

PLANIFICAR Y PRESUPUESTAR EN TIEMPOS DE CRISIS

Curso Internacional “Planificación Estratégica y
Construcción de Indicadores”

Santiago de Chile, 6 de junio de 2009



NACIONES UNIDAS



Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

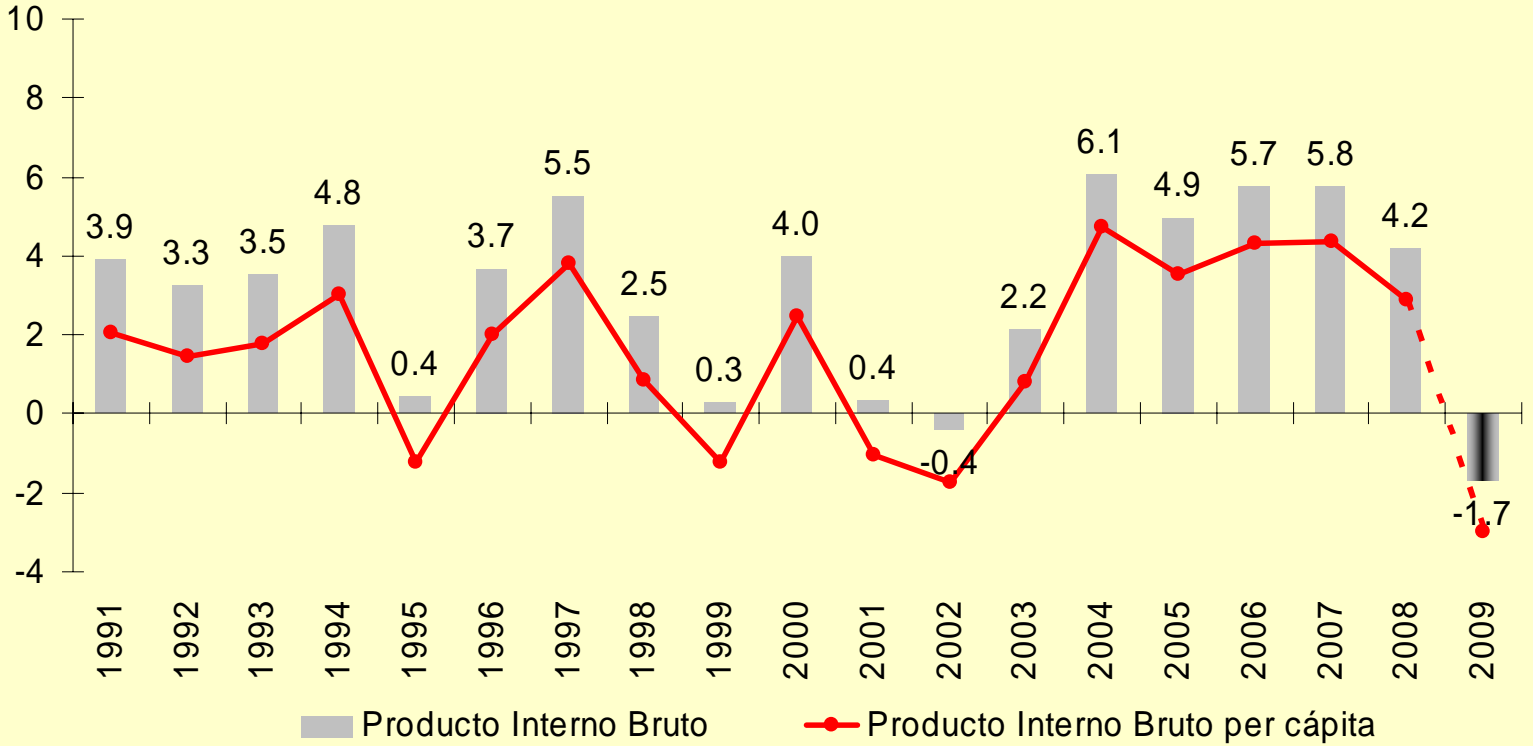


ESTRUCTURA DE LA PRESENTACIÓN

- **2003-2008: Un sexenio de oro, de crecimiento y bonanza fiscal**
- Breve caracterización de algunos aspectos macroeconómicos de la crisis
- Cómo nos afecta la crisis
- Las respuestas de política económica
- Plan, presupuesto y gestión por resultados
- La definición de políticas
- Hacia una agenda global

Entre 2003 y 2008, se registró un crecimiento económico sostenido ...

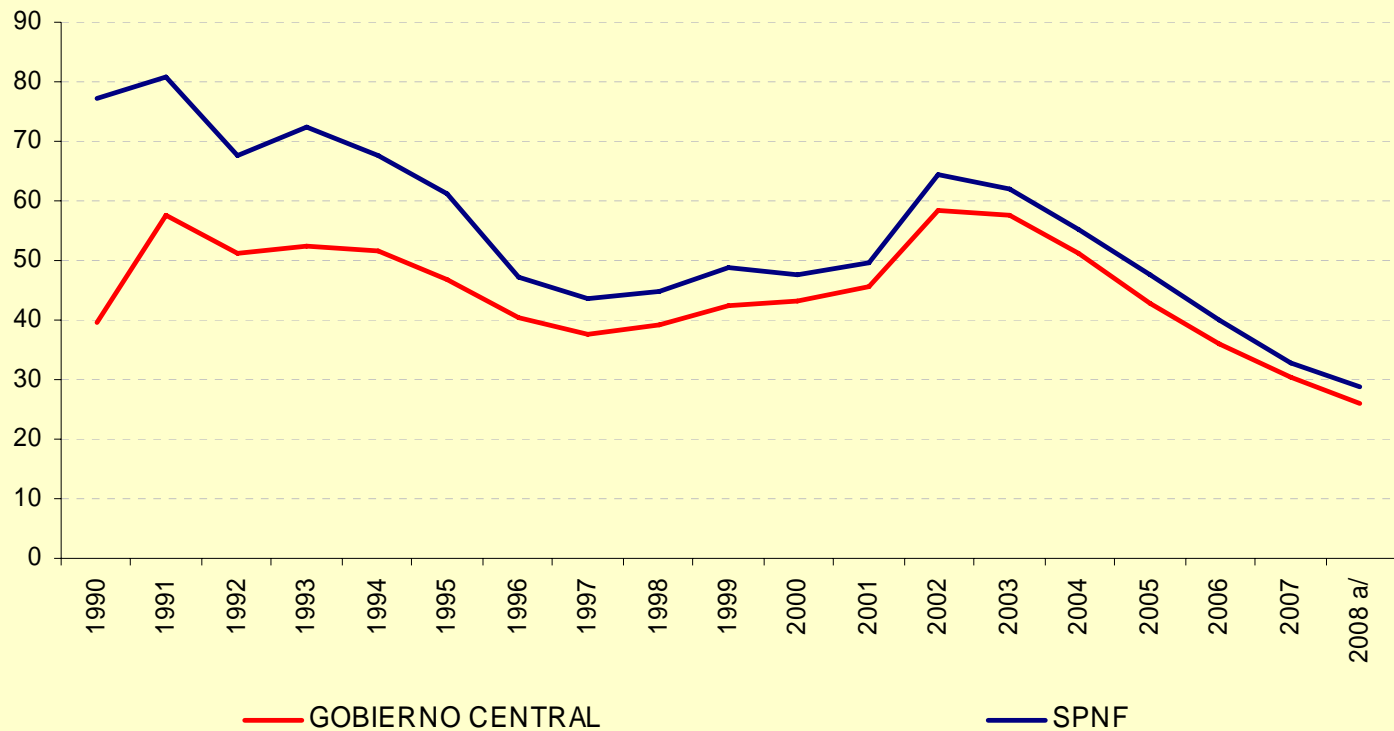
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE VARIACIÓN ANUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y PER CÁPITA ENTRE 1991 Y 2008 ^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
^a Promedio ponderado.

... con una “bonanza fiscal responsable”, que se refleja en la fuerte caída de la deuda pública ...

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO CENTRAL Y DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO ^a (En porcentaje del PIB)



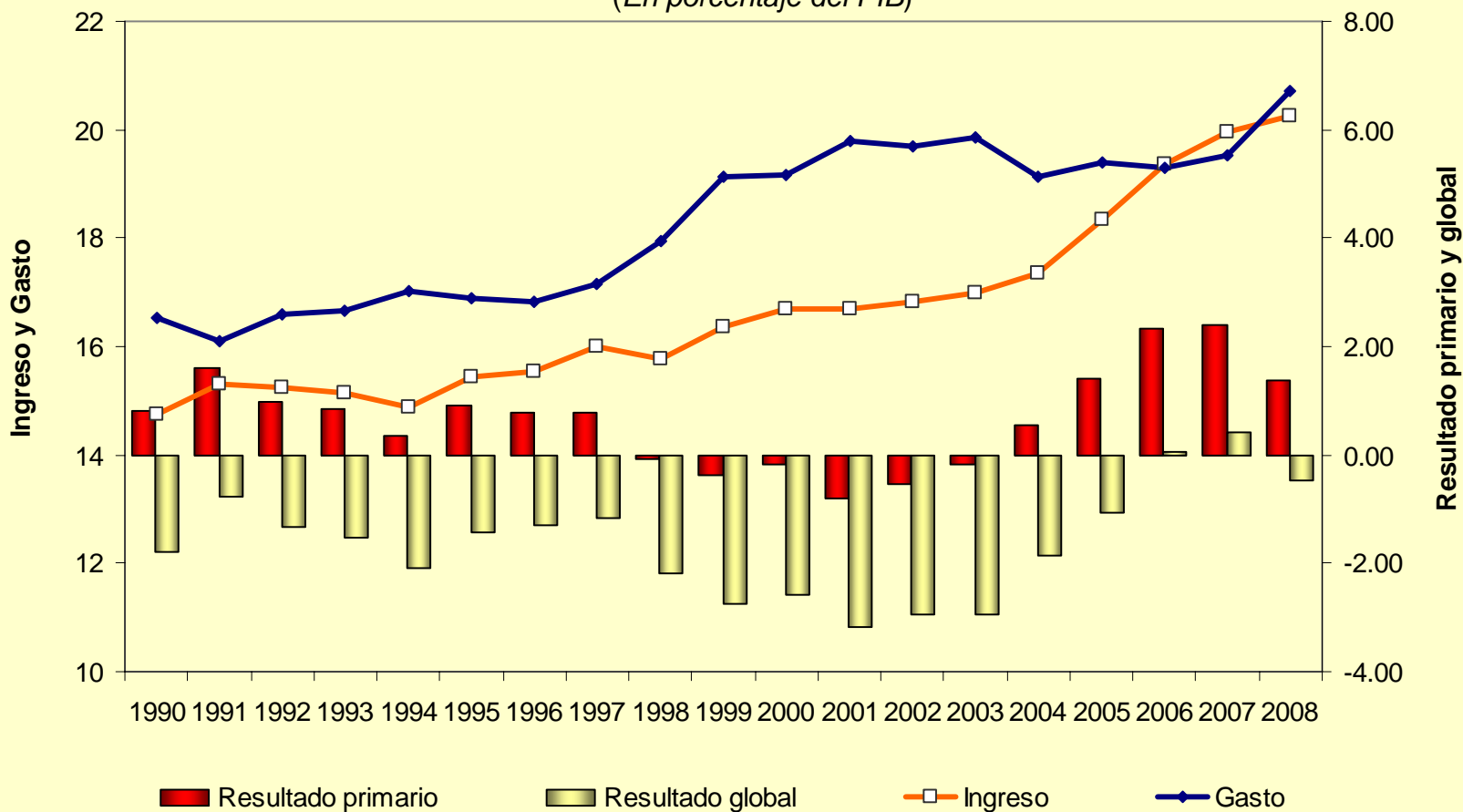
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Cifras preliminares.

