

PNUD — ONU/DAES — Banco Mundial — ONU/CEPAL

Políticas Públicas para el Desarrollo Humano

¿Cómo lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe?

Editado por

Rob Vos

Enrique Ganuza

Hans Lofgren

Marco V. Sánchez

Carolina Díaz-Bonilla

Nueva York, Washington D.C., Santiago de Chile

Agosto de 2008

Índice

Prefacio

Sobre los editores

Sobre los otros colaboradores

Capítulo 1

Introducción

Rob Vos, Marco V. Sánchez y Enrique Ganuza

Capítulo 2

Desafíos para lograr los ODM en América Latina y el Caribe: Disyuntivas y estrategias de financiamiento

Rob Vos, Marco V. Sánchez y Cornelia Kaldewei

Capítulo 3

MAMS: Modelo de Equilibrio General para el Análisis de Estrategias de los ODM—una aplicación para América Latina y el Caribe

Hans Lofgren y Carolina Díaz-Bonilla

Capítulo 4

Argentina

Martín Cicowiez, Luciano Di Gresia y Leonardo Gasparini

Capítulo 5

Bolivia

Wilson Jiménez, Mirna Mariscal y Gustavo Canavire

Capítulo 6

Brasil

Gabriel Ulyssea y Yann Le Boulluec

Capítulo 7

Chile

Raúl O’Ryan, Carlos de Miguel y Camilo Lagos

Capítulo 8

Colombia

Jairo Núñez, Néstor González y Gustavo Hernández

Capítulo 9

Costa Rica

Marco V. Sánchez

Capítulo 10

Cuba

Angela Ferriol, Alina Hernández, Pedro Álvarez y Susset Rosales

Capítulo 11

Ecuador

Mauricio León, José Rosero y Rob Vos

Capítulo 12

El Salvador

Carlos Acevedo

Capítulo 13

Guatemala

William F. Vázquez

Capítulo 14

Honduras

Maurizio Bussolo y Denis Medvedev

Capítulo 15

Jamaica

Damien King y Sudhanshu Handa

Capítulo 16

México

Araceli Ortega y Miguel Székely

Capítulo 17

Nicaragua

Marco V. Sánchez y Rob Vos

Capítulo 18

Paraguay

Gustavo Biederman y Jorge Corvalán

Capítulo 19

Perú

Juan F. Castro y Gustavo Yamada

Capítulo 20

República Dominicana

Carolina Díaz-Bonilla, Hans Lofgren y Martín Cicowiez

Capítulo 21

Uruguay

Silvia Laens y Cecilia Llambí

Prefacio

En los últimos diez años, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha coordinado varios estudios comparativos sobre desempeño macroeconómico, pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. Los proyectos finalizados han abarcado varios temas: la incidencia de las políticas macroeconómicas de las décadas de 1980 y 1990 en la pobreza,¹ el impacto de la liberalización de la balanza de pagos sobre la distribución del ingreso y la pobreza² y los efectos de la liberalización comercial y los tratados de libre comercio en la distribución y la pobreza.³ Todos estos estudios fueron realizados con la colaboración de otras agencias de las Naciones Unidas (incluyendo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, DAES, o DESA en inglés), renombradas instituciones internacionales de investigación (incluyendo al Instituto Internacional de Investigación Sobre Políticas Alimentarias, *IFPRI*, en Washington D.C., y al Instituto de Estudios Sociales, *ISS*, en La Haya) y bancos multilaterales de desarrollo (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo). Sin embargo, lo más importante es que los estudios permitieron reunir a investigadores y hacedores de política del más alto nivel de la mayoría de los países de la región (entre 16 y 19 países, según el proyecto) para obtener una mejor visión sobre las condiciones particulares de cada país y las razones de su éxito o fracaso en términos de reducción de la pobreza y el mejoramiento del desarrollo humano. Los estudios revelaron claramente que si bien los países implementaron casi de manera uniforme políticas de reforma económica al estilo del Consenso de Washington, los resultados en términos de crecimiento, desigualdad del ingreso y pobreza han sido muy diversos debido a la variedad de marcos institucionales, estructuras económicas y dotación de recursos humanos. Sin embargo, el resultado más observado fue que las reformas orientadas al mercado no lograron el progreso prometido por sus partidarios, es decir, un

¹ Véase: Ganuza, Enrique, Lance Taylor, y Samuel Morley (editores) (1998). *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Madrid: Ediciones Mundi-Prensa (para PNUD).

