; 2) elevar dicha tasa de imporrenza nuevamente del 33% hacia el 35%, con el fin de poder sustituir los ingresos que dejarían de entrar debido al desmonte del impuesto al patrimonio líquido; dicho de otra manera, es preferible tener una tasa marginal más elevada, que continuar con el mecanismo “presuntivo” de gravamen sobre los activos empresariales; y 3) ampliando el IVA de 16% a 18%, que es la forma “moderna” de recaudar, aún en las llamadas economías “socialdemócratas” europeas, donde la tasa media del IVA bordea el 21%.

¿Quiénes pagan impuestos en Colombia?

Para iniciar el debate sobre tributación es importante que los detractores de estas ideas al menos se informen sobre lo que se ha planteado y lo que

no (ver, por ejemplo, el discurso del doctor Luis Carlos Sarmiento Angulo en nuestra web: www.anif.org). En primer lugar, nadie ha considerado alteración alguna al esquema vigente para el período 2007-2010 sobre el impuesto al patrimonio (Ley 1111 de 2006), el cual le permitirá al país recaudar cerca de \$8.5 billones (1.8% del PIB, a razón de un 0.45% del PIB por año).

Lo que sí se ha dicho es que es claramente inequitativo que mientras dicho impuesto patrimonial lo pagaron 310.000 colombianos (1.6% de la Población Económicamente Activa, PEA) en el período 2002-2005, cuando afectaba patrimonios superiores a los \$170 millones, actualmente lo paguen sólo 7.400 colombianos (0.04% de la PEA), con patrimonios superiores a los \$3.000 millones (ver cuadro 2). A este respecto vale la pena destacar lo dicho recientemente por el director del área de impuestos de la Dian, doctor Néstor Díaz: “la contribución a la Seguridad es de todos los colombianos, pero cada uno tiene su manera de hacerlo (...) Éste es el objetivo de los impuestos, que los que más ganan provean los recursos para establecer igualdades de condiciones en empleo, en inversión social (...)”.

Pero esto en Colombia no parece estarse cumpliendo a cabalidad. No sólo se ha excluido del pago del impuesto al patrimonio, para el período 2007-2010, a cerca de 300.000 colombianos que lo venían haciendo durante el período 2002-2006, sino que aun en materia de imporrenza la base de contribuyentes es verdaderamente estrecha. Por ejemplo, tras la aplicación del programa de eficiencia tributaria Muisca y los lineamientos de la Ley 1111 de 2006, el total de declarantes tan sólo ascendió a 1.2 millones en el año 2007, cifra que

**Cuadro 1. Tasas efectivas de tributación en Colombia*
(2004-2006 vs. 2008-2010)**

	2004-2006 (1)	2008-2010 (2)	Diferencias: (3)=(2)-(1)
Tasa de gravamen			
Impuesto de renta	38.5	33.0	-5.5
Impuesto al patrimonio	0.3	1.2	0.9
% de exención (reinv. util.)	30.0	40.0	10.0
Empresas no sujetas a impuesto al patrimonio			
A. Con reinversión de utilidades	31.6	25.1	-6.5
B. Sin reinversión de utilidades	38.5	33.0	-5.5
Empresas sujetas a impuesto al patrimonio **			
C. Con reinversión de utilidades	34.6	37.1	2.5
D. Sin reinversión de utilidades	41.5	45.0	3.5

* Según Leyes 863 de 2003 y 1111 de 2006. ** Empresas con patrimonio superior a \$3.000 millones. Fuentes: Ministerio de Hacienda, Dian y cálculos Anif.

Cuadro 2. Número de contribuyentes

Tipo	2002	2007
I. Impuesto de renta (declarantes)	565.000	1.212.000
II. Impuesto al patrimonio	309.529	7.421
III. Población Económicamente Activa (PEA)	19.704.704	20.488.826
IV. Relación: declarantes renta / PEA (I / III)	2.9%	5.9%
V. Relación: contribuyentes impuesto patrimonio / PEA (II/III)	1.6%	0.04%

Fuentes: Dian, Dane y cálculos Anif.

representa apenas el 6% de la PEA.

Más aun, de esos declarantes, una mínima porción tuvo que realizar pagos adicionales a la retención en la fuente. Actualmente, las nóminas empresariales indican que cerca del 80% de sus trabajadores está por debajo de los 4 Salarios Mínimos Legales (SML), sabiendo que retenciones en la fuente sólo aplican a partir de los 6 SML (= 95 UVT = \$3.1 millones mes). Todo esto nos señala que existe una fuente amplia por gravar con impuestos de renta, a nivel regular, que se encuentra por fuera de dichas nóminas.

En segundo lugar, afirmaba el doctor Sarmiento, si dicha transición de lo militar hacia las tareas de policía se estuvieran extendiendo más de lo pensado, el empresariado estaría dispuesto a analizar nuevamente este caso coyuntural de financiamiento. En cualquier evento, dichos recursos deberían tener un carácter netamente ocasional y con exclusiva atención a los menesteres de la Defensa y la Seguridad. En este sentido, resultaría inaudito que el Congreso llegara a extender dicho gravamen del impuesto al patrimonio para otros propósitos diferentes a este de la Defensa y la Seguridad, por las razones de afectación de la inversión y la competitividad ya explicadas.

A este respecto, la experiencia histórica de lo ocurrido con el im-

puesto a las transacciones financieras debe llamarnos a una profunda reflexión: lo que nació como una “contribución” del 2x1.000 (con destinación específica) en medio de la declaratoria de emergencia económica de noviembre de 1998 para salvar a la banca pública, terminó convirtiéndose en impuesto permanente a la tasa del 4x1.000 (con libre destinación), según la misma Ley 1111 de 2006.

Este infortunio tributario del 4x1.000 ha malogrado las posibilidades de profundización financiera del país. Hoy nos encontramos estancados a niveles de 28% en la relación cartera total/PIB, cuando el referente de países similares está en 70%, como ocurre en Chile. Además, este gravamen, en la práctica, ha tenido un efecto búmeran de sacrificio tributario: el recaudo del 0.7% del PIB resultante del 4x1.000 seguramente es inferior al costo de evasión-elusión tributaria que ha inducido el elevado manejo del efectivo, el cual no deja huella transaccional para cobrar lo correspondiente al IVA, el imporrenta y los tributos locales (tipo ICA).

Conclusiones

En síntesis, este importante ejercicio de reflexionar conjuntamente, sociedad civil y estamentos de la Fuerza Pública, sobre el futuro de la Defensa y la Seguridad Ciudadana,

nos deja las siguientes conclusiones:

1. Colombia asiste a una crucial transición desde la llamada reconquista territorial (2002-2009), de carácter militar, hacia la conquista de la Seguridad Ciudadana, con énfasis en las tareas de policía del año 2010 en adelante.

2. Esta transición hacia las tareas de policía-ciudadana, en todo el territorio nacional, nos exige asegurar financiación de carácter permanente a nivel presupuestal, tal como ocurre con las obligaciones de la educación, la salud, las pensiones, etc., financiadas por todos aquellos que tienen capacidad de tributación y que deberían ser mucho más del 6% de la PEA que actualmente declara renta o más del 0.04% de la PEA que paga el impuesto patrimonial.

3. El financiamiento “ocasional” sustentado en el gravamen a los activos productivos de las empresas resulta improcedente para esta nueva fase de consolidación de la paz y la Seguridad Ciudadana, pues ello afectaría la competitividad de las empresas. Las fuentes permanentes de estos recursos deben entonces provenir de: a) el desmonte de toda una gama de exenciones tributarias de imporrenta; b) el elevamiento de la tasa de imporrenta (probablemente a niveles de 35%); y 3) ampliación del IVA de 16% a 18%.

4. Por último, es claro que este tema de la Seguridad Ciudadana nos incumbe a todos, tanto a estamentos militares como civiles, y que aquellos con capacidad de pago debemos estar comprometidos con este pilar fundamental de la democracia, especialmente en este complejo período de transición que estaremos enfrentando en los años 2011-2014. 

Crisis financiera y activos de refugio: el caso del petróleo

Sergio Clavijo*,
Raúl Ávila y Alejandro González **

La economía mundial atraviesa por su peor crisis en décadas a raíz del estallido de la burbuja hipotecaria en Estados Unidos hacia septiembre de 2007, lo cual generó un grave problema sistémico en la estructura financiera global. De hecho, la mayoría de los bancos de inversión estima que el producto mundial se contraerá cerca de 2% en 2009, después de haber crecido 3.4% en 2008 y 5.2% en 2007. Adicionalmente, existe el riesgo de una espiral deflacionaria que está siendo atajada a través de paquetes de estímulo monetarios y fiscales por parte de las distintas economías globales.

Esto constituye un cambio en el rumbo de la industria petrolera, al menos en el corto plazo (2009-2010). Seis meses después de tocar máximos históricos, los precios de los futuros del petróleo crudo han regresado a sus niveles de 2004 (US\$48 por barril WTI al finalizar marzo de 2009, ver gráfico 1). La crisis financiera ha

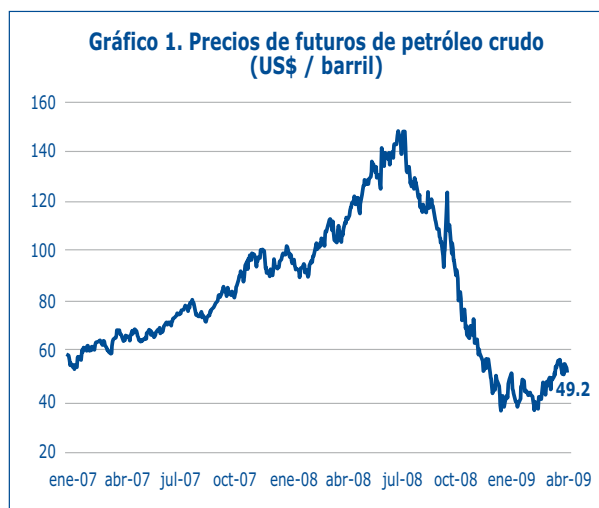
contagiado también a las firmas del sector petrolero: mientras que el Dow Jones total decreció 33.8% en 2008, el índice correspondiente a las empresas de petróleo y gas perdió 36.8%.

En este artículo analizaremos el entorno petrolero mundial y las perspectivas de inversión en medio de la crisis financiera actual. Igualmente, examinaremos la percepción que actualmente tienen los jugadores de la industria petrolera en Colombia

durante los años 2009-2011. Para ello, nos hemos apoyado en los resultados de la encuesta contratada recientemente por Anif y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) con Ipsos (Napoleón Franco), donde se sondearon diversos aspectos del entorno nacional e internacional.

La crisis financiera y su impacto sobre la industria petrolera

La demanda mundial de petróleo pasa por uno de sus momentos más críticos en años. Los estimativos más recientes muestran que los principales consumidores globales tendrán tasas magras o negativas de crecimiento, con demandas agregadas deprimidas, tanto en el mundo desarrollado



Fuente: Nymex.

* Director de Anif.

E-mail: sclavijo@anif.com.co.

** Investigadores de Anif. E-mails: ravila@anif.com.co, mgonzalez@anif.com.co.

como en los mercados emergentes. Estas perspectivas lucen difíciles para una industria cuyas directrices de valor agregado son el precio del petróleo, la probabilidad de explotar yacimientos viables y el costo de exploración.

Los principales indicadores financieros de la industria petrolera tuvieron un desempeño estable en 2008. Por un lado, la estructura de capital del sector continuó en su tendencia histórica hacia la financiación con *equity*. La industria petrolera está poco apalancada, con un nivel de deuda de apenas 12.8% en 2008. Aunque se considera un sector relativamente seguro desde el punto de vista financiero, el elevado costo de exploración y la menor probabilidad de encontrar pozos viables hacen ahora del negocio petróleo un sector más riesgoso. De hecho, la rotación de reservas petroleras en manos de las compañías ha disminuido a través del tiempo y los gastos de capital han ido incrementándose, dando lugar a proyectos más riesgosos y costosos de operar.

De este modo, el costo del *equity* de la industria petrolera se ha mantenido elevado, inclusive frente a la media del mercado, llegando a 8.9% durante el año 2008. Esto debido a: 1) la elevación de los impuestos alrededor del mundo, conforme el precio aumentaba y se escuchaban más clamores sobre los daños ambientales causados por recursos no renovables; 2) el mayor riesgo inherente a la actividad (reflejado en el beta de la industria, ahora un 34% más elevado que el promedio del mercado); y 3) la propia composición de capital de las empresas del ramo.

Por otro lado, el sector petrolero ha mostrado un fuerte desapalancamiento financiero durante la última década. Sus niveles de deuda son inferiores a los del año 2000 y el riesgo de moratoria ha disminuido.

Al considerar la industria integrada de petróleo (*upstream* y *downstream*), se observa una disminución en el costo de su deuda, cerrando en 2.7% en 2008. Así, a pesar de la crisis internacional, estas cifras hablan de un ambiente favorable, respecto a otras actividades industriales, para que el sector recurra al endeudamiento durante 2009-2010.

De manera que, si bien el costo del capital (*Weighted Average Cost of Capital* - WACC) de la industria petrolera ha venido reduciéndose, el uso intensivo de *equity* para financiamiento hace que el costo asumido por las firmas sea ahora superior al del mercado, alcanzando 8.1% en 2008. Afortunadamente, la rentabilidad sobre el *equity* (ROE), un respetable 26.1% en 2008, supera el WACC del sector. Gracias a ello, las empresas del sector petrolero pueden continuar con sus proyectos de exploración y explotación en 2009. Aun así, cabe resaltar que una postración prolongada de los precios internacionales (por debajo de los US\$60 por barril) y un incremento en la tensión financiera que impida restituir el canal de crédito durante 2009 resentirían la dinámica del sector a partir de 2010.

El impacto macroeconómico de la “destorcida petrolera”

Como ya lo mencionamos, el precio internacional del petróleo ha caído más de un 50% (primer trimestre de 2009 frente al promedio de 2008). Esta drástica corrección afectará negativamente los términos de intercambio de los países exportadores de petróleo y sus derivados, pero aliviará la balanza de pagos de los importadores de petróleo.

Colombia se benefició en cerca de unos US\$5.000 millones (2% del PIB) por ingresos adicionales de exportaciones de petróleo, carbón y ferroníquel durante 2008. Dada la nueva coyuntura internacional, los ingresos ahorrados a lo largo del año pasado se estarán agotando en 2009. Todo esto llevará la cuenta corriente de la balanza de pagos de

Se estima que la corrección en el precio del petróleo significará una reducción en los ingresos fiscales del orden del 2% del PIB.

Colombia a un déficit del 2.8% del PIB en 2008 a cerca del 4% del PIB en 2009.

De forma paralela, se estima que la corrección en el precio del petróleo significará una reducción en los ingresos fiscales del orden del 2% del PIB. En parte, éstos se explican por una menor carga tributaria, en momentos en que la economía colombiana crecerá cero durante 2009 y, en parte, por menores dividendos provenientes de Ecopetrol.

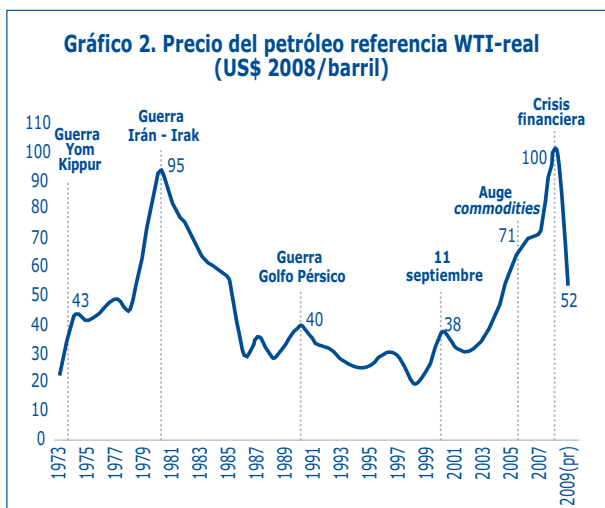
El precio real del petróleo

Dadas estas perspectivas, resulta pertinente revisar el comportamiento histórico del precio del petróleo para dilucidar su posible trayectoria en los próximos años. Por un lado, si bien el choque petrolero de 1973-1974 fue de corta duración, tuvo una “réplica” profunda en 1979-1980. En contraste, el choque de 2006-2008 fue más pronunciado por su elevado componente especulativo.

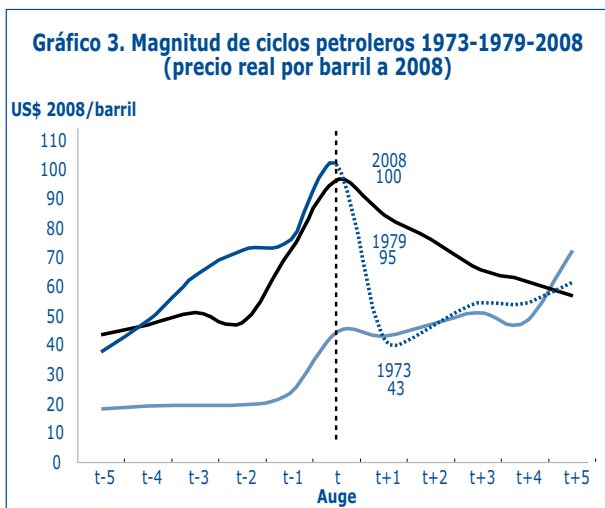
Sin embargo, analizar la magnitud de la corrección a la baja en el precio del petróleo encierra una alta incertidumbre, porque el actual ciclo conlleva una recesión-depresión que no se veía desde la Gran Depresión de los años 1929-1933. Además, la geopolítica actual (Irak, Nigeria, Venezuela) hace más difícil balancear las fuerzas de la demanda (G7 y BRIC con una desaceleración importante en la demanda de energéticos) con respecto a las fuerzas de la oferta (una OPEP dividida, pero todavía con capacidad de retaliación).

Los gráficos adjuntos (gráficos 2 y 3) ilustran cómo el precio de petróleo, valorado en dólares constantes de 2008, registró un promedio de US\$100 por barril en 2008, ligeramente superior a los US\$95 por barril registrados durante el segundo choque petrolero de 1979-1980. Estos dos picos de 2007-2008 y de 1979-1980 son muy pronunciados cuando se comparan, en términos reales, con el valor de US\$43 por barril alcanzado en el primer choque de 1973-1974.

Ahora bien, al hacer prospección del precio del barril, se encuentran dos posibles escenarios. En uno de ellos hay una lenta recuperación a niveles de US\$50-60 por barril en los próximos dos años. Este escenario tiene como referente el componente histórico observado en los dos años siguientes a 1973 y 1979. Esta alternativa luce consistente con la debilidad actual de la demanda (G-7 + BRIC) y las dificultades que ha tenido hasta la fecha la OPEP para



Fuentes: cálculos Anif, EIA y BP Amoco.



Fuentes: cálculos Anif, EIA y BP Amoco.

hacer creíbles sus recortes, empezando por la compleja situación de caja que enfrentará Venezuela a partir de 2010.

Un segundo escenario indica que, si dicho patrón histórico deja de ser un referente válido, entonces podría darse una recuperación del precio a niveles de US\$80-100 por barril, donde la geopolítica será un factor determinante. La administración Obama es consciente de este factor y lo está manejando delicadamente desde su llegada.

Inversión petrolera en Colombia para 2009

El año 2009 se perfila como un año “aceptable” en materia de inversiones petroleras, dada la crisis internacional. Sin embargo, los niveles de actividad serán inferiores a los ritmos de 2007-2008 y mucho del dinamismo dependerá de los flujos netos de Inversión Extranjera Directa en el sector de hidrocarburos colombiano. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) estima que, en 2009, el total de inversión programada en minas y en energía será de \$27.3 billones (valor que representa un 5.3% del PIB aproximadamente). De esta cifra, unos \$13.4 billones (49%) corresponderán a inversión pública y \$13.9 billones (51%) a inversión privada. Las inversiones en hidrocarburos ascenderían a \$23.6 billones, las de energía a unos \$1.7 billones y las de minería a unos \$1.9 billones.

Del total de inversión esperada en el sector de hidrocarburos, \$12.8 billones (54%) serían inversión pública y \$10.8 billones (46%) inversión privada.

Al mirar en detalle el destino de las probables inversiones, se estima que \$17.3 billones estarían destinados a la exploración y producción de hidrocarburos. De la inversión pública en hidrocarburos proyectada en 2009, \$12.6 billones (98%) corresponden a Ecopetrol, \$1.97 billones (2%) a la ANH y \$0.35 billones provienen de las regalías (ver cuadro 1). De la inversión privada en hidrocarburos proyectada en 2009, \$7.4 billones (68%) serían contratos de asociación, \$1.8 billones (17%)

de compromisos con la ANH y \$1.2 billones (11%) serán para producción de gas (ver cuadro 2).

Resultados de la Encuesta de Percepción Petrolera Anif - ANH

Ante el volátil panorama de inversión tanto nacional como extranjero en el sector petrolero (en especial en

lo referente a exploración y explotación), Anif y la ANH realizaron un sondeo para determinar el posible curso de esta industria en el corto plazo.

Al analizar la situación económica colombiana, se encontró que el 9% de los entrevistados advierte un ambiente favorable para los negocios durante 2009, un 51% lo ve neutro y otro 38% lo ve negativo. Esta percepción

evoluciona en el tiempo hasta que, en 2011, un 42% de los encuestados prevé un entorno favorable. Al observar el panorama mundial, el 59% de los entrevistados aprecia 2009 como un año negativo para adelantar negocios petroleros y sólo un 8% lo ve como positivo. Además, un 13% de los empresarios tiene expectativas favorables para 2010 y sólo un 25% tiene perspectivas negativas, mejorando moderadamente la percepción del año anterior. Así mismo, un 39% de los entrevistados cree que la situación económica en el país será favorable en 2011 y sólo un 13% las ve como negativas.

Se identificaron los principales factores de la situación del país que pueden influir en que las compañías decidan mantener o hacer nuevas inversiones en Colombia. La estabilidad jurídica y la seguridad fueron los factores más valorados a la hora de evaluar las inversiones petroleras en el país. Los elementos más preocupantes provienen de las relaciones con Venezuela y de una eventual inestabilidad macroeconómica (alta inflación o volatilidad cambiaria).

Adicionalmente, los encuestados esperan una media de US\$48 por barril WTI durante 2009. Para 2010-2011, dicho precio medio se ve escalando levemente a niveles de US\$59 y US\$66. Si el precio se elevara a US\$70 por barril en 2009, entonces el 63% aumentaría su inversión. Por el contrario, si el precio medio cayera a US\$30 por barril en 2009, sólo un 5% estaría aumentando su inversión. Por otro lado, el 76% de los encuestados afirmó que su compañía produce petróleo en el país, del cual el 56% se destina al consumo interno, el 36% se exporta a Estados Unidos y otro 6% a la Unión Europea.

Pensando en los próximos tres años, sólo el 30% de los encuestados ve condiciones de financiamiento

Cuadro 1. Inversión pública en infraestructura 2009 - Hidrocarburos (miles de millones)		
	Programa/otros	2009 miles de millones
Ecopetrol	Exploración, producción, refinación y petroquímica, transporte, otras y adquisiciones	12.599
ANH	Estudios regionales para la exploración de hidrocarburos	197
Regalías	Proyectos regionales gas	13
Total		12.810

Fuente: DNP.

Cuadro 2. Inversión privada en infraestructura 2009 - Hidrocarburos (miles de millones)		
Programa / otros	Proyecto	2009
Contratos de asociación	Alcanzar producción 650.000 BPED, estimado por la ACP con base en la información de sus 30 compañías asociadas en: 10 contratos de E&P de la ANH en fase de producción; 26 contratos de asociación en fase exploratoria	7.384
Compromisos ANH -Exploración	Compromisos exploratorios en 170 contratos de la ANH	1.832
Producción de gas natural	Expansión de la capacidad de producción de gas natural	1.207
Nuevos oleoductos	Estudios para el desarrollo de plantas de abastecimiento	403
Total		10.826

Fuente: DNP.

favorables a nivel internacional y el 21% las percibe a nivel local. Así mismo, el 58% de los encuestados piensa fondearse con recursos propios y el 29% con deuda.

