

SOBRE HEROES Y TUMBAS

Folletín teórico-apasionado sobre el futuro del sector energético.

por Luis Carlos Valenzuela

Para tratar de prever qué va a pasar en cualquier aspecto que afecte el desarrollo y el bienestar de la sociedad hay que determinar cuál es el agente que produce el cambio. La hipótesis central de este artículo es que, contrario al saber popular, lo que determina el cambio de rumbo de un país es la academia, la teoría, los conceptos, las ideas. Lo no práctico.

Los medios y la política, actores que tradicionalmente se consideran como determinantes en la fijación del rumbo de una nación, es mayor el ruido que hacen al efecto que tienen. Los medios y la política en realidad crean o destrozan los espacios para que los conceptos teóricos sean introducidos en la institucionalidad. Una función relevante mas nunca determinante. Lo relevante es lo que da dirección. Sólo los conceptos dan dirección.

La percepción de la mayor importancia de los conceptos teóricos sobre la coyuntura política o mediática, nace en mi caso de dos situaciones.

La primera está asociada a Maria Mercedes Cuellar quien es una de las personas con mayor entendimiento de esa cosa etérea que es el Estado. Cuando trabajaba con ella en el Ministerio de Desarrollo decía que todo ese agite del gobierno: la presentación del presupuesto, los debates del Congreso, las insufribles e interminables reuniones con los gremios, eran cosas que podía manejar cualquier persona independiente de su capacidad, ideología o conocimiento. “El Estado es un animal paquidérmico con lenta dinámica propia”, afirmaba. Todo aquello que tanto hace correr a los funcionarios, nunca dejaría de ocurrir independientemente que quienes estén ahí, sean esos juveniles y agitados funcionarios de turno, o tres miquitos recién traídos del zoológico de Pereira.

Lo único que justifica trabajar para el Estado es mover, en un grado, en un cuarto de grado, la dirección de ese animal paquidérmico. Ese grado, ese cuarto de grado, años después explicará un cambio gigantesco en el destino del país.

El cambio de rumbo que generaría bienestar, por lo que alcancé a entenderle, no estaba en lo macro. Estaba en la concepción de las instituciones y en su coherencia con la sociedad que éstas buscan enmarcar. Por entre la enredada y brillante cabeza de Maria Mercedes y por la ordenada y agresiva lucidez de Kalmanovitz, iba cobrando espacio todo el institucionalismo de North y de Williamson que acabará por vencer esa mezquina concepción de la economía que dice haber logrado superar los vínculos de esta ciencia con la filosofía moral. Lastimosamente al superarlos perdió toda su relevancia como generadora de bienestar.

Fue María Mercedes la primera en tener claro, sin odios ni pasiones, que todo ese práctico ejercicio macroeconómico del Fondo Monetario era necesario pero irrelevante. Necesario como mantener bien trapeados los pisos del Ministerio de Hacienda. Necesario, pero irrelevante.

Lo que terminó confirmándome la relevancia de lo teórico fue mi paso por el Ministerio de Minas y los innumerables debates que me tocó vivir, cada uno más pobre que el anterior. Al Congreso le encanta eso del control político porque es como hacer radiecito mañanero o columnitas cocteleras. Son intuitivos. Como la inquisición.

¿De donde salen entonces esas leyes cuyo cuerpo central es de una enorme lucidez y cuyo impacto sobre el país es innegable? Simple. De la Academia.

La ley 100 por ejemplo se origina en un artículo de un premio Nóbel de economía, John Kenneth Arrow, en el cual, con gran simplicidad prueba cómo en la provisión de servicios de salud la oferta, que son los médicos, determina también la demanda (por efecto de la vulnerabilidad e ignorancia de los pacientes) y esto lleva a equilibrios subóptimos desde el punto de vista de la sociedad. Entonces, Arrow se inventa el concepto de las EPS que es un demandante virtual, con menor asimetría de información que un paciente, pero que depende de la satisfacción del paciente para su permanencia.

