

II. Antecedentes e implicancias generales para la región y el Banco



II. ANTECEDENTES E IMPLICANCIAS GENERALES PARA LA REGIÓN Y EL BANCO¹

Durante el periodo 1990-2002, hasta llegar al Consenso de Monterrey, un proceso internacional de diálogo y concertación generó una agenda global integrada que se basó en un interés por el desarrollo y que se centró en la erradicación de la pobreza. Además de sus principios generales, esta agenda establece un conjunto de objetivos y metas ambiciosos, los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuya mayoría debe lograrse para el año 2015. El logro de los ODM es un desafío, no sólo para los países en desarrollo, sino también para los países desarrollados y la comunidad internacional en general, ya que, por primera vez, se tomaron compromisos para proporcionar medios para apoyar su implementación y realización. Debido a los retos que el logro de los ODM plantea para la región de América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo ha decidido proporcionar a los países prestatarios que lo requieran, una asistencia más adaptada y focalizada en la implementación y el logro de los ODM, en coordinación con otras agencias de desarrollo.

1. ANTECEDENTES

Los países de América Latina y el Caribe, tanto los gobiernos como la sociedad civil, han participado y contribuido a la definición de la Agenda Global de Desarrollo, la cual surge del consenso alcanzado por la comunidad internacional durante las reuniones Cumbre y conferencias de las Naciones Unidas. Como miembros de las Naciones Unidas, los países de la región han aprobado los términos de la mencionada agenda para un desarrollo global y sostenible, dando prioridad a la reducción de la pobreza y a la concentración de esfuerzos en los más pobres.

El consenso logrado entre las naciones desarrolladas y en desarrollo es el resultado de un extenso proceso de discusiones y negociaciones, el cual se inició en la década pasada. En mayo de 1996 los ministros de cooperación para el desarrollo de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) aprobaron una “Estrategia para el Siglo XXI”, un documento visionario que contiene los objetivos derivados de una serie de Cumbres de las Naciones Unidas celebradas sobre temas específicos y en las cuales participaron funcionarios de alto nivel y líderes de organizaciones no gubernamentales de América Latina y el Caribe. Entre las conclusiones y recomendaciones emanadas de estas discusiones, los ministros de la OCDE y del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) resaltaron siete objetivos —con sus propios calendarios, parámetros e indicadores relacionados— conocidos como los Objetivos de Desarrollo Internacional (ODI). Esta iniciativa cambió el enfoque de la cooperación para el desarrollo, centrando el interés, ya no sobre el esfuerzo, sino sobre el resultado. Así se sentaron las bases para el marco de una estrategia holística integrada, la cual incluye temas relacionados con la movilización de recursos y el monitoreo.

1. Este capítulo fue preparado por Georges Cahuzac, con insumos de Carlos Vélez y Mayra Buvinić.

II. ANTECEDENTES E IMPLICANCIAS GENERALES PARA LA REGIÓN Y EL BANCO

Este proceso culminó recientemente con la adopción de una serie de acuerdos y/o entendimientos logrados durante las conferencias internacionales y cumbres celebradas durante los últimos años: la Cumbre del Milenio (septiembre de 2000); la Ronda sobre Comercio en Doha (noviembre de 2001); la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo en Monterrey (marzo de 2002); y la Cumbre Mundial de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo (septiembre de 2002).

Adoptada en septiembre de 2000 durante la Cumbre del Milenio por parte de 189 Jefes de Estado y Gobierno, la Declaración del Milenio de Naciones Unidas ha brindado una nueva perspectiva y sentado las bases para una agenda de desarrollo que sea amplia, integral y más efectiva. Esta Declaración contiene una declaración de valores, con compromisos renovados para la paz, la seguridad y el desarme, los derechos humanos, la democracia y la buena gobernabilidad, enfatizando al mismo tiempo la dimensión humana del desarrollo y reconociendo las múltiples dimensiones de la pobreza. Reconoce, además, los desafíos centrales que todas las sociedades tienen que enfrentar y superar, siendo los más importantes el crecimiento económico sostenible y la distribución equitativa; la estabilidad del marco institucional; la calidad, eficiencia y transparencia de los sistemas de gobierno; la definición e implementación de políticas para promover la inversión y la reducción de la pobreza; y la aceptación y receptividad al mundo exterior. Detalla, asimismo, una respuesta a los desafíos impuestos por la pobreza y otros problemas sociales relacionados y establece medidas concretas para evaluar el progreso logrado por medio de un conjunto de compromisos, objetivos y metas interrelacionados (ODM) sobre algunos temas, entre otros, el desarrollo y el medio ambiente.

La Declaración del Milenio también presta una atención sin precedentes a la implementación y a los medios para alcanzar objetivos y metas. Los siguientes medios están asociados con estos objetivos: (i) la movilización de recursos internacionales y domésticos; (ii) el diseño y ejecución de programas y políticas que sigan lineamientos acordados a nivel internacional; (iii) la creación o fortalecimiento de capacidades nacionales; (iv) la definición de alianzas en el ámbito nacional (entre actores gubernamentales y no gubernamentales) e internacional.