El sondeo mostró que el mecanismo de rondas de la ANH es visto como positivo. Por otra parte, cerca de dos terceras partes de los entrevistados perciben valor agregado en los estudios geológicos realizados por la ANH. Como resultado de lo anterior, entre un 47% y un 50% de los encuestados planea aumentar su inversión en exploración y explotación en Colombia durante los próximos tres años.

Conclusiones

La crisis financiera internacional ha afectado la industria petrolera en el mundo, disminuyendo el valor de las compañías e incrementando la prima de riesgo. De hecho, se espera un aumento del costo de la deuda debido a la ruptura del canal crediticio en los países desarrollados y al deterioro de los fundamentos del sector. La dinámica de la industria en 2009-2011 depende crucialmente de cómo evolucione el precio del barril en el corto plazo y de la efectividad de los planes de rescate financiero y estímulo económico en el mundo desarrollado y los mercados emergentes.

Estas perspectivas tendrán un gran impacto sobre Colombia. El país enfrentará dificultades en su balanza de pagos durante estos años por cuenta

de la caída en el precio del petróleo y de los correctivos que ello conlleva sobre el precio del carbón, el gas y de otros *commodities* de exportación. La buena noticia es que las actividades de exploración y explotación están ahora bien organizadas, donde la ANH viene liderando, desde 2003, un marco regulatorio apropiado y reglas claras de largo plazo que bus-

El entorno mundial será clave, pues un deterioro prolongado de los precios internacionales (por debajo de los US\$60 por barril) y una larga retracción financiera resentirán la dinámica sectorial a partir del año 2010.

can establecer un nivel justo para el llamado *government take*.

En 2008, la Inversión Extranjera Directa ascendió a cerca US\$9.500 millones, de los cuales unos US\$5.000 millones alimentaron proyectos de exploración y explotación en el sector minero-energético. Gracias a ello, se perforaron

más de 100 pozos frente a una media histórica inferior a los 30 pozos por año, y se ha logrado incrementar la producción en cerca de unos 100.000 barriles por día durante los últimos dos años. Así, las condiciones están dadas para continuar profundizando el esquema que lidera la ANH. Entre tanto, Ecopetrol ha pasado a ser un jugador más y ahora cuenta con la favorable perspectiva de incrementar su capital privado de 10% a 20% en el futuro cercano.

La encuesta realizada por Anif y la ANH indagó sobre las perspectivas del sector petrolero en Colombia, inquiriendo sobre las condiciones generales del país, los determinantes del precio internacional del petróleo y su impacto sobre posibilidades de financiamiento de las compañías petroleras, tanto interna como externamente. Aunque se da un parte de tranquilidad en cuanto a las impresiones de las compañías petroleras, se destacan dos variables que marcarán el futuro del sector petrolero en el país. Una tiene relación con los precios del petróleo y la otra hace referencia a las condiciones crediticias para las compañías, ambas influenciadas por la crisis financiera internacional. En este sentido, el entorno mundial será clave, pues un deterioro prolongado de los precios internacionales (por debajo de los US\$60 por barril) y una larga retracción financiera resentirán la dinámica sectorial a partir del año 2010. **ANIF**



www.4-72.com.co

▶ Línea de Atención al Cliente Nacional 01 8000 111210 ◀



Perspectivas del mercado de electricidad en Colombia

Pablo Hernán Corredor *

El sector eléctrico colombiano ha definido como principio orientador de su actuar y dinámica el llamado Propósito Superior de la Industria Eléctrica: *“Lograr un mercado energético regional integrado, en ‘coopetencia’ con instituciones fuertes e independientes, liderado por Colombia, que garantice la satisfacción de los requerimientos energéticos de los clientes en condiciones eficientes e impulse el desarrollo de la prosperidad colectiva”*.

XM (filial del grupo empresarial ISA), operador y administrador del mercado, se identifica con este propósito, y teniendo en cuenta que el desarrollo del mercado de energía exige competencia y cooperación entre sus participantes (coopetencia), considera que su función debe ser un elemento primordial para lograr la integración regional de los mercados. Para la materialización de este propósito, XM identifica elementos estratégicos en lo que puede definirse como un círculo virtuoso de competitividad, donde los impulsores que desarrollan

Figura 1. Círculo virtuoso de la competitividad



la estrategia de crecimiento son la conservación de los estándares de calidad y confiabilidad en el servicio, el desarrollo del mercado logrando empresas competitivas, la implementación de prácticas de buen gobierno corporativo en todos los participantes de la cadena productiva, el desarrollo de la infraestructura que garantice la prestación del servicio, la competencia y cooperación (coopetencia)

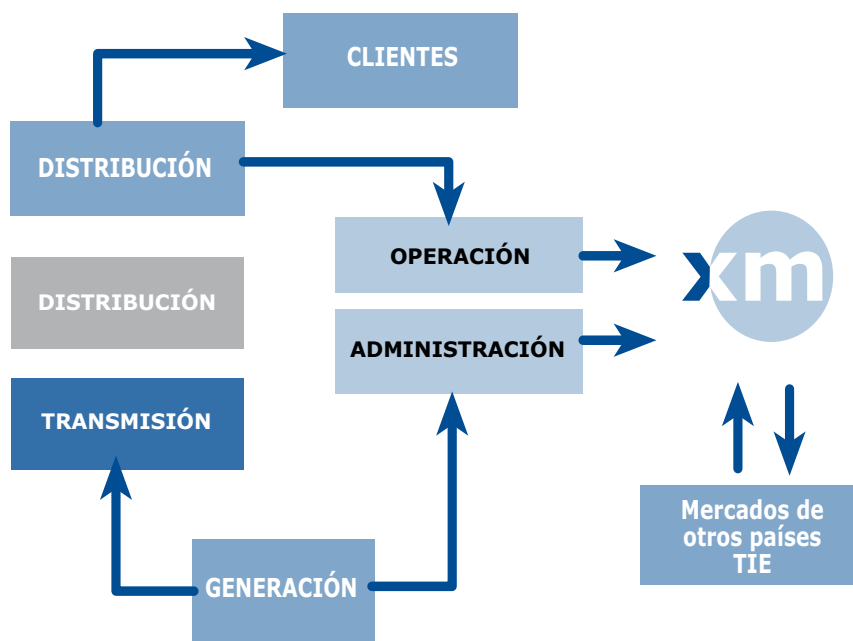
entre los participantes que lleven a la eficiencia e internacionalización del mercado, donde el paso siguiente es la convergencia con el sector financiero.

La figura 2 muestra la estructura del mercado de electricidad que está conformada por los agentes participantes en las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización (relacionamiento con los clientes – usuarios finales), así como la actividad que permite coordinar los recursos y administrar las transacciones económicas resultantes.

El mercado eléctrico colombiano atendió en 2008 una demanda de electricidad de 53.870 GWh, que corresponde a un crecimiento de 1.6% frente al año 2007, compuesta en un 32% por el sector industrial y comercial del país y en un 68% por el sector residencial y la pequeña industria y comercio. El crecimiento en 2008 ha sido el menor de los

* Gerente General de XM Compañía de Expertos en Mercados S.A. E.S.P. E-mail: pcorredor@XM.com.co

Figura 2. Estructura de mercado eléctrico



últimos ocho años. La principal causa de este bajo crecimiento fue la desaceleración económica del país, lo cual se reflejó en la disminución del consumo de energía para la producción de la industria manufacturera (-2.4%) en las regiones de Antioquia, costa Caribe, Valle y centro. En contrapeso, la actividad de minas y canteras aumentó considerablemente su consumo en energía (6.7%) para la extracción de petróleo y gas, hierro y carbón.

Además de atender la demanda colombiana, el mercado eléctrico exportó 611.9 GWh de energía al mercado internacional, 509.8 GWh fueron entregados a Ecuador y 102.1 GWh a Venezuela.

Para atender la demanda nacional e internacional, el mercado dispuso en 2008 de 13.457 MW como capacidad de generación,

de los cuales el 63% son plantas de generación hidráulica que utilizan una capacidad de almacenamiento de energía en sus embalses de 15.335 GWh, un total de 24.114 km de líneas para transmitir la energía y una capacidad de transformación de 32.000 MVA.

El mercado ofrece dos opciones para atender demanda de energía: la

Bolsa de Energía y los contratos de largo plazo. En 2008, para la atención de la demanda, el mercado requirió transacciones económicas estimadas en \$12.4 billones, lo que muestra la relevancia de este sector en la economía colombiana.

En los primeros cuatro meses de 2009 el mercado eléctrico atendió una demanda acumulada de 17.605.0 GWh, lo que corresponde a un crecimiento de 1.1% al compararla con el mismo período del año 2008 (17.567.1 GWh). Corrigiendo el efecto ocasionado por la huelga en la mina de Cerromatoso en 2008, el crecimiento acumulado del año es de 0.4%, cifra baja si se compara con el crecimiento de la demanda en ese mismo año cercano al 2% en los primeros cuatro meses.

El bajo crecimiento en lo corrido de 2009 es consistente con la desaceleración económica que vive el país, el cual se ve reflejado en el crecimiento negativo de la demanda de energía en la industria manufacturera (-10.0%) y el bajo crecimiento que muestra la demanda de la actividad de comercio, restaurantes y hoteles con un 1.6% frente a un crecimiento de 10.4% que registraba en los primeros cuatro meses de 2008. Por su parte, la actividad de explotación de minas y canteras, con información corregida por la huelga en Cerromatoso, muestra un crecimiento en 2009 de 4.2%; sin embargo, es inferior en cerca de 3 puntos porcentuales al registrado en el mismo período de 2008.

A continuación se detallan algunos de los mecanismos que están construyéndose para avanzar en el desarrollo del mercado, el desarrollo de la infraestructura y la integración regional.

Cuadro 1. Capacidad efectiva neta en 2008

Tipo	MW	Participación
Hidráulica	8.525.0	63.4%
Térmica	4.343.0	32.3%
Gas	2.757.0	
Carbón	967.0	
Combustóleo	187.0	
Fuel-Oil	432.0	
Menores	564.3	4.2%
Hidro-termo	545.8	
Eólica	18.4	
Cogenerador	24.5	0.2%
Total SIN	13.456.8	

Desarrollo de infraestructura: implementación de la subasta del Cargo por Confiabilidad

El mercado eléctrico colombiano a través de XM implementó el mecanismo del Cargo por Confiabilidad, diseñado por el Gobierno Nacional, a través de la CREG y del Ministerio de Minas y Energía, para asegurar el suministro de electricidad hasta el año 2019. Con el apoyo de asesores nacionales e internacionales y un equipo de trabajo conformado por la CREG, el Ministerio de Minas y Energía y XM, entre 2005 y 2007, fue diseñado y difundido en varias regiones del mundo un nuevo esquema del Cargo por Confiabilidad para el mercado colombiano, que cambió el anterior mecanismo de administración central.

El nuevo mecanismo permite que el precio de la confiabilidad se determine por un mecanismo de mercado, a través de subastas que asignan el desarrollo y crecimiento del parque generador, ofreciendo seguridad e incentivos claros para los inversionistas.

Entre el 6 y el 8 de mayo de 2008, XM realizó la primera subasta electrónica de energía firme, lo que

Cuadro 2. Transacciones en 2008	
Transacciones	2008
En Bolsa y otros	2.054
Exportaciones TIE	74
LAC- Transporte (STN)	1.133
* Distribución (STR-SDL)	4.000
Contratos	5.156
Total	12.417

* estimado

facilitó la participación de inversionistas en el desarrollo de nuevos proyectos, con el compromiso de que entregarán la energía requerida por la demanda nacional entre diciembre de 2012 y noviembre de 2013. Se logró así la participación de ocho proyectos que pujaron para ganar la subasta, en el período indicado. Como resultado de la misma, los inversionistas recibieron el encargo de desarrollar tres nuevos proyectos de generación para el país: Amoyá, Gecelca 3 y Termocol.

Como una segunda fase del proyecto, en junio 13 de 2008, XM aplicó el mecanismo de asignación para plantas de generación con períodos de construcción superiores a cinco años. Con ello, cinco inversionistas se comprometieron a desarrollar seis nuevos

proyectos de generación en el país: Quimbo, Sogamoso, Porce IV, Pescadero-Ituango, Miel II y Cucuana.

Los inversionistas deberán culminar la construcción de los nueve proyectos ganadores entre diciembre de 2012 y diciembre de 2018. Por su parte, independiente de la variación de la demanda de energía, el mercado mayorista se compromete a remunerarles la energía firme asignada por un período de veinte años, a

un precio de 13.998 US\$/MWh, valor establecido a través del mecanismo de la subasta. Se estima que las inversiones directas necesarias para construir los proyectos asciendan a US\$ 6.000 millones y que el desarrollo de infraestructura complementaria conllevará la creación de 40.000 nuevos empleos.

De otro lado, para el sector eléctrico los nuevos proyectos de generación significarán un incremento en la capacidad instalada del orden de 3.500 MW, aunque es más importante destacar el crecimiento de 37.4% en la energía firme asignada, la cual pasará de 65.804 GWh-año en 2008 a 90.419 GWh-año en 2019.

El Cargo por Confiabilidad es entonces un mecanismo que le asegura ingresos futuros a los generadores elegidos, pues una vez el mercado

Cuadro 3. Demanda no regulada período enero – abril (clasificación CIIU)

Actividad	MWh		Crecimiento
	Ene - Abr 2008	Ene - Abr 2009 (1)	
Industrias manufactureras	2.718.495	2.446.110	-10.0%
Explotación de minas y canteras (*)	962.560	1.003.312	4.2%
Servicios sociales, comunales y personales	751.986	752.550	0.1%
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	437.045	443.889	1.6%
Otros	760.896	800.330	5.2%
Total	5.630.982	5.446.191	-3.3%

(1) La información de abril de 2009 es preliminar

(2) Incluye corrección por huelga en Cerromatoso

ha asignado a las plantas generadoras existentes y a los nuevos proyectos la energía firme futura, éste se compromete a remunerarles a los generadores la obligación asignada al precio que se pacta al momento de la asignación, independientemente de la demanda de energía que se atienda.

Para asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los inversionistas, XM administra un conjunto de garantías que respaldan desde la seriedad de la participación en la subasta, hasta la construcción oportuna de los proyectos y la obtención de contratos de combustible para plantas térmicas. En tal sentido, al corte de diciembre de 2008, XM es depositario de garantías bancarias por más de US\$350 millones, otorgadas por bancos comerciales

nacionales (66%) e internacionales (34%).

El sector eléctrico asumió con gran compromiso la implementación del nuevo esquema de Cargo por Confiabilidad, que ha dejado importantes aportes de conocimiento, experiencia e imagen para el país y el sector eléctrico. Las principales lecciones aprendidas se pueden resumir en los siguientes aspectos:

- Innovación y aprendizaje por el desarrollo de un esquema de mercado a la medida de las necesidades del sector eléctrico colombiano.
- Reconocimiento de la madurez del mercado mayorista y la capacidad de gestión de los agentes.
- Vinculación y convergencia con

la banca comercial nacional e internacional, que respaldaron el esquema.

- Importancia de diseñar mecanismos que consideren la seguridad jurídica y financiera del esquema.
- Posibilidad de convertir a Colombia en un polo de exportación de electricidad a América Central y a la región andina.
- Percepción de que el mercado de energía le está cumpliendo al país.

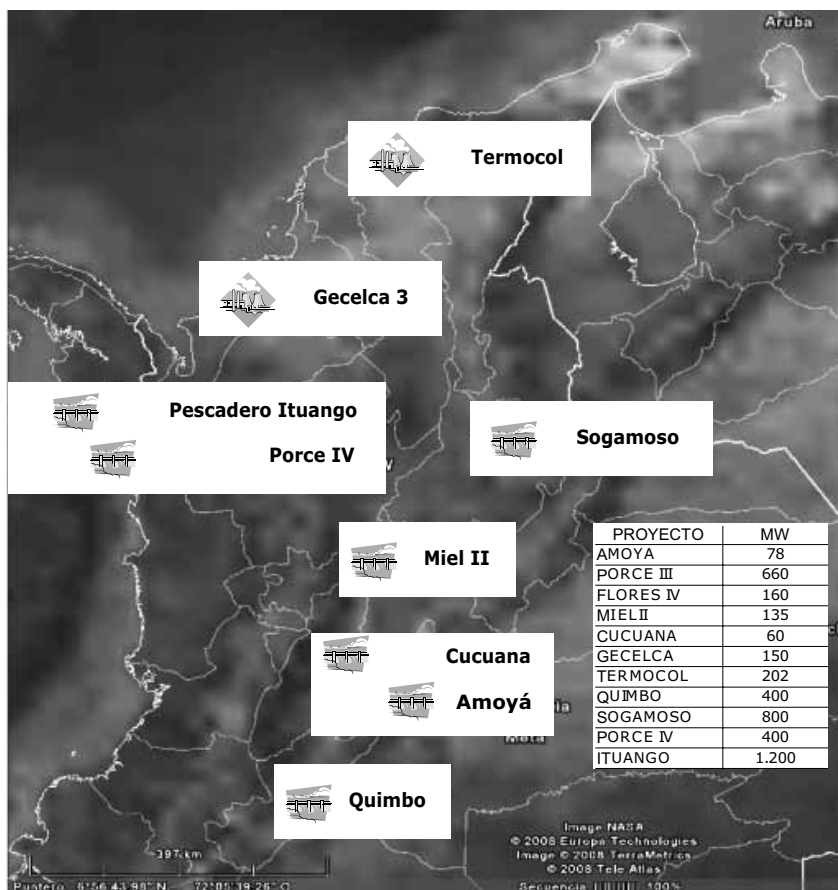
Integración regional: Interconexión Colombia–Panamá y un sector eléctrico de talla mundial

Dos grandes retos tienen ante sí los mercados eléctricos latinoamericanos para alcanzar la integración energética regional:

1. Aceptar que existen diferentes formas de maximizar los intereses de los países, y encontrar mecanismos comerciales con los que todos se benefician, independientemente del escenario que viva el país.
2. Plantear esquemas innovadores para intercambiar energía, que no requieran armonizaciones regulatorias profundas y posibiliten maximizar beneficios, prevenir el abuso de poder de mercado, establecer mecanismos de cubrimiento de riesgos y de solución de conflictos.

Las ventajas de una integración regional vienen siendo estudiadas desde el siglo pasado, y hoy existen fuerzas que convergen a favor de una integración energética regional. Entre ellas se destacan:

- La inversión pública y privada es creciente en la región.
- La información de los mercados.
- La armonización regulatoria y legal.



- El uso eficiente y óptimo de recursos.
- El comercio supranacional.
- La tecnología.
- El mercado de capitales.
- El uso de fuentes renovables.
- La solución de las necesidades y logro de equidad.

El proyecto de interconexión entre Colombia y Panamá es un claro ejemplo de lo que está ocurriendo en la región, pues posibilitará la integración eléctrica del mercado de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) con el Mercado Eléctrico Regional (MER) de América Central. El proyecto cuenta con los estudios de factibilidad técnica y ambiental, desarrollados dentro de los marcos de actuación establecidos por las autoridades ambientales de los dos países. Estos estudios han sido financiados por el BID a través de cooperaciones técnicas regionales no reembolsables.

A finales de marzo de 2009, en Ciudad de Panamá, las entidades de regulación de Colombia y Panamá suscribieron un acuerdo con el fin de armonizar la normatividad de electricidad de los dos países para facilitar el intercambio de energía. Asimismo, el 1º de abril de 2009 inició actividades en Panamá la empresa binacional Interconexión Eléctrica Colombia-Panamá S.A.-ICP, conformada en partes iguales por Inter-

conexión Eléctrica S.A. E.S.P. (ISA) de Colombia y por la Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. (Etesa) de Panamá. La nueva compañía tendrá la misión de viabilizar, construir y operar la línea de transmisión de

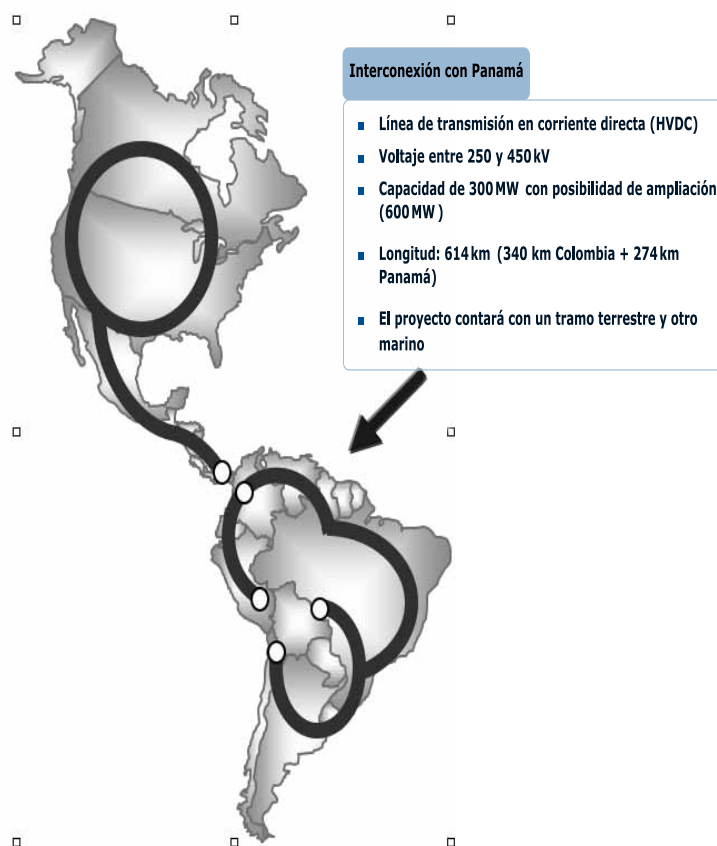
El plan de internacionalización tiene como objetivo aunar esfuerzos entre las compañías del sector para superar las barreras del comercio de servicios de la industria eléctrica en la región.

energía entre ambos países con el objeto de abastecer con electricidad a la población panameña a precios competitivos. La línea de transmisión eléctrica de 600 km unirá a Colombia y Panamá desde la subestación Cerromatoso, en el departamento de Córdoba, hasta la subestación Panamá II, en la provincia de Panamá, y tendrá una capacidad de transporte de energía de 300 megavatios (MW). Se estima que este proyecto inicie construcción en 2010 y opere a partir de 2013.

En el diagnóstico del proceso de internacionalización del sector eléctrico, la interacción con las entidades del comercio exterior, entre ellas el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, llevó a postular al sector eléctrico colombiano para el programa de Sectores de Talla Mundial, creado y promocionado por este Ministerio,

con el fin de fortalecer este sector y enfrentar los retos que implica la exportación de servicios en el marco del comercio exterior.

El plan de internacionalización tiene como objetivo aunar esfuerzos entre las compañías del sector para superar las barreras del comercio de servicios de la industria eléctrica en la región. Para ello se cuenta con el apoyo del gobierno local, la Cámara de Comercio de Medellín, el Cluster de Energía Eléctrica, Analdex, Acolgen, Andesco, Asocodis y el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, quienes han manifestado su interés y compromiso con el crecimiento del sector de servicios.



