Propuestas económicas del próximo gobierno

Fedesarrollo

Cuando esta revista entre a circulación el país habrá escogido su próximo Presidente. Las propuestas del contendor derrotado pasarán rápidamente al olvido. Sin embargo, seguirán siendo útiles para evaluar la gestión económica de quien resulte elegido. Con ese propósito se recogen en este artículo los principales contrastes, fortalezas y debilidades de las propuestas de Andrés Pastrana y Ernesto Samper. Este informe se basa en las respuestas a una encuesta a los candidatos que realizaron El Tiempo y Fedesarrollo y en las ponencias presentadas por ambos candidatos en la Convención Bancaria y en la Asamblea de la Asociación Nacional de Exportadores, celebradas en abril.

I. LAS GRANDES PROPUESTAS

Andrés Pastrana propuso como objetivo central en materia económica incrementar la eficiencia y la competitividad de la economía, consolidando las reformas estructurales, aumentando la integración de la economía con el resto del mundo y ahondando en los aspectos microeconómicos de la apertura. Para una mejor absorción de los recursos petroleros, propuso crear un fondo en el exterior y estimular el ahorro privado mediante una reforma al sistema financiero. Además, Pastrana consideró que es necesario reestructurar el proceso de descentralización.

Pastrana enfatizó la importancia de la estabilidad macroeconómica y el funcionamiento de los mercados para aumentar la eficiencia y la competitividad. Su orientación muestra muchas similitudes con la estrategia económica del actual gobierno. La duda que deja su argumentación es si estas condiciones serían suficientes para evitar el deterioro de los sectores y áreas de la actividad económica que actualmente están padeciendo dificultades por efectos del mismo modelo. También es cuestionable su propósito de alcanzar tasas de crecimiento del 8%, que superan de lejos los ritmos que se consideran sostenibles en Colombia.

Ernesto Samper basó el planteamiento económico de su campaña en la consolidación de la apertura, pero buscando además una mayor difusión de sus beneficios a todos los grupos sociales. Para ello, destacó la importancia de evitar una mayor revaluación del peso y la necesidad de invertir

bien los recursos de Cusiana, manteniendo una parte de los mismos en el exterior. También hizo énfasis en mantener bajas tasas de interés y en adelantar un Plan Exportador Estratégico, un Plan de Recuperación del Campo y un Plan de Modernización Industrial.

Claramente, Samper tiene una inclinación más intervencionista que Pastrana, y menos confianza en el funcionamiento de los mercados. Sin embargo, el mantenimiento de la tasa de cambio real, que constituye el puntal de su propuesta, está fuera del dominio del gobierno. La duda que surge es si sería posible lograr la coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, que es esencial para ese objetivo. Mantener bajas tasas de interés tampoco estaría totalmente bajo control del gobierno y no sería un objetivo fácil de lograr si al mismo tiempo quiere mantenerse la tasa de cambio real, ya que esto último implicaría acelerar la devaluación.

II. POLITICAS DE INTERES GENERAL

El cuestionario de la encuesta y el contenido de las ponencias permiten precisar el manejo propuesto por los candidatos a algunas variables que afectan al ciudadano común, como el salario mínimo, los precios de las tarifas públicas y el UPAC, entre otros. A continuación se resumen las similitudes y contrastes sobre algunas de dichas variables.

En relación con el *salario mínimo*, los dos candidatos mostraron su inclinación porque sea negociado en forma concertada. Samper se comprometió con ajustes que no sean inferiores a la inflación. Esta posición podría acarrear conflictos con el Banco de la República, dado el objetivo de reducir rápidamente la inflación. Más en esta línea, Pastrana advirtió que los ajustes deben ayudar a reducir la inflación. Samper y Pastrana destacaron la importancia de tener en cuenta la productividad, cosa que sí facilitará la discusión con el Banco. Sobre los precios y *tarifas de los servicios públicos* Samper afirmó que deben ajustarse al ritmo de la inflación. También aquí podrían surgir dificultades para reducir la inflación y para imponer disciplina y eficiencia a las entidades públicas. Pastrana en cambio se mostró a favor de liberar estos precios y tarifas, manteniendo una estricta regulación sobre las empresas de servicios públicos, aunque advirtió también que los aumentos en estas tarifas se deben ajustar a las metas de inflación. La posición de Pastrana es coherente con su preocupación por la eficiencia microeconómica.