² Véase: Ganuza, Enrique, Ricardo Paes de Barros, Lance Taylor, y Rob Vos (editores) (2001) *Liberalización desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Buenos Aires: EUDEBA (para PNUD); y Vos, Rob, Lance Taylor, y Ricardo Paes de Barros (editores) (2002). *Economic Liberalization, Distribution and Poverty. Latin America in the 1990's*, Cheltenham (RU) y Northampton, MA: Edward Elgar Publishers.

³ Véase Vos, Rob, Enrique Ganuza, Samuel Morley, y Sherman Robinson (editores) (2006). *Who Gains from Free Trade? Export-led Growth, Inequality and Poverty in Latin America*, London, New York: Routledge; y Ganuza, Enrique, Samuel Morley, Sherman Robinson, y Rob Vos (editores), (2004), *Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*, Bogotá: Alfaomega.

crecimiento alto y sostenido aunado a una reducción de la pobreza. Más aún, la desigualdad se mantiene en niveles muy altos.

Más que evaluar el desempeño de las políticas implementadas, la presente publicación pretende mirar hacia el futuro. Evalúa qué estrategias financieras factibles se podrían recomendar a los encargados de diseñar las políticas en la región para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas en el año 2015. Los estudios están relacionados con las preocupaciones de proyectos anteriores: cómo hacer que las políticas macroeconómicas apoyen el crecimiento sostenido y reduzcan la elevada pobreza y desigualdad que persiste en la región. Además, el estudio actual también aborda la problemática de cómo estas políticas podrían asegurar los niveles necesarios de gasto público para apoyar las mejoras del desarrollo humano que aseguren que todos los niños y niñas puedan completar por lo menos la educación primaria, que las tasas de mortalidad materna y en la niñez bajen sustancialmente, y que toda la población de la región tenga acceso adecuado al saneamiento básico. Estos problemas se abordan desde la perspectiva de la economía en su conjunto ya que el progreso del desarrollo humano y un aumento en los recursos asignados a los servicios sociales afectan la composición de la oferta de trabajo, alteran los precios relativos y pueden imponer restricciones financieras en diferentes áreas de la economía. De esta manera, se ofrece una contribución adicional a la de las evaluaciones de necesidades sectoriales para lograr los ODM, ya que el análisis muestra que las repercusiones macroeconómicas influyen de manera notable en las estimaciones de costos asociados con el logro de las metas en educación, salud y saneamiento. El enfoque del estudio, sobre la base de un modelado, también le permite a los encargados de diseñar las políticas tener una mejor percepción de si su país está “bien encaminado” hacia el logro de los ODM. Las evaluaciones estándar de ese tipo por lo general se basan en proyecciones lineales que se elaboran a partir del desempeño observado en el pasado. En los análisis incluidos en el presente estudio se simula la continuación de las políticas existentes para determinar si serían suficientes para lograr los objetivos planteados o si, más bien, se necesitarían esfuerzos adicionales, y de ser este el caso, cómo se podrían movilizar de mejor manera los recursos adicionales que se requerirían. Si bien la región ha experimentado mucho progreso humano, aún persisten severas brechas por cerrar y lograr los ODM claramente requerirá de importantes esfuerzos adicionales. El estudio concluye que estos esfuerzos son factibles para todos los países, pero se requerirá tomar decisiones difíciles a favor del desarrollo social y, en la mayoría de los países, con el respaldo de mayores impuestos.

Como en los proyectos anteriores, el presente estudio también fue un esfuerzo colectivo. Lo inició la Oficina Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, que también tramitó el financiamiento para el proyecto. El Banco Mundial también proporcionó apoyo financiero así como la herramienta central del modelado —MAMS (del francés y el inglés, *Maquette for MDG Simulation*), la cual fue adaptada y mejorada para poder ser aplicada en los estudios de países que se realizaron en el marco del proyecto. DESA y el ISS proporcionaron capacidades analíticas para adaptar el MAMS al contexto latinoamericano así como las metodologías a utilizar en los análisis de los sectores sociales y las microsimulaciones. La CEPAL y el BID proporcionaron apoyo institucional y financiero para facilitar la realización de varios de los estudios de países.

