

Conferencias

Medwave. Año X, No. 8, Agosto-Septiembre 2010. Open Access, Creative Commons.

Políticas públicas para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina

Expositor: Enrique Ganuza⁽¹⁾

Filiación:

⁽¹⁾Representante Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile

doi: 10.5867/medwave.2010.08.4627

Ficha del Artículo

Citación: Ganuza E. Políticas públicas para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina.

Medwave 2010 Ago-Sep;10(8). doi: 10.5867/medwave.2010.08.4627

Fecha de publicación: 1/8/2010

Origen: conferencia dictada en Congreso AES 2010

Resumen

Este texto completo es una transcripción editada y revisada de una conferencia que se dictó en el IV Congreso de Economía de la Salud de América Latina y El Caribe, realizado en Santiago entre los días 19 y 22 de enero de 2010. El congreso fue organizado por la Asociación de Economía de la salud (AES) de Chile y la AES de América Latina y el Caribe.

Introducción

El objetivo de esta conferencia es presentar algunos resultados preliminares de un trabajo realizado en un gran número de países de América Latina, acerca de las posibilidades de dichos países de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, propuestos por la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Objetivos de Desarrollo del Milenio

Durante el año 2000, en la Asamblea General de la ONU, casi 190 países de todo el mundo acordaron ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

1. Erradicar pobreza extrema y hambre
2. Lograr educación primaria universal
3. Promover igualdad de género y empoderar mujeres
4. Reducir mortalidad infantil
5. Mejorar salud materna
6. Combatir VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades
7. Asegurar sostenibilidad del medio ambiente
8. Construir alianza global para el desarrollo

Lo interesante de esta lista es que, a diferencia de muchas otras cosas que la comunidad internacional impone a los países, los Objetivos de Desarrollo del Milenio son un verdadero acuerdo entre los países, casi como de "auto monitoreo".

Luego del acuerdo inicial, vino un proceso para operacionalizar estas lindas palabras, que tomó un par de años. Hoy en día, esos ocho objetivos están acotados a 21 metas y 60 indicadores, lo que permite una gran riqueza en términos del análisis de la problemática detrás de los ODM, dado que hay muchos países utilizando las mismas

metas y los mismos indicadores. Además, siempre tomando las precauciones del caso, es posible sacar conclusiones en términos de la efectividad de las políticas públicas en alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Por último, otra ventaja de estas metas es que, aparte de ser comunes y medibles, tienen una fecha límite, ya que se trata no sólo de alcanzar las metas, sino de alcanzarlas en el año 2015.

En el momento en que se acordaron las metas del milenio, había una sensación entre los representantes latinoamericanos de que esto no era muy difícil para América Latina y que se trataba básicamente de objetivos para los países africanos. Las cifras que se muestran más adelante, demuestran que es bastante más difícil de lo pensado alcanzar los ODM para el año 2015, no sólo por la crisis económica. Sin duda que la crisis dificultará más todavía alcanzar estas metas; sin embargo el grueso de estas cifras preliminares proviene del periodo previo a ella.

A la pregunta de si se alcanzarán finalmente los ODM el año 2015 en América Latina, la respuesta inmediata es "depende". ¿De qué? Depende de las políticas públicas, es imposible analizar si un país va a alcanzar los ODM sin considerar las políticas públicas que está aplicando. De esta forma, si los análisis preliminares muestran que con las políticas actuales no se pueden alcanzar las metas, será necesario aplicar cambios en ellas.

Diseño del estudio

Realizamos una investigación en 19 países de América Latina y el Caribe, que representan a más del 90% del producto bruto de la región y a más del 90% de la

población. Por otro lado, más del 95% de los pobres de la región viven en esos 19 países. Estas y otras características, hacen que estos 19 países sean una muestra muy representativa de América Latina y el Caribe.

Básicamente, las cuatro preguntas del trabajo comparativo fueron: ¿Pueden alcanzarse las metas con las políticas actuales? Si no se alcanzan, ¿Qué cambios de estrategia se necesitan? ¿Cuánto cuesta? Y tan importante como la anterior, ¿Cómo se financia?