La situación fiscal de la región mostró una marcada recuperación entre 2002 y 2008

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESOS, GASTOS Y RESULTADOS PRIMARIO Y GLOBAL DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2008^a

(En porcentaje del PIB)

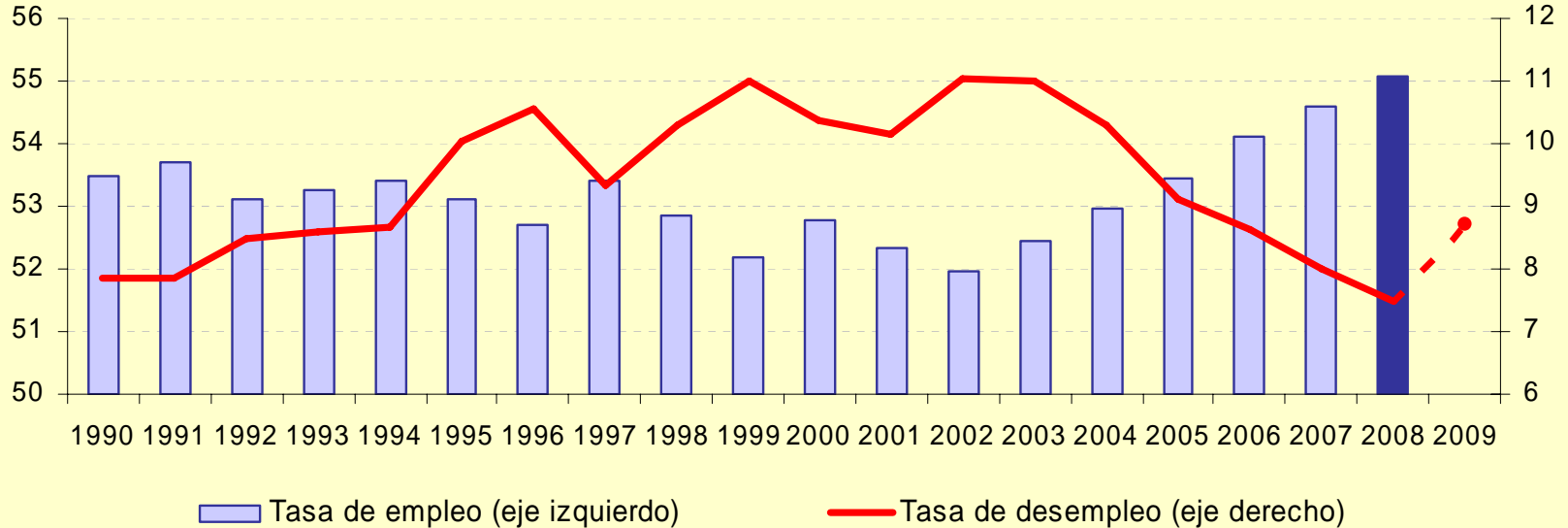


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Promedio simple.

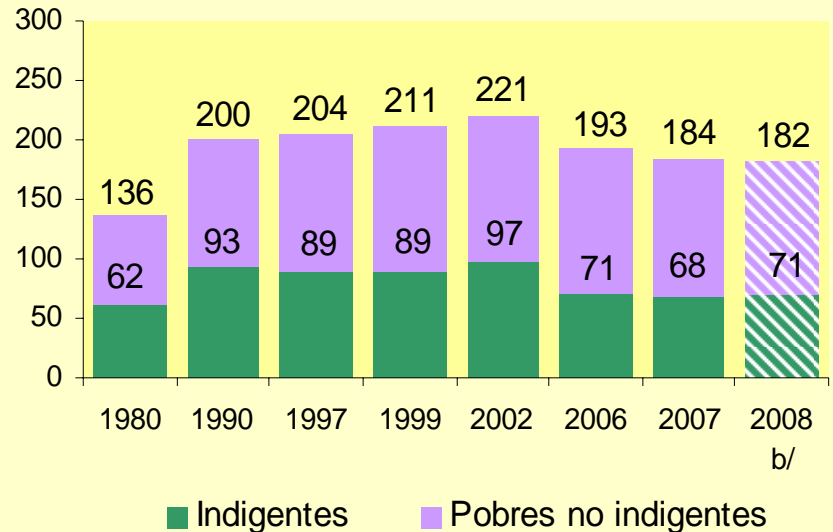
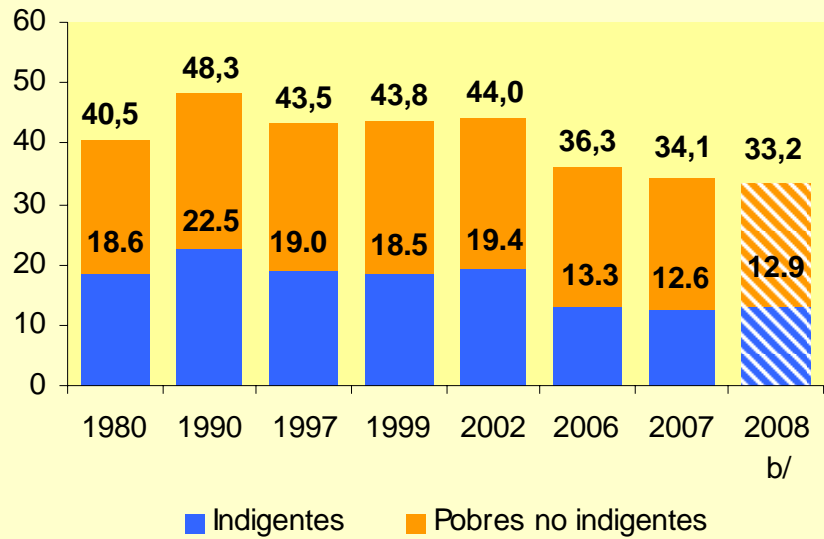
También mejoraron los indicadores del mercado laboral ...

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: OCUPACIÓN Y DESEMPLEO, 1990-2008 (En porcentajes)



...Y la pobreza y la indigencia disminuyeron fuertemente

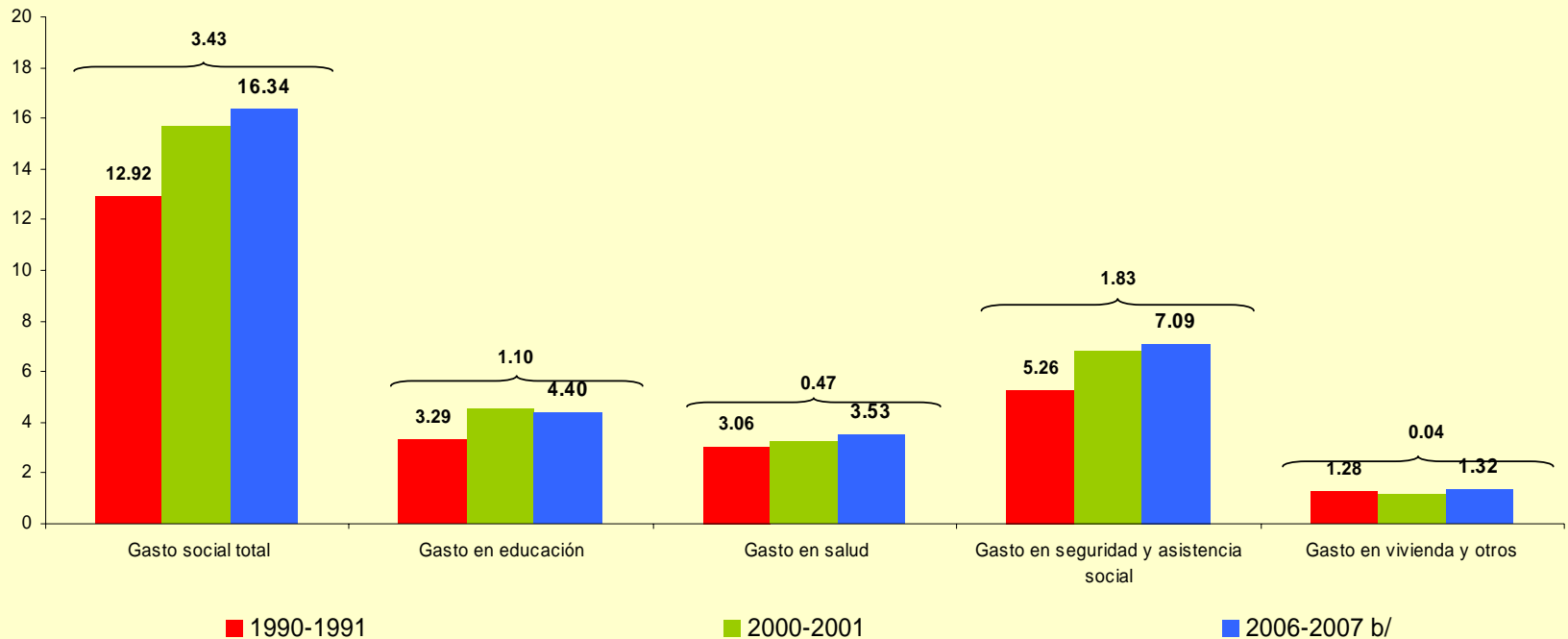
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA, 1980 – 2008 ^a
(En porcentajes y millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Estimación correspondiente a 18 países de América Latina más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).
^b Proyecciones.

