

El proyecto de ley 049 de 1995:
NOSTALGIA DEL REZAGO
PRESUPUESTAL

Como se sabe, el gobierno tendrá serias limitaciones presupuestales -y forzada disciplina de gasto- a lo largo de los próximos años. Una de las férulas de esta disciplina es la eliminación, por ley, del rezago presupuestal.

Como lo previó la Asobancaria en enero del presente año (*Panorama Macroeconómico y Financiero* N° 20), la eliminación gradual del rezago presupuestal, ordenada por la Ley 79 de 1994, redujo el margen de maniobra fiscal del gobierno en 1995, al acelerar el cronograma de giros de la tesorería; ello ha obligado a que los desajustes de pagos del sector público con respecto a las metas establecidas en la programación macroeconómica se remedien mediante reducciones presupuestales.

Con esta experiencia en mente, y con el fin de evitar un importante recorte del gasto del sector público central durante los próximos tres años, a causa de una baja ejecución presupuestal, el gobierno busca reinstalar el rezago presupuestal, reformando la ley orgánica de presupuesto. La existencia del rezago (gastos causados no ejecutados) rompe la equivalencia entre los pagos gubernamentales y la disponibilidad real de ingresos y entre esta última y la capacidad del sector público para utilizarlos en forma oportuna y adecuada.

Cuando el rezago presupuestal es una práctica permitida, como ocurrió abundantemente hasta 1994, se tienden a acumular presiones de gasto que originan desequilibrios fiscales futuros; ante una disminución de los ingresos, para mantener temporalmente el equilibrio fiscal se retrasa el nivel de ejecución, dejando para el año siguiente la búsqueda de los ingresos que permitan cubrir esos faltantes y financiar nuevos gastos.

Para no acumular estas peligrosas presiones de gasto es conveniente avanzar hacia un sistema presupuestal de caja, bajo el cual sea posible armonizar el crecimiento de las partidas con la disponibilidad real de los recursos necesarios para financiarlas; gracias a ello se facilitaría el cumplimiento anual de las metas fiscales que se tracen en la programación macroeconómica.

Si el Congreso aprueba sin modificaciones el artículo 8 del proyecto de ley 049 de 1995, las entidades públicas del sector central dispondrán nuevamente de dos años para ejecutar una partida presupuestal sin tener que recortarla sustancialmente. En la Ley 79 de 1994 se ordena recortar aquellas partidas presupuestales cuya ejecución se prolongue por más de un año; actualmente, dicho recorte se debe aplicar en forma gradual así: 25% en 1995, 50% en 1996, 75% en 1997 y 100% a partir de 1998.

El gobierno argumenta que permitir la eliminación gradual del rezago presupuestal, tal como está previsto en la ley orgánica de presupuesto, haría irrealizable el Plan Nacional de Desarrollo al obligar a una significativa reducción presupuestal.

Regresar al sistema de rezagos le permite al gobierno (y a los congresistas), por ejemplo, mantener las expectativas regionales o locales sobre rubros de inversión que son de interés para las comunidades o para los dueños de las clientelas políticas.

Detrás de todo este asunto de los rezagos está el más grave problema de la administración pública en materia de gasto: La falta de una definición seria de prioridades y la insuficiente

capacidad ejecutora de proyectos por parte de la burocracia, unidas al fantasma de la corrupción.

No obstante, consentir la existencia del rezago presupuestal va en contravía del objetivo de armonizar la gestión presupuestal con la estabilización macroeconómica. La armonización induce la formulación de presupuestos que acerquen el nivel de pagos acordado en la programación macroeconómica y la capacidad real de ejecución del sector público.

Sin embargo, los recortes no serían necesarios después de 1996 en la medida en que, a través de la programación presupuestal, se fijaran metas de crecimiento del gasto compatibles con la capacidad de ejecución de las entidades públicas y con la programación macroeconómica. La calidad de la ejecución del gasto no tendría que reducirse, en la medida en que la asignación de las partidas presupuestales fuera el resultado de un cuidadoso ejercicio de planeación económica y financiera.

Al parecer, esto no se tuvo en cuenta en el momento de trazar las metas de crecimiento del gasto público del Plan Nacional de Desarrollo y por eso ahora el gobierno reconoce que, de no modificarse dicha disposición, sería necesario recortar el presupuesto de 1996 en \$613 mil millones (0,73% del PIB), y el correspondiente al período 1996-1998 en 1,2 billones, equivalente al 1,46% del PIB (Exposición de motivos del proyecto de ley 049 de 1995).

Si bien es cierto que los déficit de inversión del país son grandes, no es sensato pretender reducirlos obviando el problema de la capacidad de gestión institucional, y ampliando las partidas presupuestales en función de las necesidades y de la posibilidad incierta de conseguir nuevos recursos.

