



Reposicionar al UNDS, ¿pero dónde? – Propuestas para estar a la altura de los Países de Renta Media

Resumen

Después de intensas negociaciones, la Asamblea General ha respaldado la reforma del Sistema de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDS por su sigla en inglés). La mayoría de los actores en Nueva York, incluidos el Secretario General António Guterres y los Embajadores ante las Naciones Unidas, se muestran optimistas de que el UNDS cumplirá con los múltiples atributos que le reclamó la Asamblea General en previas ocasiones (“más estratégico, responsable, transparente, colaborativo, eficiente, eficaz y orientado hacia los resultados”).

Sin embargo, la verdadera prueba de fuego para la reforma tendrá lugar en los países. Los gobiernos instan al UNDS a apoyar la implementación nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En particular, el grupo cada vez diverso de Países de Renta Media (PRM) demanda una colaboración más eficaz por parte de las agencias, comisiones, fondos y programas de la ONU en torno al desarrollo sostenible. De hecho, la Agenda 2030 y el papel de las Naciones Unidas en el éxito de la misma dependen, en gran medida, de los avances en los PRM de ambos sub-rangos: renta media baja y alta.

En efecto, todos los elementos esenciales de la Agenda 2030 están bajo presión en los PRM:

Sus economías se encuentran en plena transición desde la supervivencia hacia la prosperidad. Sus sociedades enfrentan una gran desigualdad al tiempo que modernización acelerada, y sus ecosistemas están bajo una presión demográfica y económica extrema. Los PRM también

están luchando con desafíos transversales cada vez más urgentes, como la resiliencia climática, la migración, la seguridad y el estado de derecho.

A pesar de las demandas específicas de los PRM y su relevancia para el desarrollo sostenible, el UNDS sigue siendo en gran medida incapaz de atender sus prioridades estratégicas y operacionales. El UNDS no es el único actor de desarrollo que apoya a los PRM, pero necesita convertirse en un socio valioso para los gobiernos, especialmente con vistas a asesorar y apoyar la implementación de la Agenda 2030 bajo el liderazgo de los gobiernos. Para aprovechar el momento actual del desarrollo global, la reforma en curso debe impulsar al UNDS para que esté a la altura de los PRM, comenzando con las siguientes áreas de acción:

1. Un sistema totalmente alineado con las prioridades de los PRM: El UNDS debe estar al día con las iniciativas de los países en términos de gobernanza, planificación, estadísticas, y asociaciones.
2. Proporcionar apoyo relevante de alta calidad: Más allá del enfoque de pobreza, el UNDS debe mejorar sus capacidades para prestar apoyo relevante a las prioridades nacionales cada vez más complejas de los PRM.
3. Convertir la financiación en máxima prioridad: El UNDS tiene un papel clave que desempeñar para apoyar a los PRM expuestos a múltiples desafíos financieros, desde la decreciente Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) a la deuda insostenible.

El contexto nacional de la Agenda 2030

En más de 100 países, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible está inspirando políticas públicas innovadoras y arreglos institucionales dedicados a la lucha contra la pobreza y la desigualdad que al mismo tiempo permitan impulsar la prosperidad económica y proteger al medio ambiente. En muchos sentidos, las dimensiones nacionales de la Agenda 2030 están varios pasos delante de los avances globales y regionales.

Tal como afirmó el Secretario General Guterres en junio de 2017, las agencias de las Naciones Unidas todavía están atrapadas en un modelo que “ha alcanzado su punto de agotamiento y no está a la altura de la ambición de la Agenda 2030”. En el centro de sus preocupaciones está la capacidad del UNDS de “ofrecer servicios a nivel de país” y de “asegurar respuestas adecuadas a la situación de cada país”.

Como parte de la reforma en curso, el contexto de país es particularmente crítico para los PRM que avanzan con la Agenda 2030 en condiciones institucionales y operacionales volátiles.

¿Por qué importan los PRM?

El grado de compromiso nacional con el desarrollo sostenible se refleja en una de las características principales de la Agenda 2030: Su sistema de revisión y reportes. El acuerdo de 2015 alienta a los gobiernos de los Estados miembros a enviar Revisiones Nacionales Voluntarios (RNV) al Foro Político de Alto Nivel (FPAN) que se celebra anualmente. A lo largo del primer ciclo de FPAN entre 2016 y 2019, unos 118 países habrán informado sobre sus esfuerzos para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Hasta la fecha, de estos 118 países que informaron al FPAN entre 2016 y 2019, exactamente la mitad son PRM (59). En comparación, se dio una menor participación de 42 países de renta alto y 17 países de renta baja.

