



# ***Crisis y Alcance de los ODM en América Latina***

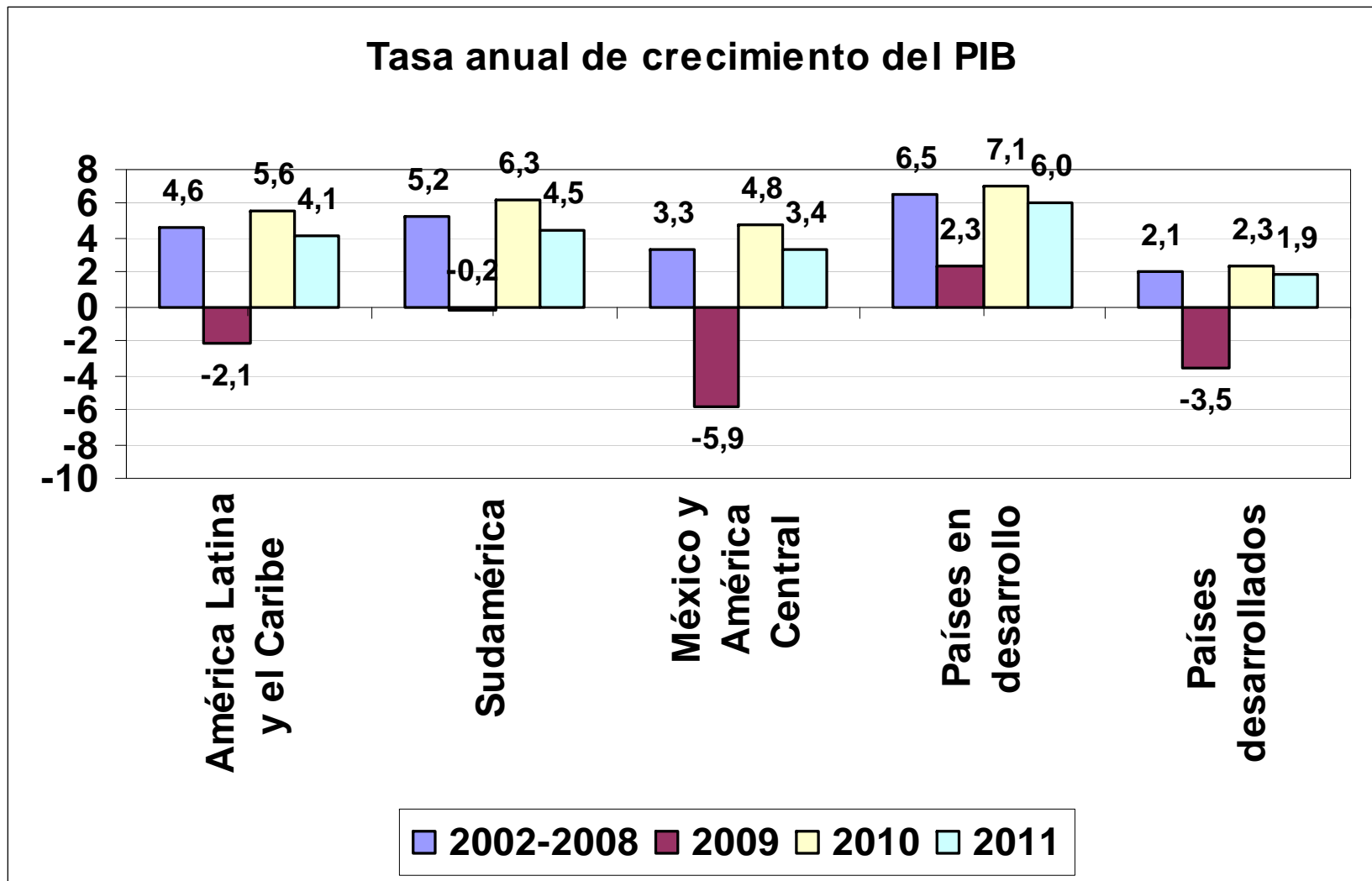
*Marco V. Sánchez  
Naciones Unidas*

Presentación para el taller de introducción del proyecto “Actualización del costeo de los ODM en Costa Rica y generación de capacidades institucionales”, organizado por MIDEPLAN, PNUD y UN-DESA en San José, Costa Rica, 20-23 de junio de 2011.

# Crisis y recuperación

- 1. Recesión mundial de 2008-2009: la peor desde los años treinta**
  - Caída global sincronizada
  - Efecto desproporcionado sobre algunos países en desarrollo
- 2. Recuperación desigual en 2010 y 2011**
  - La fragilidad continuó en las economías avanzadas
  - La recuperación global ha estado ampliamente apoyada en la dinámica de los países en desarrollo ...
  - ... pero la débil perspectiva de las economías avanzadas ha hecho que las perspectivas de crecimiento sean moderadas para los países en desarrollo
- 3. Siguen habiendo riesgos importantes que podrían conducir a otra desaceleración**

# Crisis notable en 2009, recuperación desigual en 2010 y 2011



# La crisis ha tenido un alto costo social

- Al menos 30 millones de trabajadores perdieron su empleo a nivel mundial.
- Alto desempleo en los países desarrollados retarda la recuperación.
- En América Latina y otros países en desarrollo, el empleo retornó al nivel mostrado antes de la crisis, pero los nuevos empleos creados son más vulnerables.
- OIT: el % de la fuerza laboral pobre (que gana menos de \$2 diarios) pasó de 15% en 2007 a 19% en 2009.
- A nivel mundial, el número de trabajadores pobres se incrementó en 100 millones como resultado de la crisis (es decir, comparando con la situación antes de la crisis)

# Los impactos sociales varían

- Los países con mayor margen de maniobra fiscal para implementar políticas anticíclicas se han recuperado más rápido.
- Los países con buenos sistemas de protección social y suficiente espacio fiscal para implementar programas de desarrollo humano han percibido un menor impacto, posiblemente también sobre los ODM.

# ¡El futuro no será lo que solía ser!

- Se percibe una mayor inseguridad económica
- El desarrollo se ve constantemente amenazado por una mayor volatilidad y riesgos
  - Precios de los alimentos e inseguridad alimentaria
  - Mayores riesgos a desastres naturales, cambio climático
  - Volatilidad en los precios de las principales materias primas (*commodities*) y de los mercados financieros
  - Etc.
- El cumplimiento de los ODM en un contexto incierto y volátil es aún más difícil, a no ser que:
  - se identifiquen sinergias que permitan enfrentar al mismo tiempo la seguridad alimentaria, los riesgos ambientales, crecimiento acorde con la naturaleza (*green growth*), etc.;
  - se pueda hacer más para que las economías se vuelvan menos vulnerables a la volatilidad de la economía mundial.