Este enfoque operativo fue reafirmado en la Declaración Ministerial de Doha. En la misma se dio una clara prioridad a los problemas de los países en desarrollo con respecto a la implementación de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por otra parte, se reconoció que se debería prestar especial atención a los intereses y necesidades de países pobres en cuanto a temas tales como la agricultura, los subsidios, las barreras técnicas que obstaculizan el comercio, y las medidas de inversión relacionadas con el comercio. Otro punto común importante entre ambas declaraciones lo constituyó la llamada Agenda de Desarrollo de Doha, primera iniciativa de su tipo a través de la cual la comunidad internacional aceptó el desafío de mejorar los términos de comercio de los países en desarrollo, así como solucionar el problema de regulaciones comerciales y otros temas.

La Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo de 2002, fue un importante avance para mejorar el enfoque integrado y con orientación hacia el logro de resultados significativos en la implementación de la cooperación internacional. Esta reunión constituyó el primer intento por examinar en forma integral los medios e impedimentos para movilizar recursos (movilización de recursos domésticos, comercio, ayuda oficial al desarrollo, alivio de la deuda, la inversión extranjera directa y otros flujos) hacia la reducción de la pobreza, centrándose en los objetivos y metas de la Declaración del Milenio, especialmente los ODM.

El documento de Consenso de Monterrey emanado de esta Conferencia reconoció la responsabilidad compartida de los países industrializados y la responsabilidad individual de cada uno de los países en desarrollo en el logro de los ODM, así como la necesidad de una rendición de cuentas entre países, sentándose así las bases para una nueva asociación internacional. El documento indica que los países en vía de desarrollo deben responsabilizarse por la buena gobernabilidad y por la adopción de políticas coherentes y utilizar la asistencia en forma efectiva para así asegurar la efectividad de la ayuda oficial al desarrollo. Por su parte, los países desarrollados y las instituciones donantes se comprometieron a aumentar e intensificar sus esfuerzos para ayudar a que los países en desarrollo logren los ODM acordados a nivel internacional y otras metas de desarrollo al brindar apoyo a la creación de capacidad, prestando asistencia en todos los niveles, incluyendo la sociedad civil y el sector privado. También se acordó considerar al comercio y la Ronda de Doha como un tema de importancia central y aumentar la asistencia para el desarrollo y el alivio de la deuda.

Se convino que este conjunto de acciones debía llevarse a cabo y que era necesario para facilitar los esfuerzos realizados por los países en desarrollo para alcanzar los siete objetivos. Además, este sería la base central del ODM-8 en torno a la Asociación Mundial para el Desarrollo contemplada en la Declaración del Milenio. Todos los participantes concordaron en que mejorar la efectividad del desarrollo implicaría concentrarse en los resultados, que los países se hicieran dueños del proceso y que existiera una asociación global. Además se decidió aplicar un enfoque sistémico en el seguimiento de las acciones que realicen todas las partes involucradas dentro del área de la cooperación internacional.

Por su parte, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, realizada en Johannesburgo en septiembre de 2002, consideró a la reducción de la pobreza como un tema central. En esa oportunidad, la comunidad internacional reafirmó las dimensiones económica, social y ambientalista que tiene el desarrollo y estableció metas adicionales de importancia para los sectores de agua y saneamiento, salud, agricultura y energía, las cuales completan los ODM ya existentes. También enfatizó la importancia de la colaboración, principalmente con el sector privado, para cumplir con los compromisos establecidos y lograr los objetivos; y el papel de la sociedad civil y las ONG, en especial para el propósito de implementación, siendo el cumplimiento de los compromisos el parámetro que determinará el éxito o fracaso de las acciones.

2. ¿QUÉ SON LOS ODM?

Los ODM constituyen un conjunto de ocho objetivos y dieciocho metas numéricas, que resumen, con un propósito operativo, los objetivos de desarrollo acordados entre los países desarrollados y en vías de desarrollo. Estos ocho objetivos, que deben cumplirse en ciertos plazos, se refuerzan mutuamente y están interrelacionados. Su logro es una condición necesaria, pero no suficiente, para alcanzar el objetivo general de erradicar la pobreza y eliminar las disparidades sociales y la creciente desigualdad durante el período 1990-2015.

RECUADRO 1. LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Objetivos	Metas
Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	<i>Meta 1:</i> Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día. <i>Meta 2:</i> Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.
Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal	<i>Meta 3:</i> Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer	<i>Meta 4:</i> Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines del año 2015.
Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil	<i>Meta 5:</i> Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.
Objetivo 5: Mejorar la salud materna	<i>Meta 6:</i> Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.
Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	<i>Meta 7:</i> Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación de VIH/SIDA. <i>Meta 8:</i> Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.
Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<i>Meta 9:</i> Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y revertir la pérdida de recursos del medio ambiente.

RECUADRO 1. continuación
LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Objetivo 7:
 Garantizar la sostenibilidad
 del medio ambiente

Meta 10:
 Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento.

Meta 11:
 Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

Objetivo 8:
 Fomentar una asociación mundial
 para el desarrollo

Meta 12:
 Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.

Meta 13:
 Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza.

Meta 14:
 Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

Meta 15:
 Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.

Meta 16:
 En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.

Meta 17:
 En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable.

Meta 18:
 En colaboración con el sector privado, velar por que se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

II. ANTECEDENTES E IMPLICANCIAS GENERALES PARA LA REGIÓN Y EL BANCO

La agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio propone un enfoque holístico sobre el desarrollo y la reducción de la pobreza.