Para resolver los *problemas del campo*, los dos candidatos coincidieron en la necesidad de realizar inversiones en adecuación de tierras y en la conveniencia de los fondos de estabilización de precios. Con el objeto de dar estabilidad y confianza a los productores, Pastrana y Samper propusieron además el establecimiento de seguros de cosechas y diversos incentivos a la inversión, que en el caso de Samper se darían a través de subsidios a la capitalización. Aparte de estos puntos en común, Pastrana destacó la importancia de los mercados de futuros y el fortalecimiento de la Caja Agraria; Samper puso énfasis en toda la estructura institucional del sector.

Es muy llamativo que los candidatos no hayan discutido de qué forma debe orientarse el proceso de descentralización para solucionar los problemas del campo. Sin este instrumento es difícil pensar en elevar la inversión rural y, menos aún, en desarrollar programas de mejoramiento de la productividad o de creación de empleo rural.

Con respecto al *precio del café*, los dos candidatos manifestaron estar a favor de la intervención de la Federación Nacional de Cafeteros como mecanismo de estabilización. Pastrana planteó que el apoyo oficial a la Federación debe mantenerse por períodos cortos, pero que en el largo plazo el precio interno debe estar regido por el internacional. Samper también consideró que la estabilización puede requerir recursos del presupuesto, pero que a la larga es necesario deslindar al café de la tutela macroeconómica y desregular su comercialización.

Los candidatos estuvieron de acuerdo en mantener el *UPAC* como mecanismo de financiamiento de la vivienda. Las diferencias fueron de énfasis: Pastrana optaría por la diversificación de actividades de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, siempre y cuando se preservara la identidad del sistema; Samper eliminaría las prerrogativas de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda frente a otros intermediarios.

En relación con las *prioridades de la inversión pública,* hubo coincidencia en destacar la inversión social, el gasto en infraestructura y el desarrollo tecnológico. Las prioridades que mencionaron los candidatos resultan sin embargo demasiado generales para deducir cuáles serían los criterios de asignación de los recursos de inversión. Tampoco se comprometieron con proyectos a los que darían especial importancia. Se corre así el riesgo de que las inversiones se dispersen en multitud de proyectos que se dilaten en el tiempo, como ha sido usualmente el caso en Colombia. Conviene destacar además que ninguno de los dos candidatos señaló dentro de sus prioridades el gasto en seguridad, defensa ni justicia, que han sido las áreas de mayores aumentos recientes.

III. TEMAS DE DEBATE MACROECONOMICO

Es interesante comparar las posiciones que plantearon los dos candidatos sobre los temas macroeconómicos más debatidos actualmente en el país.

Durante los últimos años, la *apertura* ha sido el eje de los principales debates económicos del país. Tanto Pastrana como Samper ven en el comercio internacional la fuente de crecimiento económico y ambos plantearon que una inserción exitosa sólo se logra si el aparato productivo es competitivo. Pero, mientras que para Pastrana el aumento en la competitividad provendría de mejoras en el funcionamiento microeconómico, para Samper las políticas macroeconómicas jugarían un papel más importante en este objetivo.

Esta es una diferencia esencial, que quedó reflejada en las posiciones de los dos candidatos sobre el problema de la *revaluación.* Mientras Samper considera esencial detener completamente la revaluación para asegurar la competitividad, para Pastrana sería más importante lograr una mayor productividad, y para ello haría énfasis en profundizar las reformas estructurales.

La posición de Pastrana es más realista, ya que la política cambiaria no está bajo control del gobierno, sino del Banco de la República, que tiene un mandato de independencia. La posición de Samper sólo es posible dentro de una estrecha coordinación con el Banco, cuyo logro está por discutir. Pero aunque la posición de Pastrana sea más realista no quiere decir que sea más deseable. ¿Qué tanta revaluación admitiría para ayudar a bajar la inflación? O, alternativamente, ¿qué tanto estaría dispuesto a recortar los programas de gasto público y el crecimiento económico para que la reducción de la inflación no fuera a costa de revaluar más la tasa de cambio?

Estrechamente relacionado con el tema de la revaluación, Samper y Pastrana coincidieron en la conveniencia de que se detenga *la entrada de capitales externos,* pero difirieron en el medio planteado para ello. Samper propendería por encarecerlos y restringirlos, y por lo tanto se declaró a favor de las recientes medidas adoptadas por la Junta del Banco de la República, aunque no sería partidario de un cierre permanente de la cuenta de capitales e hizo énfasis en la necesidad de disminuir las expectativas de revaluación. Para Pastrana el mecanismo para desestimular la entrada de capitales sería la reducción de las tasas de interés, planteamiento consistente con su filosofía de libre mercado.

