

CUADERNOS DE ECONOMÍA

ISSN 0121-4772

69



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5 Colombia.

Usted es libre de:

Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra

Bajo las condiciones siguientes:

- **Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciente. Si utiliza parte o la totalidad de esta investigación tiene que especificar la fuente.
- **No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin Obras Derivadas** — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Los derechos derivados de usos legítimos u otras limitaciones reconocidas por la ley no se ven afectados por lo anterior.



LA ECONOMÍA PETROLERA EN UN MUNDO POLITIZADO Y GLOBAL. MÉXICO Y COLOMBIA

Raúl Andrés Ávila Forero

La economía petrolera en un mercado politizado y global. México y Colombia, de la profesora Alicia Puyana Mutis, del Instituto Flasco de México, es un libro sumamente relevante hoy en día por la coyuntura hidrocarburífera que impacta al mundo. Todos los académicos y personas interesadas en una exposición clara y actualizada sobre el desarrollo petrolero mundial y sus matices para estos dos países encontrarán aquí una fuente de conocimientos precisos y formalizados para lograr entender la historia sectorial, la economía política del petróleo, el impacto de sus precios en el desarrollo socioeconómico mundial y cómo Colombia¹ y México se han involucrado en la petrolización de sus economías.

El documento pone de manifiesto por qué el petróleo y los hidrocarburos se han convertido en la savia del sistema económico y sociopolítico orbital y su control como eje de la política mundial. Mediante los ejemplos de los dos países, con claridad y agudeza, la profesora Puyana analiza cómo las bonanzas de producción y

R. A. Ávila Forero

Máster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, en Economía de las Telecomunicaciones de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), en Economía y Regulación de los Servicios Públicos de la Universidad de Barcelona y de esta misma universidad en Regulación y Competencia. Docente en las universidades Nacional de Colombia y Jorge Tadeo Lozano. Facultad de Ciencias Económicas, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: raavilaf@unal.edu.co.

¹ Es innegable que hoy el petróleo constituye el motor de la economía colombiana, por ser el principal generador de renta externa por encima incluso del café, y por ser la fuente principal de rentas para las regiones, bien a título de regalías por su explotación o por contribuciones fiscales en las distintas fases de su proceso de desarrollo (Mayorga, 2002).

precios se transformaron en un agotamiento sistemático de las reservas, la petrolización de las cuentas fiscales², el retroceso de la agricultura y del sector fabril y la precariedad del empleo y los ingresos. Una obra que da luces sobre los probables efectos de la reciente reforma energética mexicana y el impacto fiscal que tiene el sector para Colombia³, es sin duda una gran contribución al entendimiento nacional e internacional de la problemática petrolera, tan de moda hoy en día.

A pesar de su creciente importancia, la reducida información que existe sobre el petróleo y su economía no es muy difundida por fuera de unos pocos círculos especializados. Por esta razón se llevó a cabo el presente esfuerzo por integrar de manera ordenada y comprensible ese conocimiento disperso, tal y como lo han desarrollado López *et al.* (2012, 2013) para el caso colombiano.

La economía petrolera en un mercado politizado y global. México y Colombia es consecuencia de una exhaustiva investigación y cavilación de la historia de la actividad petrolera mundial desde finales del siglo XIX y cómo esta ha impactado las economías y las sociedades de los países con abundancia en hidrocarburos⁴. Por su valor militar, estratégico y centralidad en todo el sistema productivo tanto en la industria como el transporte, el petróleo se ha convertido en la savia del orden mundial y su poder, en eje de la toma de decisiones que han alterado el desarrollo geopolítico.

La permanente tensión en el mercado del petróleo deja a las economías expuestas a sufrir las consecuencias de alzas inesperadas y abruptas en el precio del crudo (choques), cuando la demanda o la oferta experimentan algún cambio o ajuste por mínimo que este sea (Gómez, 2015). Tales choques al precio golpean sin distinción a todos los países, pero la dirección de su impacto sí está diferenciada: en economías importadoras netas de petróleo, como es el caso de Estados Unidos, los choques pueden inducir una recesión, tendencia que ha cambiado recientemente por lo que ahora se evalúa la posibilidad de exportar hidrocarburos. En países productores, como Colombia y México, los choques tienen el potencial de generar

² Según Yergin (2011), se considera que un país cuenta con una economía petrolera cuando más del 70% de su renta se deriva de las ventas de sus hidrocarburos. Adherirse a esta visión implica identificar a Colombia no como una economía petrolera sino como autosuficiente y con una producción importante de petróleo, pero cercana sí a ser dependiente de los ingresos recibidos por la venta de bienes primarios.