La genialidad de un Juan Luis Londoño, que explica el que el incremento en pacientes con cobertura en Colombia en los últimos diez años sea del orden de 20 millones, fue él haberle dado el espacio a Arrow. Entonces, entre Arrow, Juan Luis y un grupo de congresistas sensatos, no obsesionados con la presencia mediática, movieron ese cuarto de grado que aumentó considerablemente el bienestar de la sociedad. Hicieron futuro.

Para recordarle al Estado que no siga abandonando su función real de garante de derechos fundamentales, vía regulación o vía provisión, para dedicarse a construir elefantes blancos, unos académicos hace muchos años probaron que los activos no valen por su costo de reposición sino por el flujo de caja que generan, descontado a una tasa asociada a su riesgo. Por hacer caso omiso de este simple concepto es que cada vez que al Estado le da por meterse en un Carbocol, o en un Urrá, o en un La Miel; o, para ser futuristas, en una represa de Ituango, destruye valor a veinte manos y crea pobreza a veinte más.

No obstante lo anterior, en los últimos 20 años siempre ha estado presente el debate de cómo un activo puede tener un valor inferior a su costo o a su valor de reposición. Esta incógnita ha sido siempre para los medios y para el Congreso, la prueba reina del escándalo; de cualquier escándalo. En realidad, de lo que es prueba reina es de la ignorancia, de la pereza y de un desbocado afán de protagonismo.

Pero aún esto que tantos debates violentos e insulsos ha generado, particularmente en el sector energético, poco a poco comienza a cambiar. Los conceptos teóricos priman sobre las personas mediáticas. Se mueven entonces esos grados que nos señalan como será el futuro.

Durante uno de los períodos más tristes conceptualmente que ha tenido la Contraloría, que es el del anterior cuatrenio, esta entidad sacó una circular donde validó el flujo de caja y la relación riesgo retorno para efectos de determinar el valor de un activo. Deben estar orgullosos James Tobin, Merton Miller, William Sharpe y Harry Markowitz, todos ellos premios Nóbel, de que sus ideas hayan sido avaladas por tan distinguido y sólido académico, hoy en día rector de la afamada Universidad San Martín. Esta es la forma en que la teoría va penetrando en las mentes más áridas, en los lugares más recónditos y nos explica no solo lo

que vamos a ver, sino aquellos exabruptos que con suerte dejaremos de ver.

La conceptualización de las leyes 142 y 143 no se gestó ni mucho menos hace diez años. En realidad fue hace casi 150 años. Sus orígenes reales, en la concepción filosófica, se remontan a ese delirante personaje que era Jeremy Bentham; en la concepción matemática a Cournot, uno de los pioneros de la teoría de juegos y en su componente más económico a Jevons, a Walras, a Marshall y a Pareto, a quienes la reciente garantía otorgada por la Nación a EPM para la construcción de una hidroeléctrica, probablemente los ha hecho revolcar en sus tumbas.

Pero el enorme ingenio de estos muy teóricos y muy académicos individuos (en esa época, eso no era tan mal visto), probablemente no hubiera trascendido la amable ciudad de Cambridge, de no ser por los espacios que les fueron creados por personas tales como Hugo Palacios en la estructuración misma de la ley; por Guido Nule, impulsador del proyecto como Ministro de Minas y por Jaime Ruiz, en ese entonces senador, quien fue uno de sus principales ponentes. Dudo mucho que el Congreso en su conjunto haya entendido lo que aprobó. Prueba de ello es que lleva diez años tratando de destruirlo.

