

Brief for GSDR 2015

LA AGENDA PATRIÓTICA 2025 Y EL ALCANCE DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Adhemar Esquivel, Susana Lizárraga, Mirna Mariscal, Roberto Carlos Sevillano Cordero, Cecilia Vidal*

1. Introducción

El año 2000 Bolivia asume el compromiso de alcanzar Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para tal efecto, en el país se ha realizado una serie de acciones orientadas a su logro con resultados favorables, permitiendo incrementar los ingresos de las personas más pobres mejorando sus condiciones de vida. Sin embargo, en el año del plazo establecido para alcanzar las metas de los ODM, aún existen brechas en el cumplimiento de las mismas, que difícilmente podrán ser superadas.

Aunque en los últimos años se ha observado un mayor avance en el cumplimiento de los ODM, factores desde institucionales hasta económicos dificultan su cumplimiento; siendo la ausencia de recursos, sin lugar a duda, el más importante de ellos. En Jiménez et al. (2008) se indicaba que era necesario incrementar de manera anual el gasto público en aproximadamente un 7% a 8% del PIB. Más aún, en Jiménez (2010) se enfatiza sobre la necesidad de contar con recursos considerando que la Crisis Financiera Internacional significó un retroceso moderado del cumplimiento de los ODM.

En 2012, el gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia presentó su Agenda Patriótica al 2025 (AP-2025), en la cual se establecen 13 pilares sobre los cuales el Estado debería trabajar para alcanzar una nueva sociedad, con mayor inclusión, menor pobreza y amplia participación estatal¹.

Considerando lo anterior, este artículo refleja los principales resultados de un estudio que a través de un modelo de la economía en su conjunto evalúa el cumplimiento de los ODM hacia el año 2025 en el marco de la Agenda Patriótica 2025 (AP-2025), tanto en el desempeño por sí solo de este programa de gobierno como también considerando fuentes de financiamiento que pueden acompañar su cumplimiento.

2. Progreso de los ODM en Bolivia

En los últimos años, los indicadores asociados a los ODM en Bolivia han evolucionado de manera favorable. En algunos casos se ha alcanzado la meta antes del plazo propuesto; en otros, en cambio, será necesario realizar mayores esfuerzos para alcanzar las metas después del 2015.

¹ El programa de gobierno considera entre otros objetivos, la eliminación de la pobreza extrema, la socialización y universalización de los servicios

básicos, la seguridad alimentaria con soberanía y la industrialización de los recursos naturales.

De acuerdo al Séptimo Informe de Progreso 2013 de los ODM en Bolivia, para el año 2012 se habría alcanzado la meta de reducir a la mitad el porcentaje de población en extrema pobreza y se está cerca de alcanzar la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre (ODM 1). De la misma manera, en el área educativa, aunque se han logrado adelantos significativos en la provisión de iguales oportunidades para los niños del país, aumentándose notablemente la tasa de término de la escuela primaria (ODM 2), lograr una tasa de culminación de la escuela primaria a tiempo (a la edad esperada) se plantea como todo un reto debido a los problemas de repetición y deserción.

Si bien se presentan avances en los indicadores del área de salud, las metas relacionadas con la mortalidad infantil y materna están lejos de cumplirse en el 2015. Al igual que en las otras áreas, será necesario reforzar las acciones en este sector para alcanzar las metas que fueron fijadas para este año (ODM 4 y 5). Lo contrario sucede con los indicadores relacionados con el acceso a agua y saneamiento básico, cuyos avances han sido importantes: el primero superó a la meta el año 2012 (ODM 7w), mientras que el segundo (ODM 7s) se encuentra muy cercano a su meta, estimándose su cumplimiento en la fecha prevista.

3. Modelado de escenarios

El alcance de los ODM necesariamente implica gasto social adicional. Si consideramos a la economía en su

conjunto, un incremento en el gasto público no sólo tendría efectos en los sectores receptores de este gasto adicional sino también en sectores e instituciones (domésticas y externas) vinculados directa o indirectamente con la política implementada. Por lo tanto, el análisis más adecuado de las políticas necesarias para el cumplimiento de estas metas se debe hacer en un marco de equilibrio general. En este particular, el análisis se asienta en el uso del modelo de equilibrio general computable dinámico-recursivo denominado MAMS (Maquette for MDG Simulation), el cual como explican Lofgren y otros (2013), tiene la particularidad de incluir un módulo especial del comportamiento de indicadores asociados a los ODM en función de una serie de determinantes socio-económicos y de las sinergias que se pueden presentar entre los mismos indicadores².