³ Colombia no es un país petrolero. Tiene algunas reservas pero frente al total mundial (que por cierto está en declive) apenas llega a una décima del 1%. Nótese también que las reservas del país no aumentan y han perdido más del 55% desde el tope de los 3,2 miles de millones de barriles de 1992 (Álvarez, 2010).

⁴ El petróleo ha sido indudablemente uno de los bienes más preciados en todas las sociedades desde inicios del siglo XX. Con el paso de los años y la consolidación del desarrollo económico hoy se está presenciando un equilibrio casi perfecto en el mercado internacional del crudo. Según la Energy Information Administration (EIA) de Estados Unidos, en los últimos ocho años la producción y el consumo mundial de petróleo han crecido a tasas anuales del 1,3% aproximadamente. Este equilibrio es reflejo, por un lado, de una demanda que crece por la expansión extraordinaria de economías emergentes y por motivos preventivos, dadas las múltiples tensiones geopolíticas que han dificultado y encarecido la obtención de fuentes energéticas a nivel global y, por otro lado, de una oferta energética que crece a tasas cada vez más bajas desde 2005 (Gómez, 2015).

bonanzas económicas que bien administradas incitan el crecimiento y desarrollo, pero en caso contrario desembocan en serios problemas estructurales del andamiaje económico.

No es posible decir que el mercado petrolero haya sido o sea competitivo, de aquí que haya surgido el cártel de mayor peso socioeconómico mundial, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)⁵, la cual se encarga de buscar un equilibrio a través de la oferta y lograr un abastecimiento suficiente, económico y regular de esta fuente de energía a las naciones consumidoras y una justa ganancia para su capital a quienes inviertan en la industria, lo que no siempre se alcanza en la mejor medida.

La investigación se despliega con un argumento en el que se registra la complejidad para definir y estudiar el petróleo como una mercancía o bien, envuelta en variados intereses geopolíticos, sociales, económicos, militares e incluso energéticos. En el libro se desarrolla generosamente la trayectoria del mercado petrolero, desde la primera perforación registrada en Tuttsville, Estados Unidos (1859), y a partir de esa visión general y compleja presenta el hallazgo de los yacimientos petroleros en las dos naciones diagnosticadas y la comparación de su impacto. Además, contiene una meritoria compilación de bases de datos petroleras y del mercado energético, un análisis de cifras y un modelo para cada país de la denominada “enfermedad holandesa”⁶, que le permiten a la autora justificar sus argumentos y tesis expuestos a lo largo de la obra.

En los tres primeros capítulos de la publicación se presenta la evolución del mercado petrolero mundial, desde una lógica en que el petróleo se considera un recurso estratégico y político, entendiéndolo como una mercancía de intercambio en un mercado que realmente no lo es, debido a las posiciones dominantes de productores y algunos consumidores, asimismo, desarrolla una descripción sobre los aspectos determinantes que mueven el precio petrolero a nivel internacional y la interacción tan fuerte (como en ningún otro mercado de bienes y servicios) entre oferta y demanda, desde la visión de seguridad energética, seguridad nacional y liquidez monetaria.

⁵ La OPEP es un organismo intergubernamental creado para coordinar las políticas de producción de petróleo de sus once países miembros, con el fin de estabilizar el mercado internacional de los hidrocarburos, conducir a los países productores de petróleo a obtener un razonable retorno de las inversiones y asegurar el suministro continuo y estable de crudo para los países consumidores. La OPEP produce el 40% del crudo mundial y el 14% del gas natural (Puyana y Oxon, 2005).

⁶ La enfermedad holandesa, o síndrome holandés, es un término acuñado en economía para identificar las consecuencias negativas que sufre un país cuando experimenta un crecimiento inesperado de sus ingresos en divisas. Este problema por lo general está asociado al descubrimiento y explotación de recursos naturales, lo que en corto tiempo puede significar grandes ingresos, lo que tiene un efecto negativo en los demás sectores productivos. Cuando en un país ingresan grandes cantidades de dólares producto de la exportación de algún recurso natural, la consecuencia mediata es la revalorización o apreciación de la moneda local, situación que disminuye la competitividad de la industria nacional (Álvarez, 2010).

Para dichas evidencias se efectúa un análisis detallista de las reservas, los niveles de exploración, el comportamiento de los precios, los principales productores, los países que más demandan combustibles, el rol de otras energías sustitutas o complementarias y el de la seguridad energética, entre otros temas. A partir del entendimiento del complejo mercado petrolero internacional, en los capítulos cuatro, cinco y seis se añade la experiencia petrolera de los dos países en cuestión. Se examina el nivel de producción y desempeño sectorial para ambos países entre 1920 y 2012, en su posición y relación frente al mercado mundial como tomadores de precios y con bonanzas petroleras significativas en la segunda mitad del siglo xx⁷.

