

## Colombia y la crisis petrolera

**Andrés Cala Campo** | Analista, autor y periodista especializado en geopolítica, economía y energía | @andcala

### Tema

La caída del precio de las materias primas obliga a Colombia a rediseñar su aparato productivo para enfrentarse a una nueva realidad en vez de limitarse a medidas de contingencia.

### Resumen

Colombia está más expuesta que muchos países a la caída de los precios del petróleo. El sector minero-energético ha sido el motor de una década de prosperidad y crecimiento, pero se aprovechó ineficientemente. Ahora las medidas adoptadas para mitigar la crisis serán dolorosas, pero el gobierno se empeña en una estrategia paliativa. La crisis no es coyuntural y el país, desde el gobierno hasta su población, necesita asumir un cambio de paradigma para adaptar su economía a una nueva realidad y así poder proteger el bienestar al que se ha acostumbrado toda una generación, priorizando la inversión en educación e infraestructura.

### Análisis

Desde el cambio de siglo, Colombia se ha convertido en la cenicienta de América Latina. Más seguridad, instituciones estables y, sobre todo, los marcos regulatorios introducidos en 2003, que volvieron atractiva la inversión en el sector extractivo, volcaron el horizonte de un país que estuvo al borde del colapso. El aumento en la producción de materias primas se tradujo en más empleo a lo largo de la cadena productiva, en más gasto público, en más inversión social y, en general, en un mayor bienestar. Y gran parte de esa reconversión se pagó con los frutos de la industria minero-energética, sobre todo el petróleo, pero también el carbón.

La mitad de la inversión extranjera se ha dirigido a los sectores extractivos. Si hasta 2003 la inversión directa extranjera (IED) promediaba cerca de 2.000 millones de dólares al año, entre 2004 y 2014 el promedio alcanzó los 10.500 millones anuales, según el Banco de la República. La producción petrolera casi se duplicó en la última década hasta superar en la actualidad un millón de barriles diarios, gran parte por la empresa estatal Ecopetrol. En el carbón, las exportaciones aumentaron casi un 75%, de 51 millones de toneladas métricas en 2004 a 89 millones 2014 en un sector controlado por empresas extranjeras, convirtiendo al país en el quinto mayor exportador de carbón térmico del mundo.

Actualmente, la mayor parte del crudo y derivados se vende a EEUU (un 30%), seguido de China, la India y España. La cuota de EEUU en 2010 era del 70%, una cifra que ha caído por el aumento de producción en ese país. La mayor parte del carbón lo compra Europa, siendo España uno de los mayores clientes.

Ecopetrol todavía espera un crecimiento de su producción anual hasta 2020, a pesar de una significativa reducción en la inversión en exploración. Sin embargo, su optimismo contrasta con las previsiones de la Agencia Internacional de la Energía, que en febrero de este año echó un jarro de agua fría al revisar sus previsiones para el resto de la década. Si antes esperaba un leve crecimiento de la producción hasta 1,1 millones de barriles diarios, ahora anticipa que caerá hasta los 840.000, lo cual se justifica en los problemas de seguridad y recortes de inversión tanto en exploración como en infraestructuras.

Respecto al carbón, la capacidad de exportación podría fácilmente superar los 110 millones de toneladas para 2020, pero los bajos precios actuales han llevado a las empresas a infrautilizar su infraestructura. Además existen cuellos de botella en el transporte. En ambos casos, y a pesar del impresionante crecimiento, las empresas se han visto gravemente limitadas por barreras regulatorias en relación a las licencias y permisos, además de problemas sindicales permanentes. Los problemas ambientales y accidentes también han sido recurrentes. Pero nada se asemeja al escenario incierto al que se enfrentan ahora.

