



Juan Manuel Santos, presidente de Colombia; Mauricio Cárdenas, ministro de Hacienda; Germán Vargas Lleras, vicepresidente de la República.

CARÁTULA (/SECCION/CARATULA/EDICION-IMPRESA/83) | 6/26/2014 5:00:00 AM

El segundo tiempo de Santos

El presidente Santos debe mantener el balance macroeconómico en su segundo periodo, pero también tiene que apostar duro y gastar para entregar resultados. ¿Cómo piensa hacerlo? Los inminentes cambios en el gabinete darán buenas pistas sobre lo que viene.

Parecería que el segundo mandato de Juan Manuel Santos abre con buena estrella en el frente económico. El PIB de Colombia creció 6,4% durante el primer trimestre del año y este es hoy el segundo país del mundo en materia de crecimiento, después de China. La industria y el agro dan señales de recuperación y el desempleo mantiene tendencia a la baja. Hasta los triunfos internacionales en ciclismo y fútbol, aunque no tienen nada que ver con el PIB, ayudan a subir la confianza.

Después de la montaña rusa que fue el cierre de la campaña presidencial, ahora parece haber espacio para preguntarse qué pasaría si las propuestas de campaña de Santos se hicieran realidad. Si el país lograra quitarse de encima el peso de una guerrilla en armas, si se concretara un crecimiento económico sostenido por encima de 5% anual, si se construyeran

las carreteras que valen \$47 billones y se consolidara la inversión, si el desempleo y la pobreza siguieran bajando, Colombia sería un país diferente a la vuelta de unos cuantos años. ¿Podría ser verdad tanta belleza?

Quizás, pero no será fácil. En el tema económico, los retos están en varios frentes: las finanzas públicas –donde los ingresos petroleros y mineros representan un soporte clave–, las cuentas externas, la industria, el agro, la infraestructura y el frente social, con todo lo que representaría un escenario posconflicto. Estos temas implican una tensión extraordinaria: Colombia necesita mantenerse en la senda de equilibrio macroeconómico, pero al mismo tiempo debe lograr metas ambiciosas en los distintos frentes sectoriales y superar los tibios resultados de ejecución que afectaron la reputación del Gobierno en el primer mandato. El equilibrio macroeconómico exige medida y prudencia, pero para lograr las metas sectoriales se requiere casar apuestas audaces y comprometerse en gastos.

Manejar esa tensión no será nada fácil. Las primeras señales respecto a cómo se maniobrá se verán en la definición del gabinete ministerial para el segundo periodo. Santos tiene que lograr una mezcla muy bien balanceada de técnicos y políticos. Los ministros técnicos son vitales para asegurar un manejo efectivo de los temas y mantener la confianza de los mercados internacionales. Al mismo tiempo, los ministros políticos serán indispensables para mantener viva la red variopinta de alianzas que permitió el triunfo en la segunda vuelta.

En este contexto, el ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas, y el vicepresidente, Germán Vargas Lleras, aparecen como los hombres clave alrededor de los cuales se definirán los temas más importantes en los nombramientos que vienen. Todo indica que Cárdenas seguirá al frente de la cartera de Hacienda y será el responsable de mantener los lineamientos del equilibrio macro, lo que implicaría, para empezar, realizar una reforma tributaria muy pronto. Por su parte, Vargas Lleras será mucho más que un vicepresidente ornamental y tendrá a cargo responsabilidades en los temas de vivienda e infraestructura.

Hay otros nombres que se mencionan en este escenario. Entre los técnicos, se habla de Juan Carlos Echeverry (quien volvería al país y al Gobierno en cualquier momento de aquí a principios de 2015). Se rumora que quiere el Ministerio de Educación. También podrían estar cerca de un ministerio personas como Mauricio Santa María, Tomás González, Wendy Arenas, Germán Arce y Santiago Castro. Todos ellos se mantuvieron al lado del Presidente durante la campaña y muchos han ayudado a tirar línea sobre los grandes temas económicos.

Al mismo tiempo, por el lado de los políticos se oye hablar de ministeriales como Simón Gaviria, Gina Parody y Aurelio Iragorri. El balance final del nuevo gabinete será decisivo para el Gobierno en esta nueva etapa.

Un hombre para la macro

Mauricio Cárdenas seguramente permanecerá en el cargo durante un tiempo más, pero hay otros en la fila de espera. Juan José Echavarría es uno de ellos. Echavarría es un economista y tecnócrata de larga carrera, fue director de Fedesarrollo y miembro de la Junta Directiva del Banco de la República. Ha sido colaborador cercano de Santos desde hace décadas y fue su viceministro de Comercio Exterior. Parece claro que a Echavarría no le interesaría ningún otro cargo diferente al de Ministro de Hacienda.