Asimismo, se describe punto por punto cómo se generó el proceso de privatización en Colombia y la reforma energética en México⁸, contando con el contexto de bonanza de los últimos treinta años y enfocándose en los efectos de la economía política, a raíz del aumento de la renta petrolera⁹. El capítulo seis detalla el impacto de la riqueza en petróleo, con un apartado especial para evaluar los supuestos de la enfermedad holandesa y una reflexión sobre las lecciones que dejan los choques petroleros (Puyana y Oxon, 2005) de las décadas de los años sesenta y ochenta en estas dos economías, explicados en un modelo econométrico que resalta los problemas resultantes para las economías dependientes de la explotación de bienes primarios.

Se describen a continuación los principales supuestos enunciados en cada sección del documento. En el capítulo uno se muestra el surgimiento del mercado petrolero y se matiza el preponderante control petrolero de un reducido grupo de países, por lo que la profesora Puyana lo titula: “El petróleo: una mercancía global en un mercado que nunca lo fue”. El análisis se divide en dos etapas, 1861-1970 y 1970-2012, con subperiodos para una mayor profundización en el análisis. Se destaca la trayectoria de los precios, producto de la incidencia de los países oferentes,

⁷ Para que un país pueda aprovechar la riqueza de petróleo, y en general de riquezas naturales no renovables, debe contar con instituciones que garanticen la seguridad de los derechos de propiedad, reduzcan la extracción de rentas (*rent seeking*) y propicien la adopción de políticas macroeconómicas orientadas al manejo adecuado del auge de estos recursos, como el uso de políticas fiscales y monetarias anticíclicas (López *et al.*, 2012).

⁸ Esta reforma planteada viene de la reversión en 2014 de una decisión que tomó México de expropiar y nacionalizar la industria del petróleo en 1938, lo que no solo representó una acción temprana de un país en desarrollo por afirmar el control y explotación de sus recursos naturales en pro de su desarrollo económico, sino que además constituyó una evidencia tangible de que, cuando existe un consenso nacional, es posible establecer limitaciones al poder económico y la influencia política de los agentes económicos externos que tienen como marco de sus operaciones la economía nacional (Sánchez, 1999).

⁹ Históricamente la actividad petrolera en Colombia fue construyendo múltiples relaciones con la economía nacional. Se observa la vinculación con el sector público mediante los ingresos fiscales percibidos por el Gobierno, principalmente por impuestos, regalías y participación en las utilidades de la estatal petrolera. También la relación con el sector externo colombiano a través de las transacciones económicas externas que afectan el resultado de la cuenta corriente y financiera, el mercado cambiario y la tasa de cambio. Sobresalen las transacciones por concepto de inversiones extranjeras, exportaciones de crudo y sus derivados, importaciones de maquinaria, insumos y servicios técnicos especializados, así como el pago de utilidades a los inversionistas externos (López *et al.*, 2013).

y se relaciona con algunos eventos históricos como las dos guerras mundiales, la época de las Siete Hermanas¹⁰, el surgimiento de la OPEP, la Guerra Fría y las crisis financieras de 1997 y 2008, entre otros sucesos.

El capítulo dos se enfoca en los determinantes del precio del petróleo, que en el corto plazo se supone como eje central el manejo de la capacidad de producción y a largo plazo se considera la evolución del nivel de reservas, la expansión de los rubros de inversión en el incremento de la capacidad productiva y la estrategia sobre el manejo de las reservas como una forma de controlar los precios y prolongar la vida útil de los campos que albergan las reservas. En el capítulo tres se exhiben los determinantes de la oferta y la demanda de petróleo a escala mundial. Se parte de un bosquejo planteado por la Administración de Información Energética (EIA, por sus siglas en inglés), en el que, a partir de un modelo de oferta y demanda de energía, se relaciona al mercado petrolero con otras ofertas de energías y otros sectores, siendo este uno de los insumos más interesantes del libro, puesto que describe el ejercicio de determinación del precio petrolero.

Posteriormente, se incorpora el problema de la inseguridad energética que se deriva de la alta concentración del petróleo en los países del Medio Oriente y la fuerte dependencia de este de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹¹, que solo tiene el 10% de las reservas y consume más del 50% del total producido, mientras que el 80% de las reservas se concentran en los países de la OPEP. Este es uno de los temas más relevantes en el mercado energético e involucra a países desarrollados y en desarrollo, por su aspecto concluyente en las estrategias de abastecimiento y seguridad del sector. Resulta clave que los países aseguren el suministro de combustible para mantener su estabilidad, como lo ha logrado hoy Estados Unidos en un escenario del *shale gas*, para reducir la incertidumbre ante cualquier situación adversa.