# El logro de los ODM es todo un reto para ALC

**¡INCLUSO ANTES DE LA CRISIS!**

- A pesar de que el ingreso per cápita aumentó y se percibió un notable progreso en áreas sociales, la mayoría de los países de ALC no se encaminaban de buena manera hacia el cumplimiento de los ODM
- UN/DESA-PNUD-Banco Mundial: Estudio “Políticas Públicas para el alcance de los ODM” en 18 países

# *Volveremos después de comerciales...*



## **Políticas Públicas para el Desarrollo Humano**

**Marco Sánchez, Rob Vos,  
Enrique Ganuza, Hans Lofgren,  
Carolina Díaz-Bonilla (editores)**

**Palgrave (Inglés)**

**Uqbar editores (español)**

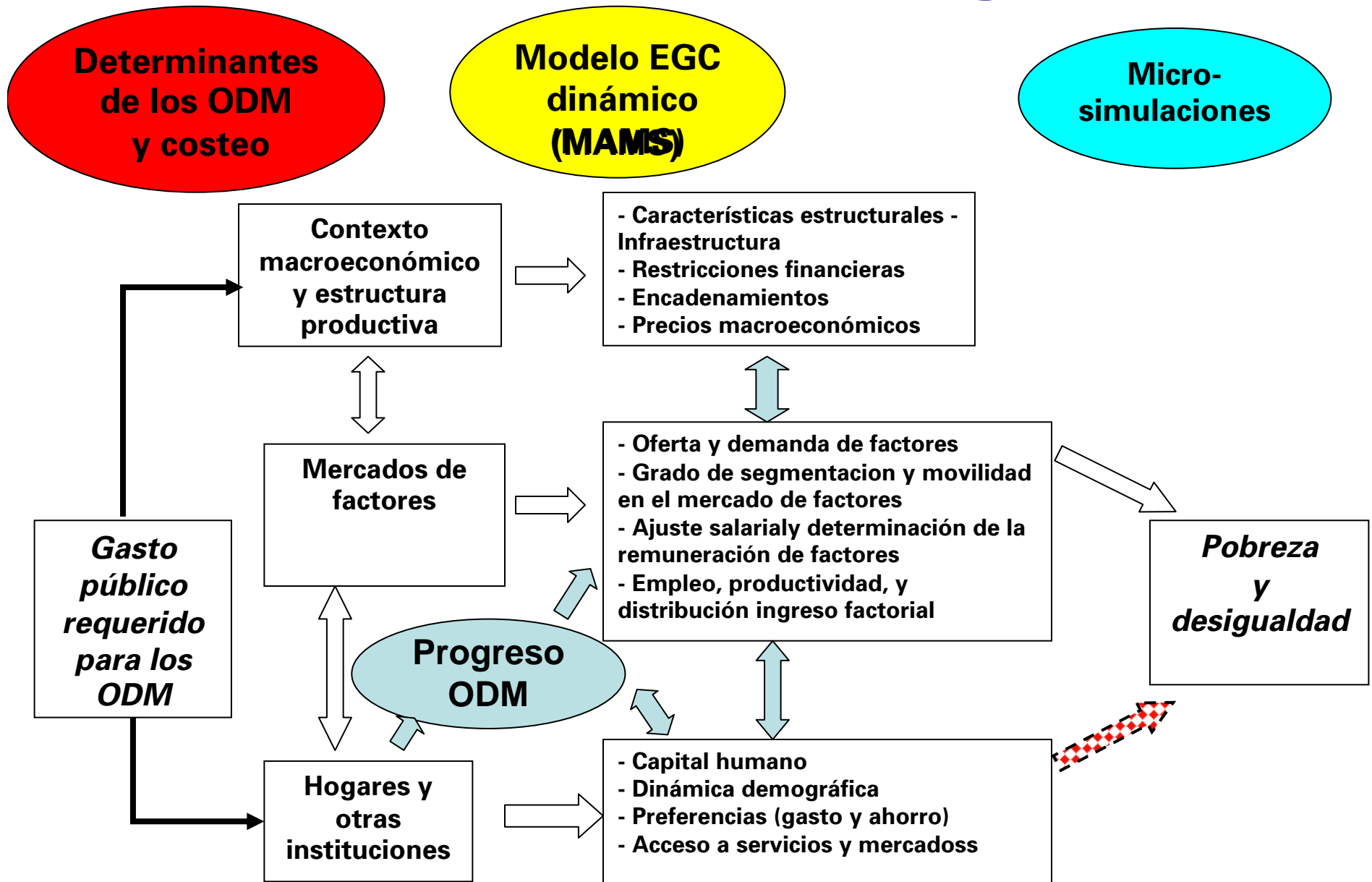




# Marco metodológico integrado (macro, micro, sectorial) del estudio

- **MAMS: MAquette for MDG Simulations**
  - Modelo de equilibrio general (EG) dinámico-recursivo para simular y analizar estrategias de alcance de los ODM en diferentes países
  - Módulo dinámico de los ODM
- **Análisis sectorial de los determinantes de los ODM**
  - Análisis microeconómico de los determinantes del acceso a la educación, la mortalidad infantil y materna, el saneamiento, etc.
  - Ejercicio de costeo, considerando el comportamiento de los hogares
- **Metodología de microsimulaciones**
  - Los efectos del mercado de trabajo derivados de las simulaciones del modelo de EG, se traducen en cambios en la pobreza y la distribución del ingreso a nivel de los hogares, usando datos micro

# Marco Analítico Integrado



# MAMS: Determinantes de los ODM

<b>ODM</b>	<b>Provisión de servicios (p.c.)</b>	<b>Consumo p.c. de los hogares</b>	<b>Incentivos salariales</b>	<b>Infraestructura pública</b>	<b>Otros ODM</b>
<b>2 Educación primaria</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>4</b>
<b>4. Mortalidad de la niñez</b>	<b>x</b>	<b>x</b>		<b>x</b>	<b>7a, 7b</b>
<b>5. Mortalidad materna</b>	<b>x</b>	<b>x</b>		<b>x</b>	<b>7a, 7b</b>
<b>7a. Acceso al agua potable</b>	<b>x</b>	<b>x</b>		<b>x</b>	
<b>7b. Acceso a saneamiento</b>	<b>x</b>	<b>x</b>		<b>x</b>	

# Escenarios simulados con el MAMS

- **Escenario base:** proyección de la trayectoria de la economía sin nuevas políticas
- **Escenarios de los ODM:**
  - Optimización para alcanzar los ODM
    - Metas selectas por separado
    - Todas las metas selectas simultáneamente
  - Diferentes estrategias de financiamiento
    - Ayuda externa
    - Endeudamiento externo
    - Endeudamiento interno
    - Incremento de impuestos (directos versus indirectos)
    - *Limitar otro gasto publico*
    - *Financiamiento mixto*
  - Pueden combinarse con otras políticas o con choques exógenos
- **Otros escenarios de política o choques exógenos**