Sin embargo, hay un peso pesado del mundo de la política que también quiere el cargo, y es Simón Gaviria. Ha sido jefe del Partido Liberal y bajo su dirección se afianzó el apoyo para la reelección. Además, es hijo del expresidente César Gaviria, cuya intervención en la recta final de la campaña fue decisiva para el triunfo de Santos.

Así, Santos enfrentará un dilema cuando decida reemplazar a Mauricio Cárdenas en la cartera de Hacienda. Si nombra a Echavarría, mantendrá el estándar que ha manejado hasta ahora, donde estos ministros han sido economistas con sólida trayectoria como investigadores y como miembros de la tecnocracia. Si nombra a Simón Gaviria, corre el riesgo de generar dudas y afectar la confianza, pues son muchos quienes creen que a Gaviria le falta completar muchas etapas en su vida pública; un nombramiento de este calibre solamente se podría explicar como un agradecimiento de Santos al expresidente Gaviria. Es posible tener un Ministro de Hacienda que sea político y joven; de hecho, el propio César Gaviria asumió esa cartera cuando tenía 39 años en el gobierno de Virgilio Barco. Sin embargo, Simón solo tiene 34 años.

Mantener el equilibrio de las finanzas públicas en los próximos años no va a ser fácil. El Gobierno Santos va a necesitar mucha plata para sufragar los gastos que se le vienen encima. No se trata solo de los gastos asociados a sus promesas de campaña, como las viviendas gratis, el programa familias en acción, o la plata del agro y las obras en las regiones.

Según la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif), el presupuesto no aguanta los dos puntos adicionales del PIB que se necesitan para llevar la política de Educación a niveles aceptables (eso son cerca de \$12 billones de hoy) ni los 3 o 4 puntos del PIB (entre \$18 billones y \$24 billones) más que se necesitan para cubrir los gastos originados por la ya avalada Reforma Estatutaria a la Salud.

A esto hay que adicionar los \$1,6 billones que vale tapar el hueco del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles. El Gobierno acaba de iniciar una nueva etapa de subsidios a la gasolina y el diesel, pues por la vía de un decreto estableció que el Fondo se va a nutrir principalmente de los recursos del Presupuesto Nacional. En un escenario de precios del petróleo por encima de los US\$95, esto implicará la necesidad de escoger entre aumentar los precios al consumidor o elevar el monto del subsidio. Lo más probable es que se termine elevando el subsidio por cuenta de recursos del Presupuesto.

A más largo plazo, viene un aumento de gastos con carácter de permanencia, como los asociados al posconflicto. El nivel estructural de presupuesto ha venido creciendo y eso exige de mayores ingresos de manera permanente.

Por todo esto, una reforma tributaria es inminente. Fuentes del Gobierno señalaron que el objetivo será no subir las tarifas de los impuestos. Está claro que el 4 x 1000 se queda, y que se revisarán otras fuentes como el impuesto al patrimonio, universalmente reconocido como anti técnico. Sin embargo, este último tributo mostró ser muy efectivo para financiar gastos abultados, como el de la seguridad.

El otro tema clave será la política de financiamiento externo. Las tasas de interés para la deuda pública colombiana son hoy muy atractivas y los inversionistas quieren seguir prestándole al país. Una fuente del Gobierno señaló que "nadie encendería las alarmas si al país, en vista de sus circunstancias, se le sube un poco el nivel de deuda en estos años". Si bien eso es cierto, también cabe esperar que los analistas internacionales no sean muy flexibles ante la posibilidad de que Colombia quisiera dejarse tentar por la idea de financiar un déficit abultado a punta de deuda de manera permanente.

Esto es particularmente importante, dado que existe un riesgo real de que se presente un cambio de signo en las tendencias de la economía internacional en los próximos años. Se ha venido consolidando una propensión preocupante en las cuentas externas: el déficit en

cuenta corriente ya alcanza los US\$12.700 millones. Se ha financiado con los enormes volúmenes de inversión que están llegando al país. Solo en inversión extranjera directa, el flujo el año pasado fue de US\$16.700 millones y el superávit en la cuenta de capital llegó a los US\$19.000 millones.

Sin embargo, la vulnerabilidad es enorme y la tendencia empieza a preocupar. En el primer trimestre de este año hubo déficit en el comercio exterior por US\$590,7 millones, mientras que el año pasado, en ese mismo periodo el superávit fue de US\$626 millones. Según la balanza cambiaria, en abril el hueco en los ingresos corrientes del país ya iba en US\$711,7 millones. A esto hay que sumarle que la inversión extranjera cayó 9,5% en los primeros cinco meses del año y que buena parte de la nueva inversión que está llegando es de portafolio, que saldría volando a la primera señal de un choque externo.