Las políticas y medidas para asegurar el suministro energético abren otras discusiones y crean otras problemáticas, entre ellas el *boom* del *shale gas* y el surgimiento de los biocombustibles como opción para reducir la dependencia de los combustibles fósiles. En el caso de los biocombustibles, se reconoce que el proceso de combustión es más amigable con el medio ambiente. Sin embargo, Puyana menciona que el problema con estos es que su fabricación afecta el precio de los alimentos, debido a una transferencia de tierras, antes fértiles y destinadas a la producción de alimentos, para los monocultivos donde se producen tales biocombus-

¹⁰Las Siete Hermanas de la industria petrolera es una frase creada por Enrico Mattei, padre de la industria petrolera moderna italiana y presidente de Eni, para referirse a un grupo de siete compañías que dominaban el negocio del petróleo a principios de los sesenta. Mattei empleó el término de manera irónica, para acusar a dichas empresas de “cartelizarse”, protegiéndose mutuamente en lugar de fomentar la libre competencia industrial, con lo cual se perjudicaron otras empresas emergentes (Rodríguez, 2012).

¹¹La OCDE agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. También ofrece un foro donde los Gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes (Gómez, 2015).

tibles, escenario discutible en ambientes como el colombiano donde la extensión de áreas potencialmente cultivables y no explotadas es elevada.

A pesar del crecimiento significativo en el desarrollo y uso de energías alternativas y de recursos energéticos no convencionales, la autora concluye que el petróleo es y continuará siendo la principal fuente de energía (apoyada en estimaciones hechas por la EIA). Este pronóstico es bastante factible, de cara a las estimaciones y proyecciones que desarrollan entidades colombianas, como por ejemplo la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).

En el capítulo cuatro se muestran las principales peculiaridades del sector petrolero en Colombia y México desde sus inicios. Por un lado, en México, a principios de la primera década del siglo xx, durante el gobierno de Porfirio Díaz (1876 a 1910), y por otro lado en Colombia, después de la Guerra de los Mil Días (octubre de 1899 a noviembre de 1902). El capítulo se fragmenta en tres periodos. El primero, durante el liberalismo económico entre 1900-1945, cuando el petróleo se volvió primordial en las economías propias. El segundo, la época de la posguerra, la sustitución de importaciones y la crisis de la deuda entre 1945-1982 y, por último, el periodo del liberalismo económico (1982-2012).

Siguiendo con el análisis de Colombia y México¹², en el capítulo cinco, Puyana examina la forma en la que se operaron y administraron las riquezas petroleras durante las épocas de las denominadas bonanzas. Se analizan dos tipos de ellas: la de precios en el sector energético y la de cantidades disponibles por explotación y reservas. Se analiza la presencia del mercado en los entornos interno y externo y, en particular, la relación y dependencia de las finanzas públicas en el vaivén del mundo petrolero.

Finalmente, en el capítulo seis se desarrolla un modelo econométrico tanto para México como para Colombia, y se abordan los efectos de cada una de las bonanzas petroleras sucedidas. De acuerdo con los resultados obtenidos con la aplicación del modelo, se corrobora que la forma en la que se administraron las bonanzas en México y Colombia crearon una subordinación ante los recursos del petróleo, que se manifestó en un menor ritmo de desarrollo de los sectores transables (agricultura y manufacturas)¹³, bajo crecimiento del empleo y energéticos desequilibrios

¹²Desde finales de la década de los setenta, se identificaban problemas de desarrollo para el entorno mexicano. Según el análisis mencionado, uno de los problemas básicos que el auge petrolero no podrá resolver es el desempleo: "Respecto a los ingresos por la exportación de petróleo, es muy posible que a mediano plazo las divisas recibidas se utilicen en parte para el pago de la deuda pública externa [...] Si a esto agregamos la tradición de PEMEX de vender sus productos subsidiados en el interior, los ingresos con los que la actual administración podría contar para llevar a cabo un programa propio de empleo se reducen en cierta proporción". Más grave aún resulta que dada la política económica, "es de esperarse que los ingresos petroleros no repercutan en el bienestar de las mayorías, pues la prioridad es la de superar la crisis y sanear las finanzas" (Yúnez, 2002 pág. 64).

¹³Se debe tener en cuenta que, en términos generales, si bien los sectores del petróleo, gas y refinación generan efectos multiplicadores en la economía a partir de su actividad económica, estos

del gasto público, lo que confirma los efectos de la enfermedad holandesa (Puyana y Thorp, 1998).