La pobreza comprende varios aspectos interrelacionados del bienestar, por lo que es necesario que el progreso se refleje en varios frentes para poder superarla. Además del crecimiento económico sostenible, la estabilidad macroeconómica y la gobernabilidad democrática, se requieren otras iniciativas y/o actividades centradas en: (i) crear oportunidades productivas para aquellos grupos de la población que sufren de la exclusión o la pobreza; (ii) brindar un mejor acceso a la infraestructura física y social; (iii) encarar las desigualdades estructurales que existen en la distribución de bienes públicos, principalmente en los sectores de salud y educación; (iv) tratar de solucionar los males sociales que afectan la calidad de vida de los pobres; (v) eliminar las barreras sociales que ponen en desventaja a las mujeres y a los grupos étnicos; y (vi) promover un Estado más eficiente y efectivo, que además sea inclusivo y sensible a las necesidades de los pobres. Por último, la agenda considera la sustentabilidad ambiental como un factor en la reducción de la pobreza.

La agenda de los ODM pone gran atención sobre la implementación, así como sobre las formas y medios para alcanzarlos. En apoyo a estos objetivos, Naciones Unidas ha emprendido varias actividades como, por ejemplo, una campaña permanente para promover los ODM (la Campaña del Milenio), con el propósito de movilizar tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo para que pongan a los ODM y su logro como una prioridad en los programas de los gobiernos. El Proyecto del Milenio², por su parte, es una iniciativa conjunta del Secretario General de las Naciones Unidas y del Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con el propósito de analizar las opciones de política, recomendar las mejores estrategias para su logro y desarrollar un plan de implementación, el cual deberá completarse para fines de junio de 2005. Naciones Unidas, a través del PNUD, también liderará un esfuerzo de seguimiento de los avances logrados en cada país.

Por otro lado, la comunidad de donantes bilaterales y multilaterales reconoció que los medios para la implementación que están asociados a estos objetivos implican, sobre todo, movilizar recursos adicionales y la liberalización del comercio. Se enfatizó, asimismo, la necesidad de que la cooperación internacional utilice un enfoque basado en los resultados, de forma tal de poder evaluar el impacto que su apoyo tiene sobre el desarrollo, principalmente sobre la reducción de la pobreza, y para que se mejore la efectividad de sus programas de asistencia.

Los ODM asumen una importancia esencial en el contexto del desarrollo y constituyen el marco de referencia de la cooperación internacional. Después de haber logrado un consenso en Monterrey, el Comité para el Desarrollo —formado por un grupo de ministros de finanzas de países dentro y fuera de la OCDE— del Banco Mundial y el Fondo

2. Para cumplir con este compromiso, se crearon 10 Grupos de Trabajo temáticos cuyo mandato incluye el desarrollo de investigaciones que permitan la identificación de las prioridades operativas así como las formas organizativas de implementación y estructuras de financiamiento que son necesarias para el alcance de los ODM. Estos Grupos trabajan bajo la dirección de Jeffrey Sachs, quien ha sido designado como Asesor Especial del Secretario General de las Naciones Unidas.

Monetario Internacional decidió asumir una función de supervisión sobre el proceso de seguimiento global del progreso logrado en la implementación de los ODM. Para ese propósito, el Comité adoptó un marco que conecta las políticas y acciones con los resultados, estableciendo así las esferas de acciones/responsabilidades de cada uno de los actores de la comunidad internacional para el desarrollo —tanto países desarrollados como países en desarrollo— con referencia a las conclusiones que resultaron de las discusiones llevadas a cabo durante las reuniones cumbre.

Considerados como parámetros para evaluar el costo y los esfuerzos a realizar para lograr metas específicas, así como también medir el progreso logrado en cuanto al objetivo general de erradicar la pobreza, los ODM son ahora un marco de referencia para movilizar los recursos necesarios para financiar el costo de su implementación y logro, es decir, cubrir la brecha financiera que existe debido a la falta de capacidad; y aumentar, entre los actores, los esfuerzos para acelerar el desarrollo. En consecuencia, los ODM son la base para una nueva era de la cooperación internacional en la cual todos los países tienen un interés y una función que cumplir.

El importante esfuerzo internacional que se está realizando para hacer un seguimiento a nivel mundial, de país y de región de los resultados y avances logrados hacia los ODM no es un ejercicio tecnocrático, sino que refleja el deseo de progresar en la implementación de un acuerdo político global de responsabilidades compartidas que los gobiernos tienen que cumplir. Lo que está en juego es la definición de términos realistas y efectivos para una alianza entre los países desarrollados y en desarrollo, haciendo referencia a los compromisos derivados del Consenso de Monterrey.

Tal como resulta del marco conceptual avalado por el Comité para el Desarrollo, la lista de obligaciones que deben cumplir todos los países para lograr los ODM asigna a los países desarrollados un conjunto de responsabilidades (ODM-8), entre las que se cuentan: ayudar a preservar un entorno económico que conduzca a la estabilidad y crecimiento macroeconómicos a nivel mundial; facilitar el acceso al mercado para las exportaciones agrícolas, textiles y de vestimenta de los países en desarrollo; aumentar, en cantidad y calidad, los flujos de asistencia; proveer alivio de la deuda; y contribuir a los programas globales que estén centrados en los bienes públicos generales relacionados con los ODM. Se contempla una serie de indicadores para hacer un seguimiento del progreso de cada uno de ellos.