Luego de un trabajo estadístico detallado, de realizar series y de hacerlas comparables, y luego de probar distintos modelos e hipótesis, se decidió usar la información existente hasta fines de 2007. ¿De qué sirve este análisis hoy? Es bastante interesante dado que ya con esa perspectiva se demostraba que era muy difícil alcanzar las metas; hoy el escenario es peor.

Por último, para fortalecer la validez de los análisis y las cifras, en todos los países se trabajó junto a equipos nacionales. Es decir, no se trató de un grupo de gente en Estados Unidos o en algún otro lugar del mundo realizando los análisis de los países; eso también se hizo, pero sólo para comprobar que las cifras y los análisis estuvieran correctos.

Se analizaron tres escenarios distintos. En primer lugar, ¿Qué pasa si lo que está pasando a fines del 2007 sigue hasta el 2015? Este escenario es conocido como el "todo sigue igual" o "*business as usual*" como se conoce en inglés. El segundo escenario es el llamado "escenario de ODM básico", donde se cambian las políticas públicas en distintas áreas para alcanzar todas las metas al mismo tiempo. El tercero es el "escenario de los ODM individuales", en que se modifican las políticas públicas para ir alcanzando las metas de manera escalonada, generando un escenario por cada ODM.

Este es un debate importante para aquellos que tienen que tomar las decisiones en políticas públicas y fundamentalmente de asignación del gasto. Por ejemplo, durante mucho tiempo hubo gente que decía: "Como alcanzar las metas son objetivos demasiado pomposos y grandes, y considerando medios fiscales muy limitados, lo correcto es primero mejorar la educación, después mejorar la salud, luego pasar a medio ambiente, después a pobreza, etc.". Por esto, el estudio de algún modo intentaba corroborar si lo anterior era cierto como estrategia de política pública, es decir, ¿tiene sentido aproximarse al desafío de alcanzar los ODM tomando las metas una por una? O en cambio, la estrategia de política pública debe ser acercarse a las metas del milenio, aunque el dinero no me alcance para todas, tratando de combinar políticas públicas, de manera de hacer un paquete con ellas.

De los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, se analizaron seis, los cuales pueden observarse en la Tabla 1. Los dos ODM restantes no se analizaron por no contar

con cifras o por dificultades en la modelación y la interpretación de los datos.

El análisis fue realizado en cuatro pasos (Tabla 2). En primer lugar, se trató de contar la historia de lo que venía pasando en los últimos diez años, en cuanto al comportamiento económico, vulnerabilidades y las tendencias de los ODM. Luego, se calibraron los modelos utilizados para cada uno de los países. En tercer lugar se realizaron simulaciones de políticas públicas, poniendo distintos escenarios (ver más arriba) y estimando sus costos. Por último, se realizó un análisis comparativo entre los países. Una de las conclusiones más claras del estudio, a diferencia de lo que a veces recomiendan otras organizaciones multilaterales, es que lo que hay que hacer en Ecuador para alcanzar las metas de educación no es lo mismo que en Colombia, y lo que hay que hacer en Colombia no es lo mismo que lo que hay que hacer en Chile, y así sucesivamente. Es decir, cambian mucho los determinantes, los modelos de comportamiento, y por lo tanto, las políticas públicas de un país a otro.

Resultados

En la Tabla 3, se observa un cuadro resumen donde están los 19 países y las metas del milenio estudiadas. Si se observa una tilde significa que sí se cumplirán las metas. La sigla ALC se refiere a una estimación preliminar de la región agregada, de acuerdo a estos 19 países.

Conclusiones

Con las políticas vigentes a fines del 2007, considerada por varios la edad de oro del manejo macroeconómico de los países de la región, no todos los países alcanzan todas las metas del milenio al 2015; ciertos países alcanzan algunas metas, otros no alcanzan otras. El único país que con las políticas vigentes a fines del 2007 estaba en camino a alcanzar todas las metas para el 2015 era Chile, en términos de tamaño del gasto social, de distribución del mismo, del portafolio de inversiones de fines del 2007, etc.