Posterior a la calibración de MAMS para la economía boliviana de 2006, se plantean dos escenarios: el primero denominado "Tendencial" muestra cuáles serían los esfuerzos adicionales que el país debería hacer en términos de gasto público ante la implementación de programas de gobierno que consideren proyectos de desarrollo diferentes a los de la Agenda Patriótica; y el segundo AP-2025, que refleja la evolución del gasto público considerando los lineamientos establecidos en los pilares de esta Agenda.

² Es preciso señalar que MAMS permite evaluar el avance de las metas de los ODM 1, 2, 4 y 7.

4. Perspectiva y requerimientos para el alcance de metas asociadas a los ODM al 2025

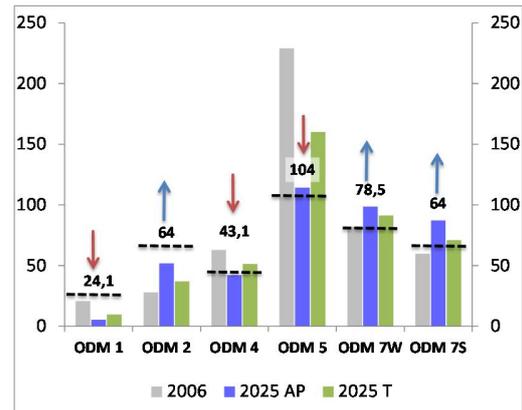
La AP-2025 permitiría reducir la pobreza extrema a 5,5% al año 2025 (Figura 1); sin embargo no lograría cumplir con el Pilar 1 (erradicar la pobreza extrema). Las metas de los ODM 4 y 7 también serían sobrepasadas, reduciéndose la mortalidad de la niñez en 42,2 por mil nacidos vivos, algo más de la meta establecida al 2015 de 43,1; incrementándose el porcentaje de la población con acceso a agua potable y acceso a servicios básicos de saneamiento en 98,6% y 87,2%, respectivamente. Si bien la meta del ODM 5 no podría ser alcanzada, el indicador se reduciría de manera considerable a 114,2. No obstante la evolución satisfactoria de la tasa de culminación a tiempo que implica la Agenda, 52% al año 2025, indica que la meta ODM de 64% estaría aún lejos de alcanzarse. Estos resultados muestran que los recursos que considera la AP-2025 para cubrir el conjunto de ODM y sus metas aquí evaluadas serían todavía insuficientes, y que sería necesario fortalecer las áreas de educación y salud, principalmente a través de un mayor presupuesto en infraestructura física y una mejor asignación del gasto corriente.

En ausencia de la implementación de la AP-2025, suponiendo que la economía crece de acuerdo a lo supuesto en el escenario tendencial³, la absorción (consumo e inversión) tiene un comportamiento menos dinámico. Por lo

³ La tasa de crecimiento del escenario tendencial, alternativo a la Agenda, fue calculada considerando la evolución tendencial de la tasa de crecimiento del PIB de los últimos 62 años. La

tanto, los resultados en los indicadores de los ODM no presentan una evolución tan favorable, siendo así que solo las metas asociadas con los ODM 1 y 7 son alcanzadas (Figura 1).

Figura 1. Escenario de alcance de ODM



Fuente: Elaboración Propia

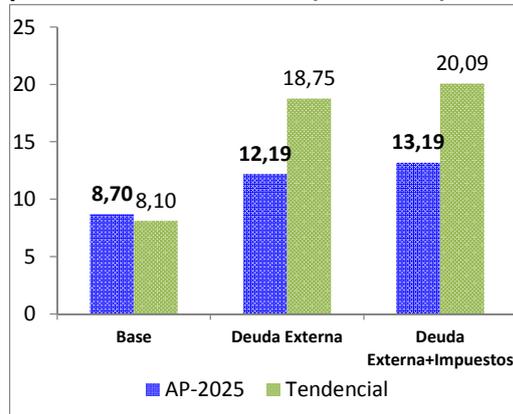
Una estimación de los recursos necesarios para alcanzar las metas pendientes (ODM 2 y 5) muestra que el gobierno tendría que incrementar su gasto social 3,8 p.p. del PIB en promedio, por año, respecto al gasto considerado en la AP-2025 (Figura 2).