La agenda que propone la Declaración del Milenio, especialmente a través de los ODM, coincide con la mayoría de los mandatos y/o prioridades que se adoptaron en las Cumbres de las Américas. Al igual que la Declaración del Milenio, la Declaración de Quebec, que los 34 jefes de estado de las Américas y el Caribe firmaron en abril del 2001, se concentra en los temas y desafíos que el hemisferio debe enfrentar, y da prioridad a la eliminación de la pobreza. También reconoce la interdependencia de los problemas y la necesidad de una mejor coordinación y participación, tanto con las instituciones financieras internacionales como con otras entidades multilaterales regionales.

II. ANTECEDENTES E IMPLICANCIAS GENERALES PARA LA REGIÓN Y EL BANCO

La Declaración de Quebec se centra en forma clara en el desarrollo humano y define prioridades en el contexto de un temario político, económico y social coherente que se articula en un Plan de Acción. Más allá del fortalecimiento de la democracia y de los derechos humanos, con el propósito de promover la prosperidad y la realización del capital humano, el Plan de Acción adoptado se refiere principalmente a problemas sociales y refleja la identificación con metas de inclusión y mayor equidad. El Plan de Acción contempla iniciativas en áreas temáticas similares a las que abarcan los ODM y sus metas, es decir: el acceso a la educación y el mejoramiento de la calidad de la misma; la integración de una perspectiva de género para una mayor participación de las mujeres en la vida política; la obtención de recursos para la asistencia sanitaria, con un énfasis en la prevención de las enfermedades (VIH/SIDA); el acceso a fuentes confiables de aire puro y agua; el mejoramiento de la salud de las mujeres y los niños; la gestión en el ámbito hemisférico de los recursos ambientales; y la promoción, a través del ALCA, del libre comercio, como instrumento del crecimiento y reducción de la pobreza.

Los ODM son una traducción cuantitativa y cualitativa de los objetivos en torno al desarrollo humano y constituyen una agenda universal válida que ciertamente puede adaptarse a la realidad de la región. Aunque se la podría considerar erróneamente como una agenda diseñada para encarar desafíos y necesidades específicas de los países más pobres, en realidad la agenda global puede aplicarse a todos los países en desarrollo, cualquiera sea la naturaleza y el nivel de pobreza que presenten. Sin duda, durante décadas, en la mayoría de los países en desarrollo los gobiernos se han ocupado de luchar contra la pobreza y han tomado acciones al respecto, por medio del financiamiento de programas y proyectos, para mejorar la situación en varias de las áreas contempladas por los ODM.

En la región, a pesar de los esfuerzos y de los avances logrados durante la década de los años noventa en cuanto a varios indicadores de bienestar propuestos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el número de personas con ingresos menores a un dólar por día ha incrementado de manera significativa. Según los informes del PNUD, de los 54 países del mundo con ingresos medios per cápita en disminución, 6 de ellos se encuentran en América Latina y el Caribe y, si no se toman acciones firmes para resolver esta cuestión, la mayoría de los países de la región podrían retrasarse en sus esfuerzos por lograr la meta de reducir la pobreza medida según los ingresos. En realidad, los países de ingresos medios en la región tienen una mayor proporción agregada de población en condiciones de pobreza que los países pobres. Además, los indicadores de ingreso muestran que los países de América Latina y el Caribe tienen la distribución más desigual en el mundo, lo cual se debe principalmente a las grandes disparidades de bienes/activos y, en particular, al nivel y calidad del capital humano. Esta situación entorpece el desarrollo, que se sigue viendo retardado por tensiones sociales e inestabilidad económica.

Aunque los objetivos contemplados siguen siendo relevantes para América Latina y el Caribe, es obvio que las metas contempladas por los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben adecuarse a la situación social y económica de cada país, grupo de países o de una subregión. Puesto que las metas contempladas no constituyen una referencia rígida, podría considerarse como oportuno el esfuerzo de adaptar los ODM a los aspectos o situaciones

específicos de un país, subregión o región en particular. Esto contribuiría a demostrar o reafirmar las múltiples dimensiones de la pobreza y de la desigualdad en la región, así como las importantes diferencias que existen dentro de un mismo país aunque sea considerado como de ingreso medio.

3. IMPLICANCIAS PARA LOS PAÍSES

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son un verdadero llamado político a una acción colectiva y ordenada y tienen fuertes implicancias para los gobiernos de América Latina y el Caribe en términos de agenda hacia el futuro, estrategia, políticas y procesos operativos. Sobre la base del “nuevo pacto de asociación entre los países desarrollados y en desarrollo” que constituye el Consenso de Monterrey, los gobiernos de la región deberían implementar una agenda global ambiciosa, la cual les plantea una serie de desafíos. Por los compromisos tomados, la agenda no sólo incluye obligaciones, sino que brinda oportunidades a los países. Estas fueron identificadas en eventos organizados en la región, principalmente en la conferencia internacional del 16 y 17 de noviembre en Brasilia, la cual permitió avanzar en la definición del papel que desempeñan las distintas partes (gobiernos; parlamentos; sociedad civil; y donantes) en los esfuerzos conjuntos dirigidos al logro de los ODM.