Con respecto a lo que se debía hacer y sus costos, con la situación vigente a fin del 2007, los países de América Latina necesitaban invertir entre 1 y 6% adicional por año del producto interno bruto (PIB) para alcanzar las metas del milenio el 2015, con un promedio de 3,8% para la región. Este aumento considera sólo el gasto social orientado a estas metas. La anterior es una cifra muy grande para América Latina, considerando que la economía latinoamericana en esos años promisorios creció entre cuatro y cinco puntos por año. Esto quiere decir que una parte sustancial del crecimiento de la región hasta el 2015 iba a tener que ser utilizado exclusivamente en políticas públicas para poder alcanzar las metas del milenio el 2015.

Para financiar este tipo de inversión, los gobiernos tienen en general cuatro fuentes principales: manejar los impuestos, endeudarse dentro del país, endeudarse internacionalmente y la cooperación internacional. De todas estas formas la ideal es la cooperación

internacional. Sin embargo, para América Latina este no es un supuesto muy realista, a diferencia de muchos países de África, donde la cooperación internacional alcanza 30-40% del PIB anual. En nuestra región, a excepción de un par de países, la cooperación internacional es mínima y marginal, por lo que debe descartarse. De las otras tres fuentes, ¿Qué le conviene más a un país? Aunque siempre se producen mezclas de estas tres alternativas, no cabe duda que la más importante debiera ser la reforma impositiva. Este es un tema pendiente respecto a las políticas públicas de América Latina; la tasa de imposición y recaudación en América Latina es bastante baja cuando se la compara con otros países que están mejor encaminados a lograr las metas del milenio.

Otra conclusión muy interesante es que si se instituyen todas las políticas necesarias y se invierten todos los recursos necesarios para alcanzar los ODM en educación, salud y medio ambiente, no es suficiente para alcanzar la meta de reducción de pobreza. Es decir, si se quiere alcanzar también la meta de reducción de pobreza acordada el año 2000, hay que hacer algo más que instaurar las políticas públicas que se necesitan para alcanzar las metas del milenio en el resto de los sectores sociales. La razón, de manera muy esquemática, es que existe en América Latina una situación muy perversa, donde inclusive cuando a la región le va bien y crece, no genera empleo y crece con altos índices de desigualdad. Dicho de otra forma, si América Latina pudiera crecer lo mismo pero con menos desigualdad, este crecimiento sería mucho más eficiente en reducir la pobreza. Lamentablemente, reducir la desigualdad no es un ODM, pero se aprovechó de analizar qué sucedería si se aplican todas las políticas para alcanzar las metas en educación, salud, género y medio ambiente; la desigualdad seguiría siendo muy alta, ya que este tipo de políticas no contribuye a disminuir la excesiva desigualdad de la región. Afortunadamente, este tema está siendo muy discutido hoy en día, pero sigue siendo una asignatura pendiente para América Latina.

Respecto a la forma y el momento de implementar las políticas, lo que muestra el análisis es que no hay caminos fáciles para el que tiene que tomar las decisiones en políticas públicas. Si se cuenta con pocos recursos, lo mejor en términos de los objetivos de desarrollo del milenio, es diseñar un paquete de políticas públicas que apunte a todos los objetivos, ya que produce sinergia y se ahorran costos. La estrategia de políticas individuales para cada ODM, produce un uso ineficiente de los recursos públicos.

Por otro lado, los gastos aumentan exponencialmente al acercarse a la meta; es muchísimo más caro mejorar la cobertura de educación primaria de 90 a 95% que de 70 a

90%. En el caso de salud es lo mismo, cuando el país se acerca a la meta ese porcentaje que queda es carísimo, porque el tipo de enfermedades que quedan y que hay que enfrentar con políticas públicas son las más costosas.

Por último, la recomendación desprendida de este análisis es que, además de cambiar las políticas públicas y poner más dinero en los ODM, es necesario mejorar la eficiencia del gasto público y de los impuestos que ya se están recolectando.

Escenario poscrisis

Tal como se mencionó anteriormente, todas las cifras e indicadores analizados provienen de un escenario previo a la crisis económica. Esto implica que todas las proyecciones son en este momento peores. Si previo a la crisis los países no estaban en camino a alcanzar las metas del milenio y lo que les faltaba era entre 2 y 6% del PIB, luego de la crisis necesitarán más que eso. De la misma forma veremos que Chile, el único país que alcanzaba las metas con las políticas previas a la crisis, luego de ésta necesitará cambiar un poco sus políticas e invertir más dinero.