... y un aumento del gasto público, especialmente en seguridad y asistencia social

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): CAMBIO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DE PIB, SEGUN FUNCIONES 1990-1991 A 2006-2007 ^a (En porcentaje del PIB)



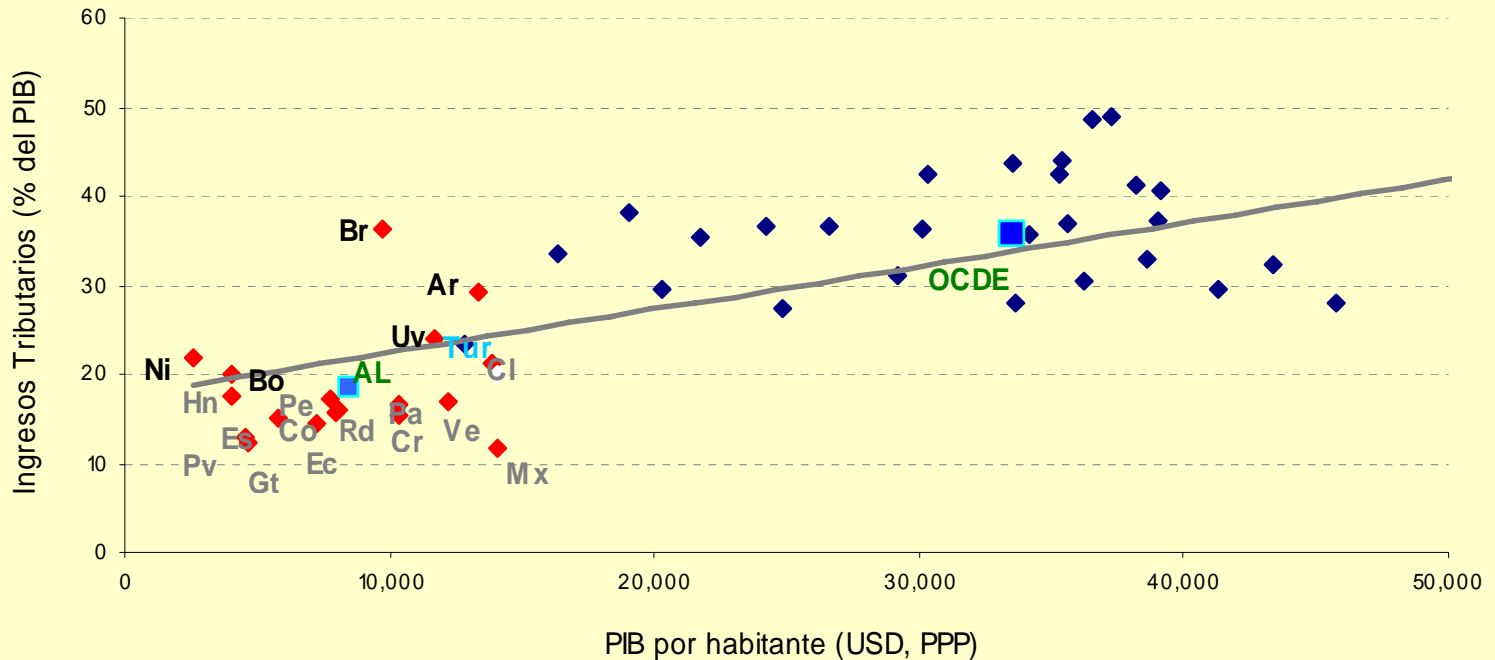
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Promedio ponderado de los países.

^b Datos provisionales.

Sin embargo, la recaudación tributaria sigue siendo insuficiente en muchos países

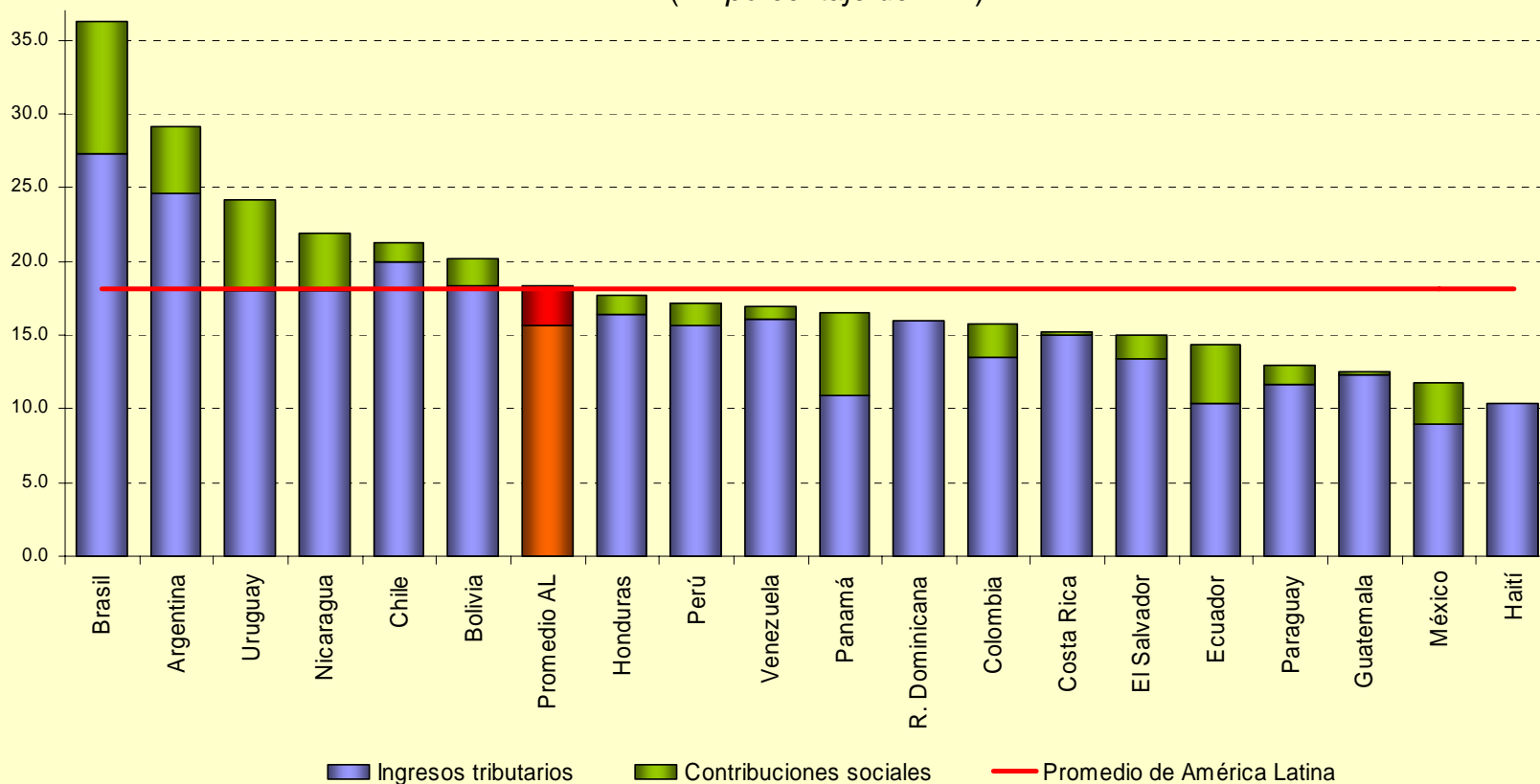
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN ENTRE INGRESOS TRIBUTARIOS Y PIB POR HABITANTE
(En porcentaje del PIB y USD PPP)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales, para América Latina (2007). Para la OCDE, "Revenue Statistics of OECD Member Countries" (OECD), 2008. Las cifras de la OCDE tienen cobertura de Gobierno General, al igual que Argentina, Bolivia, Brasil, Chile.

Existen grandes diferencias en el nivel de presión tributaria entre los diferentes países

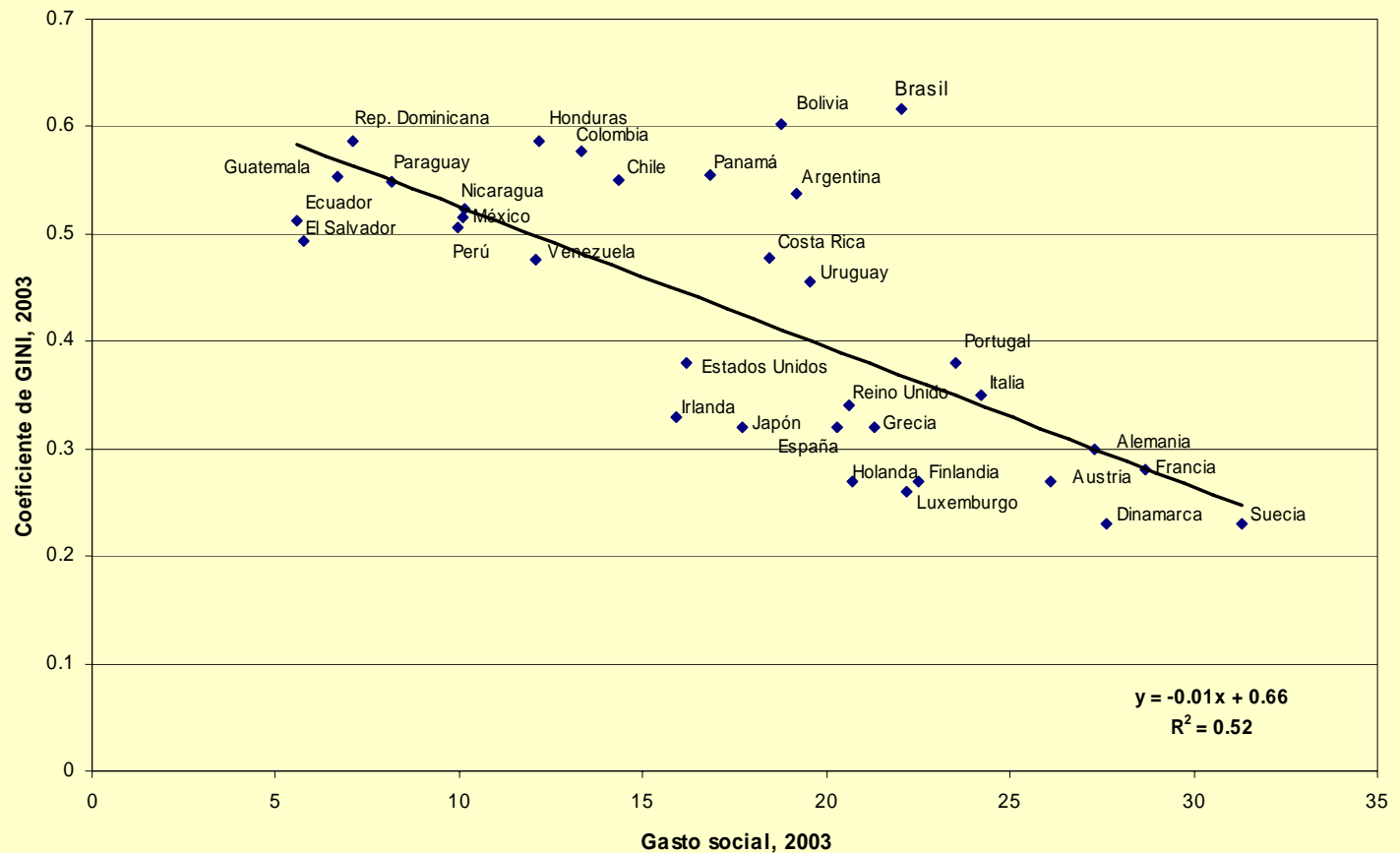
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): CARGA TRIBUTARIA POR PAÍS
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Persiste la mala distribución del ingreso, junto a un gasto social insuficiente