Dentro de este grupo, los 34 PRM alta (con un ingreso nacional bruto, INB, per cápita entre \$3,956 y \$12,235 en 2018) constituyen el subconjunto más grande. En vista del amplio rango de ingresos, este es un universo más bien heterogéneo que abarca países tan distintos como Argentina, Botsuana, Fiji, Rumania, Turquía y Tailandia.

Más allá de todas las diferencias, los PRM alta comparten que su prosperidad se basa en el éxito económico, más que en la AOD. Los PRM alta aún deben abordar un conjunto muy complejo de desafíos, particularmente en las áreas de desarrollo de capital humano, innovación tecnológica, urbanización, reformas del sector público y acceso a financiamiento internacional (principalmente a través de préstamos e Inversión Extranjera Directa). En esencia, deben avanzar rápidamente para seguir el ritmo de la acelerada globalización de sus economías, al tiempo que hay que atenuar la desigualdad social y aumentar la resiliencia climática, especialmente en sus industrias y en la infraestructura.

Por otro lado, un total de 25 PRM baja (con un INB per cápita entre \$1,006 y \$3,955 en 2018) habrá enviado sus RNV a la comunidad global. Este subgrupo abarca grandes econo-

mías como Bangladesh, Filipinas y Nigeria, así como otras más pequeñas como Cabo Verde, El Salvador y Laos. A menudo, los gobiernos de PRM baja perciben que sus necesidades merecen más atención en las políticas globales. Ya no son lo suficientemente pobres como para ser elegibles para la AOD a gran escala o créditos concesionales. Al mismo tiempo cuentan con capacidades limitadas para atraer otros tipos de financiación para el desarrollo.

En términos generales, diversas vulnerabilidades influyen en la menor capacidad de los PRM baja para romper el techo hacia un estado de PRM alta. Los desastres naturales, la migración, la seguridad y la desigualdad social tienden a afectar severamente a sus sociedades y economías. El crecimiento económico encuentra dificultades persistentes en términos de competitividad global, innovación y tamaño del mercado. Por lo tanto, muchos PRM baja – por ejemplo, en Centroamérica (ver recuadro) – continúan oscilando entre la mera supervivencia y la generación de riqueza.

Avanzando en la Agenda 2030: ¿Qué han aprendido los PRM en los últimos dos años?

Un análisis de los VNR presentados en 2016 y 2017 demuestra que la Agenda 2030 está empujando a los PRM baja y alta a profundizar sus políticas de desarrollo, mejorar los arreglos institucionales y profundizar las capacidades para planificar, alcanzar y rendir cuentas sobre el desarrollo sostenible. En este marco, han surgido las siguientes áreas de acción clave:

Afinar las estrategias nacionales hacia el desarrollo sostenible y restablecer el desarrollo a largo plazo como una prioridad clave: Mientras que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no lograron cubrir adecuadamente las necesidades y prioridades de los PRM, la Agenda 2030 permite a los gobiernos dirigir estrategias hacia áreas que previamente carecían de un marco globalmente aceptado (como la energía limpia o la infraestructura). La Agenda también ha vuelto a colocar el desarrollo en la agenda pública, generando un nuevo impulso para que los gobiernos no solo articulen soluciones sectoriales, sino que también se centren en un modelo de desarrollo a largo plazo como razón de ser del gobierno.

Una gobernanza para el desarrollo sostenible: Muchos PRM han creado o mejorado los mecanismos de coordinación interministerial existentes con brazos políticos y operativos para la implementación de la Agenda 2030. En varios PRM esto contribuye al traspaso del liderazgo del desarrollo desde los ministerios de finanzas hacia las presidencias y los ministerios de planificación.

Dar prioridad a las estadísticas para orientar la acción del gobierno: Actualmente, la mayoría de los PRM solo pueden medir, en promedio, entre 40% y 50% de los 232 indicadores de los ODS de manera adecuada. Junto con un compromiso renovado con el desarrollo sostenible, el exigente marco estadístico de la Agenda 2030 se ha convertido en una fuente de inspiración para muchos PRM para continuar actualizando sus capacidades estadísticas.

Innovar las finanzas para el desarrollo: Debido a la volatilidad del comercio internacional y la disminución de la AOD, los PRM se

enfrentan a grandes vacíos en el financiamiento de la Agenda 2030. Algunos gobiernos están desarrollando estrategias de financiamiento integrales, donde la movilización de recursos nacionales se ha convertido en un pilar central. Para los PRM, este último aspecto es particularmente vital con vistas a las reformas fiscales en curso, la lucha contra la evasión fiscal y el combate a los flujos financieros ilícitos.

Profundizar las alianzas con actores no estatales: Antes de la adopción de la Agenda 2030, las relaciones de muchos países con los actores no estatales como la sociedad civil, la academia y el sector privado habían entrado en una fase de abandono mutuo. Hoy, el nuevo paradigma global ofrece un amplio potencial para renovar las alianzas y entablar un diálogo más amplio sobre los modelos y vías de desarrollo.