Dentro de la misma orientación se enmarcan los planteamientos de los candidatos sobre *política comercial.* Samper introduciría el arancel-cuota para permitir la absorción de las cosechas domésticas de materias primas agroindustriales, a precios

razonables, compensando a los industriales con rebajas en los aranceles a las importaciones de sus insumos; modificaría el arancel aplicable a algunas partidas, en particular las de bienes de capital, para ofrecerles una protección efectiva positiva y utilizaría mecanismos para-arancelarios en casos de competencia desleal.

Pastrana considera que el nivel promedio actual de protección efectiva es adecuado y sólo disminuiría la dispersión arancelaria eliminando los extremos y reduciendo los espacios que existen para el contrabando técnico. Utilizaría los instrumentos autorizados en el GATT para proteger la producción nacional de la competencia desleal y aplicaría controles para-arancelarios sólo por razones extraeconómicas de tipo fitosanitario o de protección del medio ambiente, entre otras. Pastrana enfatizó durante su campaña la necesidad de desarrollar la capacidad del estado para detectar, prevenir y responder a cualquier práctica de comercio desleal.

Otro de los grandes temas de preocupación económica actual es la *inflación*. Puesto que Samper sería amigo de indexar la tasa de cambio, los salarios y los precios de los servicios públicos, su principal herramienta para reducir la inflación sería el establecimiento de un Pacto Social. Este es un riesgo grande para un país donde la concertación tiende a ser excluyente y los compromisos laxos.

Por el contrario, se deduce que Pastrana no descartaría la utilización de las políticas cambiaria y salarial para tratar de bajar la inflación, en tanto las políticas micro de aumento de productividad buscarían que dicho manejo cambiario no se tradujera en una pérdida de competitividad ni de salarios reales. Tampoco esta estrategia estaría exenta de riesgos y, como se mencionó ya, implicaría serios dilemas de política.

Pastrana se propondría lograr una más fluida y eficaz *coordinación entre el equipo económico* y la Junta Directiva del Banco de la República, respetando firmemente los compromisos adquiridos. En su campaña se declaró partidario de preservar la independencia de la Junta. Samper no se pronunció explícitamente al respecto, pero de sus planteamientos sobre la tasa de cambio se deduce que esperaría mantener una estrecha coordinación con la Junta del Banco.

En cuanto a la *política fiscal*, Pastrana fue explícito en que el manejo del gasto público debe ser consistente con las metas inflacionarias, lo que a su juicio requiere mantener superávit anuales superiores al 2% del PIB. Para Pastrana sería necesario aumentar la eficiencia en el gasto mediante el establecimiento de claras prioridades, entre las cuales incluiría el mejoramiento de la calidad y cobertura de la educación, la salud y el agua potable, la modernización de la infraestructura vial y la recuperación de la seguridad y de la agricultura. Pastrana anunció su compromiso de fijar tasas de tributación que desestimulen la evasión y aumenten la eficiencia en el recaudo. En este sentido planteó que la tasa máxima del impuesto a la renta debe retornar al 30%. Samper se comprometió a limitar los aumentos reales del gasto público corriente para generar superávit aún al excluir los ingresos por privatizaciones.

Aunque los candidatos no lo dijeron explícitamente, el logro de superávit en los próximos años muy probablemente requeriría otra reforma fiscal que incrementara los ingresos, puesto que las transferencias a los gobiernos regionales imponen una tendencia creciente a los gastos del gobierno central.

Los dos candidatos prestaron especial atención al tema del *empleo*. Samper haría que el Estado se encargue de remover rigideces estructurales que atentan contra la cantidad y calidad del empleo. Pastrana vería más bien el incremento en el empleo como un resultado de la gestión económica, no como un objetivo en sí mismo. Los riesgos de estas posiciones son bien claros. La proliferación de políticas y programas de apoyo del empleo que

propone Samper exige una buena administración y claridad de objetivos. Estas virtudes no son características de las entidades públicas que tendrían que llevar a cabo los programas. Por su parte, el camino que propone Pastrana está lleno de espinas. A la larga su posición puede ser correcta, pero implica estar dispuesto a aceptar fluctuaciones bruscas en el empleo al vaivén de las variables macroeconómicas y de las señales de reorientación de los recursos hacia unos sectores u otros.

