



**Reunión Conjunta de las Juntas Ejecutivas de:
UNDP/UNFPA/UNOPS, UNICEF, ONU-Mujeres y PMA
30 y 31 de enero de 2012
Nueva York**

Países de ingresos medianos: Papel y presencia de las Naciones Unidas para el logro de los objetivos acordados internacionalmente

Documento de antecedentes preparado conjuntamente por:
UNDP, UNFPA (coordinador), UNOPS, UNICEF, ONU-Mujeres y PMA

I. Introducción

1. Los países de ingresos medianos constituyen el grupo de países en más rápido aumento, en lo concerniente tanto a su población como a algunos importantes indicadores de índole económica y humana. Tras la crisis financiera mundial, esos países han contribuido casi a la mitad de la recuperación económica mundial. En muchos países de ingresos medianos, el fuerte crecimiento ha sido un importante factor en la reducción de las tasas de pobreza y se lograron sustanciales adelantos hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con la salud y la educación. Pero el progreso ha sido, en general, desigual. En los países de ingresos medianos siguen siendo prioridades la eliminación de la extrema pobreza y del hambre, el logro de la sostenibilidad del medio ambiente y la asociación mundial para el desarrollo (ODM 1, 7 y 8, respectivamente)¹. Pese a los adelantos en los niveles de ingresos, hay en esos países, según se estima, 960 millones de personas pobres y un 72% de los pobres del mundo, y la distribución nacional del ingreso tiende a ser más desigual, en comparación con los países de ingresos bajos y de ingresos altos.

2. A pesar de los prolongados debates celebrados en las Naciones Unidas, la Organización todavía no cuenta con un marco de estrategia coherente para su cooperación con los países de ingresos medianos. Durante el sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, los Estados Miembros de las Naciones Unidas consideraron las propuestas que figuran en el informe de 2011 del Secretario General sobre cooperación para el desarrollo con los países de ingresos medianos (A/66/220) y aprobó una resolución en que reafirmó su apoyo a esos países (A/C.2/66/L.78). Se prevé que en la Reunión Conjunta de las Juntas Ejecutivas de seis organismos de las Naciones Unidas a celebrarse en enero de 2012 se contribuya al intercambio de ideas acerca de la formulación de un marco coherente de políticas para la cooperación de las Naciones Unidas con los países de ingresos medianos.

II. Cuestiones y desafíos principales

Aspectos comunes y diversidad

3. Muchos países de ingresos medianos comparten algunos, si no todos, los siguientes aspectos básicos: crecimiento económico relativamente alto; apertura al intercambio comercial e integración en la economía mundial; vulnerabilidad a los choques externos; grave desigualdad y exclusión social de algunos grupos respecto de los beneficios del desarrollo; bajo nivel de dependencia de la ayuda exterior y considerable grado de acceso al capital privado y a las inversiones privadas. Pero el tramo de ingresos nacionales brutos *per cápita* utilizado por el Banco Mundial para caracterizar a los países de ingresos medianos es muy amplio: entre 1.006 dólares y 12.275 dólares, según la clasificación de 2010. Por consiguiente, el actual grupo de 110 países de ingresos medianos es enormemente heterogéneo en lo concerniente a: magnitud de la población y del territorio nacional; sistema político y apoyo a los derechos humanos; logro de los ODM y de otros objetivos acordados internacionalmente; y nivel de desarrollo humano. En especial, este grupo incluye aproximadamente una tercera parte de los países menos

¹ Informe del Secretario General, *Cooperación para el desarrollo con los países de ingresos medianos* (A/66/220), págs. 3, 6, 11.

adelantados². En consecuencia, los aspectos disímiles tienden a predominar sobre los aspectos comunes en esta gran multiplicidad de contextos nacionales.

4. Al incluir a los países de ingresos medianos en una amplia categoría general, se pierden de vista importantes diferencias. Dada la diversidad de dichos países, y dadas las grandes dificultades de desarrollo con que tropiezan incluso los países que no pertenecen a la categoría de menos adelantados, a los fines de formular estrategias de desarrollo puede ser más apropiado adoptar una clasificación más rigurosa y mejor fundamentada de “países de desarrollo intermedio”. Teniendo en cuenta que el nivel de ingresos no es sinónimo del nivel de desarrollo, para que las respuestas en materia de políticas sean eficaces es preciso que se adapten en cada caso a las diversas características del contexto. Una clasificación más rigurosa puede contribuir a una mejor respuesta por parte de las Naciones Unidas a las cambiantes necesidades de los países de ingresos medianos a medida que estos países van progresando.