1. En el ámbito doméstico, el logro de los ODM requiere:

- La puesta en práctica de políticas necesarias para el alcance de los ODM, incluyendo: (i) la estabilidad económica, el ordenamiento jurídico y la infraestructura, a fin de generar las condiciones adecuadas para la actividad privada y el crecimiento económico; (ii) la promoción de la democracia, los derechos humanos y la equidad social; y (iii) el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.
- La promoción, por parte del gobierno, de un diálogo participativo involucrando a parlamentos, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, con el objetivo de fomentar un proceso de toma de conciencia de la opinión pública en torno a los ODM, y conseguir su apropiación a nivel nacional.
- La adaptación de los ODM, por parte del gobierno, a la realidad específica de su país, tomando en cuenta las dimensiones de equidad, etnia, y género, como resultado de un extenso diálogo. Sobre la base de dicha adaptación, la elaboración de estrategias y programas de reducción de la pobreza, que deberían incluir: (i) un análisis de los determinantes de la pobreza; (ii) prioridades claramente definidas con una visión a largo plazo; (iii) la selección de metas mensurables basadas en los ODM; (iv) un plan de acción para implementar la estrategia y los programas; y (v) un mecanismo de información para supervisar la implementación de los programas y evaluar sus logros en términos de resultados.
- Disponer en el gobierno de un mecanismo horizontal de coordinación, posiblemente mediante una Comisión Interministerial para promover iniciativas e intensificar actividades intrasectoriales e integradas relacionadas con los ODM.

II. ANTECEDENTES E IMPLICANCIAS GENERALES PARA LA REGIÓN Y EL BANCO

- Mejorar la calidad de la gestión y capacidad del sector público, mediante la incorporación, dentro del proceso de presupuesto, de las metas nacionales de desarrollo. Es conveniente buscar la implementación de presupuestos multianuales para asegurar la movilización de los recursos domésticos requeridos, así como consistencia y eficacia en los programas sociales. En este sentido, es importante la adopción de un enfoque de gestión hacia resultados e impactos con una atención especial a los vínculos intersectoriales.
- En este marco nacional, los parlamentarios deberían: (i) promover la legislación pertinente para contribuir a la adopción de políticas relacionadas con los ODM, especialmente las que se refieren a la pobreza, la educación, salud y medio ambiente; (ii) apoyar los planes nacionales de desarrollo destinados a la erradicación de la pobreza y promoción de la equidad, aprobando en un marco de sustentabilidad fiscal presupuestos que contemplen una asignación de recursos públicos pertinentes para su alcance; (iii) contribuir en el seguimiento de los avances y resultados, prestando una atención especial en los indicadores de pobreza, equidad e inclusión social, y fortaleciendo sus vínculos no sólo con el gobierno, sino con la sociedad civil y los grupos excluidos; (iv) establecer mecanismos para intensificar la colaboración, en los parlamentos, entre las comisiones especializadas, en particular las de presupuesto y finanzas, educación, salud y medio ambiente, en cuanto a los asuntos de erradicación de pobreza; (v) fortalecer el sistema de acceso de los parlamentos a información sobre políticas e indicadores relacionados con los ODM; y (vi) hacer de los ODM, después de su adaptación a la realidad de los países, un marco prioritario en las estrategias de integración regional, los tratados comerciales, y las negociaciones internacionales.
- En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil, su rol incluye: (i) promover los ODM como marco de referencia e instrumento para la erradicación de la pobreza, garantizando su apropiación en los países; (ii) contribuir para que se brinde una información adecuada sobre los ODM, en los idiomas, lenguas y dialectos locales que corresponden, así como participar en su disseminación; (iii) asegurar la participación efectiva de los pobres y excluidos en el proceso de implementación y seguimiento de los ODM, mediante la definición de mecanismos de consulta y de pautas de referencia; (iv) involucrarse, sobre todo, en los países que no tienen estrategias de reducción de pobreza, en el establecimiento de una estructura para el monitoreo, acompañamiento y evaluación de los ODM; (v) desarrollar asociaciones para valorizar los sistemas e instituciones democráticas dedicadas a la reducción de pobreza así como la inclusión social.

2. En el ámbito internacional, el logro de los ODM requiere:

- La promoción de una plataforma socioeconómica regional elaborada sobre la base de los mandatos de las Cumbres de las Américas, así como de los principios del Consenso de Monterrey y de la Agenda de Johannesburgo, cuyo objetivo sea la erradicación de la pobreza y de la desigualdad en América Latina y el Caribe.
- La instrumentación de la Agenda del Desarrollo de Doha debido a que la liberalización del comercio constituye un elemento central para la erradicación de la pobreza y cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

- La creación de bienes públicos regionales y de asociaciones con la comunidad internacional, para la financiación de programas orientados hacia el logro de los ODM. En particular, se podrían contemplar las áreas de educación, lucha contra las enfermedades infecciosas transmisibles, y promoción de un movimiento ordenado de bienes y capitales.
- El fomento, con el apoyo de Naciones Unidas, de las instituciones financieras internacionales, de la OMC y del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), de un marco conceptual adecuado y de indicadores, para el seguimiento de las acciones que tomen los países para cumplir obligaciones derivadas de la aplicación del Consenso de Monterrey.

4. IMPLICANCIAS PARA EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

El compromiso de los países con los Objetivos de Desarrollo del Milenio tiene implicancias para el BID en términos de actividades.