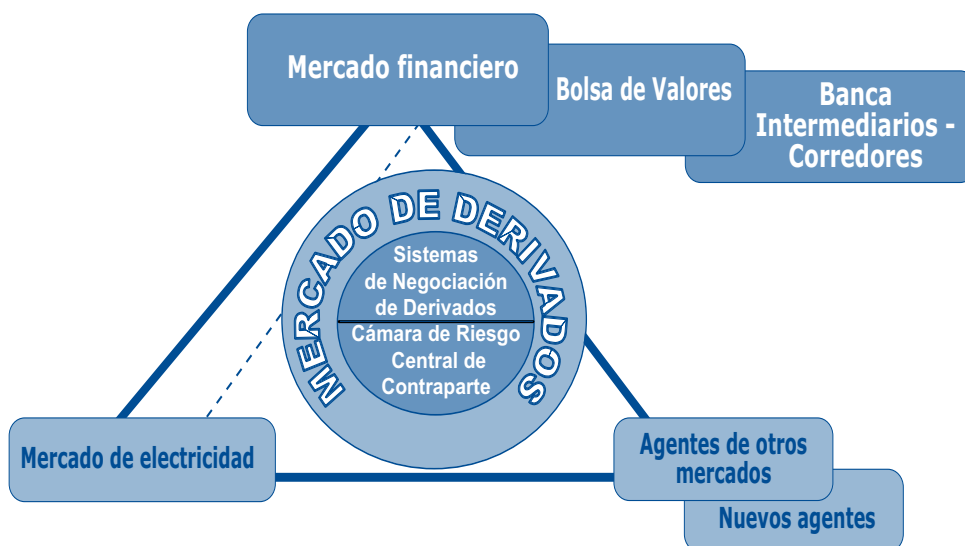
Desarrollo del mercado: convergencia con el sector financiero en el desarrollo de mercados de derivados de *commodities* energéticos

El Gobierno Nacional emitió la Ley 964 de 2005, con el fin de promover el desarrollo y la eficiencia del mercado de valores y facilitar la creación de nuevos productos y servicios en Colombia. Entre los nuevos productos considerados se encuentran los derivados energéticos estandarizados, en particular futuros y opciones.

XM ha focalizado el direccionamiento estratégico hacia el desarrollo de un mercado de derivados de *commodities* energéticos. Es así como XM firmó en el primer semestre de 2008 un memorando de entendimiento con la Bolsa de Valores de Colombia (BVC), en desarrollo del cual se buscarán alternativas que conduzcan a la puesta en marcha de un Sistema de Negociación de Derivados, que tenga como subyacente energía eléctrica, gas combustible y otros *commodities* energéticos.

La creación de un nuevo sistema de registro y negociación de derivados permitirá la integración de los mercados financiero y energético, donde los agentes e instrumentos de uno y otro mercado se complementen entre sí. Los agentes del sector financiero (inversionistas) son por naturaleza tomadores de riesgo, en tanto que los del sector energético (coberturistas) llegan a este mercado motivados por la cobertura de riesgos de mercado y crédito que ofrecen los instrumentos derivados en un mercado organizado. Así mismo, los inversionistas, si bien asumen riesgos, también encuentran

Figura 5. Sistema de negociación de derivados



La creación de un nuevo sistema de registro y negociación de derivados permitirá la integración de los mercados financiero y energético, donde los agentes e instrumentos de uno y otro mercado se complementen entre sí.

en estos instrumentos un mecanismo de diversificación de sus portafolios de inversión.

Los principales objetivos que se logran con este nuevo esquema son:

- Mayor liquidez y aumento del volumen de las transacciones financieras del mercado.
- Estandarización de los contratos

a plazo y oferta de opciones financieras.

- Anonimato para mejorar las condiciones de competencia y transparencia.
- Facilidad y bajo costo en las transacciones.
- Uso de tecnología informática para mejorar la velocidad y la seguridad en las transacciones electrónicas.
- Respaldo financiero al mercado mediante la cobertura del riesgo de crédito en las transacciones del sistema.
- Instrumentos de cobertura de los riesgos de mercado y de diversificación y optimización de portafolio para inversionistas.

Para el desarrollo de este mercado, XM y la BVC realizan en el primer semestre de 2009 un programa intensivo de capacitación a los agentes de los dos sectores, energético y financiero. La meta es que el nuevo mercado de derivados de *commodities* energéticos comience a operar en el segundo semestre de 2009.

El Cargo por Confiabilidad y estabilidad en el mercado

Camilo Quintero *

Introducción

Desde el 20 de julio de 1995 en Colombia opera un Mercado Mayorista de Energía Eléctrica – MEM, el cual permite que diversos agentes compren y vendan energía empleando compras de corto plazo o *spot* y contratos bilaterales financieros a largo plazo.

Este mercado es operado tanto comercialmente como físicamente por XM, filial de Interconexión Eléctrica S.A. ISA.

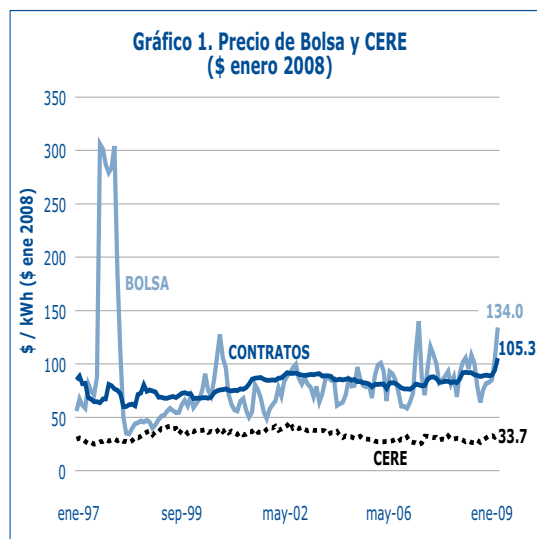
Existen básicamente dos tipos de agentes que realizan sus transacciones en el MEM: los productores de energía (generadores) y los representantes de la demanda, esto es comercializadores, los cuales pueden ser: comercializadores puros (no poseen activos de transporte o de generación), comercializadores-distribuidores (empresas que comercializan energía y adicionalmente operan y mantienen redes de distribución de energía), comercializadores generadores (poseen plantas de generación, las cuales pueden a su vez ser hidráulicas o térmicas).

Los contratos bilaterales ofrecen cobertura de precios a quien los posee. Quien otorga un contrato asume la volatilidad de los precios frente al mercado *spot*, por tanto el mercado *spot* dispone de un esquema de garantías para proteger a los agentes que están entregando la energía físicamente frente a posibles incumplimientos de aquellos que están tomando la energía en el *spot*.

El gráfico 1 presenta la historia de los precios promedio mes de la Bolsa y de los contratos.

Descripción del problema de expansión

En cualquier mercado suceden procesos cíclicos de expansión, en los cuales la señal de expansión la conforman el crecimiento de la demanda, los precios del *spot*, y los precios y duración de los contratos. Altos precios en el mercado *spot* constituyen rentas de escasez, que en mercados como el de energía eléctrica, en los que la instalación de capacidad adicional requiere altos niveles de inversión y prolongados períodos de construcción, no constituyen una señal oportuna. La existencia de contratos de energía de muy largo plazo mitiga parcialmente el riesgo en la inversión, al permitir que la señal de precios futuros apalanque la expansión; no obstante, la incertidumbre de los precios de los combustibles en períodos relativamente largos limita la duración de estos contratos a períodos relativamente cortos.



* Consultor en temas energéticos.
E-mail: Quintano.camilo@gmail.com.

Este problema que es estructural en los mercados de energía eléctrica se agrava en la medida en que se presenten los siguientes eventos, entre otros posibles: i) se disponga de un parque de generación con un alto componente de generación hidráulica que atienda la demanda la mayor parte del tiempo, pero esté afectado por una marcada estacionalidad, como es el caso colombiano; ii) los aportes hídricos estén sometidos a contingencias climáticas; iii) no toda la demanda esté contratada; iv) la demanda sea inelástica a los precios.

Veamos el efecto de cada uno de estos aspectos:

Si se dispone de un parque de generación con un componente hidráulico alto, de marcada estacionalidad y baja regulación (capacidad de embalse real baja), como es el caso colombiano, y adicionalmente dicho parque enfrenta contingencias hidrológicas como el denominado fenómeno de “El Niño” o fenómeno del Pacífico (sequías sin un período claramente definido), se requiere de un parque de reserva que permita superar dichas estacionalidades o, más aún, tales contingencias.

Si no toda la demanda está contratada, parte del riesgo de escasez queda a cargo de la demanda, sin que ésta pueda gestionarlo.

Finalmente, si la demanda es inelástica a los precios, ello implica que en situaciones de escasez no hay sustitutos o no se tiene la disposición para usarlos, por lo cual se hace inminente el racionamiento.

Desarrollo regulatorio inicial

Inicialmente el problema anteriormente descrito se trató mediante la aplicación del denominado Cargo por Capacidad. Este cargo constituyó un ingreso para los generadores

que, como resultado de una simulación de la operación del sistema, en un año determinado le daban un soporte a la capacidad del sistema cuando éste enfrentaba situaciones extremas.

Este esquema presentó las siguientes limitaciones, entre otras posibles:

- La asignación de recursos del Cargo por Capacidad no se reflejaba en un compromiso soportado, para

El Cargo por Confiabilidad tiene como objeto principal garantizar la confiabilidad mediante la disponibilidad de energía en los períodos de escasez.

que en una situación de escasez real los adjudicatarios asumieran compromisos claros frente a la demanda que garantizaran los resultados de la simulación.

- La calidad de la información y el detalle de la forma como se modelaba el sistema podrían arbitrar las asignaciones.
- El valor remunerado era un estimativo del regulador.
- La asignación era anual, lo cual no constituía una señal de largo plazo para un inversionista.

El Cargo por Confiabilidad tiene como objeto principal garantizar la confiabilidad mediante la disponibilidad de energía en los períodos de escasez. Después de diez años de duración del Cargo por Capacidad y tras un largo período de análisis, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) desarrolló el denominado Cargo por Confiabilidad, el cual consta de los siguientes elementos:

Se determinó el producto que se pretendía remunerar, denominado Energía Firme para el Cargo por Confiabilidad (ENFICC).

Se estableció un mecanismo de asignación de mercado.

Se adoptó un esquema de garantías acordes con los compromisos y la remuneración recibida por los adjudicatarios del Cargo por Confiabilidad.

Mediante los denominados Anillos de Seguridad se establecieron mecanismos que permiten ajustar los requerimientos tanto de la demanda como de la oferta.

Veamos cada uno de estos elementos que constituyen el esquema del Cargo por Confiabilidad:

El producto:

En un sistema hidrotérmico como el colombiano, expuesto a contingencias climáticas, se requiere que haya energía disponible una vez que se presenten tales contingencias. En consecuencia, se ha establecido el concepto de la Energía Firme para el Cargo por Confiabilidad (ENFICC), definida como la máxima energía eléctrica que es capaz de entregar una planta de generación durante un año de manera continua, en condiciones extremas de bajos caudales.

El esquema de Cargo por Confiabilidad consiste en establecer cuál es la energía firme de los generadores. La energía firme de un generador hidráulico depende de la disponibilidad

de las máquinas, la capacidad de sus embalses y de cómo han sido históricamente los aportes hidrológicos en sus plantas en condiciones de sequía. La energía firme de un generador térmico depende de la disponibilidad de la máquina y de los combustibles que requiere para operar.

En el esquema adoptado, los generadores declaran cuál es el ENFICC, esto es, la energía firme que tienen, y cuánto están dispuestos a comprometer para garantizar la confiabilidad del sistema en condición crítica, para que en contraparte se les remunere por este concepto. No obstante, es probable que para un año determinado se presenten excesos o defectos de energía firme disponible para el sistema, en consecuencia es necesario definir un mecanismo que permita asignar a cada generador, o futuro generador, la cantidad de energía firme con que se va a comprometer con el sistema; a tales cantidades se les denomina Obligaciones de Energía Firme (OEF). Adicionalmente, es necesario definir dos aspectos muy importantes: la forma objetiva como se determina que se ha presentado una situación crítica y el mecanismo para establecer el precio que debe pagar el sistema (la demanda) a los generadores que van a asumir OEF.

Definición de la situación crítica:

En un mercado competitivo de un bien uniforme, cuando dicho bien es abundante su precio debe ser relativamente más bajo que cuando el bien es escaso, por lo cual el precio conforma la señal que brinda la mayor información sobre su abundancia o escasez.

Utilizando este principio, la CREG definió el

concepto de precio de escasez (PE) de la energía eléctrica. De tal forma que si el precio de bolsa alcanza al menos en una hora de un día el denominado precio de escasez, es obligación del generador entregar físicamente la OEF correspondiente en ese día.

Si el precio de escasez es demasiado alto, puede no dar una señal oportuna para que los agentes den un manejo adecuado de sus recursos. En el caso de los generadores hidráulicos, deben contar con suficiente agua para respaldar su compromiso; en el caso

de los generadores térmicos, deben tener la máquina y los combustibles idóneos.

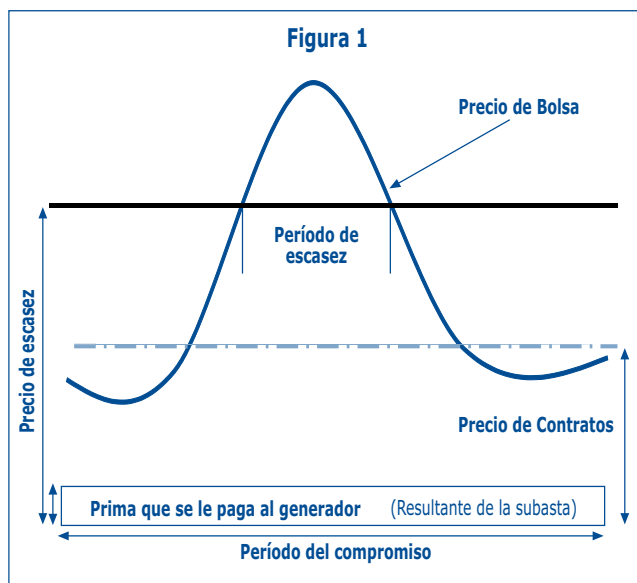
Si el precio de escasez es demasiado bajo, se puede estar dando una señal equivocada al requerir frecuente e innecesariamente la energía firme, al punto de poder generar una escasez real, lo que a su vez conllevaría a un sobre costo para el sistema.

De esta forma el precio de escasez debe estar calibrado para que identifique una escasez real con la debida oportunidad. Por esto el precio de escasez se estableció basado en los costos de las plantas más costosas del sistema. Se espera que el precio de escasez permita recuperar los costos variables (costo del combustible) o gran parte de ellos. Adicionalmente se estableció un indexador para el precio de escasez que permite modular el riesgo en la variación de los precios de los combustibles, el cual está basado en el precio de los combustibles líquidos.

Mecanismo de asignación:

Cada agente que aspire a ser remunerado con Cargo por Confiabilidad surte un proceso frente a la CREG para declarar su disponibilidad de ENFICC, acompañada por una declaración de los parámetros de las plantas que permita verificar tal ENFICC. Basada en las proyecciones de demanda realizadas por la UPME (Unidad de Planeación Minero Energética del Ministerio de Minas y Energía), la CREG determina las necesidades de energía que considera deben ser cubiertas en un año futuro determinado, la cual se denomina la demanda objetivo. Para esta demanda define un precio, denominado costo de entrada (CE), y en función de

El precio de escasez debe estar calibrado para que identifique una escasez real con la debida oportunidad.



este punto se caracteriza una curva de demanda (cantidades y precios), con la cual se realiza una subasta de reloj descendente que permite establecer previamente, para un año determinado, la cantidad total de energía firme adquirida por el sistema, la asignación de OEF para cada oferente y el precio que se pagará a cada adjudicatario de OEF.

La subasta se inicia a partir de un precio suficientemente alto (dos veces el costo de entrada), que garantice la concurrencia de una oferta adecuada. En el desarrollo de la subasta el precio va bajando consecutivamente, permitiendo que simultáneamente la oferta se vaya ajustando a los nuevos precios. Este proceso continúa hasta que la cantidad ofertada se cruce con la curva de demanda establecida previamente. El punto de cruce de la curva de oferta y la curva de demanda define las cantidades de OEF adjudicadas a cada oferente y el precio al que se les remunerará tales cantidades (ver figura 3).

Con el fin de garantizar el éxito de las subastas y controlar un posible poder de mercado, se estableció una serie de reglas diferenciales para las plantas existentes con respecto a nuevos proyectos, tales como: adquirir sus OEF por el término de un año, por tanto se ven sometidos a los resultados de cada proceso de subasta tanto en las variaciones de los precios como en las cantidades adjudicadas que resulten de cada proceso

de subasta; son tomadores de precio; se pueden retirar de la subasta solamente cuando el precio de la misma llegue a un límite inferior dado.

Los agentes que deben desarrollar nuevos proyectos para cumplir sus OEF reciben el Cargo por Confianza por la cantidad resultante de la subasta, al precio de cierre de la misma y hasta por un término de veinte años según lo haya requerido en su oferta.

Subasta de las GPPS

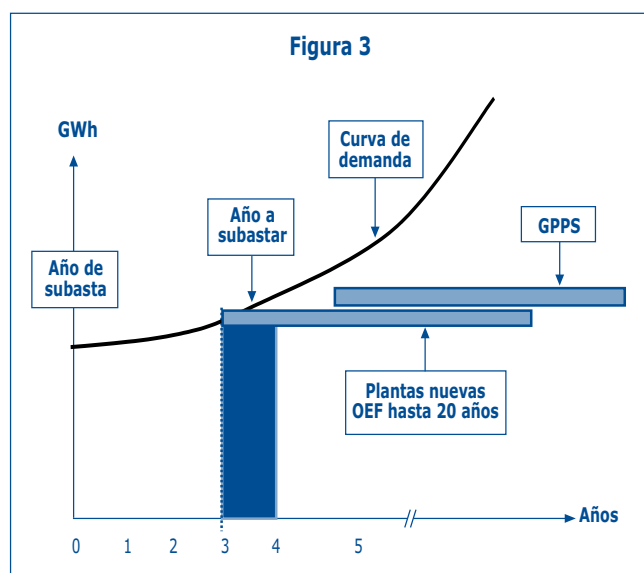
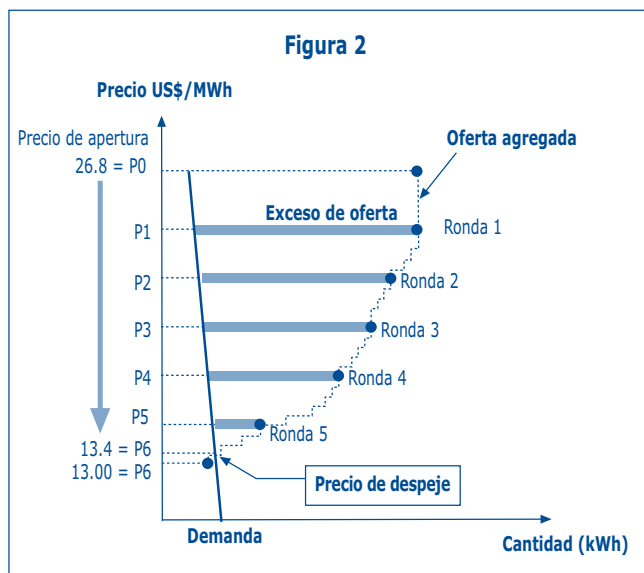
Complementariamente a la subasta de reloj descendente, se ha desarrollado la subasta para los proyectos que por sus características técnicas requieren períodos de ejecución superiores al período entre la ejecución de la subasta y el inicio de las OEF, resultantes de dicha subasta. Previamente a la subasta de reloj descendente, los representantes de dichos proyectos (GPPS: generadores con período de planeación superior) declaran su ENFICC para años posteriores al año objetivo de la subasta de reloj descendente. Dependiendo del precio resultante de la subasta de reloj descendente, las GPPS mantienen o retiran su oferta. Si para un año determinado la oferta de ENFICC de las GPPS supera la demanda requerida, se desarrolla una subasta de sobre cerrado, adjudicándose a quienes requieran menor precio. Si la oferta agregada de ENFICC de las GPPS no supera la demanda de ENFICC requerida, se adjudica toda la ENFICC ofertada y al precio de cierre de la subasta de reloj descendente.

Anillos de seguridad:

Se denomina así a un conjunto de herramientas que facilitan el cumplimiento de las OEF o el ajuste de las mismas de requerirlo el sistema.

Mercado secundario:

Los generadores que disponen de energía firme



no comprometida pueden cubrir durante un período de tiempo determinado, total o parcialmente OEF propias o de otros generadores que por razones de mantenimiento u otras razones no puedan estar disponibles, para lo cual deben suscribir un contrato bilateral (cuando las OEF cubiertas son ajenas) o declararlo (cuando las OEF cubiertas son propias). Dicho contrato o declaración debe ser registrado en el MEM. Adicionalmente se implementó un sistema de información del mercado secundario que permite conocer el estado de disponibilidad de energía firme en el mercado secundario, los precios y las duraciones de las transacciones.

Demanda desconectable voluntariamente:

Este anillo de seguridad busca que la elasticidad de los usuarios, que disponen bien sea de medios alternativos para producir su energía eléctrica o de los mecanismos para gestionar su uso (porque son cogeneradores, o pueden ser autogeneradores o simplemente pueden prescindir de su uso), en el evento de requerirse, encuentren una oportunidad económica al desistir de la garantía que les brinda el sistema frente a eventos de escasez. Tal y como está planteado este anillo de seguridad, se requiere que el generador establezca un acuerdo bilateral con el comercializador que representa al usuario y lo registre en el MEM. Uno de los elementos fundamentales de este anillo de seguridad es la medición de una línea base de los consumos de este tipo de usuarios para disponer de una referencia confiable en el evento de requerirse la medición de su no consumo.

El tema aún está en discusión y son muchos los aspectos que la CREG deberá precisar para su correcta implementación.

Activos de generación de última instancia:

Consiste en que un generador puede contratar o instalar recursos de generación, denominados de última instancia, que no estén transando energía mediante ninguno de sus mecanismos en el MEM, exclusivamente para cubrir sus OEF. Igualmente el tema está en proceso de desarrollo regulatorio.

Se implementó un sistema de información del mercado secundario que permite conocer el estado de disponibilidad de energía firme en el mercado secundario, los precios y las duraciones de las transacciones.

Subasta de reconfiguración:

En el proceso de remuneración del Cargo por Confiabilidad, el riesgo de que la demanda sea mayor o inferior al pronóstico lo asume la demanda. No obstante se ha previsto un mecanismo que permite gestionar este riesgo, el cual se denomina subastas de reconfiguración, las cuales consisten en que con uno o dos años de anticipación a un año determinado, se revisan las proyecciones de demanda, para establecer si hay un exceso o defecto en las OEF adquiridas previamente para ese año. Tales excesos o defectos se

subastarían en una subasta sencilla, que, según el caso, será de compra o venta de OEF. De compra cuando el sistema deba adquirir más OEF (las proyecciones de demanda iniciales fueron inferiores a las nuevas proyecciones de demanda), y en las subastas de venta los generadores que disponen de OEF para el año en cuestión pagarían al sistema por reducir dichas OEF.

Al igual que los dos últimos anillos de seguridad, las subastas de reconfiguración requieren de desarrollos regulatorios posteriores.

Esquema de garantías:

La comisión estableció un esquema de garantías que deben ser presentadas por los oferentes en las diferentes etapas de asignación y desarrollo de los proyectos para asegurar el cumplimiento de compromisos, entre otros:

Que las plantas que deban ser construidas entren en operación según el compromiso adquirido.

Que se disponga de los contratos de transporte y suministro de los combustibles que se requieren para atender la OEF durante el período de vigencia de la misma.

Cubrir compromisos superiores a los demostrados.

Estas garantías se caracterizan porque son ejecutables de forma inmediata e incondicional.

Auditorías y pruebas:

Complementario al esquema de garantías se ha implementado una serie de auditorías a lo largo de todas las etapas que se surten en el proceso para verificar que los parámetros declarados para la determinación de la ENFICC se ajusten a la realidad, a los sistemas de comunicación y demás de la subasta, al proceso de subasta, para verificar el ajuste de los cronogramas de avance

de los nuevos proyectos con los cronogramas inicialmente presentados.