El análisis preciso y sosegado de la profesora Puyana se presta para ser estudiado por lectores que no sean expertos en la materia y que no necesariamente pertenezcan a los ámbitos económico o energético, por lo que tiene gran potencial. A pesar de la simplicidad con la que se desenvuelven las doctrinas en el documento, este no deja de ser crítico, proposicional y renovador entre los múltiples libros que se dedican al estudio del petróleo, tanto a nivel local como internacional.

La investigación plantea que Colombia y México han diferido en el esbozo de sus políticas económicas y petroleras, ya que en el primero siempre se conservó la participación de las inversiones extranjeras en la exploración, producción e intercambio del crudo, mientras que en el segundo se abrió recientemente el espacio para tales inversiones, en exploración y explotación. Por otra parte, los países se igualan en los efectos de su política petrolera: debilitación de las reservas, petrolización de las cuentas fiscales, retracción de la agricultura y el despliegue manufacturero, y precariedad con tasas de desempleo relativamente bajas pero con un elevado nivel de subempleo informal, una afirmación que se desprende del análisis de la bonanza mexicana con el campo de Cantarell y de la colombiana con los campos de Caño Limón, Cusiana y Cupiagua. Este paralelo sólidamente discutido vislumbra escenarios sobre los probables efectos de mediano y largo plazo que puede traer la reciente reforma energética mexicana y es sin duda una gran contribución al entendimiento nacional e internacional de la problemática petrolera.

A manera de desenlace, el documento ofrece un análisis completo del mundo petrolero, en el que la recopilación de hechos históricos y políticos, la notable construcción de bases de datos robustas y el desarrollo del modelo econométrico se tornan fundamentales para delinear los planes económicos, estratégicos y políticos de cualquier nación, sobretodo en dos países como México y Colombia, dependientes de la explotación de bienes primarios. El petróleo es una materia prima estratégica para el crecimiento y desarrollo, sin embargo, como lo demuestra la autora, basar el crecimiento económico únicamente en el petróleo o en cualquier otro recurso natural crea ilusiones a corto plazo y muchos problemas y desventajas a largo plazo (Puyana y Oxon, 2005), tal como lo estamos evidenciando hoy día en el entorno colombiano.

REFERENCIAS

1. Álvarez, C. (2010). *La “aparente” bonanza petrolera en Colombia* (Periódico Impreso 130). Bogotá: UN.

son de menor magnitud que los generados por otros sectores de la economía, como el agrícola, el industrial y el de servicios (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, 2015).

2. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) (2015). *Evaluación de la contribución económica del sector de hidrocarburos colombiano frente a diversos escenarios de producción*. Bogotá.
3. Gómez, C. (2015). *Más allá de un boom de recursos naturales: efectos de los choques petroleros en la economía colombiana* (Documento Cede 3). Bogotá: Universidad de los Andes.
4. López, E., Montes, E., Garavito, A., & Collazos, M. (2012). *La economía petrolera en Colombia (parte I), marco legal-contractual y principales eslabones de la cadena de producción (1920-2010)* (Borradores de Economía 692). Banco de la República de Colombia.
5. López, E., Montes, E., Garavito, A., & Collazos, M. (2013). *La economía petrolera en Colombia (parte II), relaciones intersectoriales e importancia en la economía nacional* (Borradores de Economía 748). Banco de la República de Colombia.
6. Mayorga, F. (2002, julio). La industria petrolera en Colombia: lo que va de las concesiones a las asociaciones, *Revista Credencial Historia*, 151.
7. Puyana, A. (2015). *La economía petrolera en un mundo politizado y global* (1ª edición). México y Colombia. FLACSO México.
8. Puyana, A., & Oxon, P. (2005). *La enfermedad holandesa y las bonanzas petroleras y cafeteras en Colombia*. Bogotá: Federación Nacional de Cafeteros.
9. Puyana, A., & Thorp, R. (1998). *Colombia: economía política de las expectativas petroleras*. México: Tercer Mundo.
10. Rodríguez, J. (2012). *Estudio del sector petrolero para la generación de una empresa de bienes en el sector*. Bogotá: Universidad EAN.
11. Sánchez, R. (1999). El impacto de la industria petrolera en la economía mexicana, *Revista Universidad de Chile*, 32(125), 20-50.
12. Yergin, D. (2011). *The quest: Energy, security, and the remaking of the modern world*. Penguin Press.
13. Yúnez, A. (2002). *Política petrolera y perspectivas de desarrollo de la economía mexicana. Un ensayo exploratorio*.