Para obtener respuestas lo más cercanas posible a la realidad de los países, la investigación en el marco del proyecto se realizó en colaboración con equipos de investigadores locales y encargados de diseñar políticas en diecinueve países de la región. Al combinar los conocimientos de los expertos locales con una metodología común y rigurosa para evaluar estrategias de financiamiento viables orientadas al cumplimiento de los ODM, se buscó que el análisis tuviera un alto grado de realismo, relevancia desde el punto de vista de las políticas evaluadas y el máximo nivel de comparación posible. Sin el aporte de los expertos locales, la mayoría de los cuales aparecen como autores en diversos capítulos de este estudio, la investigación desarrollada no habría sido posible. La investigación duró dos años y medio. Durante ese período se efectuaron cuatro talleres donde se acordó y refinó la metodología de investigación, y se discutieron y compararon los resultados preliminares. Las oficinas del PNUD en Uruguay, Venezuela, Guatemala y Chile ofrecieron un apoyo importante para realizar estos eventos.

Samuel Morley, del IFPRI, aportó ideas centrales e ímpetu a la conceptualización del proyecto, y en varios de los talleres también contribuyó a poner los sofisticados ejercicios de modelado en el contexto de la realidad del desarrollo latinoamericano. También se extiende un agradecimiento a Hans Timmer y Jaime Saavedra, ambos del Banco Mundial, por su apoyo a lo largo de todo el proyecto y sus sugerencias al diseño del mismo.

Los coordinadores del proyecto recibieron un apoyo invaluable de Martín Cicowiecz, investigador del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata. Martín contribuyó al desarrollo de las técnicas de modelación utilizadas y a su aplicación en cada uno de los países. Con su entusiasmo y dedicación fortaleció el espíritu de equipo entre los equipos de los países y resolvió una infinidad de problemas que

enfrentaron los mismos en la solución computacional de sus modelos. Los expertos locales del centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) en Perú, además de preparar su propio estudio de país, también le proporcionaron al equipo de Guatemala un gran apoyo en el análisis de los determinantes de los logros sociales que los ODM divisan. Sherman Robinson, de la Universidad de Sussex, proporcionó excelentes consejos en el campo metodológico en algunos de los talleres. También, se le agradece a Cornelia Kaldewei, del DESA, por haber contribuido a darle sentido a la gran cantidad de resultados específicos de los estudios de países y el apoyó en la elaboración del análisis comparativo que se presenta en el Capítulo 2.

María Isabel Bruna proporcionó excelente apoyo editorial a los capítulos de la publicación. Sandra Molinari tradujo los capítulos 1 y 2, así como los capítulos sobre Brasil, Honduras, Jamaica y la República Dominicana que originalmente se habían escrito en inglés. Luis Carlos Jemio se encargó de la traducción del capítulo 3.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) apoyaron generosamente este proyecto.

Los autores agradecen a las agencias patrocinadoras, PNUD, DESA, CEPAL y Banco Mundial. Estas agencias proporcionaron todo el apoyo institucional necesario, dejando absoluta libertad intelectual para llevar a cabo esta investigación en temas tan centrales para el bienestar de las poblaciones en los países de la región. Está demás decir que las opiniones expresadas en este estudio son exclusivamente las de los autores.

Rob Vos

Enrique Ganuza

Hans Lofgren

Marco V. Sánchez

Carolina Díaz-Bonilla

Nueva York, Santiago y Washington D.C.

Julio de 2008.

Sobre los editores

Carolina Díaz Bonilla es economista en la Unidad de Pobreza y Género de la Región de América Latina y el Caribe (LCSPP) del Banco Mundial, y durante la mayor parte del desarrollo del proyecto que culminó con esta publicación fue economista en el Grupo de Perspectivas de Desarrollo Económico del Banco Mundial (DECPCG, en inglés).