# ¿Cuáles ODM?

- **ODM 2:** meta cercana a 100% en culminación de la educación primaria (¡a tiempo!)
- **ODM 4:** reducir la tasa de mortalidad de la niñez en dos tercios
- **ODM 5:** reducir la tasa de mortalidad materna en tres cuartos
- **ODM 7:** reducir a la mitad la población sin acceso a agua potable (7a) y saneamiento básico (7b)
- ¿Y los otros?
  - **ODM 1 (reducción pobreza):** endógeno
  - **ODM 3 (genero):** implícito (en educación)
  - **ODM 6 (SIDA, etc.):** modelado en desarrollo

# Los efectos macroeconómicos estimados consideran:

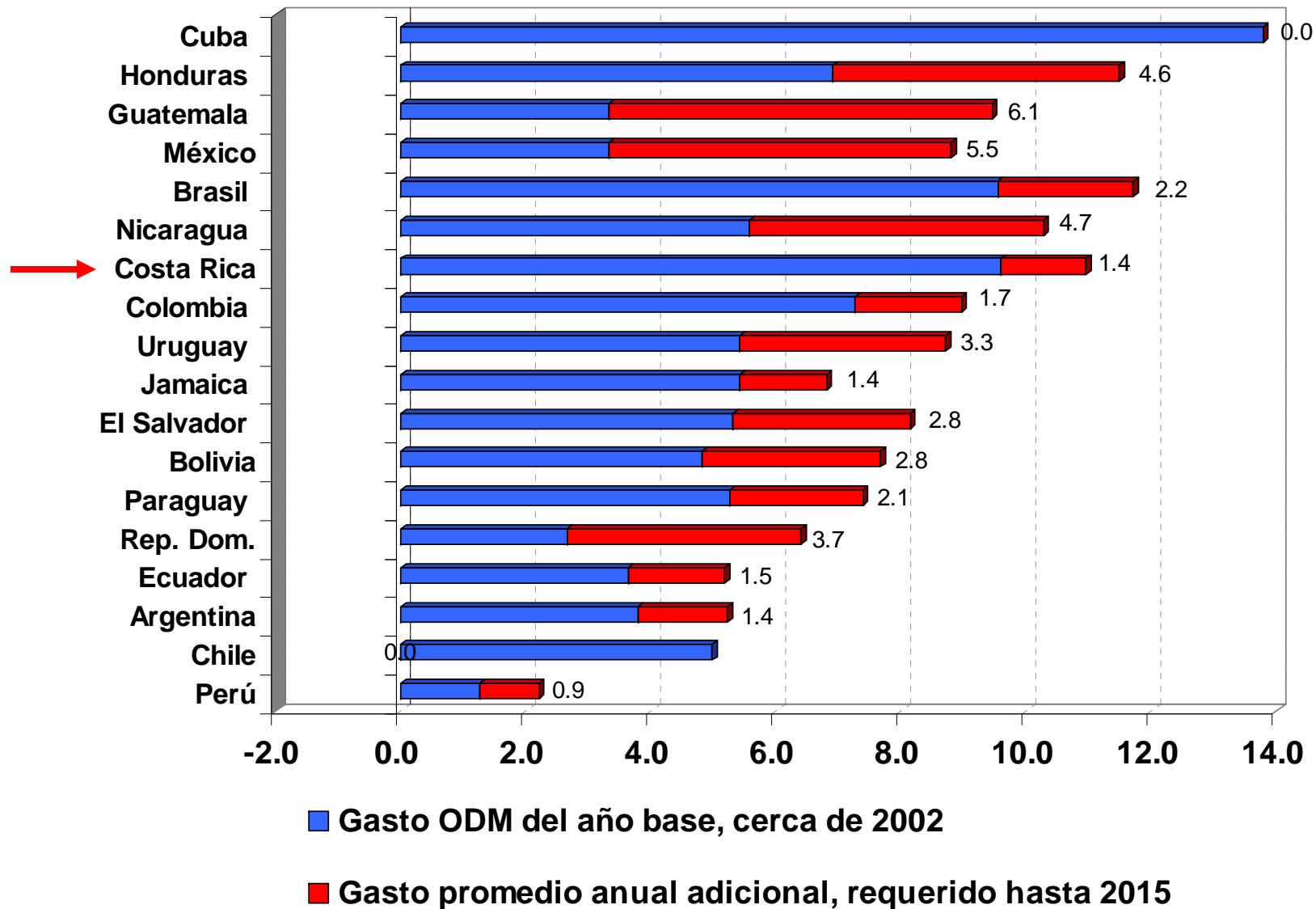
- ❑ **Sinergias** entre los ODM.
- ❑ **Un costo marginal incremental de las intervenciones de política:** es decir, las intervenciones se vuelven menos efectivas (más costosas) a medida que nos acercamos a la meta.
- ❑ **Inversiones complementarias:** por ejemplo, las de infraestructura pública pueden hacer las intervenciones vinculadas al logro de los ODM mucho más efectivas.
- ❑ **Disyuntivas macroeconómicas:** El cumplimiento de los ODM (educación) tiene efectos en el mercado de trabajo; un mayor gasto afecta el balance fiscal y posiblemente las necesidades de financiamiento, con diferentes efectos macroeconómicos, dependiendo del tipo de financiamiento.

# ¿Estaba ALC bien encaminada a lograr las metas sin cambios de políticas, antes de la crisis?

	ODM 1: pobreza	ODM 2: educación primaria	ODM 4: mortalidad de niños	ODM 5: mortalidad materna	ODM 7a: agua	ODM 7b: sanea- miento
Argentina				--		
Bolivia				--		
Brasil	✓			--	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Colombia	✓				✓	✓
<b>Costa Rica</b>		✓			✓	✓
Cuba		✓	✓	✓	✓	✓
Ecuador					✓	
El Salvador						✓
Guatemala	✓					
Honduras						
Jamaica	✓					
México	✓	✓			✓	✓
Nicaragua						
Paraguay						
Perú	✓			--		
Rep. Dom.					✓	✓
Uruguay				--	✓	✓
ALC	✓	--			✓	✓

# Requerimiento de gasto público para alcanzar los ODM en 2015

(anual, % del PIB, escenario de impuestos)





# Costeo del logro de los ODM y estrategias de financiamiento

- Chile y Cuba alcanzan los ODM 2-7 en el escenario base.
- Los demás países podrían alcanzar los ODM 2-7 mediante un incremento del gasto público en torno a 1%-6% del PIB.
- Menor requerimiento de gasto público adicional si se recurre al financiamiento externo (ayuda o endeudamiento).
- El financiamiento doméstico (impuestos o endeudamiento) conlleva un mayor gasto debido al “efecto estrujamiento” y la reducción del consumo.