Colombia, como otros países, no anticipó el desplome de los precios del petróleo. Los del carbón empezaron a caer desde 2011, por lo que el acomodamiento ha sido más paulatino. Pero al país lo diferencian dos cosas de otros productores. Lo primero es que se enfrenta a esta nueva coyuntura mal preparado. La bonanza no se aprovechó de la mejor manera, sobre todo en lo que concierne al petróleo. Si bien alimentó el gasto público, no se corrigieron los problemas más graves: los cuellos de botella en infraestructuras y la regulación que ha retrasado la exploración para aumentar las reservas. El país, gobernantes y población por igual, se creyó que las vacas gordas serían eternas en vez de arar el terreno para sostener una riqueza a largo plazo.

Segundo, ante la perspectiva de precios moderados del petróleo en lo que queda de la década, Colombia es de los países menos atractivos para invertir, y por tanto para aumentar la producción. Por un lado, las reservas de petróleo son mucho más pequeñas que las de otros países en la región. Sus costes de producción actuales son más altos que los de sus competidores directos, Venezuela, México, y Brasil, y para colmo lo que queda por explotar es poco y más costoso de extraer. En suma, las petroleras simplemente prefieren arriesgarse en mercados más prometedores. El caso es aún más complicado considerando que Colombia apuesta por el

desarrollo de yacimientos más costosos, como esquistos y *offshore*. A esto se suma la falta de infraestructuras, que eleva el coste de exportación, persisten los problemas regulatorios, de seguridad pública y financiación.

Esta realidad se manifiesta en el desplome de la inversión de exploración y perforación, que hasta mayo de 2015 disminuyó en más del 80%, comparado con el mismo período de 2014. Los estudios sísmicos también se han desplomado, augurando poco bueno en la meta principal, que es aumentar las reservas probadas. En este momento, con poco más de 2.000 millones de barriles de reservas, sólo hay petróleo para menos de siete años. México tiene más de 10.000 millones y Ecuador 7.000 millones, como punto de comparación, por no hablar de Brasil y Venezuela.

El país se verá afectado, incapaz de sostener su auge económico. Y si bien se están implementando reformas de choque, son insuficientes y además llegan tarde. Pero lo peor está por llegar. En la capital pareciera como si fuera una crisis pasajera. Pero la industria extractiva, y sobre todo las regiones donde opera, está alarmada porque sí está sintiendo de lleno la gravedad de la situación. El baño de realidad vendrá el próximo año cuando los presupuestos reflejen completamente la caída de precios.

### *Coyuntura o nuevo ciclo*

Los precios bajos del petróleo no sólo tienen un impacto en la inversión y en la producción, sino también a lo largo de la cadena productiva y en los recursos estatales. Ahora bien, lo primero es diferenciar una crisis coyuntural de una nueva realidad y, por tanto, hay que entender qué se puede esperar de los precios del petróleo a medio y largo plazo, especialmente en el contexto colombiano.

El desplome de los precios, que conlleva una reorganización de los mercados internacionales como mínimo hasta finales de la década, se debe a que la producción de petróleo aumenta más rápido que la demanda, y por tanto el mercado está sobre-abastecido. Arabia Saudí decidió explotar su capacidad casi al máximo, como otros grandes exportadores fuera de la OPEP. Pretende proteger su cuota de mercado, amenazada por el mayor suministro de otros países, sobre todo EEUU. Muchos miran a la OPEP, pero por primera vez no será ésta la que decida. Arabia Saudí es el único productor capaz de afectar el suministro abriendo y cerrando el grifo.

El mercado encontrará su equilibrio, pero la corrección vendrá por el lado de la demanda y del suministro fuera de la OPEP. A medida que baja el precio se consumirá más y se invertirá menos. Como pretende Arabia Saudí, los precios sacarán del mercado la producción más cara. ¿Qué países ganan? Los que ofrezcan la mejor relación entre volumen y coste, donde los saudíes tienen una

clara ventaja.

No se puede excluir el riesgo geopolítico, sobre todo en Oriente Medio, incluyendo la industria petrolera saudí, cada vez más al alcance del *yihadismo*. Hay amenazas al suministro en todo el mundo, desde Venezuela hasta África, y la caída de precios en países productores incrementa los riesgos geopolíticos. También se avecina más presión a la baja para los precios a medida que Irán, Irak y Libia recuperen su producción, junto con la fortaleza del dólar.