Adicionalmente se ha implementado un esquema de pruebas que garantizan que aquellas plantas que son remuneradas con Cargo por Confiabilidad y que no han operado en un término determinado lo hagan un cierto número de horas.

Resultados

Subasta de reloj descendente:

El 6 de mayo de 2008 se realizó la primera subasta de energía firme, la cual después de un proceso de seis rondas cerró a un precio de US\$/MWH 13.998 (actualmente y hasta el año 2012 el valor remunerado será de US\$/MWH 13.045), y asignó la energía firme para el período que inicia el 1 de diciembre de 2012 hasta el 30 de noviembre de 2013, para las plantas existentes, y hasta el 30 de noviembre de 2033 para plantas nuevas, adjudicando para las plantas existentes un

total de 62.860 GWH-año y 3.009 GWH para nuevos proyectos, de los cuales 1.678 GWH-año se le adjudicaron a un agente nuevo en el mercado (Poliobras con la planta Termocol) y los restantes 1.331 se adjudicaron a Isagen (Amoyá, 214 GWH-año) y Gecelca (Gecelca III, 1.117 GWH-año), que son agentes generadores existentes.

GPPS:

El 13 de junio de 2008 se adjudicaron 6.286 GWH-año, que irán entrando entre el 1 de diciembre de 2014 y diciembre de 2018. Como la demanda que se había establecido como requerimiento fue superior a la oferta, no se requirió la subasta de sobre cerrado y a todos los agentes que participaron en el proceso de GPPS se les remunerará con el precio de cierre de la subasta de reloj descendente (US\$/MWH 13.998).

Conclusiones

Después de varios años y un proceso de participación complejo, la Comisión de Regulación de Energía y Gas planteó un mecanismo que permitió definir con claridad un producto cuantificable que garantiza que en el largo plazo y ante una situación de escasez, establecida ésta de forma objetiva, los usuarios del sector eléctrico van a disponer de la energía. Por otra parte se estableció un mecanismo de mercado para determinar tanto las asignaciones del producto como el precio del mismo, permitiendo que cada productor considere el costo de los riesgos que asume.

Si bien debe haber aspectos a corregir o mejorar, este mecanismo se ha aplicado de forma exitosa, con lo cual el país hoy por hoy ve con seguridad que contará con la energía eléctrica suficiente hasta el año 2018. 

¿Quieres conocer más acerca de la regulación en el último año de estos tres servicios públicos?



Energía eléctrica

Gas natural



GLP

Participa en la Rendición de Cuentas de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), el próximo 31 de julio en Bogotá

CREG

Comisión de Regulación de Energía y Gas
Responsabilidad y Transparencia

**Lugar de la audiencia: Auditorio Biblioteca Virgilio Barco (Avenida Cra. 60 No. 57-60)
Hora: 9 a.m. a 12 m**

Para mayor información consulta la página web www.creg.gov.co, o comunícate al 6032020 Ext. 153

El futuro del gas natural en Colombia

Claudia Milena Vaca *

El gas natural en Colombia ha sido un importante elemento dentro del panorama energético nacional; su crecimiento ha sido dinámico y a futuro se observa que lo seguirá siendo.

La seguridad en el suministro de energía es una preocupación alrededor del mundo. En Colombia se ha planteado la pregunta sobre qué posibilidades tiene Colombia de seguir contando con el gas natural como una fuente importante de energía.

La Asociación Colombiana de Gas Natural Naturgas, en trabajo conjunto con el sector público UPME y los agentes del sector privado, realizó la tarea de estimar el futuro de la disponibilidad de gas natural en Colombia, mediante la proyección de la demanda y la oferta de este recurso. El resultado es el Balance Probabilístico de Gas para el período 2008-2020.

Para determinar el horizonte de autosostenibilidad, se partió de cifras e información coordinada y conciliada con diversos agentes y organismos, tales como CNO-Gas, UPME y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH.

Se proyectó la demanda con mayor probabilidad de ocurrencia para cada

uno de los sectores de consumo (P50), y se cruzó con el volumen de producción de los campos de la Guajira, Cusiana, La Creciente y otros campos pequeños. A ello se sumó la oferta que está comprometida a importarse de Venezuela a partir de 2012.

El resultado de ese ejercicio permite sostener que el futuro del sector en Colombia es promisorio. Sin contar con el gas que se pueda obtener proveniente de la intensa actividad exploratoria, ni con el gas asociado al carbón, se estima que la oferta actual de gas natural y la contratada están en capacidad de atender la demanda hasta el año 2018.

El espacio que se abriría entre oferta y demanda a finales de la década sería atendido con otras fuentes de suministro de gas. La primera en mencionar es la incorporación de nuevas reservas provenientes de los depósitos de gas metano que se encuentran en los yacimientos de carbón; la segunda es la incorporación de nuevas reservas de gas producto de los nuevos descubrimientos que podrán darse gracias a la intensa actividad exploratoria que se adelanta actualmente. El programa liderado por la ANH, y la receptividad y decisión de diversas compañías

inversionistas de adelantar acciones en busca de hidrocarburos en zonas de alta prospectividad de gas como son el Valle de Sinú y la costa aguas afuera del Caribe permiten esperar que el país involucre nuevas reservas de gas para continuar no sólo siendo autosuficiente, sino para convertirse en un centro exportador de gas.

Finalmente, Colombia podrá acceder también a gas importado de otros destinos, principalmente de Venezuela.

El mercado actual del gas

Pese a que el gas natural es una formación natural que antecede al petróleo, su uso y aplicación se iniciaron de forma posterior. En Colombia, hacia finales de la década del sesenta y comienzos del setenta, surgieron los descubrimientos de los yacimientos de gas de La Guajira y los desarrollos petroleros en el departamento del Huila.

Ante la importante oferta de este nuevo recurso, se inició la construcción de las obras de infraestructura

* Presidente de Naturgas. E-mail: presidencia@naturgas.com.co

para llevarlo hasta los centros de consumo en la costa (Santa Marta, Barranquilla y Cartagena) y hasta Neiva en el Huila, y se dieron los primeros desarrollos de las redes de distribución urbana. A mediados de los setenta, se construyó en Santander el gasoducto hacia Bucaramanga y su distribución urbana para los sectores doméstico, comercial e industrial.

Posteriormente, se integró parcialmente la ciudad de Bogotá alimentada por la producción de gas del campo de Apiay y, más adelante, con suministros de Cusiana. A finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, el Gobierno Nacional, en una clara política de desarrollo de la industria y como plan de diversificación de la

país: hogares, transporte, industria, generación de energía, entre otros. Por lo tanto, se requiere tener herramientas de planeación para que se pueda contar con este recurso en el futuro.

LA DEMANDA

El mercado ha crecido de forma dinámica y sostenida en las últimas dos décadas gracias a la combinación de tres factores. En primer lugar, la estabilidad y consistencia de una política de Estado de masificar su uso; en segundo lugar, la inversión de diversas empresas en producción, transporte y distribución y, finalmente, la aceptación que ha tenido en diversos sectores de mercado.

Actualmente el gas natural es usado por más de cinco millones de usuarios aproximadamente, de los cuales el 85% se encuentra en los estratos 1, 2 y 3. En materia de precios es un energético muy competitivo, y desde el punto de vista ambiental, los beneficios son altamente reconocidos.

El año de partida del Balance muestra que el consumo total promedio de gas en 2008 estuvo en el orden de 916 Gbtu/día. En los sectores residencial y comercial se consumieron 150 Gbtu/día, lo que representa un 16% del total; en el gas vehicular 83 Gbtu/día, lo cual representa un 9% del total; en la industria se consumieron 280 Gbtu/día, es decir, el 31% del total, y en termoeléctricas para generación de electricidad se consumieron 169 Gbtu/día, el segundo renglón de consumo después de la industria, lo que representa un total de 18%. En las refinerías 96 Gbtu/día, lo cual representa un 10% del total; 14 Gbtu/día en la petroquímica que consume un 1% en total. Finalmente, 124 Gbtu/día que corresponde a un 14% del total se destinan hoy a la exportación hacia Venezuela, según los datos conciliados con el CNO-gas.

Mercado domiciliario y comercial

El sector doméstico es uno de los principales segmentos de consumo de gas natural. En los hogares colombianos, sin distinción de nivel social, se ha acogido con entusiasmo a este energético por razones de economía, conveniencia, y seguridad. Si en el año 1994 se tenían 790.000 usuarios, hoy consumen gas natural aproximadamente cinco millones, como se anotó anteriormente. Este número sigue creciendo, pues cada año se conectan al sistema aproximadamente 300.000 usuarios.

Este crecimiento obedece también a la gestión permanente de las empresas del sector que han logrado capitalizar las bondades del gas con la aceptación del público, lo cual, a la par con un programa de inversiones en infraestructura e instalación de redes de distribución en las diversas poblaciones, ha originado la gran dinámica que hoy tiene el sector.

El mercado domiciliario consume 150 Gbtu/día de gas natural que equivalen a una demanda en energía eléctrica cercana a 480 GWh/mes, es decir, cerca de un 11% de la demanda eléctrica nacional. Este desarrollo ha tenido una profunda repercusión en el mercado energético nacional porque ha permitido que los usuarios dispongan de alternativas diferentes a la electricidad, con precios bajos.

No obstante su dinámica penetración, el crecimiento reciente ha sido más moderado que en los años previos dado que es un mercado maduro, que ha venido desarrollándose por más de veinte años. En los últimos cinco años se observan crecimientos de 3.4% anual. En la costa Atlántica, el cubrimiento del servicio público de gas es del 77% y en el interior es del 70%. Hay regiones como Antioquia, en donde hay más espacio de desarrollo, dado que los usuarios anillados a diciembre de 2008 representaron un 47% de la población.

Actualmente el gas natural es usado por más de cinco millones de usuarios aproximadamente, de los cuales el 85% se encuentra en los estratos 1, 2 y 3.

canasta energética nacional, impulsó la construcción del gasoducto Ballena-Barranca y las líneas para llevar el gas al interior, logrando la presencia del energético en las principales ciudades y poblaciones del interior del país.

En todos estos años de evolución del sector, se observa como el gas natural ha ido ganando participación en el consumo final de energía nacional, pasando de 5.2% en 1990 (10.469 Tcal) a un muy importante 13.6% (31.602 Tcal) en 2006, ganándole terreno a la mayoría de los energéticos sustitutos.

Hoy en día el gas natural juega un importante papel en la canasta energética nacional. Es un recurso limpio, seguro, económico y versátil que está siendo utilizado y demandado prácticamente por todos los sectores productivos del

El mercado doméstico representa un 16.4% del total de la demanda nacional, con un consumo a diciembre de 2008 de 150 Gbtu/día. La expectativa más probable es que el crecimiento se siga dando a un ritmo promedio de 3.4%. En el año 2020 se proyecta que se alcanzará a cubrir el 91% de los usuarios anillados, para llegar a un número de 7.243.000 usuarios.

Mercado industrial

El sector industrial es el principal dinamizador del mercado, con un consumo del orden de 279 Gbtu/día de gas natural, lo cual representa aproximadamente 50.000 barriles diarios de diésel o queroseno o 42.000 barriles diarios de combustóleo.

En el año 2008, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, preocupado por la calidad del aire en las ciudades, estableció unos estándares de emisión, según los cuales el uso del gas natural es una herramienta útil para poder cumplir con los mismos.

Además de los beneficios ambientales inherentes al gas natural frente a los hidrocarburos líquidos, la diferencia de costos entre los combustibles y el gas permite a la industria operar en niveles muy razonables, promoviendo la competitividad a nivel nacional e internacional.

Para el sector industrial las proyecciones son conservadoras. El resultado es un escenario P50 con tasas de crecimiento promedio de 2.7%, lo que llevaría a un consumo de gas de 416 Gbtu/día al año 2020.

Refinerías y petroquímica

En cuanto a las refinerías, el uso es cercano a 96 Gbtu/día; esto permite sustituir alrededor de 18.000 barriles diarios de combustóleo. En el campo petroquímico, aunque su uso no es intensivo (14 Gbtu/día aproximadamente), se utiliza principalmente para

la obtención de hidrógeno, principal insumo de las plantas de hidrotratamiento donde se mejora la calidad de los combustibles líquidos y la producción de fertilizantes.

Sector eléctrico

Por su parte el sector eléctrico tampoco desestima la importancia del gas natural. El país cuenta hoy con una capacidad instalada de generación a gas de 3.598.0 MW, lo que equivale al 26.8% de la capacidad total nacional.

El sector termoeléctrico fue un motor en el desarrollo del gas natural en la década del setenta, cuando la oferta de los recién descubiertos campos de la Guajira dio pie para la instalación de las primeras plantas térmicas en la costa. Pero luego de este esfuerzo inicial, la generación térmica sufrió un estancamiento ante la expansión del sector eléctrico con base en energía hidráulica.

En los años 1991 y 1992, con la aparición del fenómeno de El Niño y el retraso en la entrada en operación del proyecto hidroeléctrico de El Guavio, se presentó en el país un fuerte racionamiento que condujo al Gobierno Nacional a tomar la decisión de expandir el sistema de generación con térmicas a gas, tanto en la costa como en el interior, de manera que existiese un respaldo térmico suficiente para afrontar situaciones de descensos críticos en los embalses por falta de lluvias. En 1995 ya se contaba con 1.361 MW instalados a gas natural, los cuales generaron 7.052 GWh.

Finalmente, para el sector eléctrico se incorporó la asignación de los proyectos de generación en el esquema de mercado de Cargo por Confiabilidad, donde la expansión considerada hasta el año 2019 se desarrollará con base en proyectos hidráulicos de carbón y combustóleo, lo cual modifica sustancialmente los requerimientos de gas para generación eléctrica en el mediano y largo plazo.

El consumo del sector en el año base es de 169 Gbtu/día y se proyecta un consumo al año 2020 de 171 Gbtu/día.

Sector transporte

En el sector transporte, el gas natural ha venido siendo motor de desarrollo. Su uso se inició de forma incipiente a mediados de los años ochenta, principalmente en buses de transporte urbano en ciudades de la costa Atlántica. Su crecimiento se dinamizó a partir del año 2000 gracias al impulso del gobierno a su uso mediante la exención del IVA sobre los equipos de conversión y el desmonte de subsidios a la gasolina y el diésel, el impulso a reglamentos sectoriales y la creación de un programa para el desarrollo de la industria.

El mercado reaccionó de inmediato alcanzando más de 30.000 vehículos. Ecopetrol, dadas las ventajas ambientales, decidió impulsar el uso del gas natural vehicular (GNV) mediante el otorgamiento de un subsidio entre el 25% y el 30% del valor de las conversiones. Esto, más otros programas de incentivos, produjo un dinámico crecimiento, principalmente en los años 2006 y 2007.

En la actualidad se tienen registrados 250.000 vehículos en el país, una red de más de 310 estaciones de servicio distribuidas en todo el territorio nacional y alrededor de 330 talleres certificados para conversión y revisión periódica de los vehículos.

En 2009 se está observando un comportamiento menos dinámico de este mercado, y se han reducido las conversiones. En parte por falsos rumores de que el país no contaba con reservas suficientes para atender la demanda en el mediano plazo y porque el aprecio por el componente ambiental del uso del gas vehicular, con relación al uso de otros energéticos más contaminantes como el diésel, apenas se inicia en el país.

El consumo del GNV es de 83.3 Gbtu/día, que reemplazan alrededor de 18.000 barriles diarios de gasolina motor. Participa con un 9% de la demanda nacional. Este volumen reemplaza parte del mercado de importación y ha permitido a Ecopetrol exportar volúmenes importantes a los mercados internacionales. Adicionalmente, al ser un combustible exento de subsidios, coadyuva al Estado a aligerar la carga para su cubrimiento.

A futuro, la demanda más probable del GNV (P50) se puede proyectar según los planes de mercadeo de las empresas del sector, que llevan a considerar que para el año 2020, Colombia incorpore 400.000 vehículos adicionales.

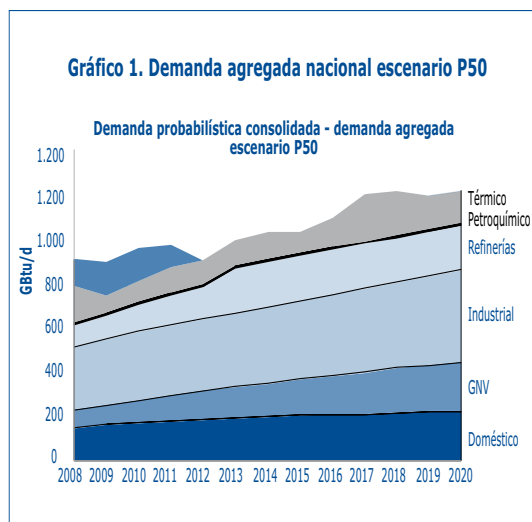
Sector exportador

Las exportaciones de Colombia se iniciaron en 2008 con 146.8 Gbtu/día, en virtud de un contrato que tiene una fase inicial de cuatro años durante los cuales Colombia exportará a Venezuela, y otra posterior en la que Venezuela exportará hacia Colombia. En la primera parte se programó que para 2009 y 2010 se exportarán a Venezuela 150 Gbtu/día, y luego se reducirán a 100 Gbtu/día en 2011, hasta la terminación de las exportaciones en el año 2012.

En el año 2009 se ha incrementado el volumen exportado alcanzando 260 Gbtu/día. Este incremento es posible porque el yacimiento Guajira tiene la capacidad de suministrarlo. Además, se observa un menor consumo en el mercado local en este primer semestre de 2009 en otros sectores de la demanda nacional, especialmente en el sector térmico, debido a que el alto nivel de lluvias ha ocasionado que la generación eléctrica se haya dado en su mayoría con base en agua, con un consumo en el primer trimestre del año del orden de 125 Gbtu/día.

El sector industrial ha presentado un menor consumo debido a que algunas plantas han salido a mantenimiento, mostrando una cifra de 238 Gbtu/día, vs. el promedio del año anterior de 269 Gbtu/día.

Una vez termine esta exportación, el acuerdo establece que Colombia podrá importar gas de Venezuela de acuerdo con las necesidades del mercado, en principio 150 Gbtu/día. No obstante, el gasoducto que se construyó cuenta con una capacidad para transportar hasta 500 Gbtu/día, volumen que eventualmente podría



suplir parte de la demanda nacional. Al conectarse la infraestructura de transporte de gas en Venezuela que haga viable esta importación, el país contará con un balance muy positivo en materia energética.

En el gráfico 1 se observa el comportamiento de la demanda agregada por sectores, a saber, doméstico, GNV, industrial, refinerías, petroquímico, térmico y de exportación a Venezuela, en la manera como se ha descrito anteriormente. La demanda agregada nacional en el escenario P50 llevaría a que a finales del período, el consumo supere los 1.200 Gbtu/día, jalonado por la dinámica de los sectores.

LA OFERTA

La oferta de gas naturales es el segundo elemento para cerrar la ecuación del balance. Para los pronósticos de producción se cuenta con los perfiles de producción de los campos del interior del país, como Cusiana y Cupiaga, el campo La Creciente, y el campo de la Asociación Guajira. Además, con ampliaciones proyectadas en el campo Cusiana de 70 MPCD en 2009, 140 MPCD en marzo de 2010 y 70 MPCD en mayo de 2017.

Guajira es el campo principal de donde se nutre más del 65% del mercado de gas. Por las características del yacimiento de gas libre, éste se comporta como el yacimiento regulador de la oferta con posibilidad de modificar los volúmenes de producción en períodos muy cortos. Dada su flexibilidad operacional, puede atender picos de demanda o reducir las entregas al mínimo.

La Creciente es un campo de muy reciente descubrimiento y puesta en operación. Las proyecciones fueron suministradas por Pacific Rubiales Energy a Ecopetrol para el ejercicio del balance.

El gráfico 2 muestra el máximo potencial de producción de gas si todos los campos producen a su máxima capacidad. Obviamente esta curva de oferta no coincide con la curva de demanda, lo cual obliga a manejar el ritmo de producción y ajustarlo a la demanda.

Se tiene una oferta potencial proveniente de otras fuentes, en primer lugar el gas asociado al carbón, y en segundo lugar, el gas que vendrá probablemente como resultado de las actividades exploratorias.

En las dos últimas décadas se han venido desarrollando tecnologías para el aprovechamiento del gas metano atrapado en los yacimientos de carbón, lo cual permite no sólo un aprovecha-

miento adicional de recursos, sino que hace de la minería del carbón, en especial de la subterránea, una labor más segura al despojar los mantos de su contenido de gas metano, conocido en minería como gas grisú.

En el pasado Congreso de Naturgas, abril de 2009, el representante de la Drummond anunció que en Colombia se vienen adelantando exploraciones desde 2004. El gas metano es un recurso abundante en cuencas carboníferas y su extracción reduce los efectos de gases de efecto invernadero, al tiempo que ofrece una fuente energética adicional. En Colombia las reservas identificadas de gas metano asociado al carbón son de 4.7 Trillones de Pies Cúbicos (TPC) y probables 17 TPC. Sin embargo, por no contar aún con instalaciones de producción o transporte, este balance no involucró este recurso.

EL BALANCE DE GAS

Balance probabilístico de gas natural

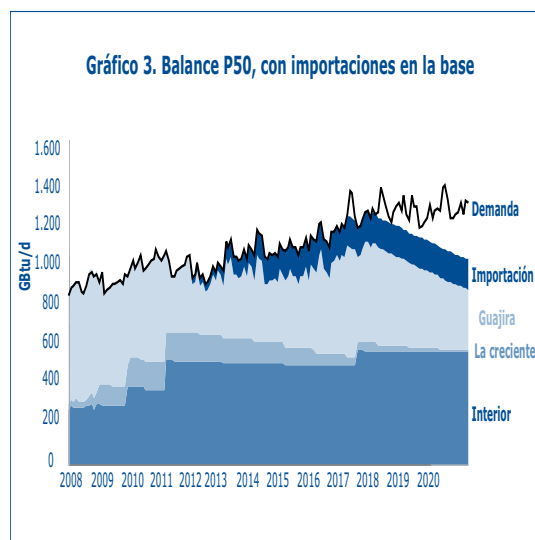
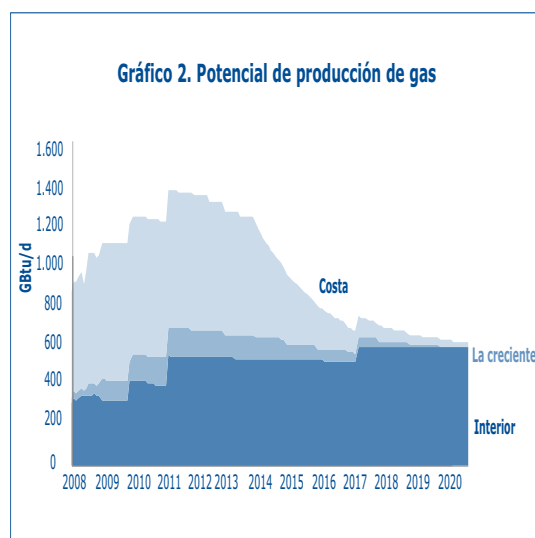
Sin un solo hallazgo nuevo y sin contar con el gas metano asociado al carbón ya anunciado, la oferta nacional y las importaciones de Venezuela están en capacidad de atender el total de la demanda nacional hasta 2018, es decir dentro de un horizonte de casi nueve años. Durante este período, es necesario mantener un monitoreo constante sobre la evolución de las demandas y sobre los resultados exploratorios y los proyectos de desarrollo de nuevas reservas.