Por mi parte, felicitaciones a todos. A los de hace 150 años y a los de hace 10. Ellos fueron capaces de mover la dirección del Estado en muchos grados. La memoria de la gente es corta y la de los medios es inexistente, pero hoy es importante recordar que hace tan solo 15 años el sector eléctrico explicaba el 70% del déficit fiscal colombiano, cifra que prueba la desastrosa focalización del gasto público que primaba en ese momento. El sector eléctrico era *crowding out* social en su peor versión. La reducción de la participación del sector eléctrico en el déficit fiscal es la apertura del espacio para gasto realmente público; realmente social; realmente progresivo.

Han cambiado mucho las cosas. Para bien.

Para determinar la dirección que tomará el sector energético en los próximos 20 años, el mecanismo más acertado, en la medida en que sea válida la hipótesis planteada, es tratar de

ver por donde viene y hacia donde va la teoría.

Empecemos por el sector eléctrico, que en los últimos quince años ha contado con la gente con la mayor capacidad académica, y por ende, constituye el sector con mayor desarrollo institucional.

En Colombia, excepto en el Congreso, hace rato quedó claro que en la medida en que las señales de precios asociados al esquema regulatorio no se acerquen al costo marginal de largo plazo el sistema está en graves problemas. Es sencillo, si traídos a valor presente los kw vendidos a los precios proyectados no permiten cubrir el costo de la deuda y el capital necesario para construir una planta, el sistema no está en capacidad de expandirse con capital privado y el gobierno tendría que regresar al esquema de provisión directa, asociado a horrores sociales y económicos tales como Urrá, la Miel y Termoemcali. Esto a costa de no poder subsidiar a los usuarios de menores ingresos que es la función real del Estado.

Los recurrentes promotores de la provisión directa son los seres más amados por los General Electric y los Siemens del mundo. Algunos los llaman contestatarios alternativos. Entre las multinacionales son conocidos como idiotas útiles.

La regulación en Colombia es, en términos generales, una buena regulación. Prueba fehaciente de ello es que todos los agentes del mercado la odian. Grave cuando un regulador es querido.

No obstante esto, en los próximos diez o veinte años el camino del sector eléctrico aún será tortuoso, ya que aunque los conceptos teóricos se imponen, no faltan trabas.

El discurso del presidente en la inauguración de la represa de la Miel produce escalofríos. En este celebraba la loable función de la FEN e ISAGEN en la expansión del sistema. Para rematar, deja clara su poca confianza en la regulación y en el mercado y su amplia confianza en el estado empresario.

Quienes optan por esta línea utilizan como prueba del fracaso del esquema regulatorio el hecho de que los precios sean excesivamente bajos para inducir expansión por terceros diferentes al Estado. Es todo lo contrario, los precios son demasiado bajos para realizar expansión precisamente porque en este momento el sistema aún esta sobreofertado debido a las entradas antes de tiempo de hidroeléctricas como La Miel y Urrá. Sería bastante extraño que en un sistema sobreofertado el mercado envíe señales de precios de expansión.

Pero, para que negarlo, las posibilidades de un exabrupto como Ituango o Sogamoso, están a la vuelta de la esquina y la batalla del ministro y de la CREG para evitar esto va a ser fenomenal.

En la medida en que la pierdan, ahí si fue Troya. La señal de largo plazo generará un precio aún más bajo y aún más volátil, que es lo que se lograría evitar con la entrada de una termoeléctrica en el momento adecuado. Esto no solo podría generar un cuantioso sobrecosto, sino que la confianza de los agentes se iría al suelo.

En el peor de los escenarios futuros, una vez construido Ituango o Sogamoso, no solo la quiebra de ISAGEN será inminente, sino que probablemente habrá que acudir de nuevo a PPAs. Pasado esto y sin que como de costumbre la historia juzgue a los prácticos culpables, el sector recuperará el correcto camino que hoy transita y en diez años la provisión eléctrica será hecha por el sector privado, la regulación por una comisión independiente y los subsidios necesarios para garantizar mínimos fundamentales serán incorporados al presupuesto. Como Dios y la teoría mandan. Es decir, estamos cerca pero lamentablemente creo que falta otra metidita de pata práctico-demagógica.