¿Qué se puede esperar de los precios a medio plazo? Según numerosos informes de gobiernos y organismos internacionales, así como de consultorías y bancos de inversión, el reajuste será paulatino. La oferta y demanda del mercado se empezará a nivelar a lo largo de 2015. El precio promedio para el año estará entre 50 y 60 dólares/barril. En 2016 se empezarán a sentir más fuertemente los efectos de una menor inversión y los precios seguirán aumentando para quedar entre 60 y 80 dólares. En este momento, y con gran incertidumbre, se prevé que hasta 2020 los precios suban lentamente para oscilar entre los 80 y 100 dólares/barril. Dependerá más de la economía china y la de otros países emergentes que del suministro.

#### *El peso del petróleo y la minería*

Los ingresos fiscales de Colombia en 2015 y los años próximos disminuirán significativamente a raíz de la caída de los precios de las materias primas. Mientras, la falta de inversión impedirá al país capturar los beneficios aun con el leve repunte de los precios, a diferencia de países como México y Argentina, que aprovechan la coyuntura para aumentar exploración y producción.

La renta petrolera en 2015 será un 60% menor a la de 2013 y en los próximos años seguirá cayendo, hasta ser un 75% menor que la de 2013, según el **ministro de Hacienda** Mauricio Cárdenas. Pero, como dicen la Contraloría colombiana y otras agencias internacionales, no hay suficiente información que analice las consecuencias en su conjunto, incluyendo la deuda externa, la deuda interna, la devaluación e inflación, o las correcciones salariales e impositivas. El gobierno ha defendido que la devaluación compensará la caída de la renta petrolera, lo cual es cierto, pero eso también supondría además una elevada inflación. En todo caso, el impacto se sentirá en toda la economía.

Más de un 21% de los ingresos fiscales del gobierno central y la mitad de las exportaciones nacionales vienen del sector minero energético, y su caída disminuye considerablemente la entrada de divisas, lo que explica la devaluación de un 40% desde la caída de los precios del petróleo. A eso hay que sumar los ingresos municipales, ya que aunque no sea a través de regalías, la descentralización fiscal nutre a Bogotá y otras grandes ciudades que cobran impuestos sobre la gasolina y diesel en torno al 7%, y la caída de precios las afecta directamente. Además,

alimenta la cadena productiva del sector servicios, desde hoteles al transporte.

El Ministerio de Trabajo estimó a principios de año que se podrían perder hasta el 30% de los 110.000 empleos que genera el sector petrolero, entre 20.000 y 25.000 puestos. Aunque el sector minero-energético no contribuye significativamente al empleo, el efecto dominó elevará la tasa de desempleo del 9% al 11%, según el PNUD. Los beneficios de las empresas han caído casi un 50%, mientras su endeudamiento en los últimos años ha aumentado un 25%.

El PNUD sostiene que a largo plazo “la economía retornaría a su crecimiento potencial pero con una pérdida irrecuperable de ingreso durante el periodo de transición”. Pero no es sólo una cuestión macroeconómica. Más de dos terceras partes de los proyectos de inversión social se han pagado con las regalías del sector minero-energético, según el Plan de Desarrollo Nacional (PND): salud, educación, agua potable y alcantarillado. La otra tercera parte se ahorra en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, diseñado como mecanismo contracíclico en caso de caída del precio del petróleo y otras materias primas.

Parte del problema es que el PND proyectó en su plan hasta 2018 un precio promedio del petróleo de 85 dólares/barril y en torno a 75 dólares la tonelada de carbón, ambos ilusorios. Igualmente irreales son las proyecciones de producción hasta 2018, con un aumento superior a los 1,1 millones de barriles, cuando sería milagroso que se mantuvieran cerca del millón.