La oferta resultante de la actividad exploratoria

Hoy en día las reservas remanentes de gas natural en el

país son de 3.8 Gpc. Sin embargo, es razonable esperar que se involucren nuevas reservas como consecuencia de la intensa actividad exploratoria que se adelanta actualmente, debido a la labor de promoción de la Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Como lo ha presentado la ANH, el país cuenta con 22 cuencas con alta prospectividad de gas natural. Además, el número de pozos exploratorios crece y las tasas de éxito son altas, por lo que es razonable esperar un hallazgo en el futuro próximo.



Gas metano asociado al carbón

Si al potencial anterior se suma el del gas asociado al carbón, del cual pueden ser comercialmente recuperables al menos 7 TPC, un tight gas con un potencial preliminar de 1.2 TPC, se puede llegar a concluir, como lo ha ido anunciando el director de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, José Armando Zamora Reyes, que Colombia debe hacer una planeación para llegar a convertirse en un centro de exportación de gas a América Central.

Finalmente, como se sostuvo en el estudio “Evaluación de riesgos de abastecimiento de hidrocarburos” de la firma Arthur D. Little, INC, ante un escenario de déficit estimado para el año 2020, sin nuevos descubrimientos y dependiendo de la disponibilidad de gas de Venezuela, el gas natural licuado o GNL deberá ser evaluado como otra fuente de gas natural.

Los desarrollos tecnológicos y de infraestructura de transporte especializado han convertido el gas natural en un bien transable en los mercados internacionales, con fuentes de suministro confiables y en constante crecimiento.

En conclusión, los resultados del estudio sobre balance y oferta de demanda de gas natural permiten concluir que el gas tiene un futuro claro. Con la oferta nacional se puede atender el total de la demanda hasta el año 2018.

Se espera que la brecha que se comenzará a abrir entre la oferta y la demanda en ese año será atendida con un gas que provenga bien sea de mayores importaciones de Venezuela, del gas asociado al carbón y/o del gas producto de nuevos hallazgos que esperamos resulten de la actividad exploratoria que se realiza en el país. **ANIH**

Subsidio a los combustibles en Colombia, ¿qué va a pasar?

Raúl A. Ávila *

Introducción

Hasta hace unos tres años, el discurso y análisis de diversos analistas y entidades relacionadas con el sector energético estaba enfocado a mostrar su apoyo a la política de desmonte de subsidios a los combustibles por parte del gobierno, y mencionaban que el incremento del precio, ante la escasez petrolera que se pronosticaba en el mediano plazo en Colombia, era una buena señal para los consumidores y para el medio ambiente contaminado por uso de combustibles de baja calidad, y el impacto fiscal de este desmonte más que lo justificaba. El discurso ha cambiado actualmente y la pregunta que ronda la cabeza de diversos gremios económicos, del Banco de la República, políticos y académicos, así como del Contralor General y del público en general es ¿por qué los precios de los combustibles en Colombia no bajan como sí lo hacen en gran parte del mundo cuando baja el precio del petróleo? La respuesta es complicada y tiene que ver con la carga impositiva del país sobre los combustibles, con el papel

que toma el gobierno en la regulación de los precios y el otorgamiento de los “supuestos subsidios” a los combustibles. En este documento analizaremos brevemente el accionar actual de la política de subsidios a los combustibles y los posibles lineamientos y perspectivas a futuro.

Política de desmonte de subsidios a los combustibles

La teoría económica postula que los precios deben estar atados a su costo de oportunidad, siendo bastante obvio el caso de los *commodities*. Bajo ese supuesto, Colombia lleva cerca de una década tratando de moverse en la dirección de “atar” el precio de la gasolina de consumo local a su referente internacional, donde las variables claves son la cotización del petróleo, usando la referencia West Texas Intermediate (WTI, hoy por hoy circundando los US\$59/barril) y la tasa de cambio (TRM, actualmente bordeando los \$2.250/dólar).

Los precios de los combustibles en Colombia han estado regulados por el Gobierno Nacional. En la práctica,

este hecho genera un diferencial entre el precio al productor (o importador) de combustibles y el precio de paridad internacional, que es el que tendría que pagar el consumidor si no existiera esta intervención estatal. El diferencial de precios ha sido cubierto implícita o explícitamente por el gobierno en forma de un subsidio al consumo de combustibles.

Sin embargo, con la recesión mundial y la disminución de la demanda del petróleo, los precios del barril se desplomaron, y lo lógico era que la gasolina disminuyera, pero sorpresivamente el gobierno tomó la decisión de congelarlos. El argumento del Ejecutivo era crear un Fondo de Estabilización, con el fin de utilizarlo en un eventual incremento en la cotización del crudo. Así, el Fondo pagaría la diferencia entre la cotización internacional y el precio doméstico.

* Investigador Económico de Anif. Las opiniones aquí expresadas son exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen la opinión de Anif. Agradezco los comentarios y sugerencias de Sergio Clavijo y Carlos Ignacio Rojas. E-mail: ravila@anif.com.co

Dada la caída en la producción local de petróleo, de su máximo histórico de cerca de 900.000 barriles día hace diez años, a unos 650.000 durante el presente año (con posibilidades al alza), el país se ha movido en la línea de reducir el subsidio implícito al consumo local de gasolina durante la última década.

Dicho subsidio se calcula como la diferencia entre el precio de paridad internacional y el precio al productor que establece el Ministerio de Minas y Energía, multiplicado por las cantidades demandadas. Con excepción de 1998, año en el cual no hubo costo para el fisco nacional por este concepto, el subsidio al consumo de gasolina y ACPM ha tenido un comportamiento fluctuante (ver cuadro 1). Con cifras de un estudio del Banco de la República (Rincón, Lozano y Ramos, 2008), se encontró que en el año 2000 este subsidio alcanzó el 1.2% del PIB (\$2.1 billones) y luego cayó al 0.6% del PIB en 2002 y 2003 (\$1.2 y \$1.3 billones). En los dos años siguientes se observa un aumento hasta alcanzar el 1.5% del PIB en 2005 (\$4.3 billones), y a partir de 2006 se observa una tendencia descendente, llegando a 2007 con una cifra cercana al 0.6% del Producto (\$3 billones), ver cuadro 1. Es importante anotar que cerca del 66% del valor del subsidio a los combustibles se destina al ACPM.

La ejecución de la política de desmonte de subsidios ha tenido toda una serie de contradictores que

sustentan sus axiomas con razones que están muy lejos de ser acertadas y adecuadas en línea con una política energética clara y efectiva. La primera de ellas se refiere al impacto inflacionario que tiende a aumentar el precio de la gasolina más allá del índice de inflación. Actualmente, el consumo de combustibles es uno de los principales componentes de gasto básico de bienes y servicios que componen la canasta del Índice

La ejecución de la política de desmonte de subsidios ha tenido toda una serie de contradictores que sustentan sus axiomas con razones que están muy lejos de ser acertadas y adecuadas en línea con una política energética clara y efectiva.

de Precios al Consumidor (IPC). Este gasto es el sexto de mayor importancia en el cálculo de la inflación con una participación de 2.9% en el IPC total. Según cálculo

los de Corficolombiana en 2009, la inflación de combustibles se explica en un 92.9% por el aumento en el precio de la gasolina corriente y en un 4.9% por aumentos en el precio del ACPM. Los contradictores que recurren a este argumento sostienen que incrementar este precio traería como consecuencia un aumento en el precio de un gran número de bienes de la canasta familiar y por ende se generaría una espiral inflacionaria.

La segunda razón tiene que ver con el impacto redistributivo; los opositores a la política de desmonte sostienen que un ascenso del precio interno de la gasolina vuelve más desiguales los ingresos en la economía y afecta a las personas de bajos ingresos por la vía del aumento en el precio del transporte público, pero esto es algo que también afecta el consumo de los estratos altos con sus vehículos, que es significativamente más elevado, por ende la disyuntiva. La última razón, según ellos, parte de que somos un país petrolero y que por lo tanto no se justifica que tengamos que pagar la gasolina como lo hacen los países que son importadores netos (señal también debatible puesto que Colombia claramente no es un país petrolero).

Historia reciente

El acelerado incremento en el precio del petróleo en los años 2007-2008 frenó, infortunadamente, dicho

Cuadro 1. Subsidio al consumo de gasolina y ACPM (\$ miles de millones)

Combustible	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Gasolina regular	21.6	323.7	1.182.2	829.6	646.3	564.7	1.673	1.804	1.063	675
ACPM	12.1	210.5	934.9	849.1	616.5	769.8	1.698	2.548	1.996	1.446.2
Total	33.8	534.2	2.117.1	1.678.7	1.262.8	1.334.5	3.371	4.352	3.059	2.121.2
% del PIB	0.0	0.4	1.2	0.9	0.6	0.6	1.3	1.5	0.9	0.6

Fuente: Borradores de Economía No. 541, Banco de la República, 2008.

tránsito hacia “precios de mercado”. El promedio del precio de referencia en 2008 alcanzó los US\$100/barril, alcanzando su máximo de US\$147/barril en junio de dicho año. El temor gubernamental de forjar mayores presiones de costos que pudieran agravar el problema inflacionario en Colombia, que para ese momento rondaba niveles de 7.5%-8% anual frente a metas de 4% anual, llevó al gobierno a postergar este ajuste, incrementando así los subsidios a los combustibles.

La tendencia alcista en el precio se revirtió a finales de año, e inició una fase descendente que se ha mantenido actualmente en niveles de precios que rondan los US\$45–US\$60 por barril. Esta coyuntura de menores precios llevó a que el precio interno de la gasolina, por fin, lograra llegar a su nivel de paridad internacional. La caída, sin embargo, ha sido tan dramática, que fue aprovechada por el gobierno para poner a marchar en forma el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC). Este fondo, establecido por el gobierno mediante el Artículo 69 de la Ley 1151 de 2007, tiene como objetivo suavizar los efectos sobre el precio interno de los combustibles, ocasionados por movimientos de precios tan volátiles como el del petróleo, actuando como compensador ante alzas y caídas abruptas en el precio WTI por barril, el margen de refinación y la tasa de cambio (con una alta volatilidad), pero manteniendo las señales de precio de la gasolina y el ACPM a los agentes, para que estos ajusten sus decisiones de consumo de combustibles.

Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles

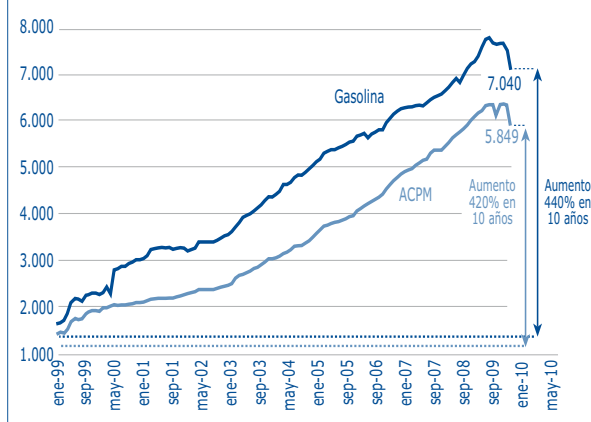
En el caso de Colombia las cosas se han hecho al revés. Durante el período de auge 2006-2007, se autorizó el desmonte del FAEP, por montos equivalentes a unos US\$1.600 millones (1.3% del PIB). Cuando estalló la crisis y el precio del petróleo colapsó de los US\$100/barril a tan sólo US\$40/barril a finales de 2008, en Colombia se anunció la creación del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), cuyo propósito inicial era empezar

a ahorrar para fondear las obras de infraestructura.

El capital inicial de dicho FEPC provino en un 10% de los recursos remanentes del FAEP y había acumulado cerca de \$1 billón cuando el gobierno tuvo que dejarlo de fondear, entre otros aspectos, por la presión del paro de transportadores en abril de 2009. Los transportadores exigían que se les transmitiera el precio internacional que venía a la baja. Hoy por hoy, la suerte del FEPC es incierta y aunque su idea original parecía estar bien orientada, su implementación ha sido atropellada (ver Comentario Económico del Día 28 de abril de 2009).

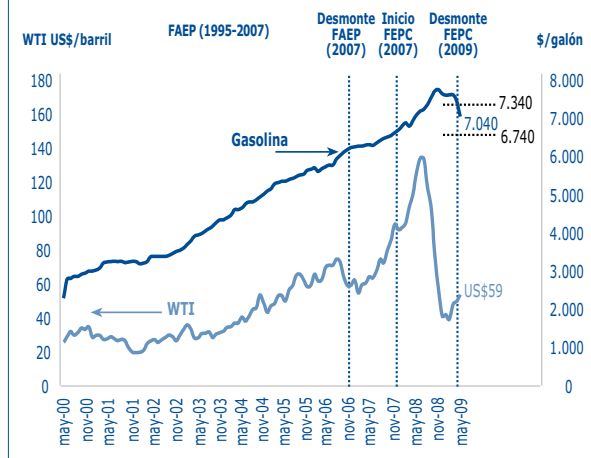
La constitución del FEPC tiene ciertas ventajas y desventajas. Entre las primeras, bajo este mecanismo se reconoce la dinámica de los precios a los refinadores-importadores, y a su vez suaviza las fluctuaciones observadas por los consumidores, al “establecer” una banda de precios (compensación-aportación) al precio de la gasolina que se presume gira alrededor del precio de “equilibrio” (ver gráfico 2). Así pues, el Gobierno decidió aprovechar la coyuntura de bajos precios internacionales para fondear el FEPC, y de esta forma el diferencial entra como parte de la capitalización del Fondo. Dicho engranaje se tiene previsto como un ahorro de los consumidores, en caso de que los precios externos aumenten por encima de los US\$60-US\$70 por barril en el transcurso de este año, margen en el cual hipotéticamente no subirían los precios en Colombia, algo que aún no está del todo claro puesto que factores como la tasa de cambio también podrían incidir en el aumento o no del precio final.

Gráfico 1. Precio de la gasolina y el ACPM en los últimos 10 años (\$ por galón)



Fuentes: cálculos Anif, UPME y Ministerio de Minas y Energía.

Gráfico 2. Precio WTI y precios gasolina nacional



Fuentes: cálculos Anif, EIA, Ministerio de Minas y Energía y UPME.

La idea acertada del gobierno con el FEPC es evitar bruscas oscilaciones para los consumidores. Para cumplir este objetivo, se plantea crear un sistema de bandas de precios, que serán definidas por el Ministerio de Hacienda y que se moverán de acuerdo con la cotización internacional del petróleo, la tasa de cambio y el margen de refinación.

Por el lado de las desventajas, existe una gran preocupación en torno a la legislación del Fondo, pues existen ciertos vacíos en la normatividad, que dan para que el gobierno exceda sus facultades y utilice maniobras que lleven a que parte de los montos que se recauden en este fondo termine cubriendo el déficit fiscal como pasó anteriormente con el FAEP. Vale la pena recordar que el capital inicial para constituir este FEPC procedió del 10% de los recursos restantes del antiguo Fondo de Estabilización Petrolera (FAEP) equivalente a \$189.000 millones.

Se espera que el uso del ahorro del Fondo se utilice en épocas de precios altos (potencialmente cerca) para la protección del valor pagado a los consumidores (tal y como está estipulado) y no se desvíe hacia otros rubros (tal y como ha pasado).

Conclusiones

La teoría económica enseña que en mercados con escasez la señal de precio debe ser la de elevación. Así ha ocurrido en Colombia y así deberá seguir siendo. De esta manera, el Gobierno Nacional debe asumir el reto político de evitar que argumentos antitécnicos permeen su política de desmonte de subsidios a los combustibles y los colombianos debamos prepararnos para pagar el galón de gasolina a más de \$8.000.

El positivo efecto fiscal que traería la disminución del actual subsidio a los combustibles es un argumento clave a favor de la continuación de la política de desmonte de dichos subsidios y,

por consiguiente, de la elevación de los precios a los consumidores.

Así las cosas, las señales que ha estado mandando el regulador energético del país en los últimos años son las adecuadas.

Durante los últimos años, los impuestos al consumo de los combustibles fueron superiores al costo del subsidio, por lo que el sector público obtuvo un beneficio neto positivo. Este hecho debe motivar una reflexión sobre la pertinencia de las políticas de subsidios e impuestos al consumo. En la práctica, estas políticas han permitido que parte

**El Gobierno Nacional
debe asumir el reto
político de evitar que
argumentos antitécnicos
permeen su política de
desmonte de subsidios a
los combustibles y los
colombianos debamos
prepararnos para pagar
el galón de gasolina
a más de \$8.000.**

del recaudo lo absorba el subsidio, produciendo un resultado inocuo y poco transparente desde el punto de vista fiscal.

Tal vez una mejor política sería aquella que elimine los subsidios y redefina los impuestos a los combustibles de acuerdo con la política tributaria general. Así mismo, se esperaría un cambio del esquema impositivo en los combustibles, pues varios analistas consideran que se debe establecer el esquema impositivo de la volatilidad de los precios, dado que los impuestos no deben ser una parte del precio de los combustibles, pues esto motiva al gobierno a no bajar los precios cuando el mercado así lo indica.

Finalmente, es necesario llamar la atención sobre las consecuencias fiscales que traerá la reducción del precio internacional del crudo, ya que la caída en los ingresos provenientes de la actividad petrolera podrá ser similar al monto de recursos obtenido durante la bonanza. Esta caída será especialmente notoria a partir del año 2010, cuando los efectos de la reducción del precio se reflejen plenamente en los resultados del sector petrolero. La nueva situación demandará un esfuerzo significativo del sector público en materia de ingresos y de gastos, con el fin de evitar el deterioro de la situación fiscal. La tarea no será fácil, puesto que el país enfrentará una situación económica adversa por la crisis internacional y por el quiebre del ciclo económico, que disminuirá los ingresos tributarios, presionará el fisco por mayor gasto y complicará la disponibilidad de financiamiento. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Rincón H., Lozano I. y Ramos J., "Rentas petroleras, subsidios e impuestos a los combustibles en Colombia: ¿Qué ocurrió durante el choque reciente de precios?", *Borradores de Economía* 541, Banco de la República de Colombia, 2008.
- Rincón H., Lozano I. y Ramos J., "El efecto fiscal del choque petrolero reciente en Colombia y la política de precios de los combustibles", Banco de la República de Colombia, 2009.
- Rincón H., "¿Los consumidores colombianos de combustibles reciben subsidios o, en neto, pagan impuestos?", *Borradores de Economía* 540, Banco de la República de Colombia, 2008.
- Clavijo S. y Ávila R., Subsidio a los combustibles en Colombia: ¿Cómo queda el Balance Ecopetrol-Gobierno?, Comentario Económico del Día septiembre 2 de 2008. Anif.
- Clavijo S., Ávila R. y Salcedo M.P., Combustibles y Fondo de Estabilización: una oda a la improvisación, Comentario Económico del Día abril 28 de 2009, Anif.
- Clavijo S. y Ávila R., Choques petroleros, marco regulatorio e inversión extranjera Comentario Económico del Día marzo 17 de 2009, Anif.

Institucionalidad del Banco de la República y reelección del Ejecutivo *

El viernes 27 de febrero de 2009, el presidente reelecto Álvaro Uribe designó dos nuevos codirectores en la Junta Directiva del Banco de la República (JDBR), a César Vallejo (rector de la Universidad Autónoma de Manizales) y a Juan P. Zárate (viceministro técnico del Ministerio de Hacienda). Éstos vinieron a reemplazar a Leonardo Villar, quien había completado su período máximo de doce años en la Junta, y a Juan M. Laserna, quien renunció a su cargo tras haberlo ejercido sólo durante cuatro años.

Anif considera que estos nombramientos fueron acertados, pues se mantuvo el carácter altamente técnico de los codirectores, y se evitó que allí llegaran personas con intereses de tipo gremial-empresarial, como lo había intentado promover el propio presidente Uribe en discusiones públicas recientes. Si bien es crucial que el país mantenga un espíritu empresarial dinámico, moderno y bien informado, para impulsar la inversión privada como motor del crecimiento sostenido, ello no significa que el delicado manejo de la política monetaria, cambiaria y financiera deba

estar directamente en manos de dichos empresarios.

Más aun, la experiencia histórica de Colombia indica la necesidad de mantener allí un cuerpo técnico e independiente del Ejecutivo, como lo consagró la Constitución de 1991. Infortunadamente, dicho principio ha quedado algo desvirtuado por la reelección inmediata, aprobada a partir de 2006, sin que la Corte Constitucional procediera a modularla para preservar los principios de “balances y contrapesos” (ver *Informe Semanal* No. 846 de julio de 2006).

Dicha reelección le ha permitido al Ejecutivo: a) hacerse ya a cuatro de los cinco cargos de los codirectores; b) ejercer el sexto cargo a través de su ministro de Hacienda; y c) intentar llegar a la Gerencia del BR, como lo hizo el anterior ministro de Hacienda (contradiciendo a Alesina *et al.*, 2001), cuyo cargo lo determina dicho cuerpo colegiado así conformado.

Anif confía en que el carácter técnico de los actuales miembros de la Junta Directiva del BR terminará imponiéndose sobre las visiones cortoplacistas que, en general, esgrimen los gobiernos. En el caso de Uribe

(2002-2009) han sido múltiples los delicados episodios en que el voluntarismo microgerencial (fijación de pisos cambiarios, manipulación de las “tasas de usura” e intervencionismo a través de “subastas-choconas” durante 2005-2007) ha estado al borde de descarrilar la ortodoxia monetaria y financiera. En ausencia de dicha ortodoxia hubiera sido imposible disfrutar de inflaciones estables, de un dígito, apoyadas en las bondades de un régimen de flotación cambiaria (ver *Informe Semanal* No. 954 de octubre de 2008).

Composición de la nueva JDBR

El cuadro 1 muestra un balance de la composición de la JDBR durante 1999-2010. Anif ha realizado una serie de análisis que lo ha llevado a concluir que, en el período 2009-2012, la JDBR podría virar hacia un ligero balance a favor de la ortodoxia (4 a 3). Ello contrastaría favorablemente frente al ligero balance a favor de la

* Corresponde al *Informe Semanal* Anif No. 969 de marzo 24 de 2009.

heterodoxia (4 a 3) observada durante el período 2005-2008.

Durante este último período, algunos miembros de la JDBR, en asocio con ministerios diferentes al de Hacienda, parecían estar más interesados en figurar en el *jet set* que en el JEL (*Journal of Economic Literature*), y lo lograron. Las propuestas de heterodoxia monetaria-cambiaria del período 2005-2008 fueron variadas y peligrosas: fijación de pisos cambiarios (“con trincheras móviles” y “subastas choconas”), intervenciones de las tasas de interés y manipulación de las de “usura”, adopción de cupos mínimos de inversión de las AFP en portafolios externos (para “combatir” la apreciación cambiaria) y, quien lo creyera, “toma por asalto” de la Superintendencia Financiera para imponer criterios cortoplacistas en la regulación financiera.

Por composición partidista, la nueva JDBR ha seguido perdiendo representación del partido conservador. Entre tanto, los independientes aumentan su participación, mientras que el partido liberal mantiene su promedio histórico.

La composición regional no ha sufrido mayores alteraciones. Cinco miembros de la JDBR provienen de la región central y dos de la occidental. Anif había mencionado lo conveniente que hubiera sido retomar la menguada participación femenina en la JDBR para el período 2009-2012, pero ello no ocurrió en esta ocasión.

En materia educativa, se mantiene la tendencia histórica, donde cinco miembros de la nueva JDBR realizaron sus estudios de pregrado en universidades privadas y sólo dos en universidades públicas. De la misma manera, continuó dominando la procedencia pública de los codirectores (5) frente a la procedencia del sector privado (2).

Finalmente, se destaca el aumento de la edad promedio de los codirectores (54 años vs. 52 años del período anterior), mientras que se mantuvo constante el número de éstos que poseen título de doctorado.