El dilema es considerable: si se prohíbe del todo el rezago presupuestal, habrá toda suerte de dudas sobre la calidad de los proyectos de gasto ejecutados a las carreras, para no perder la asignación presupuestal respectiva.

Pero si se permite el rezago, entonces se podría perder parte sustancial del estímulo a los ejecutores del gasto para alcanzar un mínimo de calidad y de oportunidad en la ejecución. El rezago podría ser el hueco por donde continúen filtrándose la mediocridad y el desperdicio de recursos públicos.

El dilema podría resolverse si gobierno y ciudadanía nos concentráramos en eliminar todo obstáculo a la verdadera modernización del aparato estatal y al fortalecimiento institucional de las entidades ejecutoras.

Sólo mediante una mejor determinación de las prioridades, ajustada a metas progresivas de fortalecimiento institucional, es posible eliminar el rezago presupuestal sin necesidad de recortar en forma significativa el gasto público.

Lo contrario es permitir la acumulación de desfases en la ejecución presupuestal que impiden una adecuada utilización de los recursos públicos. Inclinarsse ante la nostalgia del rezago equivale a no meterle el diente a lo fundamental.

I. POLITICA MONETARIA

A. Agregados Monetarios

Al 23 de septiembre, el portafolio financiero de la economía revelaba una marcada preferencia por el dinero en efectivo y los activos que generan rendimientos, con menoscabo de las cuentas corrientes. De allí los crecimientos anuales del 13% y 39% en M1 y M3 respectivamente. Este desbalance entre el comportamiento de la liquidez inmediata y los

sustitutos cercanos del dinero es el resultado del efecto combinado de una política de contracción monetaria y la estructura desigual de encajes.

Los medios de pago aumentaron \$688 mil millones, gracias a la caída del multiplicador (2,1% anual) y el aumento de la base monetaria en 15,5%.

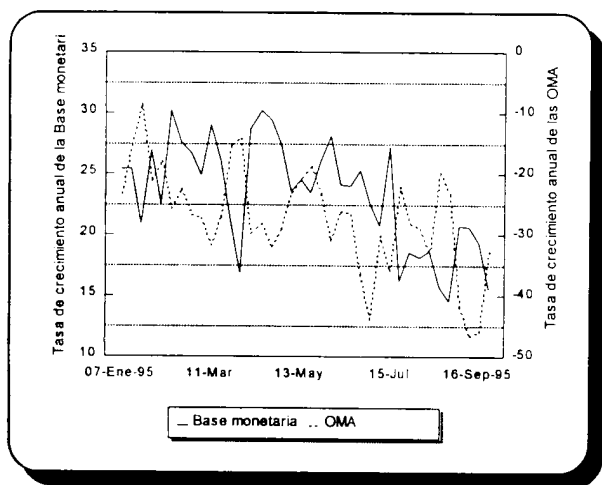
El retroceso observado en el multiplicador obedece al rápido crecimiento en el efectivo, 27%, en su mayor parte dinero por fuera del sistema financiero. En cambio, la reserva y las cuentas corrientes presentan crecimientos del 9,7% y las cuentas corrientes del 7,3%.

El crecimiento de la base tiene su explicación en el comportamiento de las reservas internacionales y la disminución en las OMA suscritas por el sector público.

Durante la semana que terminó el 23 de septiembre, los medios de pago crecieron \$25 mil millones, 0,4%, debido al aumento en el multiplicador (2,4%) y la caída de la base monetaria (-1,9%).

El repunte en el multiplicador monetario correspondió al descenso en el dinero en efectivo, que cayó en \$102 mil millones (4,9%), mientras que los depósitos en cuenta corriente aumentaron un \$127 mil millones (3,3%), fundamentalmente por las cuentas oficiales. Mientras tanto, las reservas del sistema financiero permanecieron prácticamente iguales.

Gráfico 1
Base monetaria y OMA tasas de crecimiento anual



Fuente: Banco de la República

La caída en la base monetaria se debió en gran parte a la disminución del crédito interno neto (30,1%); ello en buena medida se explica por la suscripción de Títulos de Participación del sistema bancario y las CAV, y el aumento en los depósitos de la Tesorería General de la Nación en el Banco de la República.