1. *Los mandatos y funciones que los países miembros le han conferido al Banco son consistentes con los objetivos de la Declaración del Milenio y, en especial, con aquellos que están relacionados con el desarrollo y la pobreza, que se reflejan en los ODM.*

El Octavo Aumento General de Recursos del BID aprobado por sus Gobernadores en 1994 propone, tal como la Declaración del Milenio, un enfoque humano, global e integrado del desarrollo haciendo de la pobreza y de la equidad social un objetivo mayor. Según el documento del Octavo Aumento de Recursos, los mandatos del Banco cumplen en:

- Asignar a la institución campos clave de actividad: la reducción de la pobreza y la promoción de la equidad social, la modernización y la integración, y el medio ambiente.
- Reconocer la necesidad de abordar el objetivo de reducción de pobreza en varios frentes, como son las nuevas inversiones en recursos humanos (en los ámbitos de educación, salud, saneamiento, nutrición, vivienda), la atención de las necesidades de la familia, de la mujer y de la juventud, y las iniciativas en materia de desarrollo urbano y rural, creación de empleos, medio ambiente y modernización del estado.
- Establecer que el Banco, con el fin de lograr las metas de reforma social y reducción de la pobreza, analizará las causas de la pobreza y las limitaciones al progreso social, con una atención especial a los aspectos financieros; apoyará el diseño de estrategias de reducción de la pobreza y reforma del sector social; y prestará atención a las acciones llevadas a cabo por otras instituciones bilaterales y multilaterales con el fin de lograr una mayor coordinación de los esfuerzos y evitar duplicaciones.

II. ANTECEDENTES E IMPLICANCIAS GENERALES PARA LA REGIÓN Y EL BANCO

- Recomendar que el Banco desarrolle programas con entidades de los países prestatarios, con el fin de mejorar las bases de datos sobre la pobreza.

En mayo de 2002, en la clausura de la Conferencia de Monterrey, el Banco expresó, en una declaración conjunta con otras instituciones multilaterales de desarrollo (el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el Banco Mundial), su compromiso de apoyar la implementación y el proceso de seguimiento de los ODM y mejorar la efectividad de la ayuda oficial al desarrollo. En particular, y según lo expresado por los presidentes de los bancos multilaterales de desarrollo, estas instituciones centrarán, entre otros, esfuerzos conjuntos en: (i) "Aumentar el trabajo de medición, seguimiento y gestión de los resultados de desarrollo a través de la evaluación de nuestro desempeño en los programas de países, elevando su sincronización y enfoque con respecto a los resultados en los países, incluyendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio"; y (ii) "Proporcionar apoyo para crear capacidad en los países para la medición, seguimiento y gestión de los resultados", ya sea a nivel de proyecto o al de agencia o ministerio.

La Declaración de Roma (febrero 2003) consolidó y detalló mejor los términos para que se utilice un enfoque común en la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con el propósito de mejorar la armonización. Al igual que otros bancos multilaterales de desarrollo, y según la instrucción de los Gobernadores para que se adopten medidas tendientes a mejorar la calidad de los proyectos y el impacto en el desarrollo, el Banco se comprometió a llevar a cabo una serie de actividades, las cuales, incluyen la gestión de resultados específicos en cada país, la diseminación de conocimientos, la coordinación interagencial y la creación de capacidad a nivel nacional.

2. El Banco ha fortalecido su marco estratégico, ha contribuido en la diseminación de información y ha apoyado a los países para la identificación y atención de los retos o desafíos relacionados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El Banco ha realizado esfuerzos para que sus acciones tengan un mayor enfoque estratégico en los ODM y ha puesto énfasis en la coordinación interna de sus operaciones, así como en la coordinación externa de sus iniciativas —con el Banco Mundial, CEPAL y PNUD— en su apoyo a los países para el logro de los ODM.

- A través de la renovación de sus estrategias sectoriales, el Banco ha establecido un nuevo marco estratégico que incluye metas específicas para la realización de actividades orientadas hacia el alcance de objetivos a largo plazo, incluyendo los ODM. El apoyo del BID a los países está contemplado en el Plan Integrado de Implementación de las Estrategias, el cual define, para el periodo 2003-2006, tanto áreas transversales como acciones específicas para la implementación de las estrategias sectoriales.
- De manera consistente, el Banco está contemplando los ODM en su diálogo de políticas con los países prestatarios e incorporando, tanto en las estrategias de país como en los documentos de programación operativa, indicadores relacionados con los ODM.