El ciclo político de la JDBR

Es importante tener en cuenta que *de facto* y a nivel internacional se presenta una especie de “ciclo político” al interior de los bancos centrales, dependiendo de quién nombra a dichos codirectores y quién al gerente general (ver *Informe Semanal* No. 842 de julio de 2006).

El gráfico 1 presenta un “mapeo” de la saliente JDBR, según hemos descrito sus preferencias en materia de política monetaria y cambiaria durante el período 2005-2008. Allí se

observa que tres de los miembros de la Junta se inclinaron, la mayoría de las veces, por aplicar ortodoxia en materia monetaria y cambiaria (cuadrante I). De los restantes, dos miembros se inclinaron hacia la ortodoxia en materia monetaria, pero dieron visos de practicar la heterodoxia cambiaria (cuadrante II). Finalmente, dos miembros se ubican en el cuadrante de la heterodoxia cambiaria y monetaria (cuadrante III), haciendo alarde de ello inclusive a nivel de los medios de comunicación (más interesados en el *jet set* que en el JEL).

En términos generales, puede afirmarse que la JDBR del período 2005-2008 se caracterizó por sus manejos altamente heterodoxos en materia cambiaria (“ofrecimientos de excesos de RIN” y “defensas de pisos cambiarios”) y sólo tardíamente

Cuadro 1. Balance de la Junta Directiva del Banco de la República 1999-2008

	1999-2000 Con.	2001-2002 Con.	2003-2004 Indep.	2005-2008 Indep.	2009-2010 Indep.	Prom. 1999-2010
Gobierno:						
Inclinación:						
Ortodoxa	5	6	3	3	4	60%
Heterod.	2	1	4	4	3	40%
Partidista:						
Liberal	3	2	2	4	3	40%
Conser.	2	3	3	1	1	29%
Indepen.	2	2	2	2	3	31%
Regional:						
Costa	2	1	1	0	0	11%
Centro	4	6	5	5	5	71%
Oriental	1	0	0	0	0	3%
Occid.	0	0	1	2	2	14%
Género:						
Mujer	0	0	0	0	0	0%
Hombre	7	7	7	7	7	100%
Univ. Pregr.:						
Pública	3	1	1	2	2	26%
Privada	4	6	6	5	5	74%
Procedencia:						
Pública	6	6	6	6	5	83%
Privada	1	1	1	1	2	17%
Edad Prom.(años)	51	50	49	52	54	51
Estud.Doctor. (%)	29	43	71	43	43	46

Fuente: elaboración Anif.

(mayo 2007) viró hacia un manejo de la política monetaria un poco más ortodoxo.

Aunque puede pensarse que se trata de una evaluación subjetiva, consideramos que los hechos hablan por sí solos: crisis del mercado de IGBC-TES en 2005-2006 por cuenta de un exceso de dinero en circulación; rebrote inflacionario en 2007-2008 perdiendo las metas de inflación en dos años consecutivamente, e inclusive a nivel de inflación subyacente.

En ausencia de una nueva reelección presidencial para el período 2010-2014, se esperaría que la posición de la JDBR cumpliera su ciclo natural, moviéndose gradualmente hacia el cuadrante I de ortodoxia monetaria-cambiaria, a medida que los miembros nombrados por el presidente saliente reorientan su “lealtad” hacia el mandato del Banco Central (gráfico 2). Así ha venido ocurriendo en Estados Unidos durante los turbulentos cambios de Volcker-Greenspan-Bernanke. Sin embargo, la diferencia radica en que allí los mandatos de dichos “gobernadores” son *de entrada* de catorce años y, además, sus nombramientos tienen el carácter de una “silla personal”. Esto precisamente para enfrentar el hecho de que la reelección presidencial (para completar dos períodos) tiende a ser la norma política en Estados Unidos.

Sin embargo, la reelección presidencial en Colombia ha alterado completamente este escenario de “convergencia natural” hacia la lealtad con el Banco Central. De esta manera, la nueva JDBR está llamada a lograr que prime la lealtad

hacia el mandato constitucional de controlar la inflación antes que las lealtades con el Ejecutivo. De no ser así, al perderse el ciclo natural de convergencia hacia la lealtad con el Banco Central, la fuerza decisiva se estaría desplazando del cuadrante I (escenario sin reelección) hacia el cuadrante III (donde tienden a dominar las fuerzas del Ejecutivo). Dicho de otra manera, la esperanza es que, superado el síndrome del *jet set*, los criterios profesionales de largo plazo (provenientes del JEL) terminen imponiéndose al interior de la nueva JDBR, así haya algunos ex economistas que renieguen de lo aprendido a nivel doctoral.

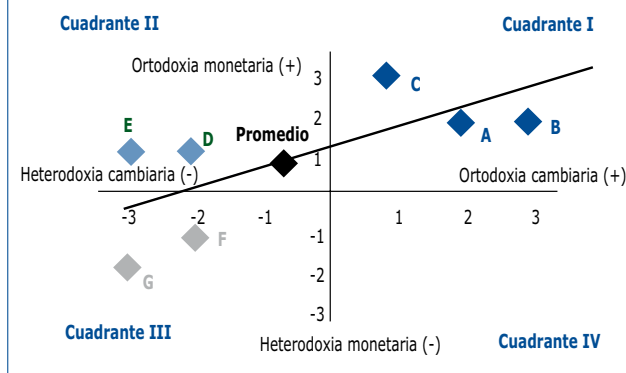
Conclusiones

Con el objetivo de salvaguardar la independencia del BR frente al Ejecutivo, la Constitución estableció que el gerente y los cinco codirectores permanecerían durante períodos de cuatro años, prorrogables hasta completar servicios por un máximo de doce años. Infortunadamente, la reelección inmediata rompió este equilibrio de “balances y contrapesos” que la Corte Constitucional no fue capaz de “modular” como le correspondía, dado que se estaba rompiendo una de las “cláusulas pétreas” de la Carta Política de 1991 (ver *Informe Semanal* No. 951 de octubre de 2008).

Como hemos visto, el presidente Uribe acaba de reemplazar a dos codirectores con personal técnico de altos quilates, donde esperamos que también ejerzan la independencia técnica que les impone la (magullada) Constitución de 1991.

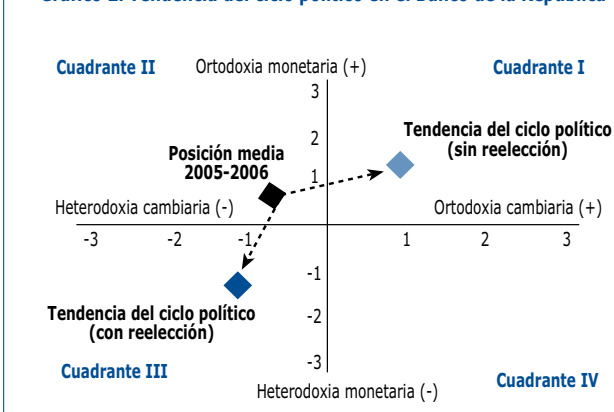
La nueva JDBR enfrentará al menos tres delicadas tareas durante el período 2009-2010: a) deberá ayudar a implementar una política monetaria contracíclica, pero asegurando el rescate de la Estrategia de Inflación Objetivo, la cual ha tenido dos graves pérdidas de objetivo en 2007 y 2008; b) deberá preservar la flotación cambiaria, evitando fijaciones artificiales de la tasa de cambio (a lo Chávez), y apoyándose en restricciones a los flujos de capital a la entrada cuando los ciclos de apreciación sean muy pronunciados; y c) deberá fortalecer y acompañar las tareas de la Superfinanciera en materia de regulación, con criterios de largo plazo. 

Gráfico 1. Composición de la Junta del Banco de la República
Ortodoxia vs. heterodoxia



Fuente: elaboración Anif.

Gráfico 2. Tendencia del ciclo político en el Banco de la República



Fuente: elaboración Anif.

Un balance de la gestión del BID: 2005-2009 *

En marzo de 2009, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) celebrará sus cincuenta años y ello coincidirá con su Asamblea de Gobernadores, la cual se realizará en Medellín. Allí se congregarán las principales autoridades estatales de sus 48 países miembros, además de diversos representantes de otras multilaterales, agencias para el desarrollo y directivos del sector financiero internacional. El marco analítico de dicha reunión necesariamente se referirá al avance alcanzado en las políticas de desarrollo trazadas por la administración de Luis A. Moreno desde el año 2005.

Anif considera de la mayor importancia evaluar la agenda allí señalada y contrastarla con las ejecutorias del BID durante los años 2005-2009. Como se recordará, el panorama internacional de aquel momento señalaba algunas áreas sensibles dentro de la llamada “arquitectura financiera internacional”, a saber: 1) riesgos de sobreexposición crediticia en países con manejo macroeconómico dudoso (2002-2003); 2) problemas de “riesgo moral”, de los cuales algunos terminaron en un repudio internacional de obligaciones financieras, aún las relacionadas con las multilaterales; y 3) señales erradas de política cambiaría en

las épocas de crisis (1998-2001), inclusive, el BID del momento “coqueteó” con la mala recomendación de “dolarización regional” (ver Clavijo, 2005).

Recién posesionado el doctor Moreno como presidente del BID, en julio de 2005, Anif evaluó los desafíos que él encontró a su llegada, donde cabía destacar los siguientes: 1) se necesitaba recomponer el portafolio hacia países donde Wall Street no ofrecía recursos (la idea era “graduar” a países de ingreso medio para concentrarse en los más pobres de la región); 2) solucionar el conocido conflicto entre “el agente y el principal”, donde el principal es el país pobre y el agente el *staff* del banco, cuya función de utilidad no siempre había estado alineada con los más pobres; 3) fortalecer los puntos débiles en materia fiscal, gasto social y lucha contra la pobreza; 4) desmontar el esquema de grandes volúmenes de créditos de emergencia que ya habían cumplido su ciclo; 5) definir una agenda conjunta de largo plazo con el Banco Mundial y la Cepal; 6) ganar consistencia y agilización al interior del BID; 7) entablar canales de comunicación entre el departamento de investigación (RES) y el personal técnico de los países miembros; y 8) orientar las investigaciones académi-

cas hacia las realidades sociales más apremiantes de la región (ver detalles en Anif, 2006).

Hemos catalogado los avances del BID, bajo la administración Moreno (2005-2009), en tres categorías (ver cuadro 1). La primera categoría se refiere a “avances significativos”, los cuales creemos han ocurrido en las áreas de: a) la reorientación de las investigaciones económicas; b) la renovación del cuerpo ejecutivo a nivel de las directivas; y c) la transformación hacia un banco más ágil, guardando su carácter regional. La segunda categoría se refiere a áreas de “avance medio”, las cuales cobijan: a) fortalecimiento de su músculo financiero; y b) generación de complementariedades con el sector privado. Por último, creemos que existen áreas donde se percibe “estancamiento” como: a) la descentralización presupuestal; y b) la capacidad decisoria a nivel de sus regionales.

Áreas de “avances significativos”

Uno de los principales logros del BID, en el período 2005-2009, ha

* Corresponde al *Informe Semanal* Anif No. 967 de marzo 9 de 2009.

ocurrido a nivel de la reorientación de su capital humano. En particular, el área de investigaciones económicas se ha focalizado en servir de apoyo más directo a las “operaciones crediticias” del BID. La idea del BID-Universidad, así como la del propio FMI-Universidad, ha quedado atrás y su personal está recibiendo dosis adecuadas de presión administrativa para que contribuya de forma más decisiva a sentar las prioridades de préstamo y apoyo técnico, con énfasis en las áreas sociales.

La designación inicial de Santiago Levy como cabeza de investigaciones económicas, profesional de alto calibre “curtido” en las lides de la seguridad social de México, dio el acertado curso de lo que vendría más adelante. Vino entonces la creación de la Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento, liderada también por Levy, lo cual le daría un refuerzo a las investigaciones aplicadas hacia proyectos de erradicación de la pobreza. Esto se ha manifestado, por ejemplo, en una profundización de los programas de “transferencias condicionadas”. Gracias a ello, estos programas se han afinado para evitar que caigan en el “asistencialismo”, de ese que tanto gusta en los programas manejados directamente desde “La Presidencia”; en detrimento de los ministerios “Cenicienta” (como educación, salud, infraestructura y medio ambiente), ver *Informe Se-*

manal No. 965 de febrero de 2009.

No cabe duda de que la reestructuración institucional ha sido un acierto, en particular la creación de las cuatro vicepresidencias: Países, Sectores-Conocimiento, Sector Privado-Operaciones sin Garantía Soberana y Finanzas-Administración (ver gráfico 1). Por ejemplo, hemos sabido que la de Países ha mejorado el control operacional al sector público. Cabe recordar que desde 2005 el BID ha renovado el 70% de sus directivas. Este nuevo aire será clave a la hora de afrontar las nuevas necesidades de la región, justo en momentos en que el sector privado de Wall Street ha colapsado y enfrenta difíciles momentos durante el período 2008-2010.

El BID ha logrado mantenerse como el “Banco ágil y amigo de la región”. Por ejemplo, el tiempo promedio de aprobación de proyectos pasó de 14.4 meses a 6.5 meses durante 2007-2008. Más aun, los indicadores sobre calidad en la ejecución de estos proyectos se han mantenido constantes, luego agilidad no ha sacrificado calidad. Frente a la crisis internacional, el BID creó el programa Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento, asignando cerca de US\$6.000 millones a la región.

Áreas de “avance medio”

A pesar de las buenas orientaciones estratégicas antes comentadas, este proceso ha sido más lento de lo

deseado. La nueva administración consumió cerca de dos años para dar el vuelco burocrático necesario para pensar de forma innovadora. Es sabido, por ejemplo, que la pugna interna por puestos clave de dirección entre Europa, Estados Unidos, Argentina, Brasil y México entorpeció un proceso que ha debido ser más ágil. Uno de los casos más sonados fue el relacionado con la Vicepresidencia de Finanzas-Administración, donde finalmente llegó el mexicano Carlos Hurtado.

El ciclo económico (recesión 1998-2001 y recuperación 2002-2007) se dio en un ambiente de competencia por colocar recursos para el desarrollo entre Wall Street, el Banco Mundial, el BID y la CAF. Adicionalmente, muchos bancos locales de gran tamaño (especialmente de Brasil) entraron en la contienda del mercado de capitales. Por esta razón, al BID no le fue bien en el año 2008, pues generó un desequilibrio por valor de US\$972 millones, su primera pérdida operacional en sus cincuenta años de historia. Ahora bien, dicha pérdida se concentró en inversiones bancarias (US\$1.500 millones) y en portafolio y títulos hipotecarios (US\$4.200 millones).

No obstante, las calificadoras de riesgo le han mantenido su preciada triple-A y, además, con perspectiva estable. Esto último conlleva un delicado equilibrio al interior de sus dueños-prestamistas: mientras que los movimientos de Ecuador (de B- a SD)

Gráfico 1. La nueva organización del BID



Fuente: BID.

y Argentina (de B+ a B-) le han jugado en contra, la conquista del “grado de inversión” de Perú y Brasil (de BB+ a BBB-) le ha jugado a favor. De allí la importancia de que el BID evite “coqueteos” de quinta columna provenientes de Ecuador-Argentina, intentando hacerle el *by-pass* a las políticas de ordenamiento fiscal del FMI-Banco Mundial.

La crisis internacional ha puesto en remojo la idea de continuar fortaleciendo el Fondo Multilateral de Inversiones y la Corporación Interamericana de Inversiones del BID. La idea central era que estas instituciones lograran replicar el éxito Banco Mundial-IFC en materia de impulso a la inversión privada. Si bien dichas instituciones del BID han tenido algún éxito en la financiación de proyectos de pequeñas y medianas empresas, todavía es mucho lo que queda por hacer.

Áreas de “estancamiento”

Pese a que los líderes de los proyectos (un 79% de aquellos en ejecución y un 38% de aquellos con garantía soberana) fueron trasladados a las oficinas locales, la descentralización presupuestal del

Cuadro 1. Balance de la administración del BID (2005-2009)

Grado de avance		
Significativo	Medio	Estancamiento
- Reorientación de investigaciones económicas - Renovación del cuerpo ejecutivo - Transformación hacia un banco más ágil	- Fortalecimiento del músculo financiero - Generación de complementariedades con el sector privado	- Descentralización presupuestal - Capacidad decisoria de las oficinas regionales

Fuente: elaboración Anif.

BID continúa siendo baja. Aparentemente, la lentitud de estos procesos está asociada a la aplicación de la llamada “matriz de decisiones”, la cual “consulta” a todos los niveles. Ello ha frenado el acercamiento del BID a los gobiernos locales y ha tornado lenta la agenda conjunta BID-Banco Mundial-Cepal.

Como es bien sabido, un banco regional no podrá ser eficiente si encuentra obstáculos a la hora de conocer las “necesidades regionales”. Éste ha sido, a su vez, un impedimento para las decisiones locales, que chocan con estrechos límites operacionales desde las sedes regionales del BID.

Conclusiones

En 2005, el doctor Moreno heredó un BID que tan sólo había sido gobernado por tres presidentes en 46 años de

operaciones, y cuya última administración venía desde 1994 (ver cuadro 2). Durante 2005-2009 se han adoptado cambios estratégicos importantes y se ha renovado su estructura operativa y buena parte de su dirigencia. El BID continúa siendo el banco amigo de la región y hace sus mejores esfuerzos por agilizar procesos y cortar amarras burocráticas, pero algunos de esos nudos gordianos aún persisten.

Sin embargo, el verdadero alcance del Banco está aún por verse. En la medida en que éste logre mantener la brújula hacia el crecimiento de largo plazo y la reducción de la pobreza, el BID continuará teniendo un referente regional que debe volverse cada día más “local”, agilizando sus criterios de descentralización.

El apretado balance que Anif ha hecho, con ocasión de los cincuenta años del BID, nos deja un resultado favorable de la gestión realizada durante 2005-2009. Vimos “avances significativos” en las áreas de: a) la reorientación de las investigaciones económicas; b) la renovación del cuerpo ejecutivo a nivel de las directivas; y c) la transformación hacia un banco más ágil, guardando su carácter regional. También constatamos “avances medios” en lo referente a: a) fortalecimiento de su músculo financiero; y b) generación de complementariedades con el sector privado. Sin embargo, percibimos “estancamiento” en lo relativo a: a) la descentralización presupuestal; y b) la capacidad decisoria a nivel de sus regionales. Sabemos bien que en estas últimas áreas también se viene trabajando y confiamos en que muy pronto se podrán ver avances significativos. 

Cuadro 2. Los presidentes del BID (1960-2009)

Presidente	Proyectos
Felipe Herrera (1960-1971)	- Inició actividades el Banco. - Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina. - Creación del Fondo Noruego de Desarrollo para América Latina.
Antonio Ortiz Mena (1971-1976)	- Fondo fiduciario creado por Argentina. Para financiar proyectos en Bolivia, Paraguay y Uruguay. - Financiamiento para desarrollo rural integrado: US\$75 millones a Venezuela. - Financiamiento a la Corporación Andina de Fomento (CAF). - Fondo Especial del Japón para asistencia técnica no reembolsable.
Enrique Valentín Iglesias (1988-2005)	- España establece en el Banco el Fondo V Centenario por US\$500 millones, para conmemorar el encuentro entre América y Europa. - Asistencia de emergencia a numerosos países afectados por desastres naturales.
Luis Alberto Moreno (2005-a la fecha)	- La República de Corea ingresó como país miembro en marzo de 2005. - El BID aprobó un Nuevo Marco de Financiamiento para las operaciones del capital ordinario. - El Banco introdujo la Facilidad en Moneda Local y los préstamos sin garantías soberanas.

Fuentes: BID y elaboración Anif.

El Departamento Nacional de Planeación: ¿Son cincuenta años suficientes? *

A finales de 2008, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) organizó la celebración de sus “primeros” cincuenta años de operación. Además del alto gobierno y sus ex directores, participaron importantes personalidades de las multilaterales (Banco Mundial, BID y CAF, entre otros).

Claramente fue una ocasión diseñada para enfatizar sus logros, pero poco se dijo sobre sus carencias, desafíos y “daños colaterales” a la institucionalidad del Estado colombiano. Superados los mutuos elogios, Anif considera de la mayor importancia reflexionar profundamente sobre modelos alternativos que seguramente le darían a Colombia mayores réditos en materia de fortalecimiento de los ministerios y áreas “Cenicienta” (educación, salud, medio ambiente e infraestructura).

Las preguntas son múltiples y quienes han tenido que ver con cualquiera de las tres ramas del poder saben que éstas son de gran calado y difíciles de responder de forma balanceada (ver cuadro 1):

1. ¿Será que Colombia requiere un plan de desarrollo como vehículo “ómnibus” para empaquetar reformas *express* y, además, asegurarles partidas

presupuestales a los miembros del Congreso? ¿O acaso las funciones del DNP deberían limitarse a las de un “Consejo de Asesores Económicos”, como el usado en Estados Unidos (CEA), a fin de coordinar mejor las funciones del Estado?

2. ¿Será que el DNP sí ayuda a fortalecer la descentralización fiscal y política de Colombia, con claro beneficio en materia de profesionalización y coordinación con los gobiernos locales-departamentales o, por el contrario, mientras desarrolla esas tareas se ha constituido en un vehículo de permanente “asistencialismo” con claros beneficios para la agenda política del Ejecutivo y, en menor medida, para el progreso de largo plazo de las regiones de Colombia?

3. ¿Será que el gran capital humano-joven que usualmente hace tránsito por el DNP ayuda a fortalecer los ministerios “Cenicienta” o, por el contrario, ese arreglo institucional (funcionarios técnicos mal pagos y sin “masa crítica” en los ministerios) termina por debilitar estructuralmente dichos ministerios? ¿En qué medida el DNP ha venido sustrayendo el talento técnico y lo mantiene como “jueces-quintacolumnistas” de los ministerios

“cenicienta”, cuando el ideal es que las orientaciones centrales emanaran de los ministerios de Educación, Salud, Medio Ambiente e Infraestructura?

Antes de abordar estas espinosas preguntas, que difícilmente se hubieran podido formular al calor de los cocteles de diciembre de 2008 y los elogiosos recuentos históricos sobre quién se “cráneo” el DNP, resulta útil refrescar la orientación que han tenido los programas de los diversos gobiernos y la situación actual. Plantear el debate en términos de que “existen algunos neoliberales que quieren acabar con el DNP” sólo revela carencias reflexivas.

Recuento histórico y autoelogios

El DNP se creó en 1958 con la idea de contar con una institución que estudiara las prioridades de Colombia en materia de proyectos de inversión (ver cuadro 2). Esto no era extraño en un momento histórico donde primaban los esquemas de planeación quinquenal y las teorías

* Corresponde al *Informe Semanal* Anif No. 965 de febrero 23 de 2009.

del “gran empujón” para lograr crecimientos sostenidos *à la* Nurkse o Rosenstein-Rodan.

Pero con el tiempo se ha hecho evidente que las tareas no han sido simplemente de diseño, sino que la dinámica que fue tomando el DNP terminó por “castrar” las habilidades de reinversión y ágil ejecución de los propios ministerios, en particular en las áreas de educación, salud, medio ambiente y, el más grave, infraestructura.

Ha resultado beneficioso que el DNP se haya preocupado, desde 1968, por cultivar su capital humano, entregando más de 200 becas de estudios en el exterior. Sería útil, sin embargo, que se evaluara cuántos de los beneficiarios han ido a fortalecer aquellos ministerios “Cenicienta” o si sencillamente ello ha redundado en una mayor antipatía de las “áreas” frente al gobierno planificador-central.