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICE DE GINI Y GASTO SOCIAL (En porcentajes y porcentaje del PIB)



ESTRUCTURA DE LA PRESENTACIÓN

- 2003-2008: Un sexenio de oro, de crecimiento y bonanza fiscal
- **Breve caracterización de algunos aspectos macroeconómicos de la crisis**
- Cómo nos afecta la crisis
- Las respuestas de política económica
- Plan, presupuesto y gestión por resultados
- La definición de políticas
- Hacia una agenda global



Estamos frente a una crisis cuya profundidad y alcance solo se comparan con la de los años 30

- Ambas comenzaron en el sistema financiero norteamericano y desde allí se propagaron a otras latitudes y a otros sectores
- Ambas comenzaron con la explosión de una burbuja de precios de activos y dieron lugar a un problema de solvencia del sistema financiero
- En esta ocasión, sin embargo:
 - La magnitud del sistema financiero es mucho mayor
 - El grado de interconexión internacional de las entidades financieras es mucho más profundo
 - El grado de opacidad del sistema alcanzó niveles inéditos

Respuesta desde la política económica ha sido más rápida y adecuada

- La primera reacción fue aumentar la liquidez para garantizar el funcionamiento de los mercados financieros
- El aumento de la liquidez no se ha transformado en un aumento del crédito al sector privado:
 - La incertidumbre lleva a las entidades a mantener más liquidez
 - No abundan prestatarios solventes dispuestos a endeudarse para invertir o comprar bienes durables
- Es necesario un mayor impulso fiscal para estimular la demanda
- Pero si no se revierte la tendencia al desapalancamiento el impulso fiscal se debilita seriamente

ESTRUCTURA DE LA PRESENTACIÓN

- 2003-2008: Un sexenio de oro, de crecimiento y bonanza fiscal
- Breve caracterización de algunos aspectos macroeconómicos de la crisis
- **Cómo nos afecta la crisis**
- Las respuestas de política económica
- Plan, presupuesto y gestión por resultados
- La definición de políticas
- Hacia una agenda global



La crisis internacional afecta por varios canales pero no a todos por igual

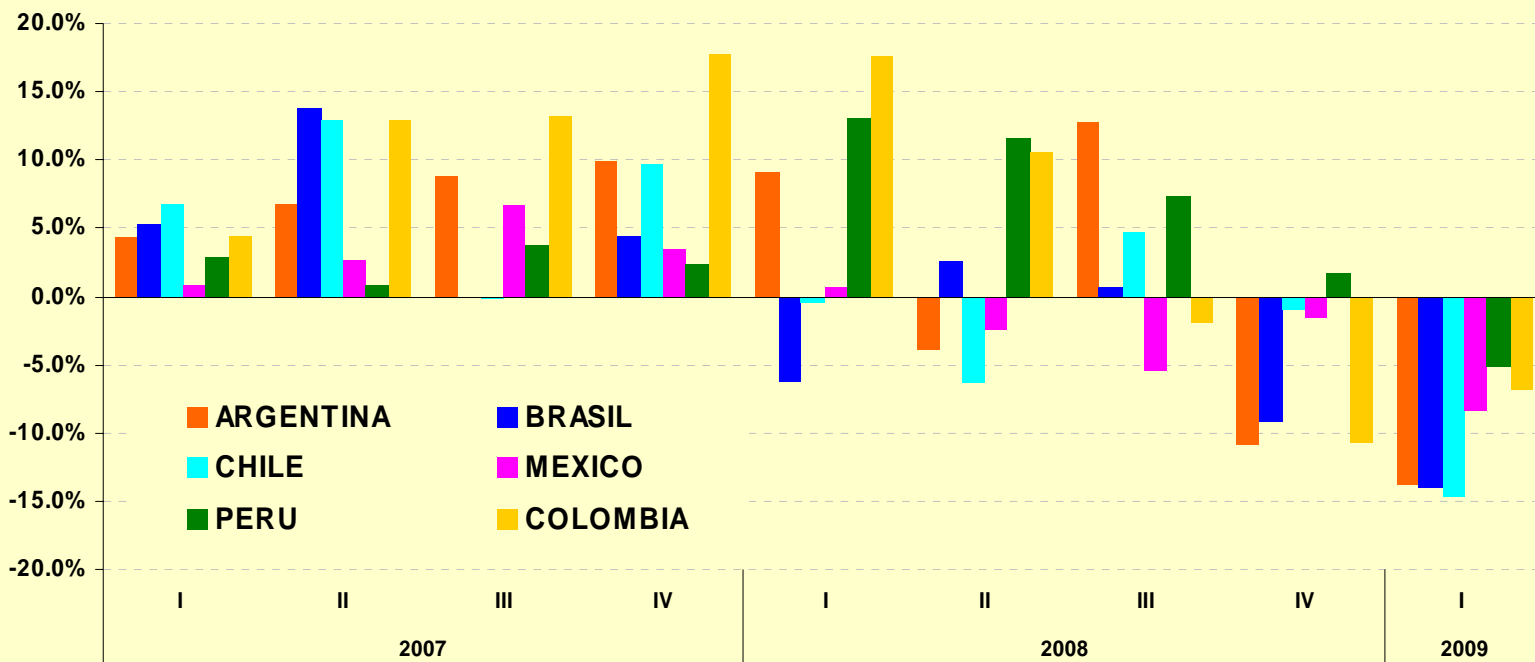
- **El canal real**
 - Desaceleración de las exportaciones
 - Caída del precio de los bienes primarios
 - Reducción de las remesas
 - Menores ingresos por turismo
 - Disminución de los flujos de Inversión Extranjera Directa



La caída de las exportaciones comenzó en el 2008 pero se generalizó en el primer trimestre de 2009

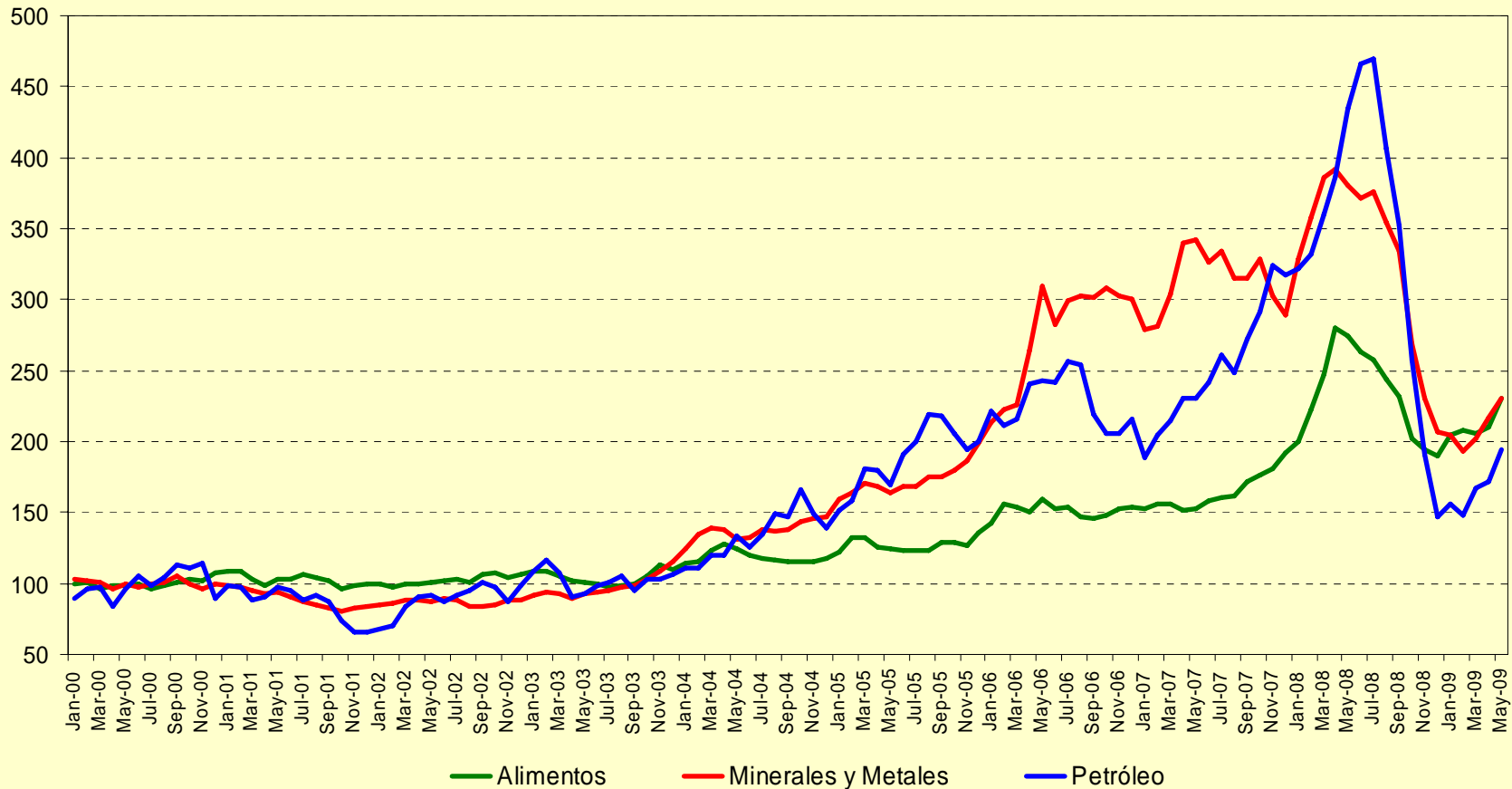
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA DE CRECIMIENTO REAL DE LAS EXPORTACIONES, POR TRIMESTRE, 2007-2009