Hacia adelante, los riesgos representados por un cambio en el escenario petrolero son considerables. Por una parte, podría darse una caída de los precios internacionales. De otra, se ha venido dando una reducción paulatina en la producción petrolera, por cuenta de la ausencia de nuevos pozos de producción y por el trancón en el transporte de crudo. Este sector representa actualmente US\$32.000 millones en divisas para el país.

En el frente externo también hay amenazas que se ciernen sobre la región latinoamericana en su conjunto. El exministro Juan Carlos Echeverry cree que "va a haber incertidumbre proveniente de Latinoamérica: Argentina está mal, Brasil va mal y Chile genera dudas. El Cono Sur trae tormentas. Así que tenemos que diferenciarnos a punta de responsabilidad fiscal y competitividad. Es el momento de ser el ejemplo de Latinoamérica".

Sin embargo, consolidar a Colombia como un país ejemplo en la región no será sencillo. Habrá que fortalecer las finanzas públicas, con una nueva reforma tributaria y bajando gastos; reducir el déficit en cuenta corriente dinamizando las exportaciones; mantener altos niveles de inversión extranjera y recargar los cartuchos de la política monetaria y fiscal. La agenda es enorme.

Ejecución, la vara con que serás medido

Al tiempo que el presidente Santos deberá preservar la estabilidad macro, tendrá que asignar recursos y concentrar esfuerzos en la ejecución de programas y obras altamente visibles. En

primer término están los temas de construcción de infraestructura, particularmente las carreteras. Está anunciado que el vicepresidente Germán Vargas tendrá un papel fundamental en dos áreas clave: vivienda e infraestructura. De hecho, buena parte del futuro político de Vargas Lleras depende de que este gobierno logre inaugurar muchas obras.

Esto, por supuesto, implica un desafío adicional para el ajuste del gabinete, pues los ministros de estas carteras (Vivienda y Transporte) deberán saber desde el comienzo que responderán a dos jefes, el Presidente y el Vicepresidente. Se estima probable que el ministro de Vivienda, Luis Felipe Henao, continúe en la cartera. Su gestión ha sido destacada y, además, hace parte de Cambio Radical y ve a Germán Vargas Lleras como su jefe natural. El reto en Vivienda es sostener e incrementar las líneas de gestión que ya se han desarrollado.

En infraestructura hay grandes desafíos, el primero de los cuales es concretar todas las obras en las que se metió el Gobierno. El plan de vías 4G, que vale más de \$47 billones, tiene más preguntas que respuestas. A pesar de que ya van dos concesiones adjudicadas, en el sector bancario hay grandes dudas respecto a si el cierre financiero de la mayoría de los proyectos planteados va a ser posible. Además, persisten las barreras del licenciamiento ambiental, el manejo de comunidades y la distribución de riesgo, las mismas causas de preocupación que tenía el sector hace cuatro años. No es claro si la ministra Cecilia Álvarez continuará o si habrá un nuevo ministro en esta cartera.

A pesar de estas dificultades, en el próximo año el gobierno nacional podrá entregar algunas obras de infraestructura que le permitirán incrementar su capital político, especialmente en las regiones. "Dos programas que contrató el gobierno Santos comenzarán a rendir frutos: los corredores arteriales de competitividad y los corredores de mantenimiento. Los dos suman inversiones por \$4 billones", explicó una fuente de la Cámara Colombiana de la Infraestructura.

A estos dos programas de infraestructura se suma la entrega de varios tramos en doble calzada. Por ejemplo, el concesionario a cargo del primer sector de la Ruta del Sol pondrá al servicio este año 50 kilómetros en doble calzada entre Villeta y Puerto Salgar, dejando pendiente un tramo de 21 kilómetros en donde no se pudo adelantar obra debido al cambio de trazado. Adicionalmente, otros sectores en esta misma vía que conecta al centro del país con la Región Caribe serán entrados al servicio progresivamente en el próximo año. Otras obras emblemáticas, como el túnel de la Línea, comenzarán a tomar forma y se inaugurarán

durante el segundo mandato de Santos.

También hay que contar megaobras, diferentes a las viales, como la Refinería de Cartagena, que por fin entrará en operación en los próximos meses, después de superar el presupuesto previsto. Las primeras pruebas se harán este año.

Una obra a la que no se le cortará la cinta, pero que sí quedará contratada en el próximo cuatrienio es el metro de Bogotá. En septiembre de este año concluyen los estudios de detalle y en diciembre iniciará el proceso de licitación que podría concluir a finales de 2015. En este contrato la financiación del gobierno nacional será de 70%, lo que le permite a Santos capitalizar políticamente parte de la obra.

Así mismo, el Departamento Nacional de Planeación prepara por estos días el plan maestro de infraestructura que permitirá definir una hoja de ruta en este sector. "No solo será un listado de obras sino toda una política coherente de cómo se deben escoger las obras que haremos en las próximas décadas", explicó una fuente del DNP a Dinero.