Enrique Ganuza es representante residente de las Naciones Unidas en Santiago de Chile y durante las etapas iniciales del proyecto que culminó con esta publicación fue el economista jefe para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Hans Lofgren es Economista senior en el Grupo de Perspectivas de Desarrollo Económico del Banco Mundial (DECPCG, en inglés). Antes de unirse al Banco Mundial en 2004, fue Investigador senior en el Instituto Internacional de Investigación Sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, en inglés).

Marco V. Sánchez es Oficial de Asuntos Económicos de la División de Políticas y Análisis de Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU/DAES), en Nueva York, y durante las etapas iniciales del proyecto que culminó con esta publicación estuvo asociado con la Sede Sub-regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la Ciudad de México.

Rob Vos es director de la División de Políticas y Análisis de Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU/DAES), en Nueva York, y Profesor Afiliado de Finanzas y Desarrollo en el Instituto de Estudios Sociales en La Haya.

Sobre los otros colaboradores

Carlos Acevedo trabaja como especialista en desarrollo humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio en la oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en El Salvador. Anteriormente fue jefe del departamento de macroeconomía del FUSADES y economista senior en el Banco Central de El Salvador.

Pedro Álvarez es investigador del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas de Cuba. Se especializa en temas de prospectiva estratégica y modelado.

Gustavo Biederman es economista asociado con la Universidad Nacional de Asunción y con el Instituto Desarrollo de Paraguay.

Mauricio Bussolo es economista senior en el Grupo de Perspectivas de Desarrollo Económico del Banco Mundial (DECPG, en inglés). Su principal línea de investigación es el estudio de los vínculos entre comercio, crecimiento y pobreza.

Gustavo Canavire es economista y estudiante de doctorado de la Universidad Estatal de Georgia (*Georgia State University*), en los Estados Unidos de América. Tiene una maestría en economía internacional e investigación en el Instituto para la Economía Mundial (IFW) de la Universidad de Kiel en Alemania. Anteriormente trabajó para el gobierno de Bolivia y el Banco Mundial.

Juan F. Castro es profesor e investigador del departamento de Economía de la Universidad del Pacífico en Lima, Perú.

Martín Cicowiez es docente de la Universidad Nacional de La Plata, donde se desempeña como investigador del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). Es también economista del Centro de Economía Internacional de la Cancillería Argentina.

Jorge Corvalán es economista asociado con la Universidad Nacional de Asunción y con el Instituto Desarrollo de Paraguay.

Luciano de Gresia es docente e investigador de la Universidad Nacional de La Plata. Actualmente se desempeña como Subsecretario de Hacienda de la Provincia de Buenos Aires. Se especializa en temas fiscales, educativos y de economía computacional.

Carlos de Miguel es Oficial de Asuntos Ambientales en la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL en Santiago de Chile. Cuando comenzó el proyecto que culminó con esta publicación, era Oficial de Asuntos Económicos de la Oficina del Secretario Ejecutivo Adjunto de la misma institución.

Ángela Ferriol es Directora del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) de Cuba. Se especializa en temas sociales y de modelación.

Leonardo Gasparini es profesor de la Universidad Nacional de La Plata, donde dirige el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS). Se especializa en temas distributivos y de políticas sociales.

Néstor González fue consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante el período de ejecución del proyecto que culminó con esta publicación. Actualmente es profesional especializado de la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación en Colombia.

Sudhanshu Handa actualmente es Asesor Regional de Políticas Sociales para UNICEF en Nairobi, Kenia. Realizó sus aportes al proyecto que culminó con esta publicación cuando se desempeñaba como profesor asociado en el Departamento de Políticas Públicas de la Universidad de Carolina del Norte, en los Estados Unidos de América. Su investigación se enfoca en la pobreza y la distribución del ingreso, el bienestar de los hogares, la asignación de los recursos al interior de los hogares y los retornos a la educación.

Alina Hernández es investigadora del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) de Cuba. Se especializa en temas macroeconómicos y de modelación.

Gustavo Hernández fue consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante el período de ejecución del proyecto que culminó con esta publicación.