(Variación porcentual respecto a igual período del año anterior)



Los precios de los productos básicos han disminuido significativamente

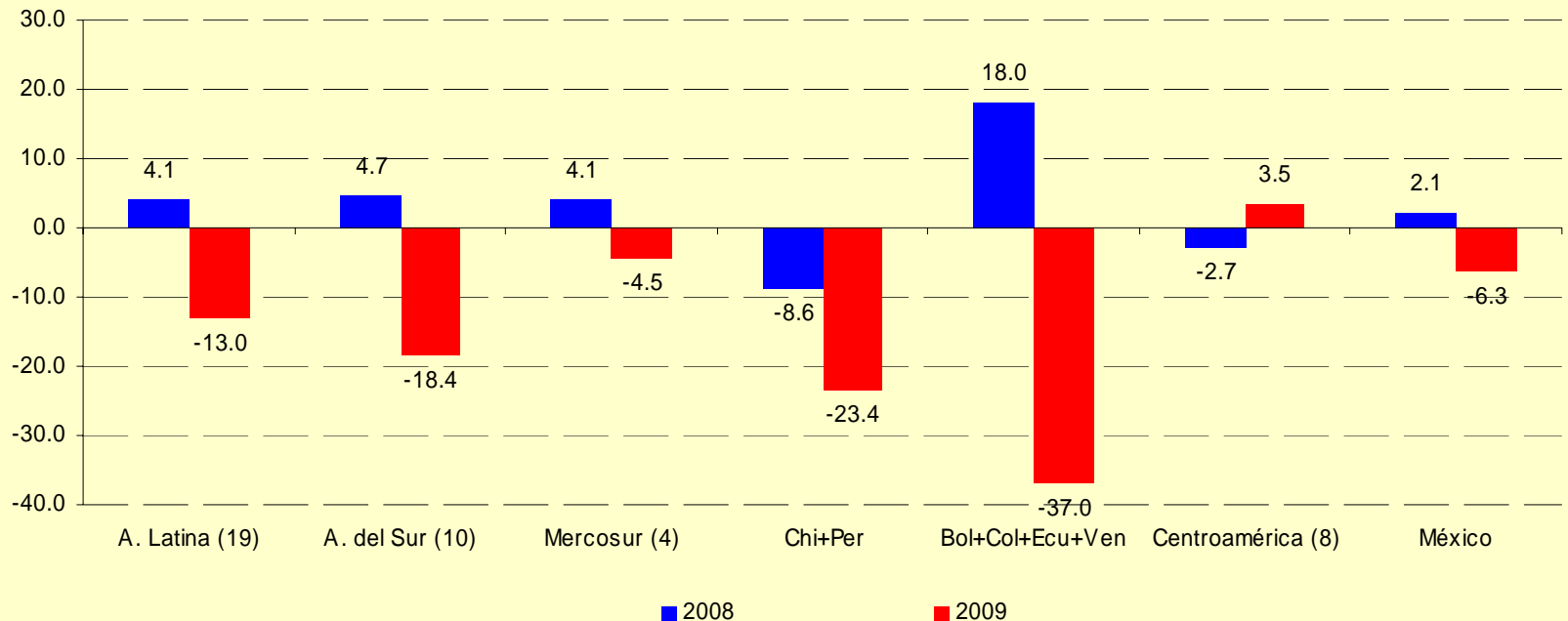
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICES DE PRECIOS DE PRODUCTOS BÁSICOS (2000=100, datos a fin de periodo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

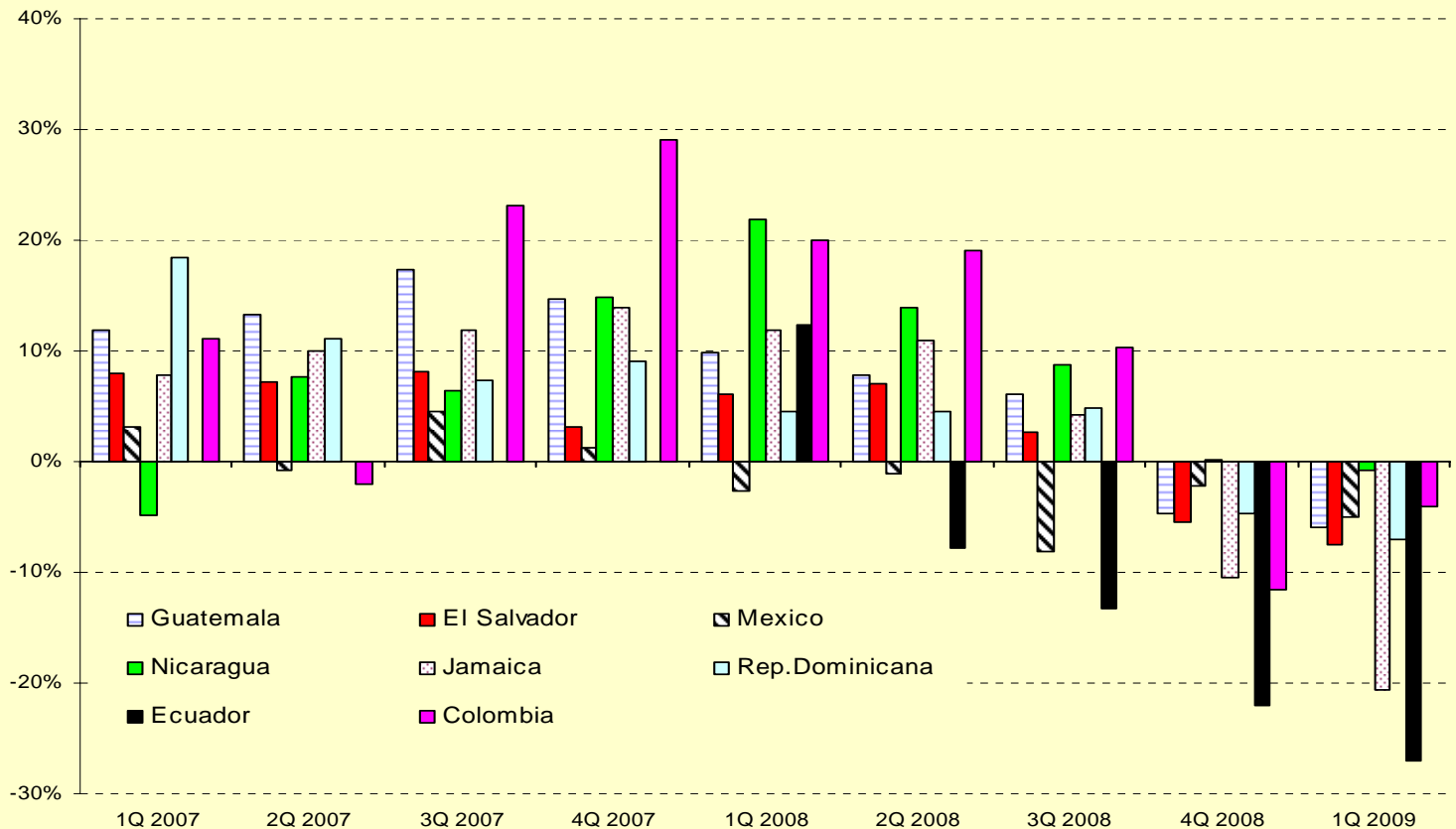
Los términos de intercambio de la región continuaron mejorando en 2008 pero se espera un deterioro en 2009

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): TÉRMINOS DE INTERCAMBIO, 2008-2009
(Tasa de variación anual)



Las remesas venían desacelerándose desde 2007 pero ya caen en promedio por encima del 5% anual

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: REMESAS DE TRABAJADORES (Tasa de variación anual)



