

Evitar la implosión del sector energético

Con cinco preguntas y repuestas se da una visión sobre un modelo de pesos y contrapesos que podría ayudar a fortalecer la formulación de políticas públicas en el sector.



ANÁLISIS
JUAN BENAVIDES*

ESPECIAL PARA EL TIEMPO

El gobierno actual impulsa medidas para el sector energético que destruyen valor e instituciones creadas por la sociedad colombiana durante las últimas décadas. Se encaminan a eliminar la regulación independiente (con mayoría de expertos interinos que, al aceptar esa condición, señalaban su sometimiento a la voluntad del poder ejecutivo); a devolver al país 30 años para convertir a Ecopetrol y a su compañía controlada ISA en 'puntas de lanza' de la agenda energética del Gobierno, a marchitar la presencia del gas natural en la canasta energética; a cambiar las reglas de formación de precios en el mercado de generación para remunerar por costos auditados; a proponer reducciones de las tarifas al usuario final con el uso de indexadores de precios discrecionales; a crear comunidades energéticas dentro de una transición energética justa (enigma); y a impulsar proyectos de integración continental que no requieren y que son inviables financieramente.

Las propuestas de gobierno no resuelven ningún problema sectorial, no capturan oportunidades, o son occurrences sin contenido. Son ideas malas de la A a la X, y capturables por intereses especiales de la Y a la Z. Estas propuestas se tramitan por canales múltiples, desde el articulado del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, mediante la emisión de decretos o envío de cartas al parlamento, o simplemente, mediante anuncios-amenazas en foros internacionales.

En artículos publicados en *Portafolio* he planteado que, con las leyes 142 y 143 de 1994, el país se liberó de la inversión y gestión pública sin responsabilidad por los resultados financieros en generación eléctrica, y de la ausencia de incentivos a recuperar costos y a mejorar la calidad del servicio en distribución. El modelo de competencia potencial en generación, incentivos en transmisión y distribución, regulación independiente y planeación indicativa, fue referente internacional en la segunda mitad de los años 90.

Los logros de esta reforma son positivos; en energía. El Estado, en buena hora, ya no es responsable de la inversión sectorial. La cobertura y calidad del servicio han mejorado, y el país ha superado todos los episodios del fenómeno de El Niño en casi 30 años, sin racionamiento. Colombia ha asignado más de 2.000 MW en parques de fuentes renovables no convencionales mediante subastas. Estos avances no implican la ausencia de problemas por resolver, que se enumeran más adelante.

El resto del artículo responde cinco preguntas que incluyen una propuesta

para fortalecer el esquema de pesos y contrapesos en la formulación de las políticas energéticas.

Primera pregunta: ¿Qué principios debe seguir la transición energética de Colombia?

A nivel global, se puede afirmar que la meta de llegar a economías libres de carbono en 20 años ignora la profundidad de la descarbonización requerida y las necesidades de mayor consumo de energía de los países en desarrollo. La electricidad renovable intermitente y de baja densidad, y el hidrógeno y las baterías no pueden sustituir rápida ni universalmente el consumo final de transporte a largas distancias ni los usos térmicos directos e indirectos (hornos y calderas) en la industria y el comercio. La conversión a electricidad en usos de alta densidad de energía o potencia no es comercialmente viable en el mediano plazo. Es un error de perspectiva y un gran desconocimiento de la historia de la tecnología pensar que todo el consumo final de energía y la oferta de energía se van a electrificar, y que toda la electricidad se va a producir con energías renovables no convencionales en menos de tres décadas. A nivel de país, Colombia consume poca energía total y por habitante, tiene bajas emisiones de gases de efecto invernadero totales y por habitante, y la mayoría de estas emisiones provienen de la agricultura, el sector

forestal y el cambio de uso del suelo (AFOLLU, en inglés). El peso de la descarbonización en Colombia debe provenir del sector AFOLLU y no recaer en el sector de energía. El país carece de los recursos y de la capacidad de impacto para embarcarse en liderar la reducción masiva de gases de efecto invernadero a nivel planetario.

Segunda pregunta: ¿Qué asuntos debe enfrentar el sector eléctrico? El costo político de pasar la reforma de 1994 fue mantener la integración vertical de las firmas que ya estaban integradas. Esto creó una cancha de juego desnivelada desde

el primer momento. La reforma de 1994 y el mecanismo de cargo por confiabilidad no han logrado reducir el riesgo sistémico de abastecimiento, pues la generación eléctrica se mantiene en porcentajes cercanos al 70 por ciento antes y después de la reforma. Esto es problemático porque la hidrología del país sufrirá eventos extremos con mayor frecuencia y severidad en el futuro. El mercado mayorista de electricidad es concentrado y hay competencia limitada. No existe un mercado líquido de contratos que introduzca mayor competencia en generación. En general, los costos de los componentes de distribución y comercialización han crecido a niveles difíciles de pagar por los estratos más bajos. La recuperación de los costos de las pérdidas acumuladas en las empresas de distribución de los departamentos de la Costa Caribe se ha intentado solucionar con un traslado de pagos al consumidor, una decisión insostenible cuando se compone con cualquier choque en indexación o en las variables fundamentales del negocio. Los proyectos de energías renovables ubicados en La Guajira se enfrentan con exigencias cada vez mayores para otorgar sub-implicito por parte de comunidades que anticipan que el Ministerio de Interior y el Ministerio de Minas y Energía se pondrán tácita o abiertamente de su lado en las consultas con los inversionistas, como se puede deducir de la suspensión

la ejecución de un proyecto eólico en La Guajira por parte de Enel Colombia. Podría ocurrir un fenómeno de El Niño en algunos meses, de duración e intensidad desconocidas, y esto obliga a tomar medidas concretas y eficaces, más allá de sugerir que ya se ha pagado altos montos por cargo de confiabilidad y que estos son un seguro limitado contra todo nivel de choques climáticos.