Para ello, tendría que recurrir a financiamiento adicional de fuentes internas y/o externas. El endeudamiento externo acompañado de una mejora en la eficiencia en la recaudación de impuestos directos sería una de las estrategias más viables en términos de financiamiento, que no comprometería las finanzas públicas. El uso de estas fuentes incrementaría el stock de deuda externa a 8,7% del PIB en 2025 (Figura 3), pero se

proyección del crecimiento tendencial del PIB para los años 2013 al 2025 es notablemente más baja (alrededor del 3,6%) que la tasa estimada para la AP-2025 (7,17%).

duplicarían las recaudaciones de impuestos directos, respecto al escenario de la Agenda (10% del PIB). El optar sólo por el endeudamiento externo, significaría que el stock de deuda podría alcanzar niveles insostenibles en 2025 (69,6% del PIB).

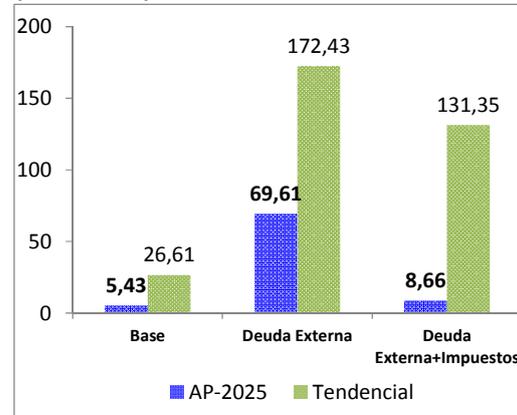
Figura 2. Gasto público social necesario para alcanzar los ODM (% del PIB)



Fuente: Elaboración Propia

En el escenario tendencial el tratar de alcanzar los ODM con fuentes de financiamiento adicionales pondría en riesgo la sostenibilidad fiscal y de la deuda. Con financiamiento externo solamente, el stock de deuda externa al 2025 sería de 172,4% del PIB. Con una combinación de fuentes de financiamiento interna y externa, el stock sería de 131,5% del PIB.

Figura 3. Stock de Deuda Externa al 2025 (% del PIB)



Fuente: Elaboración Propia

5. Conclusiones y recomendaciones

La AP-2025 resultaría ser una excelente base para alcanzar metas de desarrollo humano como las planteadas en el marco de los ODM. Un aumento del gasto social de esta Agenda, de carácter moderado y sin ejercer demasiada presión sobre los equilibrios macroeconómicos, permitiría alcanzar todas las metas. A pesar de tener un escenario favorable el pilar de erradicación de la pobreza extrema al año 2025 no podría ser alcanzado.

El alcance de los ODM considerados requeriría de aumentos significativos en el gasto social que, dependiendo de la forma de financiamiento, podrían poner en riesgo la estabilidad de algunos equilibrios macroeconómicos. En este sentido la combinación de fuentes de financiamiento interno y externo se presentan como la opción más conveniente.

Se debe tener en cuenta que el escenario de la Agenda supone la implementación de importantes proyectos estratégicos

(traducidos para efectos del modelado en un mayor gasto público, incluyendo nuevas inversiones), lo que exige por parte del Estado incrementar la capacidad de gestión pública en la implementación y ejecución de la inversión estatal.

6. Referencias

Jiménez, Wilson, Mariscal Mirna y Canavire Gustavo (2008). "Bolivia." En Rob Vos, Enrique Ganuza, Hans Lofgren, Marco V. Sánchez y Carolina Díaz-Bonilla (eds). *Políticas Públicas para el Desarrollo Humano ¿Cómo lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe?* Santiago de Chile: Uqbar Editores y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Jiménez, Wilson, (2010). "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia: Escenarios después de la crisis financiera internacional" UNDP-UN/DESA-MCDS. Proyecto – Crisis y Alcance de los ODM en América Latina y el Caribe.

Lofgren, Hans, Martin Cicowiez y Carolina Diaz-Bonilla (2013). "MAMS – A Computable General Equilibrium Model for Developing Country Strategy Analysis". En: Peter B. Dixon y Dale W. Jorgenson (eds), *Handbook of Computable General Equilibrium Modeling*, Amsterdam, North- Holland.

UDAPE (2013). "Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia Séptimo informe de progreso".