# ¿Cómo valorar si una opción de financiamiento es realista?

- El gasto público adicional es sólo uno de los criterios para valorar la conveniencia de las opciones de financiamiento
- Otros criterios:
  - Sostenibilidad de la deuda
  - Repercusiones macroeconómicas (por ejemplo, la enfermedad holandesa, el estrujamiento de la inversión y el consumo privados, las restricciones de la oferta laboral, los resultados de pobreza)
  - Restricciones institucionales y consideraciones de economía política

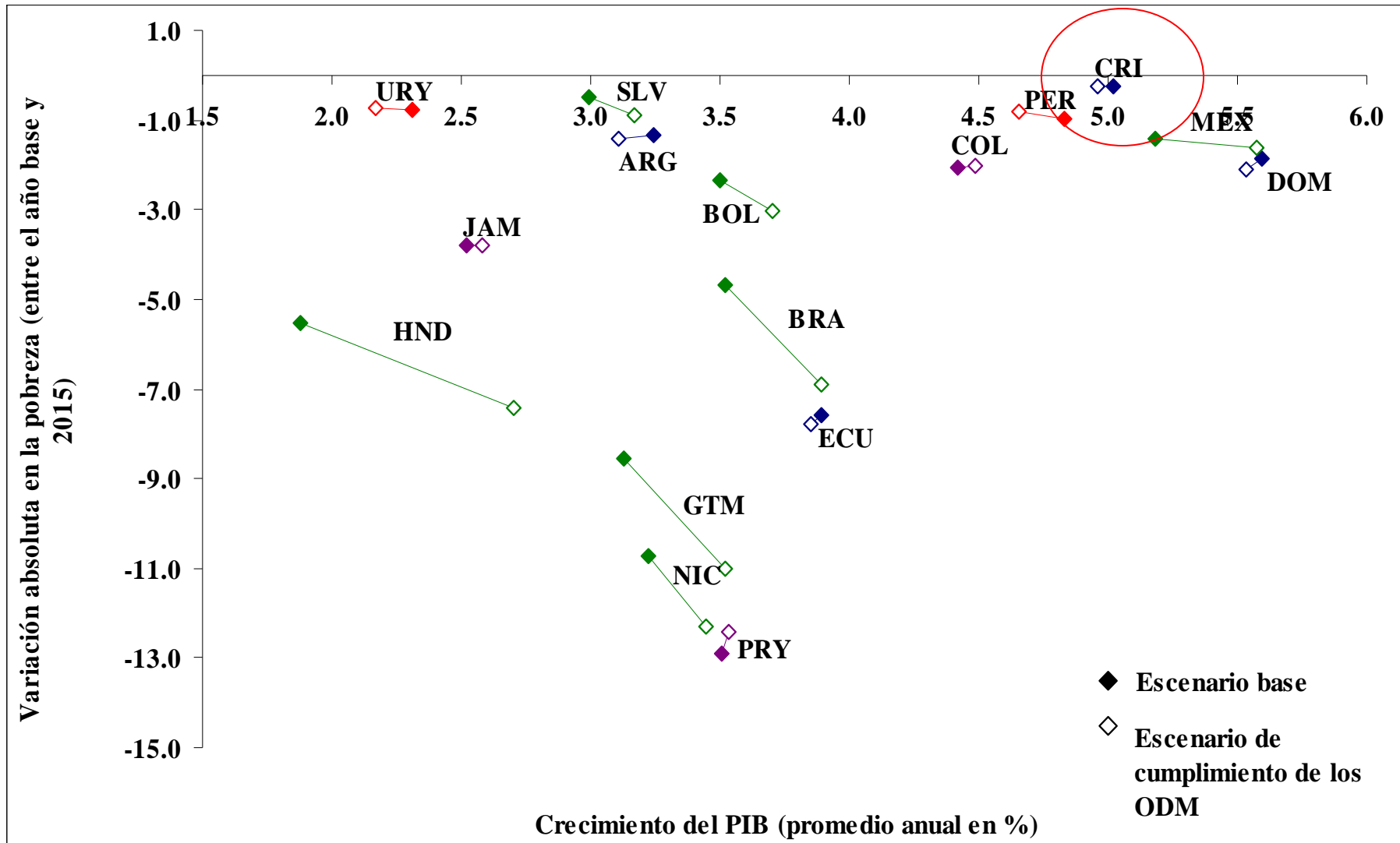
# ALC: opciones de financiamiento viables”

	Ayuda del exterior	Mayores impuestos	Mayores impuestos + ayuda del exterior	Mayores impuestos + endeudamiento externo	Mayores impuestos + reforma del gasto público + provisión más eficiente de servicios
Argentina		✓			
Bolivia	✓				
Brasil		✓			
Colombia					✓
<b>Costa Rica</b>		✓✓		✓	
Ecuador		✓			
El Salvador					✓
Honduras			✓		
Jamaica					✓
Guatemala					✓
México					✓
Nicaragua			✓		
Paraguay		✓			
Perú		✓✓		✓	
Rep. Dom.				✓	
Uruguay					✓

# El nuevo gasto en los ODM no garantiza una reducción significativa de la pobreza

- Principales resultados:
  - 7 países alcanzan el ODM 1 en el escenario base, y 8 más lo logran en los escenarios de los ODM.
  - La reducción en la pobreza se explica principalmente por el incremento del salario promedio y el empleo en todos los escenarios
  - La alta desigualdad del ingreso es un obstáculo para reducir más la pobreza en ALC

# La inversión en los ODM 2-7 no necesariamente acelera el progreso hacia el ODM 1



# Conclusiones y recomendaciones: ¡precrisis!

- **Financiable**: el costo asociado con el alcance de los ODM no era prohibitivo en ALC, pero se requerían esfuerzos adicionales.
- **Gravar y gastar**: muchos países debían apostar por una reforma fiscal, aunque una combinación de mecanismos de financiamiento sería inevitable.
- **Aumento de la eficiencia del gasto social**: en la práctica aún se podía incrementar la eficiencia del gasto público a fin de crear un mayor espacio fiscal.
- **Políticas macroeconómicas socialmente responsables**: perspectiva más amplia de las políticas macro, más allá de la estabilización y las metas de inflación: crecimiento, gasto social adecuado, crecimiento del empleo y el objetivo intertemporal del desarrollo humano.
- **Ajuste estructural**: se requería generar empleo más productivo y reducir la desigualdad: la estrategia de alcance de los ODM por sí sola no iba a ser suficiente para lograr la meta de reducción de la pobreza.

# ¿Cuál debería ser el impacto de la crisis?

- Reducción del ingreso promedio, más desempleo y subempleo, menos ingreso tributario, etc. Entonces:
  - ¿Más pobreza?
  - ¿Menos gasto social?
  - ¿Menos progreso hacia el cumplimiento de los ODM, con implicaciones de largo plazo para el desarrollo humano?
- ¿Hasta qué punto las políticas de gasto anticíclicas y las estrategias ODM continuadas han aliviado tales impactos?
- **¿COMO LO PODRÍAMOS SABER?**
  - Los análisis de impacto son complicados.
  - Estudio de UN-DESA y PNUD, para 6 países de AL (por ahora), permite sacar algunas conclusiones interesantes, con base en el marco metodológico de modelado integrado.