Tercera pregunta: ¿Por qué el gas natural cobra importancia creciente?

Reiterando lo planteado en Benavides, Cabrales y Delgado (2022), el gas natural se ha convertido en el combustible de mayor crecimiento proyectado a nivel mundial. En Colombia, el gas natural tiene la capacidad de proveer firmeza en generación eléctrica y a costos bajos y menores emisiones que la generación con otros combustibles fósiles; apoyar una política de chata-rización de las flotas de transporte urbano; apoyar una política de eficiencia energética; desarrollar productos petroquímicos de alto valor agregado, como la urea, y reducir la pobreza energética. Más recientemente, la pandemia y la ruptura de cadenas de valor, la guerra entre Rusia y Ucrania, la amenaza de corte de exportaciones energética como herramienta política, la vulnerabilidad de los países importadores de energía, y el alza de precios de energía y alimentos han desencadenado un reajuste en los mercados de energía, en todos los combustibles y en todas las geografías. Los componentes de una ecuación energética balanceada -seguridad energética, diversificación del suministro y transición baja en carbono- están bajo presión severa o enfrentan un 'trilema' de preocupaciones. El gas natural hace parte de la solución, en vez de ser un problema, y además con las preocupaciones de la generación drástica de la generación hidráulica el próximo año.

Cuarta pregunta: ¿Cuáles serían las consecuencias de las políticas energéticas del Gobierno?

La subordinación regulatoria o de facto de la Cregal por ejecutivo encerraría parte de las inversiones existentes y el cambio de formación de precios en bolsa amenazaría la remunera-

ción de las plantas existentes. La solicitud presidencial del 19 de mayo al Congreso para modificar el artículo 74 de la Ley 143 de 1994 con el fin de que Ecopetrol pueda realizar una integración vertical en generación eléctrica con ISA no resolvería ninguna falla en el mercado de generación y desplazaría-ahuyentaría inversión que puede habilitarse mediante procedimientos competitivos ya probados. De materializarse estos anuncios, la industria energética quedaría en condiciones de huida al consolidar a Ecopetrol como una especie de 'Energía Colombia' con integración vertical injustificada en generación y transmisión eléctrica. Si, además, se consolidaría como monopolio público en producción de gas (Ecopetrol y su filial Hocol concentran cerca del 90 por ciento de la producción de gas), con vocación de integrarse verticalmente a transporte de gas, el sector energético entraría en implosión con consecuencias negativas sobre el desempeño económico del país. Los consumidores pierden con una empresa energética única pública omnipotente.

Quinta pregunta: ¿Qué deben hacer el Gobierno y la sociedad civil en materia de energía?

Para crear y reducir la pobreza, Colombia debe aumentar el consumo per cápita de energía, tanto a nivel de hogares, como para expandir el capital construido (infraestructura de todo tipo). Las fuentes energéticas deben conformar un portafolio que, sin vetos a ningún energético, respete las siguientes restricciones: (i) fiscales, (ii) de rentabilidad de las inversiones, (iii) de velocidad de adopción de tecnologías, y (iv) de aseguramiento de la seguridad y continuidad del abastecimiento en un entorno de incertidumbres crecientes en el clima y en los mercados mundiales de energía. Colombia debe enfocarse su transición energética en intervenciones rentables en el lado de la demanda, como incentivos a la electrificación del transporte masivo urbano, principalmente por sus amplios cobeneficios sobre la competitividad y la salud pública. Adicionalmente, por profundos que sean los problemas del sector eléctrico, existe un espacio para reformas institucionales para enfrentarlos.

En estos momentos no existen las capacidades gerenciales, el conocimiento ni la voluntad de solución y concertación dentro del Ministerio de Energía, y la Creg está amenazada. Por diseño, no se dará curva de aprendizaje (algo que todavía no entienden algunos gremios sectoriales, que juegan a Chamberlain 1938 frente a la invasión alemana a Checoslovaquia). Por intención de desmantelamiento institucional y de arquitectura de mercado, de reestatización e integración vertical pública ineficaces deben contrarrestarse con un esquema de pesos y contrapesos que aliente a la sociedad a defender los logros y diseñar propuestas útiles para enfrentar los problemas. Un aporte modesto a la creación de este esquema consiste en construir un gabinete en la sombra de expertos que recomiende políticas públicas técnicamente sólidas orientadas a la maximización del bienestar, y realice pedagogía, que es el vacío de los economistas y formuladores de política pública.

**El autor hace parte de la Junta Directiva del Grupo de Energía de Bogotá; sus opiniones son totalmente personales.*



Las decisiones del Gobierno podrían poner en riesgo estabilidad del sistema energético del país. FOTO: JAIME MORENO. EL TIEMPO

JUAN BENAVIDES, investigador asociado de Fedesarrollo



"En estos momentos no existen las capacidades gerenciales, el conocimiento ni la voluntad de solución y concertación dentro del Ministerio de Minas y Energía."

Merlin
Las mejores charapullones de Bogotá

¡REGRESAMOS!
Renovados... Ven y disfruta de una experiencia gastronómica diferente.

RESERVAS
3014988362
@merlinrestaurante

Crz. 2 #12-84 La Castellana Centro Histórico

¡Muy pronto!

NUEVA COLECCIÓN

¡Conócenos!

guide.colombia | www.guide.com.co | Guía