Wilson Jiménez es economista especializado en políticas públicas. Es consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Bolivia y trabajó para el gobierno boliviano en el área de política social, con énfasis en pobreza, educación, empleo y evaluación de impacto.

Cornelia Kaldewei es Oficial de Asuntos Económicos de la División de Políticas y Análisis de Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU/DAES), en Nueva York.

Damien King es Profesor senior en el Departamento de Economía de la Universidad de las Indias Occidentales (*University of the West Indies*) en Kingston, Jamaica. También ocupa el cargo de Investigador Asociado en el Instituto de Investigación de Políticas del Caribe. Su investigación reciente se focaliza en modelado de equilibrio general, deuda y el desarrollo económico de Jamaica.

Silvia Laens es investigadora principal del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE) desde 1981 y fue directora de esa institución entre 1988 y 1990.

Camilo Lagos es investigador del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Mauricio León es actualmente Subsecretario General del Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador. Durante la mayor parte de la ejecución del proyecto que culminó con esta publicación fue coordinador del Sistema Integrado de Indicadores Sociales de la Secretaría Técnica del Frente Social del Ecuador.

Cecilia Llambí es investigadora principal del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE).

Mirna Mariscal es economista con especialidad en cuentas nacionales y financiamiento externo. Trabaja en la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) y ha publicado artículos sobre la sostenibilidad de la deuda externa y la medición del stock de capital.

Denis Medvedev es economista del Grupo de Perspectivas de Desarrollo Económico del Banco Mundial (DECPG, en inglés). Sus intereses de investigación están enfocados en el impacto de las políticas macro (políticas comerciales, políticas fiscales y adaptación al cambio climático) del desarrollo económico y la distribución del ingreso.

Jairo Nuñez fue consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) durante el período de ejecución del proyecto que culminó con esta publicación. Actualmente es director de la Misión contra la Pobreza en Colombia.

José Rosero se desempeña como Secretario Técnico del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social del Ecuador. Durante buena parte del proyecto que culminó con esta publicación fue analista del Sistema Integrado de Indicadores Sociales de la Secretaría Técnica del Frente Social del Ecuador.

Araceli Ortega es actualmente asesora jefe del Viceministro para Educación Secundaria, en el Ministerio de Educación de México. Durante la mayor parte de la duración del proyecto que culminó con esta publicación fue asesora jefe del Viceministro de Planificación y Evaluación en el Ministerio de Desarrollo Social, en México.

Raúl O’Ryan es profesor asociado en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Su principal campo de investigación es la economía del medio ambiente. Ha sido asesor de la Corporación Nacional del Medio Ambiente y de varios ministerios, y consultor para agencias internacionales, incluyendo el Banco Mundial.

Susset Rosales es investigadora del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) de Cuba. Se especializa en estudios en temas sociales.

Miguel Székely en la actualidad es Viceministro para Educación Secundaria en el Ministerio de Educación de México. Durante la mayor parte de la implementación del proyecto que culminó con esta publicación fue Subsecretario de Planificación y Evaluación en el Ministerio de Desarrollo Social de México.

Gabriel Ulyseas es investigador en el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, en portugués) y actualmente está cursando un doctorado en el Departamento de Economía en la Universidad de Chicago, en los Estados Unidos de América.

William F. Vázquez actualmente se desempeña como profesor en la Universidad de Fairfield, en Estados Unidos de América. Ha colaborado como consultor de la Sede Sub-regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la Ciudad de México y del

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Se especializa en economía del desarrollo, internacional, ambiental y de recursos naturales.

Gustavo Yamada es profesor e investigador de la Universidad del Pacífico. Anteriormente ha sido Viceministro de Promoción Social del Perú, economista fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI) y economista senior del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Responsabilidades

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en esta publicación son de entera responsabilidad de los autores y no deben atribuirse de ninguna manera a las Naciones Unidas, sus organizaciones asociadas o sus Estados Miembros, así como tampoco al Banco Mundial, sus organizaciones asociadas o los miembros de su Junta de Directores Ejecutivos, o los países que estos representan. Las Naciones Unidas y el Banco Mundial no garantizan la exactitud de los datos que se incluyen en esta publicación y no acepta ninguna responsabilidad por las consecuencias de su uso.