# ¿Cómo evaluar el impacto de la crisis?

- **Escenario base precrisis:** en 2009-2015 la economía continua creciendo al ritmo observado en 2002-2008 y el gasto social sigue la tendencia histórica
- **Escenario base de crisis:** la economía crece a las tasas observadas en 2002-2010, y se supone una recuperación gradual hasta alcanzar las tasas de crecimiento precrisis en el año 2015; y entre 2010 y 2015 el gasto social se ajusta de manera anticíclica (¡excepto para Ecuador!) (*según los planes del Gobierno*)
- **Escenarios ODM:** permanecen igual – pero parten de una situación (o escenario base) diferente
  - **Impacto de la crisis (1) = escenario base de crisis – escenario base precrisis**
  - **Impacto de la crisis (1) = escenarios ODM antes y después de la crisis**



# Impacto de la crisis sobre los ODM

(incremento de la brecha con respecto a la meta de 2015)

	Bolivia	Chile	Ecuador	Nicaragua	Uruguay
<b>ODM 1: Pobreza (% de la población)</b>	<b>0,8</b>	<b>0,0</b>	<b>0,8</b>	<b>2,2</b>	<b>0,0</b>
<b>ODM 2: Tasa de culminación (a tiempo) en primaria (% de grupo etáreo relevante)</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>	<b>2,4</b>	<b>0,3</b>	<b>-1,2</b>
<b>ODM 4: Mortalidad infantil o en la niñez (por cada 1.000 nacidos vivos)</b>	<b>1,7</b>	<b>0,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,6</b>
<b>ODM 5: Mortalidad materna (por cada 100.000 nacidos vivos)</b>	<b>8,0</b>	<b>0,0</b>	<b>6,1</b>	<b>4,7</b>	<b>n.a.</b>
<b>ODM 7a: Acceso a agua potable (% de la población)</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>2,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>
<b>ODM 7b: Acceso a saneamiento básico (% de la población)</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>4,8</b>	<b>1,8</b>	<b>0,0</b>

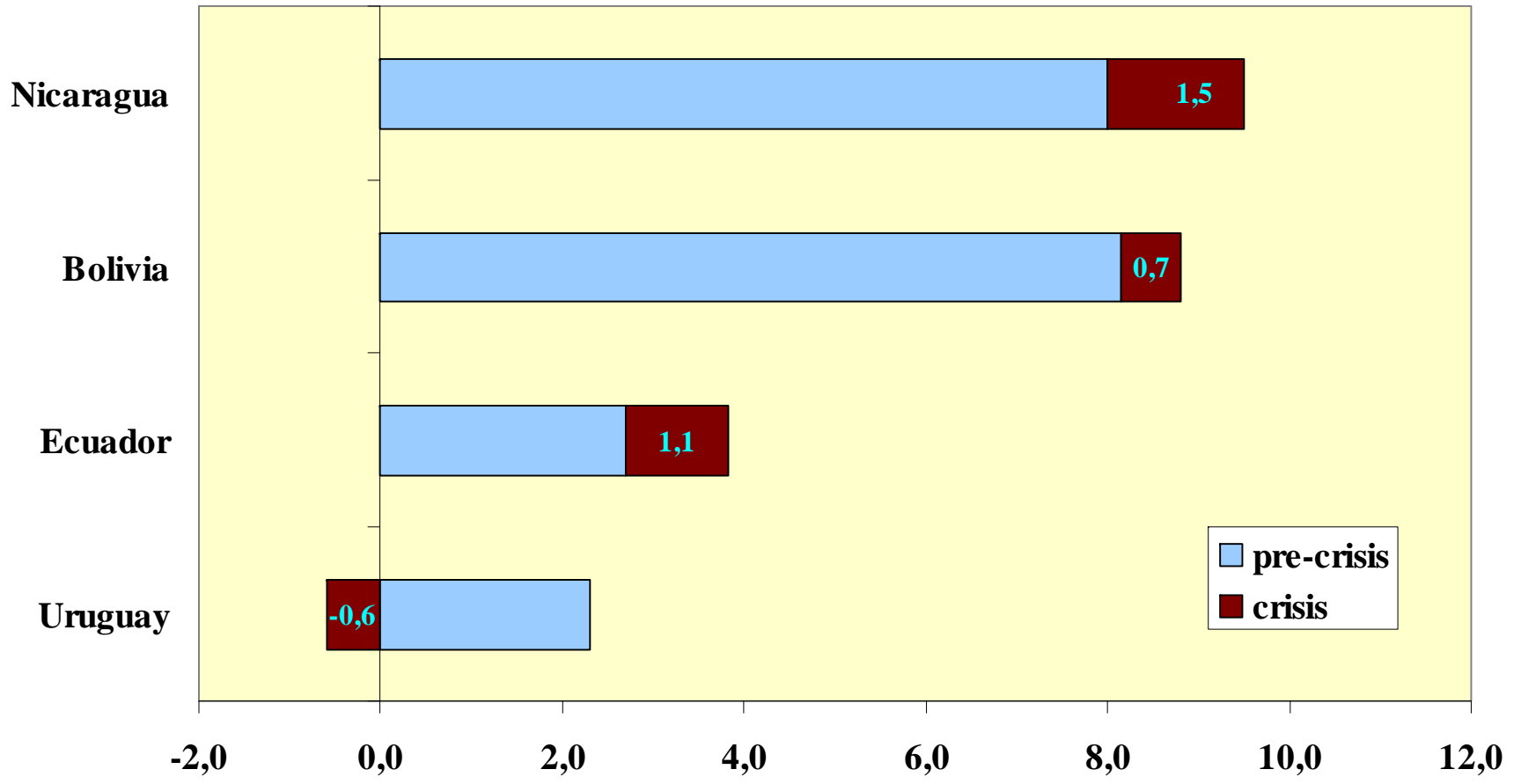
# El impacto es menor en países con mayor respuesta anticíclica

- El crecimiento se desacelera más en Ecuador y Nicaragua (4 puntos), y hay menor impacto en Bolivia, Chile y Uruguay
- El gasto social se ajusta de manera procíclica en Ecuador (se reduce después de fuertes incrementos en 2006-7) y los resultados muestran ser más adversos para los ODMs
- El gasto social se ajusta de manera anticíclica en Nicaragua pero no de manera suficiente para evitar retrocesos en el cumplimiento de los ODM
- Uruguay y Chile son los que se ven menos golpeados por la crisis, en parte por sus fuertes paquetes anticíclicos y de protección social. En Uruguay, el estímulo fiscal hace que se llegue más allá de las metas pactadas.