B. Tasas de Interés

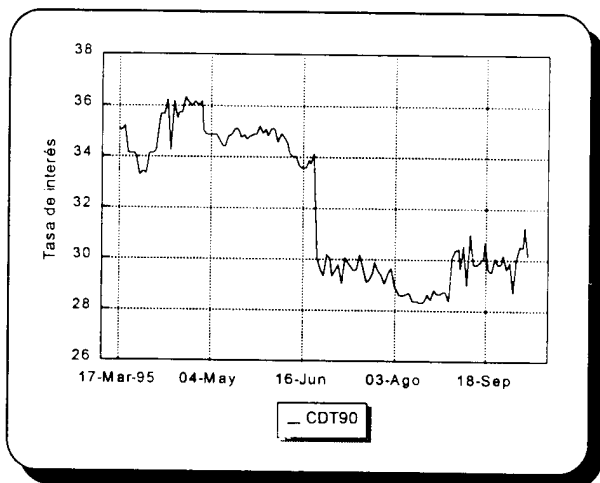
En la semana que terminó el 6 de octubre, el mercado de dinero de corto plazo presentó una tasa interbancaria promedio de 15,2% E.A., la cual conserva los niveles observados a partir de la segunda semana de septiembre.

La reciente situación en la liquidez de corto plazo se explica por el desaceleramiento en la cartera en moneda legal y los vencimientos de OMA. Para la semana que termina el 13 de octubre se vencen \$275 mil millones de pesos en títulos de participación clase B, suscritos en su gran mayoría a noventa días.

En la semana que terminó el 6 de octubre, la tasa promedio de los CDT de tesorería (90 días), fue 30,5% E.A.; esto representa un aumento de un punto con respecto a la semana anterior. Sin embargo la tasa continúa oscilando en torno al promedio de los últimos tres meses.

Gráfico 2

Tasa de interés de los CDT de tesorería a 90 días



Fuente: Encuesta diaria Asobancaria.

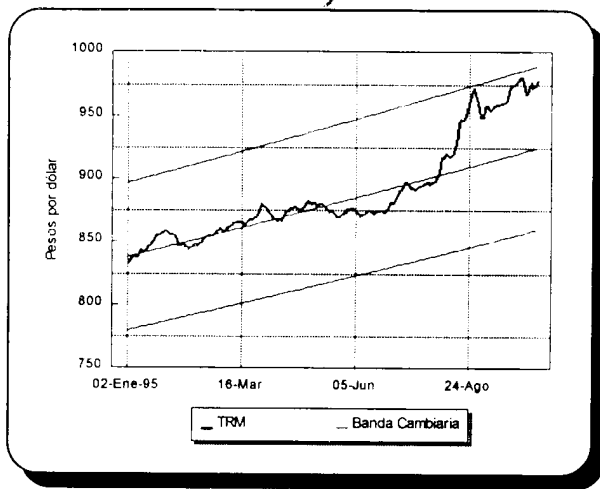
C. Cartera de Créditos.

Las variaciones en los saldos de cartera conservan la tendencia observada en los últimos seis meses. De esta manera, para la semana del 23 de septiembre, la cartera en moneda legal del sistema financiero presentó una tasa de crecimiento anual del 36,8%, mientras que la cartera en moneda extranjera lo hizo en un 49%, para un crecimiento del 39% en la cartera total.

II. MERCADO CAMBIARIO

En la semana que terminó el 6 de octubre la tasa representativa del mercado cerró en \$979.16 para una devaluación del 16,5% en lo corrido del año. Recientemente la TRM ha fluctuado por debajo del límite superior de la banda cambiaria.

Gráfico 3
TRM y Bandas cambiarias

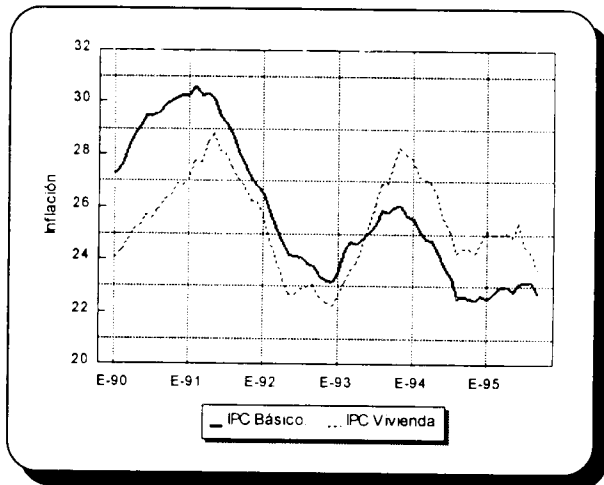


Fuente: Banco de la República

III. PRECIOS

Si bien la inflación total durante el mes de septiembre fue del 20,8%, esta fue superada por el 22,7% de la "inflación básica." Este resultado sigue mostrando la poca efectividad de la política monetaria frente a la inflexibilidad a la baja de aquellos precios que se forman por la interacción de la oferta y la demanda agregada. En la persistencia de la inercia inflacionaria están incidiendo los precios asociados a la vivienda.

Gráfico 4
IPC Básico y de vivienda



Fuente: Dane. Cálculos Asobancaria.