Citando escenarios pesimistas desarrollados por la Agencia Nacional de Minería de Hidrocarburos y la Asociación Colombiana de Petróleo, asumiendo precios en torno a 70 dólares/ barril y una producción menor (850.000 barriles diarios), hasta 2021 se daría una pérdida acumulada del PIB de un 13%. Se perderían tres años de crecimiento económico. El sector de la construcción, el segundo motor económico gracias a un aumento en el crédito permitido por la entrada de divisas, crecería un 4,3%, comparado con un 7,4% estimado en un escenario de precios altos del petróleo y el carbón. Aumentará la pobreza, un revés después de varios años de mejoras, y se retrasaría otros cuatro años la meta de aumentar las clases medias al 31% de la población.

### *La respuesta desatinada del gobierno*

El gobierno se ha limitado a poner un parche. Sobre el PND se han anunciado recortes al presupuesto inicial hasta 2018 de más de un 11%, sobre todo en inversiones en infraestructuras. Aunque el gobierno ha dicho que la inversión social no se recortará, las críticas han sido unánimes, ya que los ajustes no compensarán la caída de los ingresos y además frenarán el desarrollo tanto de los productos tradicionales como de los no tradicionales.

Adicionalmente, la reforma tributaria aprobada por el gobierno en 2014 pretende aumentar los ingresos a través de la extensión de los impuestos a transacciones financieras y patrimonio; es decir, a las rentas altas. Se impone una sobretasa al impuesto a las rentas de sociedades y se imponen nuevas sanciones a la evasión fiscal. En principio, estas reformas compensarán aproximadamente la mitad de la caída de ingresos, mientras que la otra mitad se cubrirá con mayor endeudamiento y mayor déficit, utilizando la flexibilidad que permite la regla fiscal ante choques cíclicos. Pero los cambios fiscales afectarán sobre todo a las empresas, y por descontado disminuirán el capital privado de inversión. Un informe de la OECD apunta que “una reforma tan poco sistemática como ésta podría generar incertidumbre en relación con las futuras políticas tributarias y probablemente no derive en un sistema fiscal que sea especialmente eficiente, equitativo o recaude más”.

¿Qué camino debe buscar Colombia? Lo primero, hablar claro y reconocer que esta no es una crisis coyuntural. Segundo, fomentar las inversiones en sectores distintos al minero-energético, lo cual incluye reformas de las políticas laborales. Tercero, mejorar el marco regulatorio para fomentar las inversiones de exploración petrolera. Y cuarto, construir infraestructuras para rebajar los altos costes de los exportadores. Y todo con menos recursos.

Lo primero es reformar el sistema tributario. El impuesto de sociedades es de los más altos de América Latina y el gobierno ha admitido que no se puede aumentar. “Desalienta la inversión, especialmente fuera del sector del petróleo y la minería”, según la OECD, lo cual va en contra del objetivo gubernamental de gestionar la crisis. La evasión fiscal es alta, y según la OECD genera ineficiencia y desigualdad, lo cual nos lleva al tema laboral. Sus costes son altos en comparación con otros países de la región, y no por los salarios sino porque el sistema es ineficiente. La tasa de informalidad laboral es de las más elevadas del continente, entre un 50% y un 70% “por encima de lo que cabría esperar dado el desarrollo económico del país”. La alarmante desigualdad tiene que ver con esto. El sector tributario, ante la falta de recaudación debe concentrar los impuestos sobre los sectores productivos.

Es preocupante el plan de recortar el gasto en infraestructuras, que sin despreciar los avances de los últimos años, siguen siendo deficientes. Nada preocupa tanto como el sector transporte. Menos del 20% de las carreteras están asfaltadas, un impedimento grave al desarrollo. Exportar un contenedor, por ejemplo, cuesta el doble que en otras economías de la OECD. Si bien las inversiones en este sector aumentaron a casi un 2,5% del PIB en 2011, la OECD estima que deberían hacerlo a un 6,5% hasta 2020.

La eficiencia es clave en este cambio de paradigma. El país, tanto gobierno como sector privado, deben concienciarse ante la urgencia. Se requiere una nueva

mentalidad. Si acometer los cambios necesarios con menos recursos requiere aumentar el nivel de deuda y el déficit público, hay margen suficiente. La corrupción sigue siendo prioritaria, pero se exigen más controles para mejorar la eficiencia y rebajar costes.