Las tareas de planeación obviamente han conllevado la necesidad de evaluar lo ejecutado. Se han creado entonces metodologías y cuerpos evaluadores, tipo Sinergia (1991) y Sigob (2002). La mala noticia es que, en realidad, se trata de autoevaluaciones, donde la norma es que los gobiernos se autocalifican con excelentes puntajes (superiores al 90% de efectividad), sin que en realidad ni el Ejecutivo ni los estamentos de control (Contraloría o Procuraduría) se metan a la nuez del problema de averiguar qué tan efec-

tivos están siendo los mecanismos de planeación y ejecución en Colombia (ver Comentario Económico del Día 2 de octubre de 2007). Las multilaterales, por supuesto, no querrán “malhumorar” a “sus autoridades” con evaluaciones verdaderamente independientes. Ello podría truncar el desarrollo de algunos préstamos de los cuales se nutre la institución que los mantiene como *staff*, la mayoría del tiempo viviendo en el hemisferio desarrollado.

Al igual que ocurre hoy por hoy con las calificadoras de riesgo, mientras no se supere el grave problema del llamado “riesgo moral” (la “evaluación va en función de quien la paga”), no habrá sino autoelogios y la tiranía del *statu quo*. ¿Cómo puede un gobierno salir con las máximas calificaciones en el área de educación cuando se conoce a nivel internacional que la calidad de la educación pública en Colombia es una de las peores del planeta, medida, por ejemplo, a través de las pruebas Pisa?

Por último, cabe reflexionar sobre el papel que cumplen en todo esto las multilaterales. La percepción general es que dichas entidades (Banco Mundial, BID o CAF) cumplen una labor clave en materia de asesoría técnica en múltiples áreas. De no ser por ellas, por ejemplo, se tiende a concluir que las carreteras serían de peores diseños y resultarían más costosas; los programas educativos

serían de menor calado; habría más corrupción; y los servicios de salud serían más caóticos.

Pero cuando reflexionamos sobre todas las fallas estructurales que muestran los países pobres, llegamos al “mismo llanito”: la falta de capital humano bien calificado explica que dichas multilaterales tengan que “prestar sus servicios”. Según esa hipótesis, “lo que da la tierra” aparentemente no daría la talla para tener buenos servicios locales. La verdad es otra: ese talento muchas veces tiene raíces locales, sólo que ha emigrado hacia dichas multilaterales y vive allá por estar mejor pago y disfrutar del desarrollo del “norte”. Pero, ¿qué tal si buena parte de las debilidades estructurales se pudiera obviar porque las remuneraciones del personal técnico de los ministerios “Cenicienta” dieran para atraer dicho capital humano (proveniente de las multilaterales y del propio DNP)? ¿Qué tal si ello generara la masa crítica requerida para pensar en hacer carrera en dichos ministerios, en vez de irse para las multilaterales o refugiarse en el DNP?

Existe una buena noticia a este respecto. En Colombia durante los años 1970-1990, el Banco de la República (BR) ejerció una especie de monopolio técnico, prestando temporalmente algunos de sus talentos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y al DNP, entre otros. Pues bien, ese lastre de

Cuadro 1. Beneficios y retos institucionales del DNP (1958-2008)

Será que:	O acaso:
1. ¿Colombia requiere un Plan de Desarrollo formulado y evaluado por el DNP?	→ ¿Las funciones del DNP deberían limitarse a las de un “Consejo de Asesores Económicos”, como el usado en Estados Unidos (CEA)?
2. ¿El DNP sí ayuda a fortalecer la descentralización fiscal y política de Colombia?	→ ¿Se ha constituido en un vehículo de permanente “asistencialismo” con claros beneficios para la agenda política del Ejecutivo?
3. ¿El gran capital humano-joven que usualmente hace tránsito por el DNP ayuda a fortalecer los ministerios “Cenicienta”?	→ ¿Ese arreglo institucional termina por debilitar estructuralmente dichos ministerios?

Fuente: elaboración Anif.

“autocastración” técnica lo vino a superar la administración Gaviria (1990-1994) al crear los incentivos técnicos y salariales para generar sus propias “masas críticas” en el MHCP y en el recién creado Ministerio de Comercio Exterior. Ello ocasionó la repatriación de varios técnicos de las multilaterales y actualmente el MHCP está en capacidad de contrapuntarle técnicamente al BR, con importantes desarrollos, por ejemplo, en la Superintendencia Financiera (SF).

De hecho, el país está pendiente de que todo este legado a nivel del MHCP, la SF y el BR no quede sepultado bajo la falta de “balances y contrapesos” resultantes de la reelección inmediata del Ejecutivo. Ojalá que prevalezcan los criterios técnicos de largo plazo frente a las intemperancias cortoplacistas que tanto daño le pueden hacer al desarrollo sostenido de largo plazo.

Conclusiones: respuestas a las preguntas sobre efectividad del DNP

1. El papel del DNP como planificador de largo plazo es mucho más importante para identificar proyectos clave, que como *dealer* del plan de inversiones cuatrienal que el Ejecutivo le propone al Congreso (por orden de la Constitución de 1991 y bajo el legado premuro de Berlín).

2. El DNP tiene la delicada tarea de evitar convertirse en la agencia del asistencialismo permanente del Ejecutivo y velar por el fortalecimiento de los gobiernos locales, los cuales expresan la verdadera democracia del

gasto local. Bien entendemos que el grado de corrupción local ha sido elevado y que en el caso de las regalías se requiere vigilancia y seguimiento especial, de allí la importancia de contar con una Contraloría y Procuraduría idóneas para dichas tareas. De hecho, han sido muy pocos los gobiernos locales que han logrado “el título de autonomía”.

3. Por último, así como el MHCP logró superar el monopolio tecnocrático que ejerció el BR por décadas, ahora le corresponde al DNP y a las multilaterales generar mecanismos de atracción permanente para el buen capital humano; ello aseguraría que el “banco de conocimiento” se tuviera en casa y no “en el exterior”. Obviamente

esto implica crear una base de remuneración atractiva y generar “masas críticas” que retroalimenten las carreras profesionales de dicho capital humano. Probablemente el ordenamiento institucional óptimo del DNP, de cara a sus próximos cincuenta años, consiste en fortalecer los ministerios “Cenicienta”, lograr el “destete” de los gobiernos locales y repatriar el capital humano de las multilaterales. A medida que tenga éxito en dichas tareas, el DNP deberá dejar de ser lo fraguado durante 1958-2008 para convertirse en un verdadero “Consejo de Asesores Económicos”, que tenga como tarea central coordinar las decisiones de política interministerial.



Cuadro 2. Plan Nacional de Desarrollo (1970-2006)

Años	Presidente	Plan	Objetivos
1970-1974	Misael Pastrana	Las cuatro estrategias	- Desarrollo urbano - Aumento en la productividad agraria - Crecimiento de las exportaciones
1974-1978	Alfonso López	Plan para cerrar la brecha	- Protección de sectores tradicionales - Inversión pública hacia ciudades pequeñas e intermedias - Reducción de la brecha entre el campo y la ciudad
1978-1982	Julio César Turbay	Plan de integración nacional	- Descentralización y autonomía regional - Inversión en infraestructura de transporte y comunicaciones
1982-1986	Belisario Betancur	Cambio con equidad	- Reactivación económica - Estabilidad, crecimiento y equidad - Fortalecimiento institucional y democrático
1986-1990	Virgilio Barco	Plan de economía social	- Crecimiento económico con función social - Acercamiento del Estado a los ciudadanos
1990-1994	César Gaviria	Revolución pacífica	- Apertura comercial - Inversión en infraestructura - Aumento de la cobertura en educación y salud
1994-1998	Ernesto Samper	Salto social	- El campo como base del desarrollo - Universalización en cobertura de educación y salud - Inversión en el sector energético
1998-2002	Andrés Pastrana	Cambio para construir la paz	- Consolidación de la democracia y la paz - Fortalecimiento del tejido social
2002-2006	Álvaro Uribe	Hacia un Estado comunitario	- Seguridad democrática - Estado participativo
2006-2010	Álvaro Uribe	Estado comunitario: desarrollo para todos	- Consolidación de la política de defensa y seguridad democrática - Reducción de la pobreza

Fuentes: DNP y elaboración Anif.

Entrevista al ministro de Minas y Energía

Hernán Martínez Torres



CARTA FINANCIERA: Hace quince años, con el descubrimiento de Cusiana y Cupiagua, pensamos que el país iba camino a convertirse en un país petrolero. ¿Cree usted que Colombia puede pasar de ser un exportador de petróleo a un país petrolero?

HERNÁN MARTÍNEZ: En la actualidad Colombia es considerado en el escenario mundial un país con petróleo, más no un país productor, dado que nuestras reservas y nuestra producción representan menos del 0.5% de las que se tienen en dichos campos a nivel mundial. No obstante lo anterior, el país viene desarrollando una política petrolera que tiene como base no solamente garantizar nuestra autosuficiencia, sino avanzar en el máximo aprovechamiento del potencial hidrocarburífero del país. Puede que hacia el futuro esto no nos garantice ser considerados como un país petrolero, pero sí que este sector siga siendo pilar funda-

mental de la economía del país y de desarrollo sostenible para todos los colombianos. Con las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional hemos logrado aumentar más allá del año 2017 la autosuficiencia petrolera, revertir la tendencia declinante que venía teniendo la producción a principios de la década y llevar al país a cifras récord en su historia en materia de actividad en el sector de exploración y explotación de hidrocarburos, vista ésta en cifras de inversión extranjera, suscripción de contratos, adquisición de programas sísmicos, perforación de pozos exploratorios y de desarrollo y en general crecimiento del atractivo del país como destino de inversión sectorial. Para ello fue creada la Agencia Nacional de Hidrocarburos como administrador del recurso hidrocarburífero del país, separando esta actividad que estuvo durante muchos años en cabeza de Ecopetrol, con lo cual se eliminó el conflicto de intereses de dicha empresa (socio-regulador), mejorando así el

ambiente de competencia, además del desarrollo de un modelo contractual no intrusivo, simple y atractivo a la inversión y basado en un esquema de regalías variables, impuestos y ganancias extraordinarias, que hoy empieza claramente a mostrar sus frutos y que tiene como principio una relación de ganar - ganar para las partes, es decir el Gobierno Central, las regiones y los inversionistas, en donde todos obtienen beneficio del sector, pero sin sacrificar su sostenibilidad y el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.

En este sentido, permítanme referirme a las acciones que viene adelantando el Gobierno Nacional en el área de la exploración y explotación de hidrocarburos, con miras a lograr su crecimiento y sobre todo que él mismo se siga constituyendo en fuente de crecimiento, desarrollo y sostenibilidad para todos los colombianos. Una de ellas, a la cual este gobierno se ha dedicado y continuará haciéndolo con determinación, es la de contrarrestar la declinación de nuestra producción petrolífera y gasífera. Para ello se han implementado medidas tanto para incrementar la producción de lo existente en el corto plazo, como para promover nuevos hallazgos en el mediano y largo plazo.

En ambos frentes se tienen resultados positivos. En el primero podemos destacar que en el mes de mayo del presente año, la producción alcanzó los 651.000 barriles por día para un promedio del año 2009 de 642 mil barriles diarios, 55 mil barriles más que la producción promedio del año 2008, la cual fue de 587 mil barriles, y 115 mil barriles más que el año 2004, durante el cual el país llegó a su nivel más bajo en la historia reciente de apenas 527 mil barriles por día, lo que muestra la tendencia continuada de mayor producción, fruto del esfuerzo que se ha venido realizando en esta materia.

Siguiendo con los avances en materia exploratoria, en el año 2008

se perforaron 98 pozos exploratorios, el registro más alto de esta actividad en la historia del país. Ahora bien, no obstante la crisis económica mundial, a mayo de 2009 se han perforado alrededor de 34 pozos de los 94 proyectados para el presente año.

Completando la actividad exploratoria, las diferentes compañías que han suscrito contratos con el Estado han mantenido una fuerte actividad sísmica; durante el año 2008 se adquirieron 16.000 kilómetros de sísmica

Gracias a esta actividad de exploración y a las revaluaciones técnicas de los campos maduros, descubiertos no desarrollados y campos inactivos.

en 2D, y a febrero de 2009 se tenían corridos 8.630 kilómetros, lo que nos muestra un consolidado en el cuatrienio de 52.951 kilómetros equivalentes en dos dimensiones, cifra que es casi el doble de la meta establecida para dicho período de 32.000 kilómetros y que nuevamente realza los importantes avances que se han alcanzado en esta materia.

Gracias a esta actividad de exploración y a las revaluaciones técnicas de los campos maduros, descubiertos no desarrollados y campos inactivos, el país cuenta hoy con unas reservas probadas y no probadas en evaluación de cerca de 2.000 millones de barriles, que si bien es cierto nos dan una ma-

yor tranquilidad frente a lo que en el pasado se tuviera, nos animan a seguir trabajando con ahínco en la consolidación de los objetivos propuestos. Debemos recordar que cuando el presidente Uribe llegó al gobierno en el año 2002, el panorama de pérdida de autosuficiencia petrolera rondaba oscuramente el año 2009.

C.F.: ¿La eliminación del FAEP se dio al entender que no vamos a ser un país petrolero, o fue más bien la imperiosa necesidad de recursos?

H.M.: En primer término, es importante señalar que no es un tema asociado a si el país va o no a ser un país petrolero. Más bien tiene que ver con que, una vez capitalizada, Ecopetrol S.A. funciona como cualquier petrolera en el mundo, es decir basada en decisiones empresariales y propias de su objeto social. Por tanto, no debe ser obligada a realizar un ahorro forzoso, como sucedía hasta la expedición de la Ley 1151 de 2007. Adicionalmente, dichos recursos ahorrados en el FAEP pertenecían a la Nación y no a la empresa, por lo cual, dado que bajo la estructura actual la Nación no ahorra en dicho fondo, se tomó la decisión de establecer un desahorro de dichos recursos y dedicarlos a otros proyectos de inversión, de acuerdo con el plan general de inversión que el Gobierno Nacional viene desarrollando, así como a fondear la creación del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles. Ahora bien, es importante señalar que el FAEP no desapareció, dado que el Fondo Nacional de Regalías y algunas entidades territoriales, de acuerdo con los términos y condiciones señaladas en la Ley 209 de 1995, siguen llevando a cabo ahorros en el mismo.

C.F.: ¿Podemos afirmar que Colombia es una potencia carbonífera? O mejor, ¿podremos contar con los

recursos del carbón en veinticinco años?

H.M.: Colombia es un país que cuenta con importantes reservas probadas de mineral de carbón, que han permitido que en el último cuatrienio el país haya reportado una producción de 323.159.747 toneladas de carbón, destinados tanto para el consumo interno como para mercados internacionales (exportación), provenientes de los departamentos de La Guajira, Cesar, Córdoba, Antioquia, Boyacá, Casanare, Cundinamarca, Santander, Norte de Santander, Valle del Cauca y Cauca.

Lo anterior ha contribuido a que Colombia sea uno de los mayores productores de carbón del globo terráqueo y que esté considerado entre los doce países del mundo con mayores reservas del mineral, apenas superado en América Latina por Brasil.

Se estima que a nivel de recursos y reservas contamos con aproximadamente 15.800.000.000 toneladas de carbón y aunque la idea es aumentar la producción en un futuro cercano, podemos decir que a un ritmo de producción anual de 100 millones de toneladas, tendríamos carbón para 158 años, haciendo claridad de que ninguno de los cuatro años anteriores superó los 100 millones de toneladas en producción de carbón.

Por lo tanto, Colombia es un país que para los próximos veinticinco años cuenta con las reservas suficientes para satisfacer la demanda interna y externa de carbón, lo cual reafirma que somos una potencia carbonífera en el continente.



C.F.: ¿Qué espacio tiene el Ministerio de Minas en temas de energía y gas cuando existe un ente independiente y técnico como la CREG?

H.M.: La CREG se limita a establecer la regulación que deben cumplir los agentes de los mercados de energía eléctrica y gas domiciliario, principalmente en lo referente a la remuneración de las actividades relacionadas con la prestación de ambos servicios públicos, lo cual se refleja en el establecimiento de las fórmulas tarifarias. La regulación emitida por la CREG, la cual es previamente consultada con el Ministerio de Minas y Energía, el Departamento Nacional de Planeación y otras entidades, debe ser acorde con las políticas formuladas por el Ministerio de Minas y Energía, que es el ente rector del sector.

Para la formulación de la política energética, el Ministerio de Minas y Energía tiene en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo, las necesidades de ampliación u optimización de la infraestructura energética que se desprenden del Plan Energético Nacional de la UPME, las metas de integración energética de Colombia con los países vecinos y la evolución de la actividad económica del país.

C.F.: Pasando a temas de coyuntura, ¿no cree usted que éste sea el momento para resucitar la fórmula original de ajuste automático de precio que se creó durante la administración Pastrana?

H.M.: La escalada alcista que han tenido los precios internacionales del petróleo y sus

derivados, los cuales alcanzaron recientemente los US\$68 por barril, nos permiten ratificar que la política de estabilidad en los precios de los combustibles llevada a cabo por el Gobierno Nacional durante los últimos meses, período durante el cual los precios fluctuaron entre los US\$35 por barril y el monto antes indicado, fue acertada, dado que se evitaron los efectos sobre los consumidores finales de unos precios tan volátiles y cambiantes como los que se han venido presentando. En este sentido, al mantener los precios internos en los niveles que se tenían en diciembre del año pasado, se evitó una profunda inestabilidad de los mismos y sus correspondientes efectos perjudiciales sobre los diferentes sectores de la economía, entre ellos el de transporte.

De igual forma, con la puesta en operación del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles – FEPC se puede garantizar que los precios internos de nuestros combustibles puedan mantenerse estables o con muy poca variación en el futuro a pesar de la tendencia creciente que se viene presentando a nivel internacional. De esta forma, y de acuerdo con información suministrada por el Gobierno Nacional, es importante indicar que en el momento la gasolina corriente en el país se encuentra por debajo de la gasolina si se tomara la referencia de los precios a nivel internacional, en \$266 por galón, y en el caso del diésel en \$250 por galón, todo ello gracias al Fondo en mención que acumuló recursos durante el año para mitigar el impacto en los consumidores de incrementos en los precios como los que se vienen dando.

Finalmente, es importante señalar que ha quedado demostrado que las voces contrarias a esa política prudente y socialmente responsable estaban equivocadas y qué razón tenía el Gobierno en aplicar la misma.

C.F.: ¿Por qué seguimos promoviendo (vía mayores subsidios) el uso del ACPM si es tan malo para el medio ambiente?

H.M.: En primer lugar, es importante señalar que este gobierno como ningún otro ha hecho esfuerzos importantes con acciones, recursos y proyectos en curso para el mejoramiento de la calidad del diésel que el país hoy utiliza. De esta forma, en el año 2013, en la totalidad del territorio nacional tendremos un diésel de menos de 50 partes por millón de contenido de azufre. No obstante lo anterior, en los últimos años hemos venido mejorando en forma gradual la calidad de dicho producto, tal es así que en Bogotá hoy disponemos de un diésel de menos de 500 partes

por millón de azufre y en el resto del país de menos de 2.500 partes por millón, cifras muy inferiores a las 4.500 partes por millón que se tenían en el país al comenzar el gobierno del presidente Uribe. Es más, a partir de enero del año entrante en Bogotá tendremos disponible diésel de menos de 50 partes por millón y en resto del país de menos de 500 partes por millón.

Ahora bien, la política de precios se basa en que los combustibles reflejen los costos de oportunidad de los mis-

A partir de enero
del año entrante en
Bogotá tendremos
disponible diésel de
menos de 50 partes
por millón y en resto
del país de menos
de 500 partes
por millón.

mos y en dicha dirección es que hemos venido avanzando en los últimos años. Así, el esfuerzo en materia de precios del diésel está fundamentado en cumplir con dicho propósito y que las tendencias de consumo de los usuarios finales se apoyen en conceptos de eficiencia energética del producto y no en una señal de ineficiencia en precios. No obstante, es claro que existe una propensión generalizada a nivel mundial hacia el uso del diésel basado en el anterior principio, a lo cual Colombia no ha sido ajena. De igual forma, en escenarios de coyuntura de precios súper altos, como los que se tuvieron durante el segundo

y tercer trimestre del año 2008, el Gobierno realizó un mayor esfuerzo en el caso del diésel para mitigar el impacto en los consumidores finales, por la clara connotación que tiene este producto al beneficiar en mayor medida al grueso de la población, y en especial a los colombianos de menores ingresos que lo usan indirectamente a través del transporte público, y al sector transporte en sí.

Personal

C.F.: Usted se forjó en el sector privado, llegando a ser presidente de ExxonMobil Colombia e Intercor. ¿Cómo evalúa usted las limitaciones que tiene el sector público frente al sector privado en términos de agilidad, disponibilidad de recursos, flexibilidad?

H.M.: El sector privado es, por lo general, mucho más ágil que el público. Sin embargo, las grandes compañías multinacionales tienen una serie de controles que no las dejan mover muy ágilmente. Por ejemplo, ExxonMobil, donde trabajé por 39 años, opera en más de 200 países y, obviamente, necesita unos controles más estrictos. Los gobiernos en cierto modo requieren de los mismos, lo malo es que la responsabilidad se encuentra muy diluida entre los diferentes ministerios e institutos, lo que dificulta la agilidad de la gestión.

C.F.: ¿Cómo hizo un cartagenero como usted para aguantarse los inviernos helados cuando estudiaba en Northwestern?

H.M.: Con un buen abrigo y encerrado estudiando.

C.F.: ¿Qué hace para relajarse? ¿Cuáles son sus hobbies?

H.M.: Me refugio con mi familia.

Palabras del doctor Luis Carlos Sarmiento Angulo

La consolidación de la paz y el futuro de la Fuerza Pública en Colombia

*Instalación del foro “Construyendo comunidad de defensa en Colombia”,
organizado por Anif, Ministerio de Defensa, y la Fundación Ideas para la Paz
Bogotá – Colombia, abril 30 de 2009*

Introducción

Agradezco la amable invitación que me ha hecho el Ministerio de Defensa y, en particular, el ministro Juan Manuel Santos para reflexionar, en compañía de este cuerpo de expertos locales e internacionales, sobre el crucial tema de la consolidación de la paz en Colombia y el papel que en ello jugará la Fuerza Pública, tanto en su componente militar como de policía, así como en sus áreas organizativas y de financiamiento.

No sobra aclarar que me encuentro aquí no por ser experto en estrategias y logística militar, sino en la doble condición de empresario y ciudadano. Soy de aquellos que tienen en alta estima la provisión de bienes públicos fundamentales, como son la seguridad y la justicia, cuya combinación necesariamente termina

manifestándose bajo la forma de una paz duradera.

En primer lugar, soy un empresario que cree firmemente que hacemos verdadera patria, hoy y hacia el futuro, valorando y destacando los importantes logros alcanzados por la estrategia de la Seguridad Democrática. Dicha estrategia ha mostrado ser exitosa al reducir sistemáticamente las masacres, los secuestros y los asaltos a poblaciones que antes estaban desvalidas.

En hora buena, esa estrategia que viene ejecutando la administración Uribe desde el año 2002 con un claro norte ha contado con el baluarte de personas con la preparación y entrega del ministro Santos y la cúpula de los altos mandos militares y de la policía que hoy nos acompañan.

He tenido oportunidad de palpar de primera mano sus calidades humanas

y de abnegación por el bien del país, al participar como miembro del llamado Comité de Ética y Transparencia. Este organismo consultivo fue creado precisamente para vincular al sector privado a la importante tarea de fortificación y orientación de los recursos públicos aplicados al área de Defensa y Seguridad Ciudadana.

A este respecto, la principal lección que todos debemos sacar de la lucha contra la delincuencia organizada, realizada durante el período 2002-2009, es que Colombia no puede volver a olvidar ni arriesgar el monopolio de la fuerza, como elemento central de todo Estado democrático.

En segundo lugar, asisto a este foro en mi calidad de presidente del Consejo Directivo de Anif, centro de estudios económicos que precisamente este año está celebrando el aniversario

número 35 de su fundación. He sido miembro de dicho Consejo durante ese mismo número de años y desde hace algo más de dos décadas he tenido la responsabilidad de ayudar a liderar sus directrices investigativas.