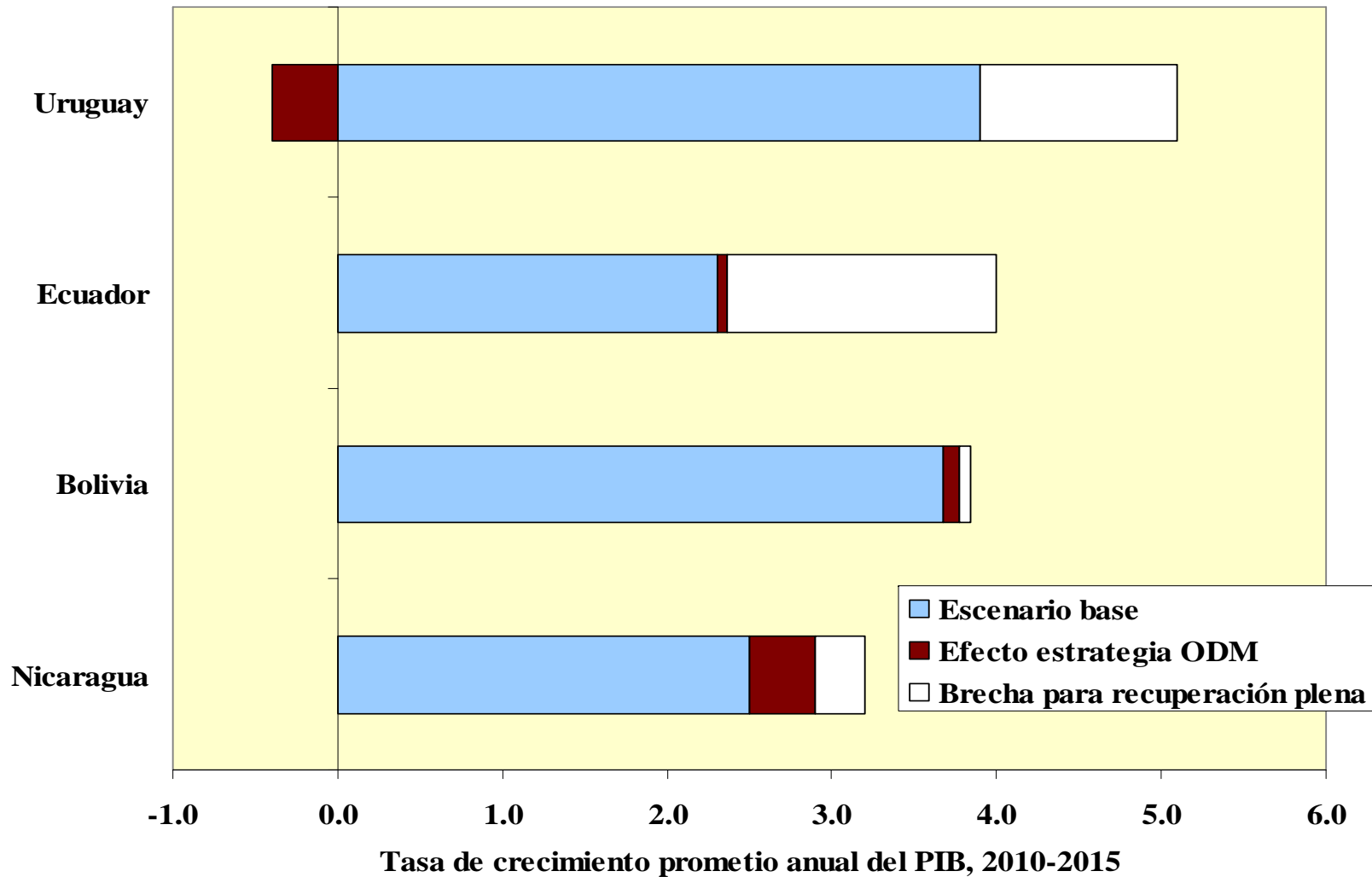
# Lograr los ODM se vuelve más oneroso

- En la situación de los escenarios precrisis: el costo adicional para lograr los ODM en ALC rondaba entre 1% y 6% del PIB por año.
- Impacto en el costo adicional para lograr los ODM en ALC rondaría entre -0,6 % (Uruguay!!) y 1,5% (Nicaragua) del PIB por año en los 5 países.

**Requerimiento de gasto público para alcanzar los ODM en 2015  
(% del PIB anual en 2010-2015, escenario con recursos externos)**