Repensar el papel de la comunidad internacional: En particular en los PRM baja, la Agenda 2030 ha inspirado la revitalización de la coordinación de los donantes en la medida que se ha abierto un nuevo diálogo sobre el desarrollo nacional. También hay una presión adicional sobre los donantes bilaterales y multilaterales para que se alineen de forma consistente con las políticas nacionales.

Áreas clave para el futuro apoyo del UNDS a los PRM

A pesar del rol prominente de los PRM en la implementación de la Agenda 2030, la reforma actual del UNDS tiene poco que ofrecer en términos de opciones de apoyo específico para los PRM. Queda mucho por hacer para ajustar la cartera del UNDS a los procesos nacionales para lograr el desarrollo sostenible.

Hasta la fecha, el apoyo a los PRM se canaliza principalmente a través del programa *Mainstreaming, Acceleration and Policy Support* (MAPS) que ha proporcionado recursos a los equipos nacionales del UNDS para apoyar las fases iniciales de la adaptación gubernamental de la Agenda 2030. El programa, sin embargo, aún no responde de manera consistente a los desafíos centrales a los que se enfrentan los PRM, particularmente a nivel político y programático.

En el futuro, el UNDS debe abordar las siguientes áreas relevantes en colaboración con los PRM:

- *Una presencia en el país responsable y coherente:* la reconfiguración de los equipos nacionales del UNDS es un tema central de la reforma en curso. El Secretario General reclama una nueva generación de equipos nacionales "en función de las prioridades y el contexto del país". En muchos PRM, los equipos nacionales están profundamente divididos por una feroz competencia por los recursos limitados con los que cuentan las Naciones Unidas a nivel de país (\$2.52 per cápita en PRM, comparado con \$12.03 en los países menos desarrollados). En el lado del UNDS, el escaso conocimiento y la débil comprensión de la adaptación nacional de la Agenda 2030 suele generar retrasos en la interacción con los gobiernos. Los PRM también expresan su preocupación por la falta de rendición de cuentas del UNDS, ya que el sistema tiende a funcionar en un universo paralelo sin reportar sus actividades de manera consistente a los gobiernos anfitriones.

Recuadro 1: Lecciones preliminares para el UNDS en Centroamérica

La región centroamericana se ha convertido en una referencia para la implementación de la Agenda 2030 a pesar de que solo recibe apoyo intermitente por parte del UNDS. Enfrentando desafíos severos, tales como la violencia social, la emigración masiva, los desastres naturales y la volatilidad macroeconómica, El Salvador, Guatemala y Honduras han avanzado en la actualización de políticas públicas relacionadas con ODS clave, desarrollando aún más la capacidad estadística y ampliando las asociaciones con actores no estatales. En esta línea, Guatemala está diseñando "nodos de ODS" dentro de su plan nacional de desarrollo. En El Salvador, 58 instituciones gubernamentales están revisando las brechas de políticas públicas relacionadas con diez ODS prioritarios. También los gobiernos sub-nacionales, como la capital de Honduras, Tegucigalpa, están actualizando sus planes de desarrollo municipal a la luz de los ODS y sus indicadores. Aunque El Salvador y Honduras son parte del programa MAPS, el apoyo de UNDS sigue siendo lento y se centra principalmente en eventos financiados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el apoyo regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en materia de capacidad estadística. En los tres países, el apoyo y la alineación de las agencias de la ONU con los procesos nacionales siguen siendo difusos, principalmente debido a las limitaciones estratégicas y débiles capacidades del UNDS. Si bien los Coordinadores Residentes mantienen una comunicación estrecha con las entidades gubernamentales que lideran la implementación nacional de la Agenda 2030, esto no se traduce en un enfoque de todo el sistema ("system-wide").

- *Una cartera de UNDS alineada a las prioridades de los países:* La reforma actual establece que el formato existente del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF por su sigla en inglés) deberá galvanizar el apoyo de todo el sistema (es decir, "system-wide") a la Agenda 2030 a nivel nacional. Sin embargo, hasta la fecha, en la mayoría de los PRM, los UNDAF nuevos o actualizados simplemente re-etiquetan la programación existente de las Naciones Unidas con "marcadores ODS", es decir, asignan programas a ciertos ODS. En esencia, urge que los UNDAF en los PRM dejen atrás el universo paralelo de la programación del sistema y reviertan la inercia de muchos organismos de las Naciones Unidas. Para los PRM, es vital garantizar que sea el liderazgo del gobierno – más que los propios intereses del UNDS – que dé forma a la próxima generación de los UNDAF.
- *Experticia oportuna y basada en la demanda:* Tal como destacó el Secretario General, el UNDS debe pasar del enfoque de pobreza de los ODM a la complejidad de los ODS, en particular con respecto a los "nuevos" objetivos económicos, que están en el centro de las agendas nacionales de muchos PRM. La débil experticia del UNDS en estas áreas es un asunto delicado, dado que especialmente los PRM baja no cuentan con recursos suficientes para comprar la asistencia técnica necesaria de otros proveedores, por ejemplo, de los bancos multilaterales. La reforma en curso debería movilizar el apoyo multi-país desde los niveles regional y mundial, e invertir más en el capital humano del UNDS, particularmente con vistas al asesoramiento sobre el diseño de políticas públicas.