Durante la última década, Anif ha puesto especial ahínco en analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas colombianas. Para ello hemos adelantado estudios sobre la mejor forma de alcanzar una estructura impositiva más eficiente y equitativa, así como sobre las presiones de gasto que van resultando de: la descentralización fiscal, las mayores coberturas en protección social y la necesidad de mejorar las condiciones de Defensa y Seguridad. Este último es justamente el tema que hoy nos ocupa.

Hacia la consolidación de la paz y las tareas pendientes

De hecho, en la Asamblea Anual de Anif de octubre de 2008 tuve la oportunidad de plantearle al país la idea de reflexionar sobre el momento en el cual Colombia podría empezar a disfrutar de los llamados “dividendos” que traería la consolidación de la paz. Estoy convencido de que ese momento habrá de llegar pronto, muy posiblemente en el período 2010-2014, y para entonces el país deberá haber culminado al menos tres urgentes tareas.

La primera gran tarea consiste en ser capaces de ofrecer nuevas fuentes de trabajo estable; por ejemplo, mediante la habilitación productiva



y ordenada de la “otra Colombia”, la de la inmensa Orinoquía, para reemplazar el imperio de la barbarie a que la ha sometido la guerrilla por tanto tiempo. Allí existe un potencial agroindustrial maravilloso, que permitirá generar numerosas plazas de trabajo, sin necesidad de deteriorar el ecosistema. Además, la sola dotación de infraestructura para dichas áreas ya sería garantía de un arranque exitoso en materia de impulso contracíclico a la actividad productiva, precisamente en momentos en que se pronostica que la producción mundial registrará una contracción del Producto cercana a -1.5% en el año 2009 y que tan sólo se espera una débil recuperación en

2010. Colombia, dicen los expertos y el propio Fondo Monetario Internacional, estaría creciendo a tasas nulas en 2009, pero confiamos en que pronto recuperará su nivel de crecimiento potencial de 5.5% anual, tal como se logró durante los años 2003-2007.

La segunda tarea tiene que ver con la fortificación de todo el aparato judicial, pues, como ya hemos indicado en otras ocasiones, sin “pronta justicia” no podrá haber paz duradera. Al respecto quiero recordar que tras nuestros pronunciamientos de octubre de 2008, el gobierno se vio abocado a declarar un “estado de excepción” en momentos en que el aparato judicial había entrado en cesación de tareas, reclamando alzas salariales. Pues bien, dicho incidente sirvió para que el país tomara conciencia sobre el atraso que allí persiste, por múltiples razones.

Con posterioridad a ello, he tenido oportunidad de adelantar un constructivo diálogo con las Altas Cortes y, en particular, con el Consejo de la Judicatura, sobre la importancia de ganar eficiencia en toda la cadena de los procesos judiciales. He visto que la rama judicial colombiana viene haciendo sus mejores esfuerzos para alcanzar pronto una adecuada sistematización de dichos procesos. Como todos lo sabemos, la recopilación y ordenamiento tecnológico de la información judicial se ha vuelto condición *sine qua non* para volver una realidad la aplicación de la justicia oportuna y bien informada en

Colombia, precisamente para que ésta pueda ser “justa”.

Y la última tarea esencial, por paradójico que suene, es prepararse para la paz a través de fortificar el aparato de defensa, siguiendo la idea del filósofo romano Vegecio, quien dijera entonces: “*qui desiderat pacem, praeparet bellum*” (si quieres la paz, prepara la guerra). En tal sentido resulta muy oportuno y pertinente el temario que hoy se propone en este foro, donde, primero, nos estaremos preguntando por los elementos que faltan para reforzar la estrategia de Seguridad Democrática y, segundo, la forma de convertirlos en realidades. Por supuesto que este tipo de planteamientos debe abocar el delicado tema de las fuentes de financiamiento de dicho gasto, poniendo especial énfasis en el período 2011-2014.

Gasto en Defensa y Seguridad y sus fuentes

Quiero entonces analizar este último punto de las fuentes de financiamiento del gasto en Defensa y Seguridad y plantearles una reflexión de fondo al respecto: el país no puede seguir dándole tratamiento de choque, invocando “condiciones constitucionales de excepción”, a un problema que sin duda requiere soluciones de carácter estructural.

Fue válido, a principios de los años noventa, recurrir al expediente, supuestamente ocasional, de los llamados “bonos de seguridad”. Después se optaría por la figura de sobretasas al impuesto de renta y, más recientemente, al esquema de gravar los activos productivos de las empresas bajo la figura del “impuesto al patrimonio líquido”.

A este respecto cabe recordar el papel cumplido por la declaratoria de conmoción interior, mediante el Decreto-Ley 1838 de 2002. Ésta permitió allegar recursos por el equi-

valente anual al 0.6% del PIB durante el período 2002-2003, mediante la modalidad de gravamen al patrimonio líquido de las empresas y personas naturales, afectando patrimonios superiores a los \$170 millones.

Pronto se hizo evidente que estos recursos resultaban insuficientes y el país procedió a aprobar la extensión de dicho gravamen a través de la Ley 863 de 2003, apoyada explícitamente por el grueso del empresariado colombiano. En esta segunda versión

**Sería un error
continuar únicamente
con tratamientos
tributarios de carácter
“ocasional” frente a
un problema que cada
vez se refiere menos
a circunstancias
excepcionales de orden
público y apunta más
a la provisión del ser-
vicio normal y habitual
de la seguridad.**

del impuesto patrimonial se lograron recaudos por el equivalente anual del 0.3% del PIB durante los años 2004-2006.

Hoy estamos en una tercera etapa de dicho impuesto patrimonial, evidenciando el problema de tratamientos “ocasionales”, pero que en la práctica amenazan con volverse permanentes. En efecto, bajo la Ley 111 de 2006, la cual gravó los patrimonios líquidos superiores a los \$3.000 millones a razón del 1.2% anual, se estarían recaudando cerca de \$8.5 billones durante

los años 2007-2010, equivalentes en promedio al 0.45% del PIB de cada uno de estos años.

Los recaudos recientes de este gravamen patrimonial destinado a la Defensa y la Seguridad Ciudadana han sido cuantiosos: \$1 billón en 2007 (equivalentes al 0.3% del PIB); \$3.4 billones en 2008 (la respetable suma del 0.7% del PIB); y se esperan recaudos superiores a \$2 billones en cada uno de los años 2009 y 2010. Así, estamos hablando de unas contribuciones acumuladas por valor de \$8.5 billones (cerca de US\$3.800 millones) durante los años 2007-2010.

Esas han sido circunstancias de excepción y gravámenes que todos hemos considerado apropiados para tales coyunturas; pero sería un error continuar únicamente con tratamientos tributarios de carácter “ocasional” frente a un problema que cada vez se refiere menos a circunstancias excepcionales de orden público y apunta más a la provisión del servicio normal y habitual de la seguridad, común a todos los pueblos de la tierra.

Seguramente este carácter estructural del problema implicará entrar a modificar la configuración del presupuesto de gastos de la Nación, pero no se puede ignorar que resulta indispensable ajustar las asignaciones al rubro de Defensa, en forma tal que correspondan a las necesidades reales en este campo, por lo demás ineludibles para garantizar la existencia del Estado.

Es claro que en la medida en que se ha ido recuperando el orden público y reinstaurando el dominio del Estado sobre territorios que habían sido ocupados por los violentos, surgen nuevas necesidades permanentes para mantener el control e impedir que por falta de éste se pueda regresar a situaciones de dolorosa recordación que deben ser evitadas en beneficio

de todos los colombianos. Es esta parte de los requerimientos la que exige la apropiación de recursos específicos pero de periódica destinación, para garantizar que hacia el futuro no se repitan las situaciones ya vividas, que han resultado desastrosas para el desarrollo de Colombia y especialmente para los colombianos más pobres, que han sido los más afectados por tan irregular situación. El origen de los recursos para este propósito no puede ser otro que el presupuesto ordinario de gastos de la Nación, para proveer el servicio de seguridad, en la misma forma en que se producen los otros servicios esenciales, como la salud, la educación, la justicia o el transporte y, en fin, todos aquellos que debe atender el Estado.

Muchas son las causas que han incidido para que en Colombia se haya presentado este conflicto, que ya lleva cerca de sesenta años. Podemos citar como ejemplo las fallas de la justicia, la falta de presencia del Estado, decisiones políticas desacertadas y algunas otras de significativa importancia; pero dentro de ellas no podríamos dejar de mencionar la insuficiencia de la Fuerza Pública en todos los órdenes. Colombia debe hacer conciencia de la inaplazable necesidad de proveer, en forma permanente, los recursos indispensables para que, hacia el futuro, no tengamos que volver a vivir situaciones como ésta, que constituyen la gran tragedia nacional.

Los datos presentados en esta exposición muestran cómo hemos sido los empresarios colombianos quienes hemos respondido a la angustia de nuestro país y con convicción y patriotismo aportamos la mayor parte de los recursos necesarios para atender esta difícil situación (no podría haber

sido de otra manera), pero no podemos olvidar que el verdadero alivio para la situación de pobreza de nuestra gente tendrá que venir del desarrollo y progreso de la economía colombiana. Estos a su vez tienen una íntima relación con el volumen de la inversión tanto nacional como extranjera, y para lograrla, antes que nada, se necesitan reglas de juego claras y estables.



Impuestos de travesía, como los del patrimonio, desaniman la inversión.

Como es bien sabido, las empresas que operan hoy en Colombia enfrentan tasas de tributación entre el 41% y el 45% cuando se combina el impuesto de renta (a tasas de 33%) con el gravoso impuesto de 1.2% sobre activos que superen el valor de los \$3.000 millones, suponiendo que dichos activos rentan al menos 10% anual sobre el patrimonio invertido.

No cabe duda de que tasas de tributación como éstas disminuyen en forma importante la competitividad de las empresas colombianas y pueden también desanimar a los inversionistas, tan necesarios para ayudarnos a mejorar el nivel de vida de nuestra gente.

También es claro, como lo anotamos atrás, que aún no se ha terminado la labor de recuperación del orden público en todo el país. Hacerlo se puede considerar como la conclusión de esta cruzada adelantada por el gobierno colombiano, ayudado por todas sus fuerzas armadas y de policía. Y en la misma forma como se ha hecho hasta ahora, también se podrían entender como gastos extraordinarios los necesarios para concluir esta labor, que tiene características de epopeya. Con toda seguridad los empresarios estaremos listos a contribuir a ella, pero en la confianza de que se entienda nuestro planteamiento y se regrese a la normalidad de los presupuestos de gastos a la mayor brevedad posible.

Por otra parte, los gastos en Defensa y Seguridad Ciudadana del Gobierno Central, incluyendo los de la policía, se han incrementado en casi un punto porcentual del PIB en Colombia durante la última década, alcanzando actualmente niveles del 5.3% del PIB o el 5.6% del PIB, si se incluyen los recursos provenientes del llamado Plan Colombia, según cifras del Ministerio de Defensa.

Dichas cifras también nos indican que, en promedio, cerca del 65% de este incremento en gastos de Defensa y Seguridad se ha logrado financiar a través de la mayor tributación local, donde la adopción de recursos de “destinación específica” a este fin ha jugado un papel crucial. El otro 35% ha provenido, como lo comentaremos, de los recursos del Plan Colombia.

Desde finales de los años noventa, el gobierno de Estados Unidos también ha venido apoyando estas cruciales tareas de incrementar la Defensa y la Seguridad nacional a través del llamado Plan Colombia, promediando aportes por cerca de US\$500 millones anuales (equivalentes a un poco menos del 0.25% del PIB anual de Colombia). En efecto, en cifras gruesas, tenemos que los aportes acumulados del Plan Colombia durante el período más reciente (2007-2010) bordearían unos US\$2.100 millones, donde dichos recursos, por orden de su Congreso, deberán destinarse cada vez más a proyectos de beneficio social (lo que denominan el “componente-*soft*”), en vez del apoyo militar propiamente dicho (el “componente-*hard*”).

Finalmente, en la parte organizativa, será crucial discutir también las bondades del Proyecto de Ley Estatutaria referida a Defensa y Seguridad que precisamente acaba de radicar el Ministerio de Defensa ante el Congreso Nacional, el pasado 3 de abril. Dicha Ley apunta en la dirección correcta de generar unidades de planeación estratégica hacia el mediano plazo, las cuales deberán asegurar mayor coherencia en la gestión de la diversas instituciones del Estado. Esto resulta muy pertinente cuando observamos que el gasto en Seguridad y Defensa tiene un alto componente recurrente, en atención al mantenimiento de equipos y personal dispuestos para conservar el orden público en todo el territorio nacional.

Reflexiones finales

En suma, resulta imprescindible debatir desde ya la forma óptima de utilizar los recursos para la Defensa y Seguridad Ciudadana, sus esquemas de planeación estratégica, y la mejor manera de lograr un tránsito ordenado de los exigentes esquemas

de tributación “ocasional” del período 1993-2010 hacia las fuentes tributarias de carácter estructural.

Dicho de otra manera, estoy expresando que la tributación requerida para consolidar la paz en Colombia debe tener un límite de condición objetiva frente al orden público y una fuente general; en concordancia con esto, el país debe entonces evitar la permanencia indefinida de los llamados “impuestos de guerra” y sus fuentes de tributación específica.

La tributación requerida para consolidar la paz en Colombia debe tener un límite de condición objetiva frente al orden público y una fuente general.

Tampoco nos queda la menor duda sobre lo urgida que está Colombia en materia de apoyo internacional, donde Estados Unidos debe seguir siendo nuestro socio más importante, tal como ha venido ocurriendo desde el lanzamiento del Plan Colombia a finales de la década pasada y como esperamos lo ratifique la pronta aprobación del Tratado de Libre Comercio por parte de su Congreso.

La delincuencia a veces se disfraza de guerrilla, a veces de paramilitarismo, pero en el fondo todos quieren hacerse a los cuantiosos

recursos del narcotráfico, que como sabemos sobrevive por la dinámica de la demanda internacional y de la gran oferta que en considerable proporción sale de Colombia. Pero de ninguna manera el pueblo colombiano puede volver a tolerar la pérdida de hegemonía de la Fuerza Pública en todo el territorio nacional, después de nuestra dolida experiencia de las últimas décadas.

El país y sus dirigentes siempre han mostrado voluntad para hablar de paz. Baste recordar aquí los esfuerzos de los gobiernos de Belisario Betancur, César Gaviria, Andrés Bistrana y del propio presidente Álvaro Uribe, quien siempre ha manifestado claramente que estaría dispuesto a iniciar conversaciones de paz con la guerrilla, en cualquier momento en que ésta dé significativas señales de su deseo de hacerlo de buena fe; aclarando sí, que la posibilidad de este diálogo de ninguna forma podrá interferir su compromiso constitucional de restablecer el orden público en todo el país.

Los reiterados triunfos militares que hoy tiene para exhibir la Fuerza Pública frente a la comunidad nacional e internacional me hacen pensar que ese período de negociación con “voluntad de ambas partes” está por venir pronto. Esta premisa hace más urgente e importante que acertemos en nuestros diagnósticos tributarios, fiscales y macroeconómicos, así como en determinar el curso que habrá de tomar la estrategia militar como política de Estado durante la próxima década.

Generales y comandantes de nuestra querida Fuerza Pública, expertos nacionales e internacionales y señor ministro de Defensa, Juan Manuel Santos, por el bien de la patria y la consolidación final de la paz, deseo a ustedes los mayores éxitos en estas deliberaciones.

Muchas gracias. 

El banquero de los pobres *

Libro escrito por Muhammad Yunus

Comentado por: Sergio Clavijo



La profesión de los economistas ha estado acostumbrada a que premien a sus mejores exponentes por contribuciones de tipo académico, cada vez más recargadas sobre el instrumental matemático y/o estadístico. De hecho, buena parte de los últimos premios Nobel se refiere a hipótesis con elevado contenido conceptual en el campo de las expectativas, el comportamiento psicológico, los efectos de la información incompleta y la “aparente” eficiencia de los mercados, que ahora venimos a aprender que “... no era tanta”.

Por estas razones se ha constituido en un hito histórico que un “economista práctico” de la talla de Muhammad Yunus hubiera sido reconocido con el Premio Nobel de Paz (no el de Economía) en el año 2006. Este fascinante libro autobiográfico sobre cómo Yunus (2003) se convirtió en *El banquero de los pobres* debería ser lectura obligada para todos aquellos economistas que estén cansados de: a) ver desfilar por sus ventanas un cúmulo de oportunidades desperdiciadas para mejorar el bienestar de sus prójimos (tal como le ocurrió a Yunus cuando era jefe del Departamento de Economía de la Universidad de Chittagong en su querida y sufrida Bangladesh, por allá entre 1972-1975); y b) ver tanta

insensatez autística y desperdicio de capital humano sobre lemas-pruebas que poco aportan a un mundo económico que clama por “soluciones de mercado” para las necesidades de grandes masas de población.

Hasta cierto punto, la trayectoria inicial de Yunus era la típica de un burócrata con buenas perspectivas de poderse apoltronar en el Departamento de Planeación de Bangladesh o como directivo de carrera en el mundo académico de su ciudad de origen. Yunus se había ganado una beca Fullbright (1965-1969) que lo llevaría a la Universidad de Vanderbilt, donde terminó casándose, en 1971, con una norteamericana. Cuando todo apuntaba a establecerse en Nashville, su amor patrio por la naciente Bangladesh pudo más que el “sueño americano”.

Regresó a hacer patria en la naciente universidad de su ciudad natal y a poner en práctica las lecciones aprendidas sobre la “libertad de empresa”. Esto último lo llevó a crear el hoy conocido *Grameen Bank* (el banco rural), donde su mantra ha sido premiar el espíritu empresarial-asociativo,

* M. Yunus (2003), *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle Against World Poverty*, Public Affairs, New York

rechazando los “subsidios” como forma de vida o “el condicionamiento-dirigista” propio de las multilaterales y los programas gubernamentales.

El detonante de su activismo bancario resultó ser la carencia de garantías apropiadas para la población más pobre (el 20% con los ingresos más bajos, según su propia definición de pobreza). La idea era poderle dar un “startazo” a múltiples negocios de empresarios independientes, donde Yunus mismo otorgaba la garantía ante los bancos o prestaba él directamente sus pocos recursos.

Pero a diferencia de plantear la abstracta idea de Hernando de Soto (2000) de habilitar títulos hipotecarios que pudieran servir para tal fin, Yunus solucionó el problema en la fuente: préstamos sin garantías; bastaba sólo la palabra y la presión del grupo asociativo que vigilaba el cumplimiento comunitario del servicio de la deuda a tasas razonables. Si bien el cobro de las tasas de interés era superior a las tasas bancarias (por falta de dichas garantías-prendarias), resultaba bien inferior a las tasas del mundo agiotista contra el cual Yunus tuvo que batallar palmo a palmo.

Sus aliados más preciados han sido las mujeres en general, los grupos de jóvenes emprendedores, algunos de los cuales provenían directamente de la guerrilla, pero quienes poco a poco fueron vinculándose al *Grameen Bank* al ver que les ofrecían trabajo al lado de la población más desvalida. Sus enemigos más delicados han sido los esposos de dichas mujeres (en un mundo mayoritariamente musulmán) y los políticos tradicionales, quienes veían en dichas asociaciones oportunidades de captura-política. Pero el *Grameen Bank* ha sido cuidadoso en nunca asociarse con tal o cual partido, aunque estas asociaciones sí han cumplido

un papel clave a la hora de sentar las bases políticas para la “libre empresa”, especialmente para las mujeres.

El resto de la historia es hoy bien conocida y sus esquemas se han ido replicando a lo largo de estos últimos treinta años, con gran éxito en los países más pobres (Anif, 2007). La gran satisfacción de Yunus ha sido demostrar que su esquema funciona: a) sin apoyos de las multilaterales; b) sin condonaciones de las obligaciones (excepto frente a catástrofes como las causadas por los monzones, tan comunes en Bangladesh); y c) aun en el mundo desarrollado, donde el único requisito es que haya pobres emprendedores, aunque los programas asistencialistas permanentes (tipo *welfare*) han representando un gran obstáculo al anestesiar la iniciativa empresarial.

Este libro no sólo se lee “de corrido”, parece una aventura propia de un trotamundos, sino que relata episodios con profundas lecciones de vida. Por ejemplo, el capítulo octavo destaca la importancia de que el *Grameen Bank* apoyara métodos anticonceptivos, lo cual salió a la luz en el gran foro de El Cairo-1994. Ese control natal era la única forma de darle “poder” a las madres para conducir sus vidas y combatir en la fuente la pobreza (menos bocas para alimentar),

Si bien el cobro de las tasas de interés era superior a las tasas bancarias (por falta de dichas garantías-prendarias), resultaba bien inferior a las tasas del mundo agiotista contra el cual Yunus tuvo que batallar palmo a palmo.

en un país de hambrunas permanentes y con una población de 120 millones viviendo en zonas de inundaciones cíclicas.

El poder de las ideas económicas de Yunus no es nada despreciable. La mejor lección aparece al finalizar ese mismo capítulo octavo, donde después de fustigar a las multilaterales por sus esquemas de condicionalidad (aun en los no reembolsables), concluye que la profesión de los economistas no ha dimensionado bien el poder del crédito. La carencia de crédito-sostenible (no el de los agiotistas) produce una especie de *apartheid*

El lema de su banco comunitario lo dice todo: se trata de un banco que busca utilidades, en empresas que buscan ganar dinero para hacerlas sostenibles, bajo la sombrilla de una amplia organización sin ánimo de lucro.

social; sin acceso al crédito, se marchita la iniciativa empresarial que surge de las tareas más elementales, como pelar el arroz, o llevar comestibles de un lugar a otro; por eso Yunus prefiere hablar de la “economía de la gente de la calle”, en vez del llamado sector informal.

Por último, y esta lección deberían aprenderla nuestros políticos locales, la peor

iniciativa es la de promover la condonación de las obligaciones financieras, pues ella termina por acabar con la iniciativa empresarial que es la que permite “graduar a la gente de pobre”. Yunus relata en el capítulo once cómo un gobierno recién elegido promovía la condonación de intereses, lo cual casi lleva a la quiebra al *Grameen Bank*, por efecto de contaminación del no pago.

Ello, además, postró la dinámica de los proyectos que ya estaban en curso; pero el *Grameen Bank* perseveró y los proyectos siguieron adelante.

El impacto en la generación de red social ha sido tal, que Yunus se dio a la tarea de “trazar criterios” sobre líneas de pobreza, como “carnet” de entrada de esos pobres al *Grameen Bank*. El lema de su banco comunitario lo dice todo: *se trata de un banco que busca utilidades, en empresas que buscan ganar dinero para hacerlas sostenibles, bajo la sombrilla de una amplia organización sin ánimo de lucro.*

Todavía están frescas las experiencias recibidas directamente en Colombia mediante las interesantes visitas que nos hicieron líderes mundiales que creen en la idea de ser *banqueros de los pobres* y que existen múltiples negocios en la llamada *base de la pirámide*. En efecto, en octubre de 2006 nos visitó Muhammad Yunus, tan sólo unas semanas antes de otorgársele el Premio Nobel de Paz de ese año; y, segundo, también estuvo con nosotros C.K. Prahalad, en marzo de 2007, con el apoyo del BID y Anif, entre otras instituciones. Así que ha llegado la hora de profundizar todas estas lecciones bancarias y empresariales en Colombia, tal como ha venido ocurriendo en estos últimos años. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anif (2007), “Progresos y desafíos de la Banca de Oportunidades en Colombia” (*Informe Semanal* No. 903 de octubre).
- De Soto, H. (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, New York.
- Prahalad, C. K. (2009), *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty Through Profits*, 5th Anniversary Edition; Wharton School Publishing.
- Yunus, M. (2003), *Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle Against World Poverty*, Public Affairs, New York.