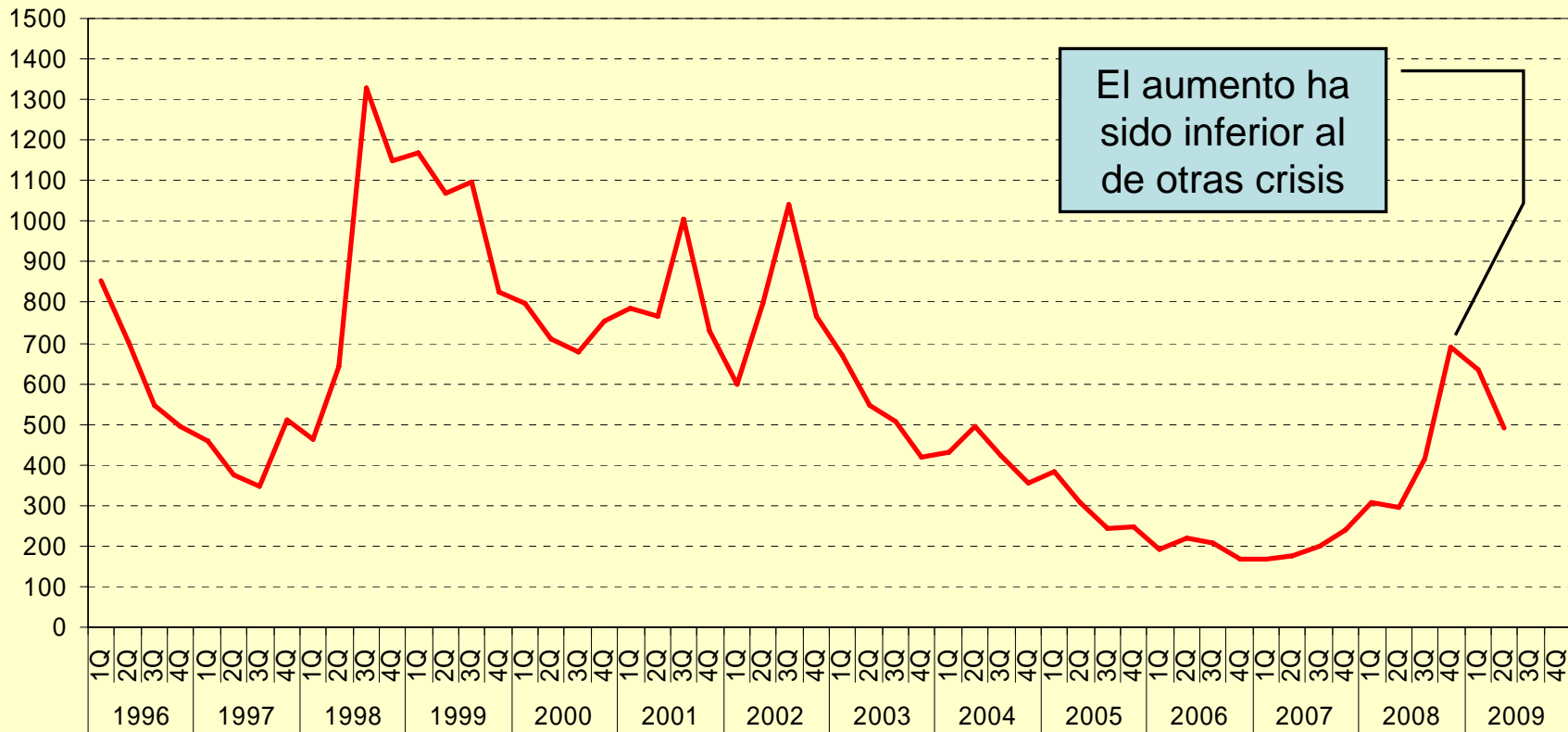
La crisis internacional afecta por varios canales pero no a todos por igual

- El canal real
 - Desaceleración de las exportaciones
 - Caída del precio de los bienes primarios
 - Reducción de las remesas
 - Menores ingresos por turismo
 - Disminución de los flujos de Inversión Extranjera Directa
- El canal financiero
 - Aumento del costo del crédito externo
 - Disminución de la disponibilidad de financiamiento internacional

Aumenta la percepción del riesgo sobre las economías emergentes

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EMBI+ AMÉRICA LATINA ^a

(En puntos base, cifras a fin de período)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

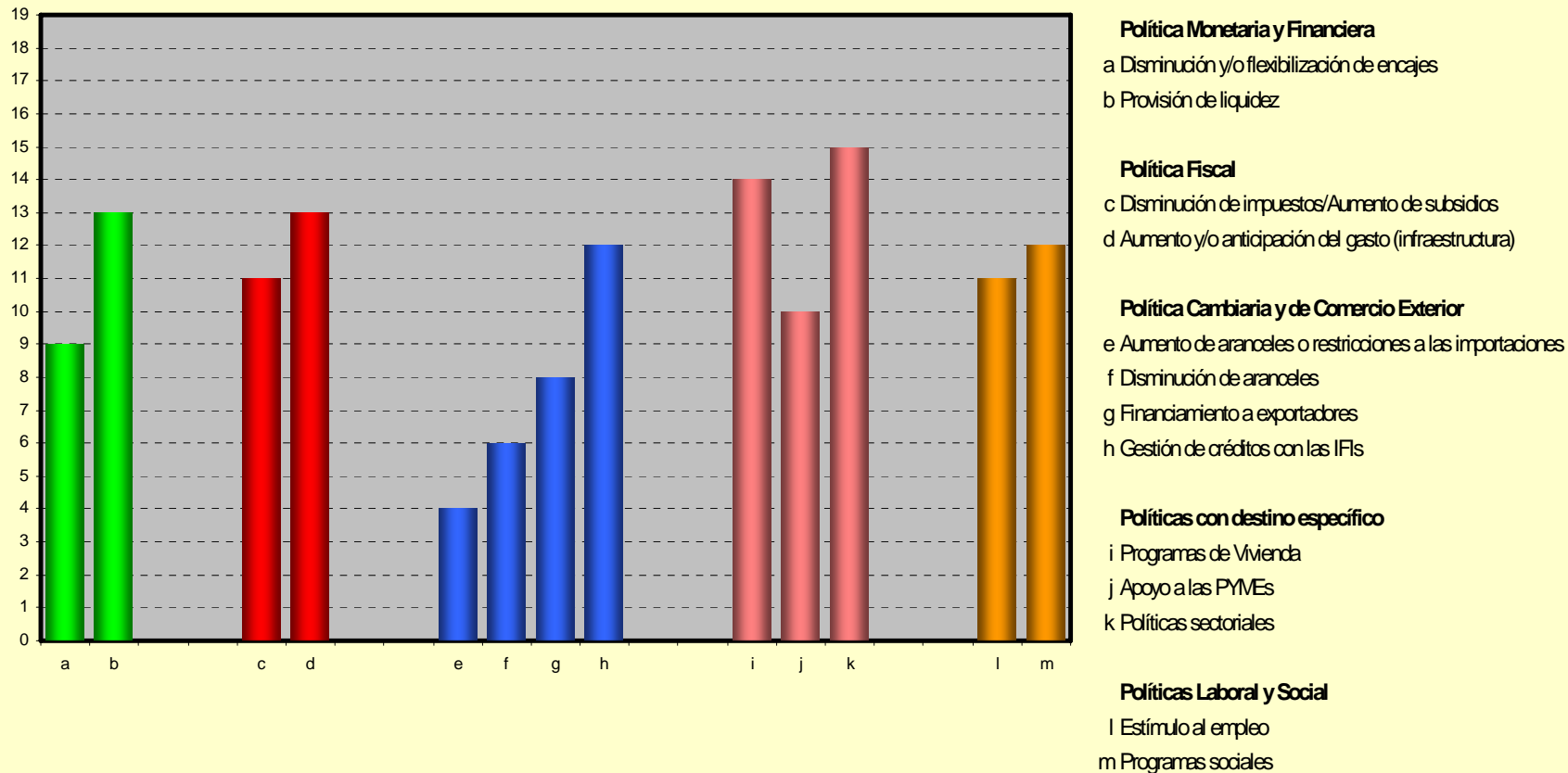
^a Para el segundo trimestre de 2009, la cifra corresponde al valor de 25 de marzo.

ESTRUCTURA DE LA PRESENTACIÓN

- 2003-2008: Un sexenio de oro, de crecimiento y bonanza fiscal
- Breve caracterización de algunos aspectos macroeconómicos de la crisis
- Cómo nos afecta la crisis
- **Las respuestas de política económica**
- Plan, presupuesto y gestión por resultados
- La definición de políticas
- Hacia una agenda global

La capacidad de reacción frente a la crisis también es diferente

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÁREAS DE ALCANCE DE LAS MEDIDAS TOMADAS PARA AFRONTAR LA CRISIS AL 31-03-09 (Número de países que han adoptado cada medida considerada)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Lecciones aprendidas

- Evitar el proteccionismo
- Qué el sesgo de las medidas no aumenten la inequidad
- Preservar la capacidad de mantener el gasto social, especialmente para aumentar el capital humano
- Concentrar la inversión en infraestructura productiva y social
- Evaluar la aplicación del “green deal”



Los problemas globales requieren una solución coordinada

- En los últimos años los países desarrollados consumían y la economías emergentes ahorran para blindarse contra los efectos de una crisis.
- Esto ya no es factible y parte del impulso a la demanda debe provenir del mundo en desarrollo, pero los recursos siguen estando en los países desarrollados.
- Los organismos financieros internacionales deben proveer recursos para financiar políticas contra cíclicas.
- Lo regional es central

Miedos y expectativas después de la crisis

- ➡ Viejas y nuevas formas de proteccionismo
- ➡ ¿Una nueva arquitectura financiera internacional?
- ➡ Nuevos mercados regulados: ¿qué combinación de políticas públicas?
- ➡ Bilateralismo frente a multilateralismo como opciones para la integración en la economía global
- ➡ Impacto medioambiental incierto
- ➡ Desempleo y pobreza
- ➡ Democracia y participación cívica
- ➡ Nuevos riesgos: seguridad y economía ilegal

Más allá de la coyuntura

- La crisis abre una puerta para una rediscusión de los paradigmas del desarrollo económico dominantes
- Pensar en una nueva arquitectura financiera internacional
- Y en un nuevo rol para el Estado:
 - En la protección de los sectores más vulnerables para asegurar un desarrollo inclusivo
 - En la promoción de un tejido productivo que incorpore más conocimiento, criterios de eficiencia ambiental y privilegie la innovación
 - En la regulación de la actividad económica para que la búsqueda de la rentabilidad privada no conspire contra el bienestar general de la sociedad

ESTRUCTURA DE LA PRESENTACIÓN

- 2003-2008: Un sexenio de oro, de crecimiento y bonanza fiscal
- Breve caracterización de algunos aspectos macroeconómicos de la crisis
- Cómo nos afecta la crisis
- Las respuestas de política económica
- **Plan, presupuesto y gestión por resultados**
- La definición de políticas
- Hacia una agenda global

Los países mejor preparados son los que han avanzado en la planificación y la presupuestación para resultados ...