- Para apoyar la integración efectiva de los ODM en las actividades del Banco, es decir facilitar la transferencia de los lineamientos estratégicos a las operaciones, el Banco creó un grupo interdepartamental, en el cual participan los tres departamentos operativos, así como los de planificación, presupuesto y evaluación.
- Para los propósitos de eficiencia, y de forma tal de brindar un mejor apoyo a los países de América Latina y el Caribe para que puedan vencer los desafíos relacionados con la implementación de los ODM, en junio de 2002, el Banco firmó una Carta de Entendimiento con CEPAL, PNUD y el Banco Mundial para emprender, en forma coordinada, actividades conjuntas para evaluar y hacer un seguimiento del progreso logrado en el cumplimiento de los ODM. Esta iniciativa llevó a la definición de un programa básico de trabajo conjunto interagencial destinado a responder a dos de los desafíos que deben superarse en la región, que son la creación de capacidad institucional en los países y la apropiación de los ODM.
- Así, conjuntamente con CEPAL, PNUD y el Banco Mundial, el Banco brindará un apoyo específico a los países, para asegurar el seguimiento de resultados y productos de las acciones de política, así como de los esfuerzos de los gobiernos para reducir la pobreza y promover la equidad social. Esto llevó al Banco a: (i) reforzar el programa MECOVI ya existente; y (ii) diseñar un programa regional de asistencia técnica para contribuir al fortalecimiento de la capacidad de medición y seguimiento de las instituciones nacionales de estadísticas. Estas iniciativas están destinadas a ayudar a los gobiernos a evaluar el costo y financiamiento que requiere el logro de los ODM, así como también a definir prioridades con propósitos de planificación.
- El Banco apoya plenamente la Campaña del Milenio lanzada por las Naciones Unidas. En primer lugar, de manera indirecta, a través de una serie de eventos que organizó durante el año 2003, los cuales contribuyeron a aumentar la comprensión de las causas principales de la pobreza en la región, siendo los más destacados: la Tercera Reunión Regional BID- Organizaciones de la sociedad civil en Lima, Perú (enero); Seminario sobre “Buenas prácticas de inclusión social: Diálogo entre Europa y América Latina y el Caribe” en Milán, Italia (marzo); “Desafíos del desarrollo social en América Latina y el Caribe” en Washington, DC, EE.UU. (abril) organizada conjuntamente con CEPAL, el Banco Mundial y FLACSO; Diálogo Regional de Política, Red de Reducción de la Pobreza y Protección Social, en Washington, DC, EE.UU. (mayo); Seminario sobre “Las implicancias de género de los Objetivos de Desarrollo del Milenio” en Washington, DC, EE.UU. (septiembre). Además, el Banco participa activamente en las misiones exploratorias iniciadas por el PNUD en los países, así como en los seminarios y/o conferencias organizadas en la región.
- El Banco participa en el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, cuyo principal objetivo es identificar las mejores estrategias, recomendar un plan de acción y proponer, a finales de junio de 2005, recomendaciones para el logro de los ODM. Además de la colaboración existente entre los expertos de cada institución, altos responsables del Banco son miembros, respectivamente: (i) del Grupo de Trabajo sobre Pobreza y Desigualdad – uno de los Grupos de Trabajo temáticos creados para desarrollar

II. ANTECEDENTES E IMPLICANCIAS GENERALES PARA LA REGIÓN Y EL BANCO

investigaciones, con el propósito de identificar prioridades operativas, formas organizativas de implementación y estructuras de financiamiento necesarias para el alcance los ODM; y (ii) del Grupo de Expertos de la Naciones Unidas (United Nations Experts Group-UNDG) el cual tiene un rol de diseminación del conocimiento disponible para su uso más eficiente, así como de facilitador para la coordinación entre las actividades de los Grupos de Trabajo.

3. El Banco ha desplegado un gran esfuerzo financiero para apoyar operaciones que permitan el avance en los ODM.

Conforme a las metas establecidas por la última reposición en cuanto a destinar el 40% del volumen total de préstamos y 50% del número de préstamos hacia operaciones para promover el desarrollo social, aumentar la equidad y reducir la pobreza —que en los últimos años se han logrado— la cartera social del Banco, directamente vinculada a los ODM, se ha expandido notablemente.

- Operaciones de préstamos en los sectores sociales se han multiplicado y diversificado, en particular las que incluyen apoyo a reformas en salud, educación y vivienda. Se han hecho préstamos sectoriales y de emergencia y han surgido operaciones directamente focalizadas al combate a la pobreza (incluyendo protección social, fondos de inversión social, atención y desarrollo de la niñez temprana, mejoramiento de comunidades y barrios pobres). En los países pobres, en colaboración con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, el Banco ha apoyado la creación de Estrategias de Reducción de Pobreza (ERP).
- Al hacer una comparación de la composición de la cartera del Banco antes y después de la Octava Reposición (aprobada en 1994) se observa un incremento significativo en los préstamos en los sectores sociales. Estos incluyen operaciones en desarrollo urbano, educación, inversión social, medio ambiente, microempresa, salud y saneamiento. Como se puede ver en el cuadro 1 el volumen promedio anual de préstamos en lo social creció

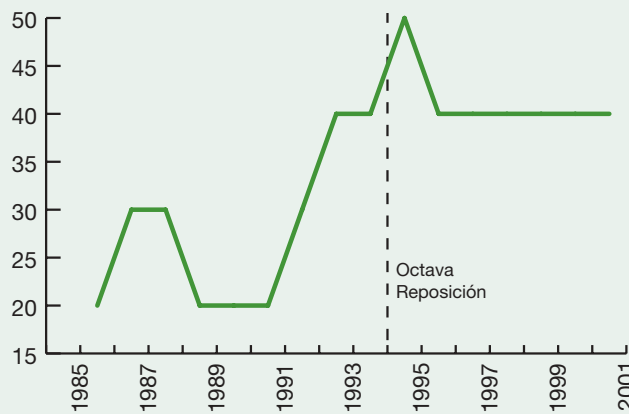
**CUADRO 1.
PROMEDIO ANUAL DE LA COMPOSICIÓN DE LA CARTERA DEL BANCO POR PERIODO**