- *Capacidad de convocatoria en el diálogo nacional:* En los PRM, el poder de convocatoria del UNDS resulta esencial, ya que los sistemas políticos tienden a ser confrontativos, las relaciones con los actores no estatales difíciles y el diálogo con la comunidad internacional fragmentado. Un desafío para muchos PRM se encuentra en la continuidad de los esfuerzos para implementar la Agenda 2030, por ejemplo más allá de los ciclos electorales. El UNDS podría convertirse en guardián de las prioridades nacionales, además de facilitar el diálogo nacional sobre temas en disputa.
 - *Estrategias de financiación nacionales:* La financiación de la Agenda 2030 se ha convertido en una prioridad para prácticamente todos los PRM en vista de la AOD menguante, los estrechos marcos fiscales, los patrones volátiles del comercio y el aumento de la deuda. Preocupados por financiar el propio UNDS, la reforma actual no contempla propuestas sobre cómo apoyar a los PRM en la movilización de recursos nacionales e internacionales, por ejemplo en línea con la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA). El PNUD apoya algunos países, principalmente en Asia y el Pacífico, con la Revisión de las Finanzas para el Desarrollo (DFA, por su sigla en inglés). Sin embargo, para evitar que los esfuerzos nacionales por los ODS se desvanecan en un vacío financiero, los PRM requieren un apoyo más estratégico y constante en esta área.
 - *Estructuras regionales que resulten relevantes para los procesos de país:* La dimensión regional de la reforma actual acabó siendo muy polémico. El propio Secretario General señaló sin rodeos los excesivos costos de las estructuras regionales del UNDS. Para los PRM – donde el sistema es cada vez menos presente sin que las estructuras regionales logren llenar las lagunas de recursos y experticia –, este es un tema de máxima prioridad. En esencia, las comisiones económicas regionales podrían proporcionar plataformas intergubernamentales más eficientes y con mayor enfoque en la implementación nacional de la Agenda 2030. Los PRM también se beneficiarían de un equilibrio más eficiente entre el apoyo nacional y regional que ofrece el UNDS.
- Considerando el peso de los PRM en el desarrollo global y regional, así como los esfuerzos de sus gobiernos para poner en práctica la Agenda 2030, es cada vez más urgente que el UNDS diseñe y provea apoyo relevante para estos países.
- Más allá de los ajustes corporativos del propio UNDS, la reforma debe abordar las necesidades específicas de los PRM en las siguientes tres áreas:
1. Un sistema totalmente alineado con las prioridades de los PRM: El UNDS debe estar al día con las iniciativas de los países en términos de gobernanza, planificación, estadísticas, asociaciones y otros, dejando atrás la inercia de la programación paralela y la falta de rendición de cuentas hacia los gobiernos anfitriones.
 2. Proporcionar apoyo relevante de alta calidad: Más allá del enfoque de pobreza, el UNDS debe mejorar sus capacidades para prestar apoyo relevante a las políticas públicas cada vez más complejas, especialmente en PRM baja que cuentan con menos capacidad para adquirir experiencia en otros lugares.
 3. Convertir el financiamiento en máxima prioridad: El éxito de la Agenda 2030 depende de la capacidad de los PRM para financiar los ODS. El UNDS tiene un papel clave que desempeñar para apoyar a los países de la renta media expuestos a múltiples desafíos financieros, desde la decreciente AOD hasta la deuda insostenible.

Bibliografía

- Naciones Unidas, Comisión Regional para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Consultado en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43415/5/S1800380_es.pdf
- Naciones Unidas (2017). *Cooperación para el desarrollo con los países de ingresos medianos*. Informe del Secretario General. UN Doc. A/72/329.
- Naciones Unidas (2018). *Aplicación de la resolución 71/243 de la Asamblea General sobre la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, 2018*. Informe del Secretario General. UN Doc. A/73/63-E/2018/8.

Publicado con apoyo financiero por parte del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Traducción al español con apoyo de MultiPolar.

Nils-Sjard Schulz
Investigador Senior y Asesor de Políticas
MultiPolar

DOI:10.23661/bp15.2018