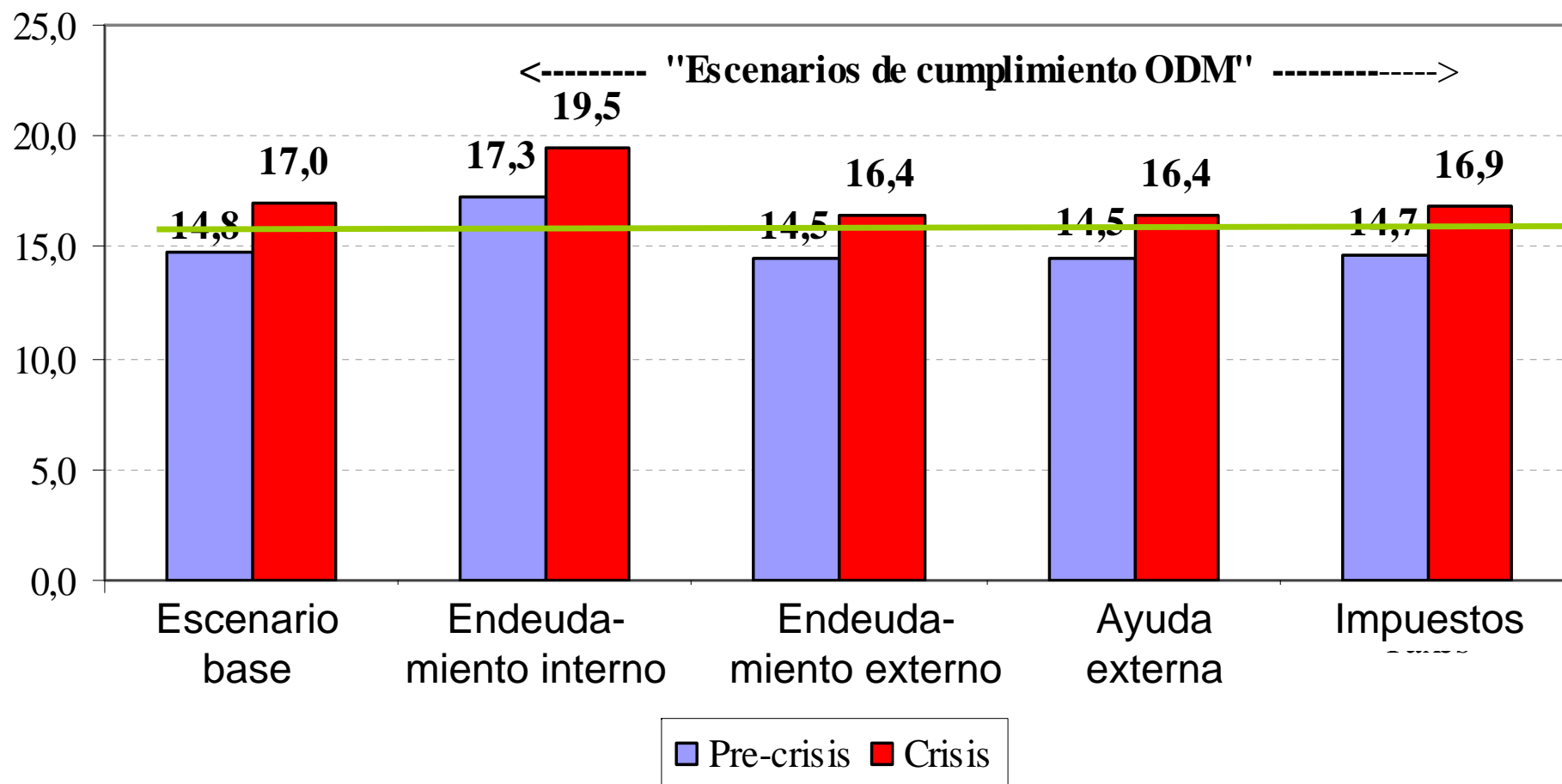


# La estrategia ODM es anticíclica, pero no lo suficiente para una recuperación total



# El dilema entre alcanzar los ODMs y reducir la pobreza

Nicaragua - ODM 1: Incidencia de la pobreza (línea de \$1,25 diarios)

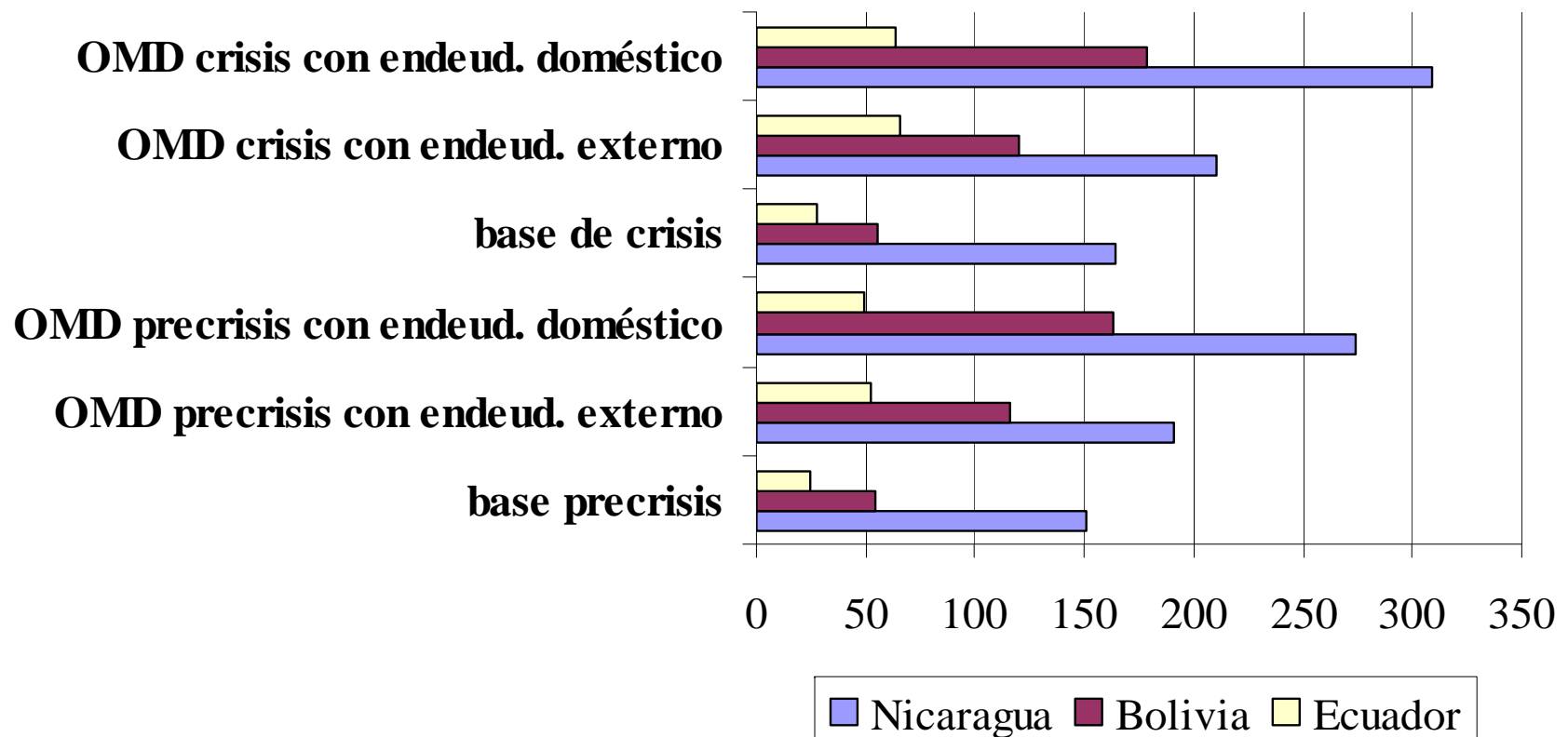


# Los dilemas entre el corto y el largo plazo

- La estrategia ODM es (casi siempre) anticíclica pero insuficiente para recuperar de manera plena el crecimiento en el corto plazo
- Las principales “ganancias” en términos del crecimiento y la productividad se percibirían en el mediano y largo plazos (el modelado, como está, tiende a “exagerar” este aspecto)
- **El dilema intertemporal de los diseñadores de política:** invertir más en los ODM para lograr resultados sociales inmediatos – y, principalmente, económicos en el futuro – pero a costas de una situación fiscal más riesgosa en el proceso.
- ¿Cómo enfrentarse a estos dilemas?
  - Trazando objetivos de estímulo de corto plazo para el crecimiento y nichos de empleo
  - Fortaleciendo y acelerando los efectos en la productividad de inversiones complementarias, como en infraestructura pública
  - Buscando fuentes de financiamiento sostenibles