Una última reflexión, que aunque parezca un cliché, hay que subrayar: la educación es clave. Colombia sigue estando muy rezagada. Es cierto que ha mejorado mucho y se siguen aumentando las partidas de presupuesto, pero sigue siendo insuficiente. Aunque la tasa bruta de educación terciaria se ha triplicado en las últimas dos décadas y se encuentra en torno al 45%, está “muy por debajo del promedio OCDE (70%) u otros países latinoamericanos (Argentina 78% o Chile 74%)”.

Sin olvidar que el país está sumido en un proceso de paz. Aunque se trate de otro tema, la relación es evidente. La desaceleración económica juega contra del proceso de paz, vaya bien o mal. Si se cierra la negociación se necesitará inyectar enormes recursos, no sólo para cumplir con los acuerdos específicos sino también para incorporar económicamente a grandes sectores rezagados, sobre todo en las zonas rurales. Eso se traduce en infraestructuras y programas de reinserción de los guerrilleros, especialmente en el sector agrícola, con un 1% del PIB anual entre 2015 y 2018. Si las negociaciones no terminan bien, los grupos armados dirigirán el conflicto directamente contra la industria minero-energética, algo que preocupa al sector petrolero tanto como la caída de precios.

### **Conclusiones**

Es urgente que Colombia, el Estado en su conjunto, aborde la caída de los precios de las materias primas como una amenaza estructural para su economía, y no como una crisis pasajera. Aunque los precios se recuperarán paulatinamente, las medidas que se están adoptando son en el mejor de los casos transitorias y no permitirán a la economía del país retomar la senda del crecimiento que gozó en los últimos 10 años.

Aunque hasta ahora se ha tratado como un período contracíclico con menores ingresos fiscales, lo cierto es que ha expuesto carencias profundas en el modelo productivo, sobre todo en lo que se refiere al desarrollo de infraestructuras y mejoras del sistema educativo, que deben corregirse para dotar a los exportadores, tanto minero-energéticos como no tradicionales, de las herramientas para ganar competitividad y volver a atraer inversiones. Sólo así podrá aumentar sosteniblemente el ingreso fiscal, mejorar la calidad de la vida de los colombianos y desarrollarse los sectores mejor situados para satisfacer la creciente demanda de la población durante los próximos años.

Es una tarea no sólo de gobierno. El cambio de paradigma requiere que los

sectores productivos y los sindicales unan esfuerzos para trazar una senda de crecimiento coherente con sus intereses, que en este caso coinciden en necesitar una visión a largo plazo. Se requerirán sacrificios de todos, gremios y obreros, y un liderazgo político que involucre a los partidos de oposición para agilizar reformas tributarias, regulatorias y laborales urgentes. Las decisiones durante los próximos dos años determinarán el futuro de las próximas generaciones, desde el orden público hasta el desarrollo humano.

¿Qué le queda entonces a Colombia? Un cambio de mentalidad urgente acompañado de un paquete de estímulo bien diseñado y eficiente. Hay que aumentar la deuda y déficit, pero dirigiendo los recursos a preparar un nuevo modelo productivo, no a capear una crisis coyuntural. Debe además incluir al sector minero-energético. Más ferrocarriles, transporte fluvial, oleoductos, refinerías y carreteras, pero también más inversión en salud y educación, todo acompañado de reformas tributarias y regulatorias que ayuden a los exportadores, no sólo del sector minero-energético sino también de los de productos no tradicionales.

Son tiempos de vacas flacas y hay pocas alternativas, pero el gobierno debe demostrar liderazgo. Serán dos o tres años difíciles, y dependiendo de la eficiencia y liderazgo que demuestre el gobierno, pueden ser “menos malos” o desastrosos. Más eficiencia y menos corrupción, que no es lo mismo que más austeridad. El gobierno debe de ser valiente y eficaz, aunque duela. No hay tiempo que perder. Porque peor será postergar la crisis y que el país en unos años se enfrente a un conflicto armado más intenso con unas arcas públicas diezgadas.