Por ahora estamos en manos de Mejía quien ha probado, con una excelente actitud, ser capaz de trancar miles de goles que le han disparado desde afuera y otros cuantos, aún más difíciles de bloquear, que le han sido y le seguirán siendo disparados desde adentro. No se le vaya a ocurrir irse ministro.

En gas los resultados a mostrar de los últimos años también son social y económicamente

satisfactorios. Prueba de ello es la cobertura casi plena en grandes ciudades, partiendo de un servicio domiciliario prácticamente inexistente a comienzos de los noventa.

El tema central hoy en día respecto a gas es el referente a las exportaciones, donde gracias a un prohombre costeño de barroco hablar y cundiboyaco proceder, el país perdió diez años de desarrollo.

En la medida en que es altamente improbable la construcción de un segundo gasoducto hacia el interior y que la demanda de gas aún está concentrada en los picos asociados a fenómenos de sequía, la única posibilidad real de que explorar en búsqueda de gas sea rentable es incentivar la demanda, y esto evidentemente está asociado a viabilizar las exportaciones.

El mercado natural de exportación es Centroamérica e inicialmente Panamá, en la medida en que la fijación de precios eléctricos en esos países está determinada por el fuel oil, cuyo costo puede fácilmente ser tres veces el precio del gas en Colombia. Si Colombia no se mueve a capturar estos mercados, Venezuela terminará entrando a través de un gasoducto por Colombia o mediante gas licuado por vía marítima.

En la medida en que se supere el provincialismo y la debilidad técnica de quienes en forma sistemática se han opuesto a la exportación del gas, Colombia podría abrir el segundo rubro de exportación más importante después del carbón, lo que ya debería haber ocurrido hace muchos años.

Aquí volvemos a un problema de retórica e ignorancia. Los fundamentos de la teoría del comercio internacional lo que establecen es que a través del margen asociado a la venta de aquellos productos en los que un país es más competitivo, este país puede iniciar un proceso de acumulación que le permite modificar su dotación de factores y crear una nueva ventaja comparativa, de tal manera que se pueda incrementar el bienestar como un todo. Lamentablemente la retórica de nuestro caribeño Evo Morales, lo que ha logrado es Bolivianizar la economía colombiana. Sustituimos el ejemplo de los tigres asiáticos por el de las llamitas del Titicaca.

Respecto al tema petrolero, considero que con el mejor criterio en la presente administración se han tomado una serie de medidas de enorme importancia para que ECOPETROL opere como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, tal como estas fueron concebidas en la reforma institucional de Carlos Lleras.

La separación del componente Industrial y Comercial de la Agencia Nacional de Hidrocarburos era fundamental, ya que constituye la separación efectiva de quien traza las políticas, que es el Ministerio de Minas, respecto a quien tiene como fundamento la creación de valor a través de actividades industriales y comerciales, que es ECOPETROL.

La lógica de Lleras Restrepo, que lamentablemente se ha desdibujado por completo, era que en los roles del estado había una sustancial diferencia entre una Empresa Industrial y Comercial y un Establecimiento Público. Tan es así, que las Industriales y Comerciales tienen un proceso presupuestal más autónomo, ya que las continuas modificaciones son inherentes a la necesidad de adecuarse a un entorno comercial cambiante. Por ello, no se rigen por la ley 80, normativa de la contratación pública.