# En los escenarios de cumplimiento de los ODM con endeudamiento, crece la deuda de manera sustancial

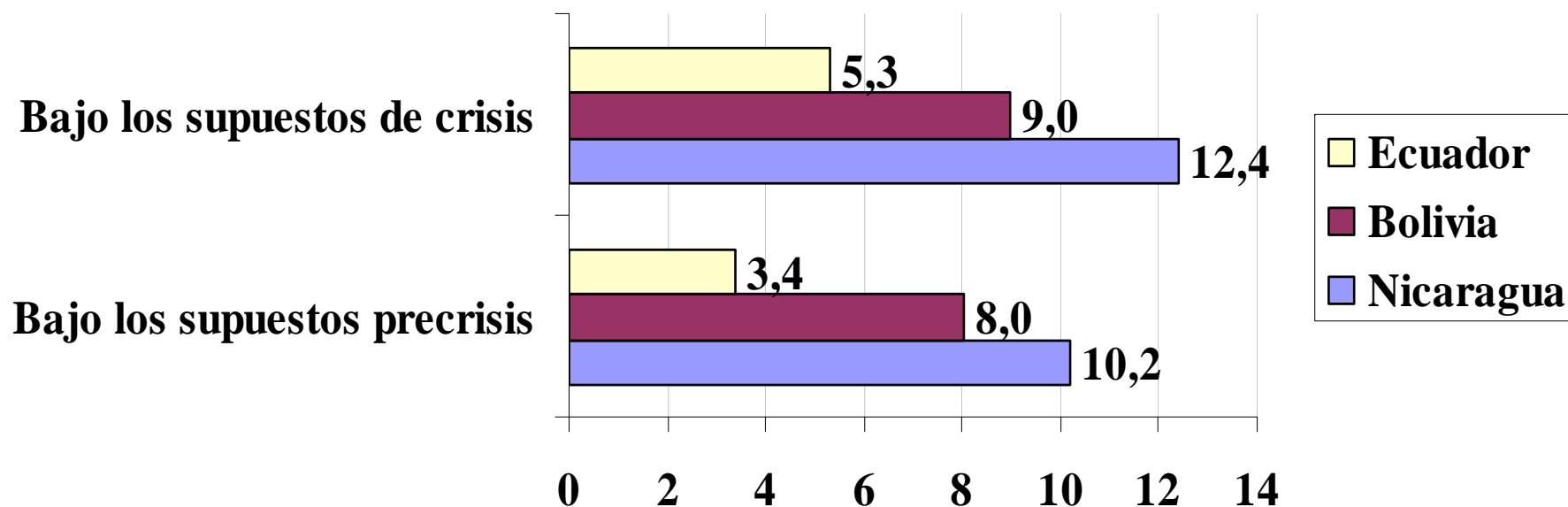
**Deuda pública en los escenarios base y de cumplimiento de los ODM, “con” y “sin” la crisis (% del PIB, 2015)**





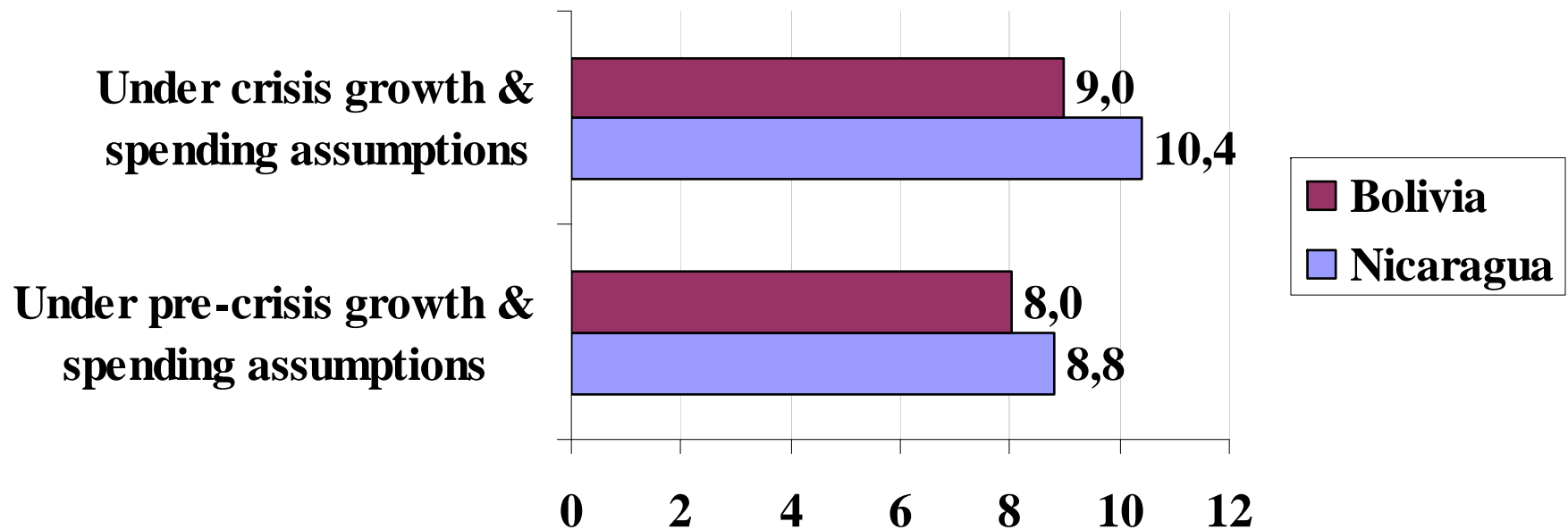
# Un “esfuerzo tributario” también sería agobiante

**Ingreso tributario adicional requerido para alcanzar los ODM en 2015, en un escenario de mayores impuestos (% del PIB por año, 2010-15)**



# O, los donantes externos tendrían que ser más generosos

**Ayuda externa adicional requerida para alcanzar los ODM en 2015, en un escenario de ayuda externa (% del PIB por año, 2010-15)**



# Políticas coherentes

- **Identificar los dilemas macroeconómicos:**
  - Apreciación (o volatilidad) del tipo de cambio que iría en contra de la competitividad del sector exportador y la diversificación económica
  - Estrategias de gasto que ponen en peligro la sostenibilidad fiscal
  - Estrategias de financiamiento que debilitan el crecimiento económico
- **Requerirían estrategias de desarrollo coherentes:**
  - Estrategia ODM + políticas macroeconómicas anticíclicas
  - Estrategia ODM + estrategias de diversificación económica (políticas de innovación industrial y tecnológica, infraestructura, educación y políticas del mercado de trabajo)
  - Estrategia ODM + políticas de desarrollo sostenible
  - Estrategia ODM + sistemas de protección social efectivos

# ¡El futuro no será lo que solía ser!

- El futuro es incierto y volátil.
- La estrategia ODM puede contribuir a forjar un futuro mejor, pero no resuelve todos los problemas del desarrollo.
- Si bien no existe una fórmula que se pueda prescribir, políticas públicas adecuadas y coherentes se vuelven imprescindibles.
- El análisis de modelado no provee respuestas definitivas, pero puede guiar la toma de decisiones, proporcionando una cuantificación de los principales dilemas de política y detectando dónde se debe incrementar la “coherencia” de las políticas.