Sector	Porcentaje del total de préstamos del Banco		Volumen (millones de US\$)		Cociente (b)/(a)
	1985-1994	1995-2002	1985-1994(a)	1995-2002(b)	
Desarrollo urbano	7,0	6,9	281	453	1,6
Educación	4,1	4,9	180	344	1,9
Inversión social	1,3	19,6	69	1.346	19,5
Medio ambiente	2,0	1,9	102	118	1,2
Microempresa	0,4	0,6	20	49	2,4
Salud	1,7	2,5	61	194	3,2
Saneamiento	11,3	5,1	412	386	0,9
Sectores sociales	27,8	41,4	1.125	2.889	

de US\$ 1.124 millones en el periodo 1985-1994 a US\$ 2.888 millones en el periodo 1995-2002. Este aumento se debió tanto al incremento del volumen total de préstamos en la cartera del Banco, como al crecimiento relativo del aporte de los préstamos sociales en esta cartera.

- En efecto, la composición de la cartera del Banco sufrió un cambio estructural como resultado de la Octava Reposición. Como porcentaje de la cartera total de préstamos del Banco, el número de operaciones en los sectores sociales aumentó de un promedio de 28% en el periodo 1985-1994 a un promedio de 41% en el periodo 1995-2002. En la gráfica 1 se puede ver con mayor claridad la trayectoria de este componente, y el cambio que tuvo lugar en el año 1994.
- En la mayoría de los sectores en el área social, hubo aumentos absolutos en el volumen de préstamos entre los periodos 1985-1994 y 1995-2002. La excepción a esta tendencia es en el área de saneamiento, que sufrió una disminución de aproximadamente 6%. La categoría de máximo crecimiento, los préstamos de inversión social, que incluye protección social, fondos de inversión social, empleo, y préstamos sectoriales y de reforma, creció en el segundo periodo hasta alcanzar veinte veces su monto inicial.
- Con posterioridad a la Octava Reposición, se observó una tendencia creciente en los préstamos orientados a la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social. Entre 1994 y 1998, el volumen y número de préstamos de promoción de equidad (SEQ) aprobados equivalieron a 41,0% y 42,4% del total de préstamos respectivamente, cumpliéndose sólo con la meta indicativa de volumen de la Octava Reposición. Sin embargo, entre 1999 y 2002 dichos porcentajes se elevaron a 54,7% y 53,1% del total de préstamos, superándose ambas metas.

GRÁFICA 1. CRÉDITOS A SECTORES SOCIALES (BID, 1985-2002)



*Promedio móvil 3 años.

II. ANTECEDENTES E IMPLICANCIAS GENERALES PARA LA REGIÓN Y EL BANCO

En el período 1994-2001 el Banco aprobó más de mil donaciones para los sectores sociales (cooperaciones técnicas no reembolsables), por un monto total de US\$ 400 millones, lo que representa el 57% de todos los fondos destinados a estas cooperaciones. La mitad de estos fondos de donación se destinó a actividades vinculadas a los ODM, incluyendo operaciones relacionadas con la niñez, la juventud, la mujer y otras prioridades de la Octava Reposición.

Se ha logrado buen progreso en la incorporación de cuestiones de género, etnia y raza en las operaciones regulares del Banco, temas que son parte esencial del desafío de los ODM en la región. Un estimado grueso es que alrededor del 28% de todos los proyectos del Banco incorpora problemas de género y un 10% se dedica a la atención de asuntos indígenas. El Banco ha tenido logros importantes en la institucionalización de la preocupación por el medio ambiente, tema también central en los ODM. A partir de la Octava Reposición, funciona un comité que revisa sistemáticamente todos los proyectos del Banco en términos de su impacto ambiental y social antes de su aprobación.

5. CONCLUSIÓN

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio reflejan las prioridades de los países en desarrollo que sufren las consecuencias de la pobreza y que aún no aprovechan plenamente los beneficios del proceso de globalización. Es de interés para los países de América Latina y el Caribe traducir estas prioridades en metas específicas de amplio alcance que se puedan adaptar a sus circunstancias individuales y regionales. Con ello se identifican metas de desarrollo a mediano y largo plazo, contribuyendo a procesos de diálogo y de creación de consenso sobre las estrategias y medidas de política para lograr los objetivos y metas. El logro de los ODM requiere que los países adopten procesos mediante los cuales los gobiernos se involucren con la sociedad civil, los grupos pobres de la población y el sector privado. También se necesitan buenas políticas e instituciones, programas efectivos que tengan metas y recursos efectivos, así como también mecanismos eficientes de evaluación y seguimiento.

El Banco Interamericano de Desarrollo tiene como propósito apoyar a los países de la región en sus esfuerzos por cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y es por esa razón que continuará prestando asistencia a los países para mejorar las condiciones en aquellas áreas fundamentales para los ODM.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son un efectivo marco general para el diálogo internacional, para la colaboración y para realizar esfuerzos en favor del desarrollo y de la reducción de la pobreza. En realidad, los ODM se han convertido en un parámetro esencial en el debate sobre los objetivos y las acciones que deben realizar los países y los organismos internacionales para lograr un desarrollo económico y social justo y sustentable.