IV. EL PAPEL DEL SECTOR FINANCIERO

La organización y manejo del sistema financiero fueron tema de especial interés durante las campañas de Pastrana y Samper. El primero se declaró partidario de la banca universal, para lo cual estaría dispuesto a llevar adelante una nueva reforma financiera. Con el fin de promover la competencia en el sector continuaría con el proceso de privatización de los bancos oficiales y desmontaría las inversiones forzosas que aún existen. Para incrementar la competitividad internacional del sistema apoyaría la reducción de los encajes. Pastrana manifestó no estar de acuerdo con las recientes medidas que limitan el crecimiento de la cartera del sistema financiero ni con los requerimientos de un mayor patrimonio.

Samper planteó en cambio que el actual marco legal del sistema financiero es adecuado, por lo que no sería necesaria otra reforma financiera, aunque sí la modernización de la Superintendencia Bancaria. Enfatizó el objetivo de ampliar el acceso al crédito comercial, para lo cual propuso ofrecer alternativas a la falta de garantías reales de los nuevos usuarios y crear un sistema de crédito urbano. Complementariamente, planteó que sería necesario promover la eficiencia y profundidad del mercado de capitales mediante un mejor manejo de la información, el estímulo a la adopción de nuevos mecanismos de cubrimiento de riesgo y el apoyo a la presencia de intermediarios con posición propia. Samper propendería además por la creación de una Corporación Mixta para promover la vinculación de nuevas empresas a las bolsas de valores.

V. LAS POLITICAS PARA LA PROMOCION DE LAS EXPORTACIONES

Aparte de la política de tasa de cambio, ya comentada, Pastrana y Samper hicieron planteamientos más específicos sobre la política de exportaciones. Según Pastrana lo ideal para los exportadores sería que el nivel del Cert tuviera relación con los movimientos de la tasa de cambio real. El gobierno debería recompensar al sector exportador con un mayor Cert cuando incumpla sus metas y permita una revaluación brusca. Vale decir que esta propuesta no encuadra bien con sus planteamientos generales sobre el funcionamiento de los mercados ni con su propósito de moderar la intervención estatal. Pastrana le daría una gran importancia a asegurar una amplia disponibilidad de crédito a través de Bancoldex. Además, le asignaría a Proexport la labor de realizar una agresiva campaña de promoción de los productos colombianos en el exterior.

La promoción de las exportaciones fue uno de temas a los que Samper prestó mayor atención durante su campaña. Enfatizó en la necesidad de aumentar la competitividad internacional, con el apoyo del gobierno a través de varias instituciones que se crearían para ello. Propuso, además, la elaboración de un Plan Estratégico de Exportaciones, basado en la concertación con el sector privado y en la profundización de los procesos de integración emprendidos por el actual gobierno, aplicando el principio básico de la reciprocidad. Samper anunció que evaluaría, sin embargo, más detenidamente los pros y contras de la incorporación de Colombia al Nafta.

Entre los instrumentos para la promoción de las exportaciones Samper destacó la suscripción de contratos de exportación que garanticen el mantenimiento de los instrumentos de promoción vigentes al iniciar las ventas externas de un nuevo pro-

ducto de exportación. También destacó la promoción a través de incentivos fiscales, programas de capacitación de personal, preservación de los actuales niveles del Cert y del Plan Vallejo y la ampliación de la cobertura de los créditos de Bancoldex, entre otros. En el plano institucional propuso la reorganización de la aduana y la agilización de los trámites para exportar. La comercialización externa de productos se apoyaría a través de otorgamiento de recursos de financiación a largo plazo.

VI. SINTESIS

En términos generales el programa propuesto por Pastrana representaría una continuación de las políticas económicas emprendidas por la actual administración, retomando el énfasis que en un comienzo el gobierno de Gaviria puso en el control de la inflación, pero que paulatinamente fue sacrificando para obtener mayores tasas de crecimiento económico. Sin duda el país ganaría en obtener tasas de inflación anual de un dígito, como lo propuso este candidato, pero esto podría resultar a costa del crecimiento de los sectores de bienes comercializables, como la agricultura y la industria, y muy probablemente sería también desfavorable para el fisco. Las propuestas de Samper, aunque respetan el marco básico de la apertura, propenderían por una mayor intervención estatal y por la defensa a ultranza de la tasa de cambio. Esta estrategia sería más favorable para llenar los vacíos que tiene el país en términos de educación y salud, pero posiblemente exacerbaría las presiones inflacionarias por el desbordamiento de la demanda agregada.

A partir del 7 de agosto podrá juzgarse si estas propuestas contenían o no diferencias sustanciales y si el presidente electo juzgó correctamente cuál sería su margen de acción para alcanzar sus promesas.