No obstante lo anterior, y esto es significativo, ECOPETROL, por un temor natural y explicable a la Contraloría, a la Procuraduría y por rebote a la Fiscalía, decide hacer un reglamento interno de contratación que es igual o más inoperante que la ley 80. Esto explica por qué la toma de cualquier decisión en ECOPETROL, es un acto prácticamente imposible, ya que no solo tiene que ser racional desde el punto de vista económico, sino que cada funcionario, con un natural instinto de supervivencia, tiene que preguntarse cuál de los 200 artículos del código disciplinario podría estar violando, aunque éste no fue diseñado para el manejo de una Industrial y Comercial, o qué podrá decir la Contraloría respecto a si hubo o no detrimento patrimonial, con esa facilidad para decidir sabiamente que da el que los hechos ya hayan pasado, contra la dificultad que tienen los funcionarios que deciden en entornos de la incertidumbre, que es la esencia de un industrial petrolero. Para rematar también deben observar los 50 artículos del Código Penal asociados a la Administración Pública, donde conceptos como el detrimento patrimonial quedan en manos de un juez que lo más cercano a

un pozo petrolero que ha visto en su vida es un dibujo en un libro de geografía de cuarto de primaria.

Complementando lo anterior, quien desde Congreso ha sido el supuesto gran conocedor del tema petrolero, ha definido como razón de su existencia, destruir cuanta decisión se tome en el sector. Si se explora, malo; si no se explora, malo; si es gas, malo; si se exporta, malo; si es condensado, malo; si es bueno, malo; si es malo, malo. Los medios se han convertido en su obsecuente altavoz.

Por teoría de juegos y aquí vuelve la teoría a explicar mucho más que la coyuntura, en semejante escenario, la peor forma de solucionar la crisis de hidrocarburos que puede hacer el país es apostarle a ECOPETROL. La estatal petrolera es el más débil de los instrumentos posibles para que el país no se torne en un importador neto de petróleo. Por simples curvas de reacción, la gente que en experimentos repetidos sabe que cada vez que toma una decisión la golpean, pues en un momento dado deja de decidir. Los héroes son para los comics.

Una vez esto haga crisis se llegará a una situación donde el autoabastecimiento petrolero dependerá estrictamente de los contratos (en lo cual también hay que reconocer los avances de Mejía) y el país entenderá que no está forzado a ser un país petrolero; que de pronto fue que el cretáceo no se portó tan bien con nosotros (hay que hacerle un debate y demandarlo) y que como bien lo establece la Constitución Colombiana, no hay derecho a seguir dilapidando recursos destinados a garantizar derechos fundamentales, mientras el Estado supera su crisis de identidad, respecto a sí le apuesta a sus ciudadanos reales o a un incierto cretáceo.

La predicción entonces, es que indefectiblemente va a haber un período en que Colombia será importador neto de petróleo, este no será largo y la solución por ningún motivo está en ECOPETROL. Por el contrario.

Para terminar y volviendo al sector eléctrico, un último y muy personal agradecimiento a quienes gestaron las reformas por haberme dejado ver aquello de lo cual solo había oído hablar: el mercado.

Pocos conceptos son más etéreos que el del mercado. En mi caso, creo que realmente solo vine a entender qué era un mercado y cómo operaba el día que me senté al frente de la pantalla del Centro de Despacho. Ese día entendí plenamente por qué era imposible que una planificación central pudiera asignar con eficiencia o con equidad; entendí el enorme valor de enfrentar posiciones dominantes, no importa cuantas tristezas, demandas penales y disciplinarias esto me hubieran costado y entendí, (talvez eso fue lo más importante) que el mercado no es más que una ficción que tan solo hace realidad la construcción de una correcta institucionalidad. Entendí que esto era lo que había logrado la ley 143. Ese día me gusto ser economista.

Y así, a través de conceptos teóricos que mueven esos graditos que tanto le gustaban a Maria Mercedes, el país seguirá para adelante. Y la teoría, casi sin darnos cuenta, seguirá avanzando y moviendo las rocas de las opiniones y los insultos. Los conceptos, como siempre, terminarán ganando. Son como el agua, repito. Nada los detiene.

Cuando todo esto ocurra, gracias a Dios, yo nada, ni en el recuerdo, tendré que ver con este sector y entonces podré decir, como en una lindísima canción de Sui Generis: “Cuando miro las nuevas olas yo ya soy parte del mar.”