	Presupuestos convencionales	Planificación para el desarrollo
Marco temporal	Un año	Mediano plazo
Énfasis	Insumos	Productos o resultados
Asignación de gastos	Mensual o trimestral	Anual o trimestral
Discrecionalidad de gasto	Limitada	Ampliada
Evaluación	Procedimientos	Impacto



Modelos de seguimiento del gasto público

- Plan (políticas)
 - Brasil
 - Costa Rica
 - Colombia
 - México
- Evaluar las políticas públicas expresadas en el plan de desarrollo
- Presupuesto (programas)
 - Chile
 - Argentina
 - Perú
 - OCDE (Australia, Nueva Zelanda)
- Énfasis en evaluación de programas gubernamentales

Modelo presupuesto

- Ventajas

- Fortaleza Institucional (“liderazgo del cambio”)
- Buen manejo de información
- Unidad Institucional/programática

- Problemas

- Ciclo presupuestario versus impacto
- Juez y parte...
- Centralización operativa





NACIONES UNIDAS

CEPAL

Modelo plan

- Ventajas

- Visión estratégica de mediano plazo
- Transparencia
- “Pureza” tecnocrática

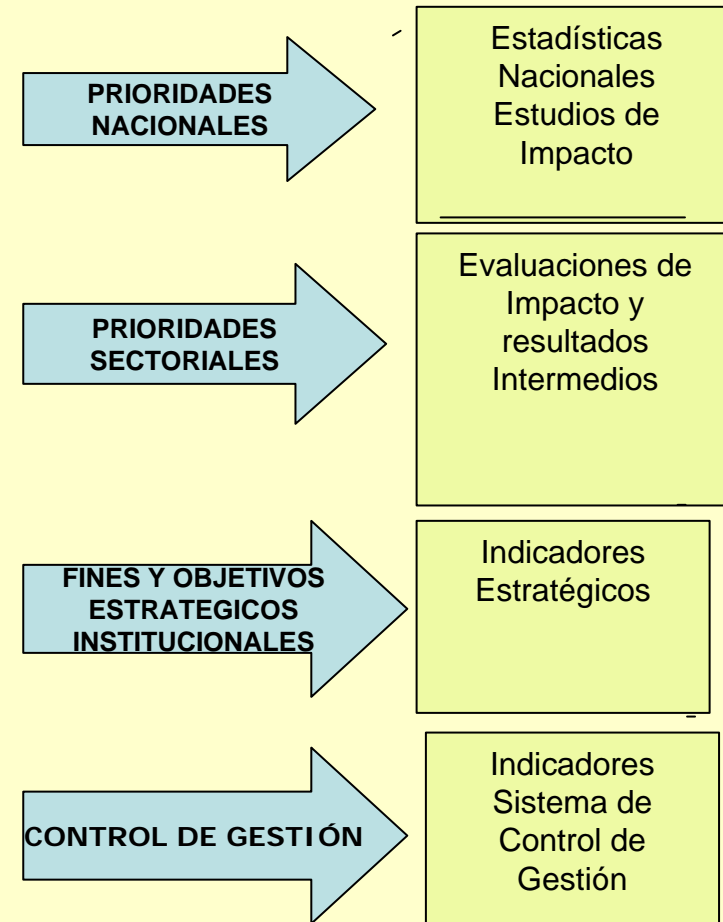
- Problemas

- Plasmar políticas en programas e Instituciones
- Donde están los gerentes?
- “Resistencia” de presupuesto



Verticalidad: exceso de instrumentos?

- Plan Nacional de Desarrollo
 - Objetivos nacionales
 - Objetivos de ejes de política pública del PND
- Planes Sectoriales
 - Objetivos sectoriales
 - Objetivos institucionales
- Planes Institucionales
 - Indicadores de Objetivos Estratégicos Institucionales
- Programas Presupuestarios
 - Indicadores de gestión



Escasa articulación entre el nivel macro y el nivel sectorial-institucional

- Metas Nacionales con escasa expresión en prioridades sectoriales
- Metas Sectoriales difícilmente articuladas con metas institucionales
- Metas Institucionales sin conexión con metas operacionales

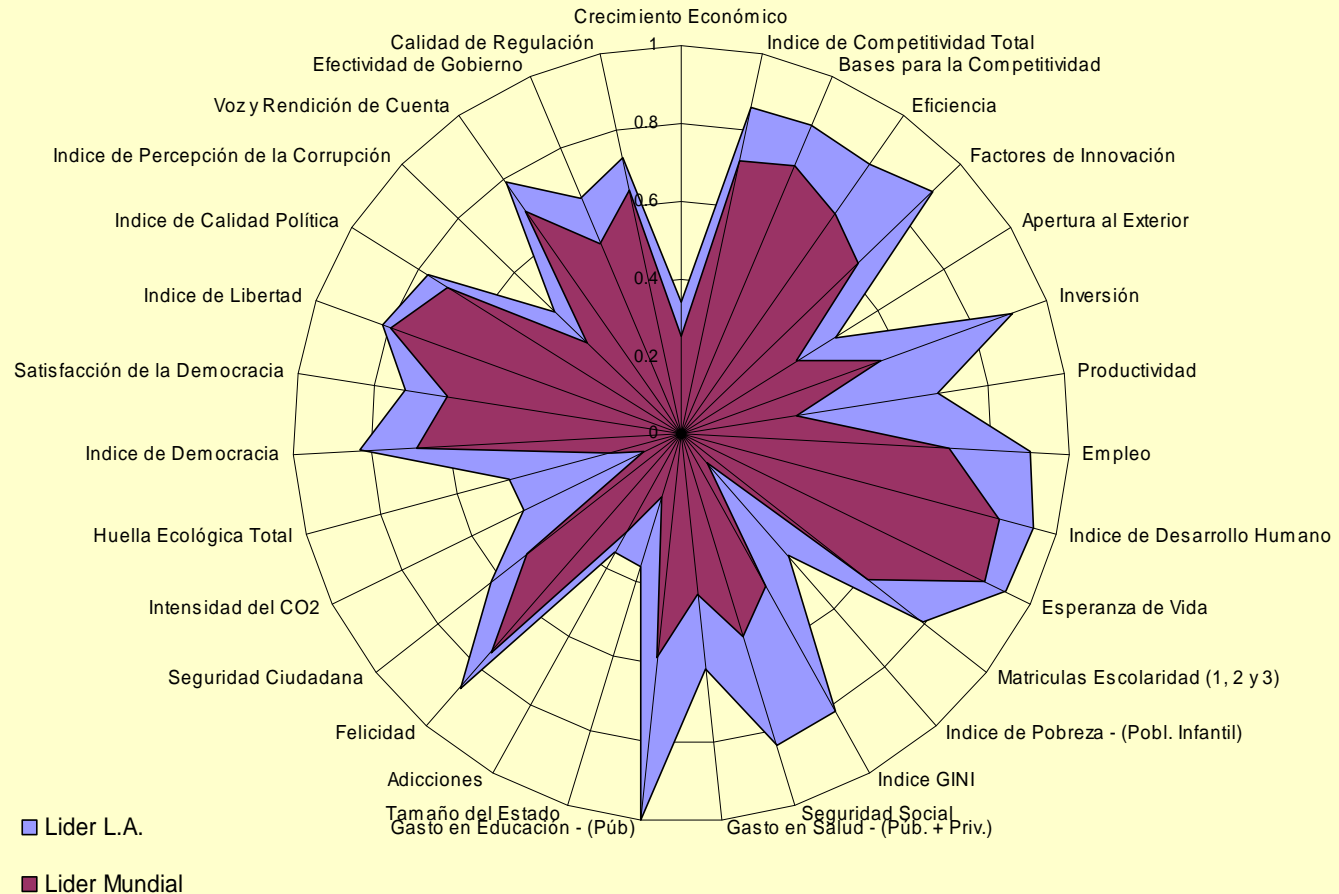


ESTRUCTURA DE LA PRESENTACIÓN

- 2003-2008: Un sexenio de oro, de crecimiento y bonanza fiscal
- Breve caracterización de algunos aspectos macroeconómicos de la crisis
- Cómo nos afecta la crisis
- Las respuestas de política económica
- Plan, presupuesto y gestión por resultados
- **La definición de políticas**
- Hacia una agenda global

¿Cómo definir políticas públicas?

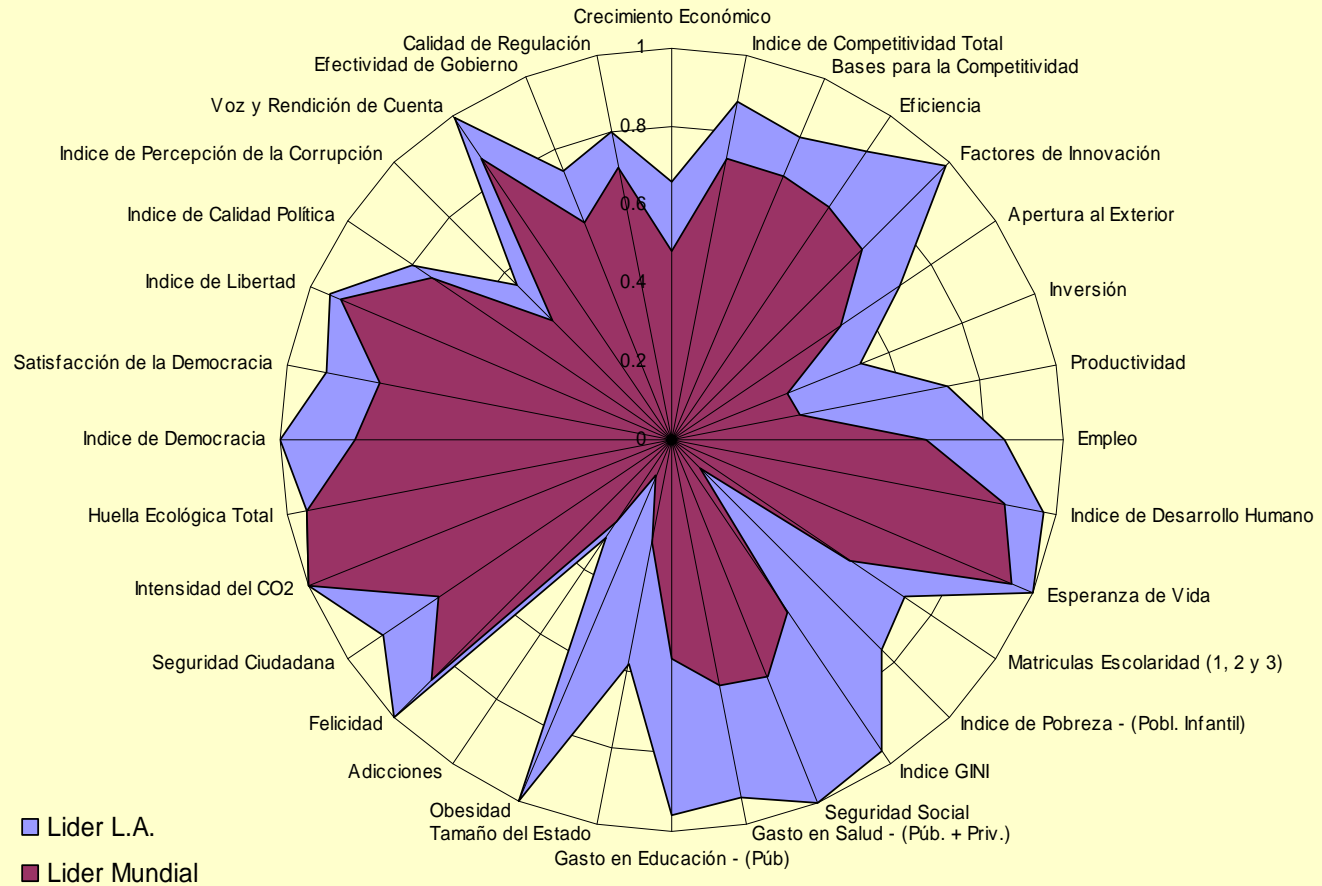
MÉXICO: MAPA DE POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *García, Alvaro (2008), "Instituciones y gobernabilidad: prioridades para el desarrollo", ILPES, CEPAL.*

¿Cómo definir políticas públicas?