Los temas abiertos

Lo que ocurra con otras carteras económicas muy importantes está abierto a la especulación. Un ministerio vital es Agricultura, cuyo presupuesto prácticamente se duplica al acercarse a los \$7 billones por año. Se sabe que Rubén Darío Lizarralde no está interesado en continuar y este es un ministerio cuya importancia va en ascenso, en vista del avance del proceso de paz.

Esta cartera es un nido de problemas. Los paros del sector apenas se resolvieron unas cuantas semanas antes de elecciones, con enormes erogaciones para el Presupuesto. Siguen abiertos los grandes temas estructurales, asociados a la falta de bienes públicos que permitan acelerar la competitividad, lo mismo que las engorrosas redes de intermediarios y la ausencia de rentabilidad en muchos cultivos. En la política agrícola todos están esperando anuncios. Uno de los nombres que ha empezado a sonar es el de Juan Mario Laserna, senador del Partido Conservador que termina su periodo por estos días. Aunque fue uno de los estandartes de la campaña de Marta Lucía Ramírez y terminó apoyando a Óscar Iván Zuluaga, sin duda podría ser uno de los palos en los nombramientos.

Lo que ocurra en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincit) será también

interesante. Los resultados recientes de la industria, que creció 3,3% en el primer semestre, han llevado a olvidar las duras críticas que los industriales hicieron al Gobierno en los años anteriores, debido a la pérdida de competitividad por cuenta de la revaluación. En la primera mitad de este año, el peso mantuvo un nivel relativamente alto frente al dólar, con lo cual los ánimos se calmaron. Ahora, sin embargo, con el crecimiento interno, el Banco de la República tiene que volver a ser precavido con el tema de la inflación y ha empezado a encarecer los intereses que cobra a los bancos. Esto debería inducir a un alza de intereses que atraiga dólares. Por ende, la revaluación continúa. Las críticas de los industriales al Gobierno no tardarán en volver.

La industria mostró un crecimiento aceptable de 3,3% en el primer trimestre y el agro sorprendió con 6,1%. Sin embargo, esto ocurrió en un escenario de devaluación. El dólar empezó el año en \$1.926 y llegó a tocar los \$2.054, una devaluación de casi 7% en pocos meses. Otra historia va a darse durante el segundo trimestre, cuando el dólar volvió a caer y tocó nuevamente cotizaciones por debajo de los \$1.900. Según las cuentas del Dane, en abril la industria retornó al terreno negativo; decreció 2,2% frente al mismo mes de 2013. Eso coincide con la tesis de la revaluación. Así que el asunto industrial sigue siendo un tema por resolver.

Sin embargo, no es evidente tampoco que habrá cambio en el Mincit. El actual ministro, Santiago Rojas, viene trabajando con el presidente Santos desde hace dos décadas y conoce a fondo los asuntos de su cartera. El propio Santos fue el primer Ministro de Comercio y no estará interesado en que esa cartera cambie de talante para tener una inclinación más proteccionista que favorezca a los industriales menos competitivos. Por otra parte, la idea que planteó Bruce MacMaster, presidente de la Andi, en torno a crear un nuevo ministerio para la industria, no ha tenido buena receptividad en el Gobierno.

En el frente minero-energético, se rumora que Amylkar Acosta seguiría como ministro de esta cartera. Sus retos son enormes: lograr un hallazgo petrolero significativo que le permita a Colombia aumentar los 6 años de autosuficiencia y lograr atraer inversionistas en un sector en el que hoy en el mundo hay 3.000 bloques en oferta y al que llegará un poderoso competidor como es México. Además, en el tema minero será necesario reactivar la inversión y la producción en momentos en que los precios, especialmente del carbón, están golpeados y definir concesiones clave como la de Drummond y Prodeco que se vencerán en el próximo gobierno.

La agenda del Gobierno es muy ambiciosa. Si la cumple, pasará a la historia, pero eso se podría decir prácticamente de todos los gobiernos el día de su inauguración. Lo que importa es la ejecución. Ojalá el gobierno Santos interprete bien el clamor de los electores por ver resultados de ejecución y logre superar las barreras que le han impedido brillar en su gestión. Le quedan para ello 4 años.

Menos pobreza

Reducir la pobreza y la miseria será el otro gran reto del Presidente Santos. Las cifras muestran que ha habido avances en los últimos años. Sin embargo, todo ellos siguen siendo insuficientes. Al menos 30% de la población vive en la pobreza: la miseria afecta a 9%. Si eventualmente se firma la paz y no se logran avances en este frente, serán mayores la posibilidades de que surjan propuestas populistas que calen en la población. Consolidar el crecimiento, romper las trampas de la pobreza (como el embarazo infantil o la baja formación educativa) y mejorar la distribución del ingreso son fundamentales para mejorar las condiciones de vida de casi 15 millones de colombianos.