Considerando este nuevo escenario, realizamos en seis países un análisis con cifras muy preliminares, de fines de 2009. En estos países evaluamos que ha pasado con el PIB, el gasto fiscal, la inversión y el desempleo. Prácticamente en todos los países hay un deterioro, incluso en aquellos como Chile y Costa Rica que originalmente estaban bien en estas metas. Luego se estimó cuanto será necesario agregar por encima de ese 2-6% del PIB que ya se necesitaban sumar a fines del 2007 previo a la crisis para alcanzar las metas del milenio. Como consecuencia de la crisis, los países van a tener que agregar entre 2 y 4 puntos más de su PIB por año desde ahora hasta el 2015 para poder alcanzar las metas. En el caso de Chile, que alcanzaba las metas con las condiciones de fines del 2007, va a tener que aumentar casi 1% del PIB por año desde ahora hasta el 2015, para el mismo fin.

En resumen, los Objetivos de Desarrollo del Milenio sí son un desafío para América Latina y el Caribe. Para lograrlos, es absolutamente central como los gobiernos diseñen su paquete de políticas públicas para este fin. Sin embargo, por encima de un buen diseño de las políticas sociales hay en América Latina un problema inherente al modelo económico regional, que no crea el empleo suficiente y no reduce la desigualdad, afectando la posibilidad de alcanzar finalmente las metas del milenio. Debido a esto, se necesitan medidas adicionales, es decir, no alcanza con hacer bien los deberes en educación, en medio ambiente y en salud; hay que hacer algo más.

Figuras y tablas

Objetivo	Meta internacional 2015	Meta país/proyecto 2015
ODM1	Reducir a la mitad incidencia pobreza extrema	
ODM2	Completar 100% educación primaria	<i>Incluir meta para secundaria?</i>
ODM3	Igualdad de género en acceso a educación (todos los niveles)	<i>Qué hacer si ya se alcanzó la meta?</i>
ODM4	Reducir mortalidad infantil en 2/3	<i>Qué hacer si ya se alcanzó la meta?</i>
ODM5	Reducir mortalidad materna en ¼	
ODM7	Reducir en 50% población (urbana) sin agua potable y sin sanidad	

Tabla 1. Objetivos de Desarrollo del Milenio analizados. En la tercera columna se señalan escenarios adicionales que fueron analizados en países donde la meta internacional había sido ya cumplida o estaba muy cerca de cumplirse.

- **1 Narrativa país:**
 - Comportamiento económico y vulnerabilidades
 - Tendencias ODM
- **2 Calibración por país**
 - Estimar valores razonables para parámetros cruciales
 - Estimar línea de base
- **3 Simulación de políticas**
 - Evaluar factibilidad de alcanzar ODM bajo distintos escenarios de política
 - Estimar requerimientos de inversión para alcanzar los ODM
 - Estimar efectos sobre pobreza y desigualdad
- **4 Análisis comparativo**

Tabla 2. Pasos seguidos para el análisis.

	ODM 1 ²	ODM 2 ²	ODM 4 ⁴	ODM 5 ⁵	ODM 7a ⁶	ODM 7b ⁷
Argentina				-		
Bolivia				-		
Brasil	✓			-	✓	✓
Chile	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Colombia	✓				✓	✓
Costa Rica		✓			✓	✓
Cuba		✓	✓	✓	✓	✓
Ecuador					✓	
El Salvador						✓
Guatemala	✓					
Honduras						
Jamaica	✓					
México	✓	✓			✓	✓
Nicaragua						
Paraguay						
Perú	✓			-		
República Dominicana					✓	✓
Uruguay				-	✓	✓
ALC ⁸	✓	-			✓	✓

Tabla 3. Cuadro resumen de resultados comparativos. ALC: América Latina Agregada.



Esta obra de Medwave está bajo una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 3.0 Unported. Esta licencia permite el uso, distribución y reproducción del artículo en cualquier medio, siempre y cuando se otorgue el crédito correspondiente al autor del artículo y al medio en que se publica, en este caso, Medwave.