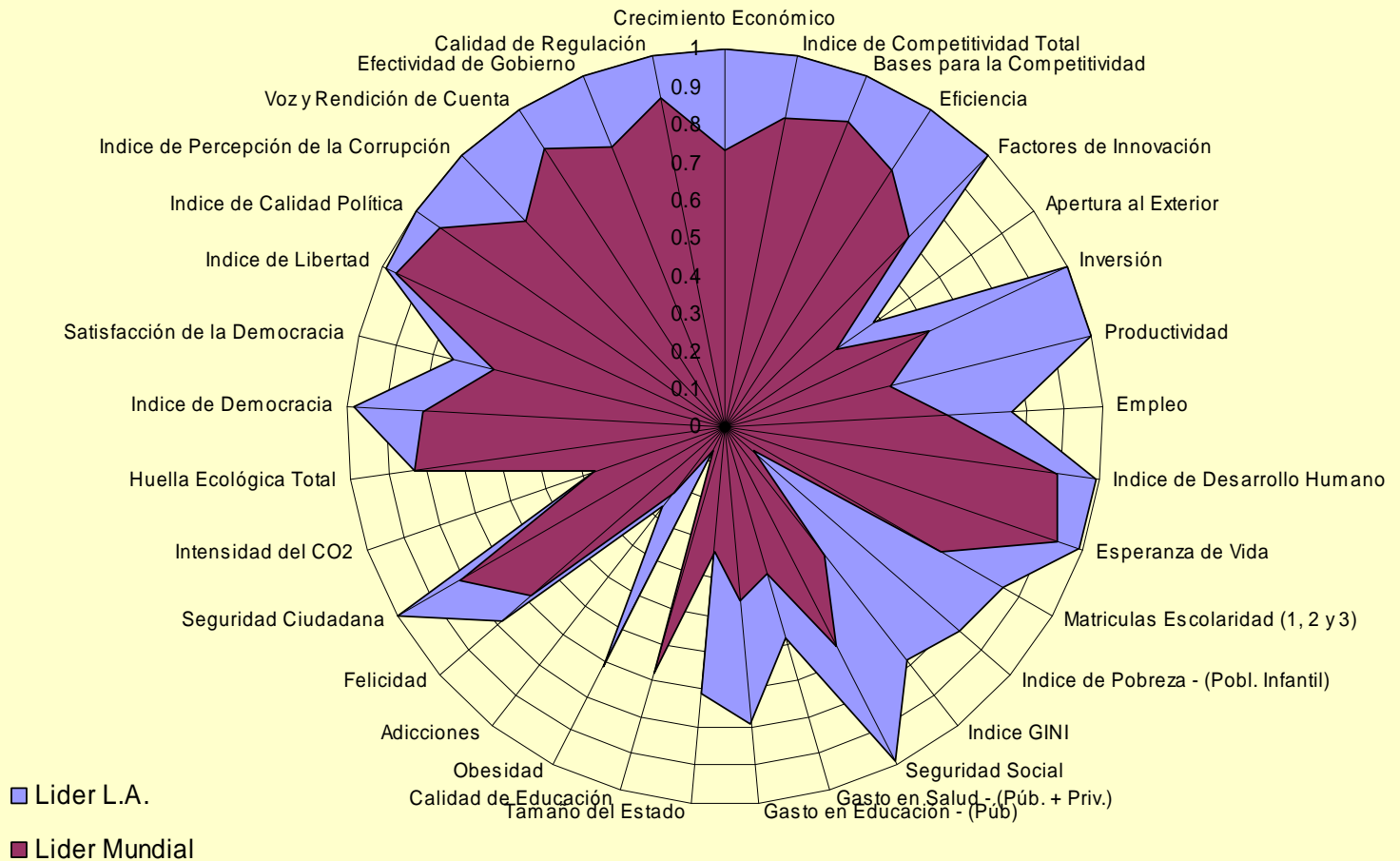
COSTA RICA: MAPA DE POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Garcia, Alvaro (2008), "Instituciones y gobernabilidad: prioridades para el desarrollo", ILPES, CEPAL.

¿Cómo definir políticas públicas?

CHILE: MAPA DE POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Garcia, Alvaro (2008), "Instituciones y gobernabilidad: prioridades para el desarrollo", ILPES, CEPAL.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

¿Cómo definir políticas públicas?

- “La política pública es todo lo que los Gobiernos deciden hacer o dejar de hacer”: Dye (2005)
- La noción de desarrollo, en su aserción integrada, comienza a utilizarse a mediados de la década del cincuenta.
- El plan nacional de desarrollo, por tanto, persigue ser la expresión de las políticas públicas para el desarrollo.

Costa Rica

PND 2006-2010

- **Metas nacionales:**
 1. Combatir la corrupción en todo el ámbito de la acción del sector público.
 2. La reducción de la pobreza y la desigualdad.
 3. Incrementar el crecimiento de la economía y el empleo.
 4. Mejorar la calidad y ampliar la cobertura del sistema educativo.
 5. Detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos.
 6. Fortalecer las instituciones públicas y ordenar las prioridades del Estado.
 7. Recuperar y ampliar la infraestructura de transporte del país.
 8. Ennoblecer la política exterior y recuperar el papel protagónico de Costa Rica en el mundo.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Tres lemas

- Compartir objetivos (un plan, una meta, varias entidades)
- Simplificar (un solo sistema de seguimiento?, pocos indicadores)
- Definir indicadores de impacto, de mediano plazo



ESTRUCTURA DE LA PRESENTACIÓN

- 2003-2008: Un sexenio de oro, de crecimiento y bonanza fiscal
- Breve caracterización de algunos aspectos macroeconómicos de la crisis
- Cómo nos afecta la crisis
- Las respuestas de política económica
- Plan, presupuesto y gestión por resultados
- La definición de políticas
- **Hacia una agenda global**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Hacia una agenda de desarrollo

- Arquitectura financiera internacional
- Crecimiento y empleo (transformación productiva)
 - Suavizar fluctuaciones macroeconómicas
 - Promover la competitividad sistémica
 - Reducir las brechas territoriales
- Equidad distributiva y cohesión social (pacto fiscal)
 - Mejorar la calidad del gasto público (con énfasis en el gasto social y la inversión pública)
 - Fortalecer la educación
 - Mejorar los sistemas tributarios
- Sostenibilidad medio ambiental (“Green New Deal”)
- Reforma del Estado



NACIONES UNIDAS

CEPAL

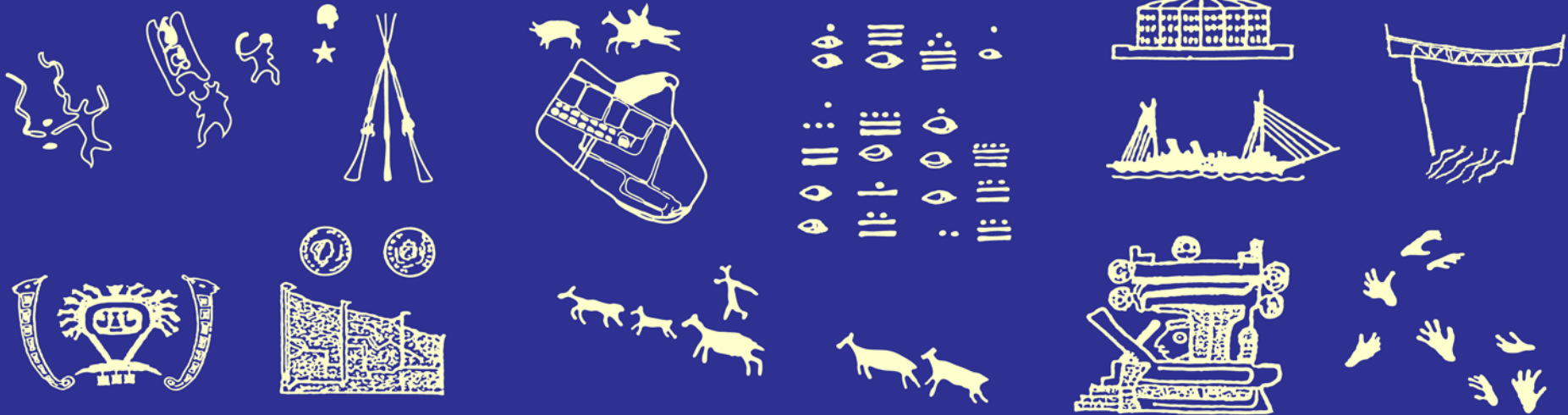
PRINCIPALES DILEMAS ACTUALES

➡ **MÁS INCERTIDUMBRE QUE NUNCA**

➡ **MAYOR INTERDEPENDENCIA**

➡ **GESTIÓN DE CINCO TRANSICIONES PRINCIPALES:**

- DE LA SUPREMACÍA DEL MERCADO A UN NUEVO PAPEL DEL ESTADO
- DE LAS ALIANZAS TRADICIONALES A LAS NUEVAS ALIANZAS GEOPOLÍTICAS Y ECONÓMICAS
- DE LA ECONOMÍA BASADA EN EL PETRÓLEO A UNA ECONOMÍA SOSTENIBLE LIBRE DE CARBONO
- DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL A UN DESARROLLO INCLUYENTE
- DE LA INVESTIGACIÓN Y EL DESARROLLO EXCLUSIVOS A LA INNOVACIÓN EXTENSIVA PARA TODOS



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org