Preguntas: ¿Es suficiente distinguir entre países de ingresos medianos bajos y medianos altos? Si no es suficiente, ¿sería necesario basar la clasificación de países de ingresos medianos en una combinación de indicadores de ingresos y de desarrollo que reflejen mejor sus necesidades, sus dificultades, sus intereses y sus capacidades? ¿Qué nuevos instrumentos analíticos y conceptuales pueden ofrecerse para abordar los desafíos pendientes en los países con acelerado crecimiento donde persisten las disparidades? ¿En qué sentido ha de asignarse importancia a la magnitud de la población y la extensión del territorio? Si tienen importancia, ¿han de ser diferentes el papel y las prácticas de las Naciones Unidas para países de ingresos medianos cuya magnitud sea pequeña, mediana o grande? ¿Cuáles son las modalidades de cooperación más apropiadas para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas en diferentes contextos?

Una agenda de desarrollo inconclusa

5. La agenda de desarrollo de los países de ingresos medianos está inconclusa. Hasta en las economías de más acelerado crecimiento, la nueva prosperidad y la expansión de la clase media suelen ir acompañadas, en las regiones menos desarrolladas, de altas tasas de mortalidad materna e infantil, malnutrición y deficiente acceso a los servicios de salud y saneamiento, creando en ciertas zonas geográficas enclaves de grupos en situación desventajosa que padecen privaciones. Para posibilitar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos acordados internacionalmente, es necesario abordar la “agenda residual tradicional”, lo cual incluye abordar los desafíos en la gobernanza económica y democrática.

- Es preciso reconsiderar la focalización del apoyo de las Naciones Unidas a los países de ingresos medianos a fin de abordar sus diversas necesidades de desarrollo.

Preguntas: En un entorno mundial en proceso de cambio, ¿deberían las Naciones Unidas asignar prioridad al apoyo a los países más pobres, o deberían prestar asistencia a las personas más pobres y en situación más desventajosa y marginada, independientemente del lugar donde

² A diferencia de las categorías de países de ingresos bajos, medianos y altos que establece el Banco Mundial, definidas en relación con el otorgamiento de préstamos y sobre la base del ingreso *per cápita*, en las Naciones Unidas la categoría de países menos adelantados toma en cuenta la vulnerabilidad económica y ambiental, así como el nivel de desarrollo humano.

residan? ¿Cómo pueden las Naciones Unidas contribuir a abordar los enclaves de pobreza en los países de ingresos medianos? Para lograrlo, ¿sería acaso necesario reforzar la focalización en niveles subnacionales, manteniendo al mismo tiempo el compromiso de las Naciones Unidas en pro de las prioridades y los planes nacionales de desarrollo?

- Es necesario reevaluar las modalidades del apoyo de las Naciones Unidas a los países de ingresos medianos para aprovechar las ventajas comparativas de las Naciones Unidas y abordar las prioridades nacionales

Preguntas: ¿Cuáles son las ventajas comparativas de las Naciones Unidas, a diferencia de las de otros agentes de desarrollo, en los países de ingresos medianos? En esas circunstancias, ¿qué deberían hacer – y no hacer – las Naciones Unidas, tomando en cuenta las prioridades nacionales y las esferas en que el gobierno tiene un mejor desempeño? ¿En qué esferas logran las Naciones Unidas resultados óptimos y cómo pueden promoverse en beneficio del desarrollo nacional, regional y mundial? En la serie de actividades que abarca desde el nivel de ejecución de proyectos hasta el de apoyo a la formulación de políticas generales y asesoramiento técnico, ¿a qué nivel tendría mayor efectividad al apoyo de las Naciones Unidas? ¿Bastan los conocimientos especializados de los funcionarios de las Naciones Unidas para satisfacer las múltiples necesidades de los países de ingresos medianos? De no ser así, ¿qué medidas sería preciso adoptar?

Asociaciones mundiales para el desarrollo y cooperación Sur-Sur

6. La integración relativamente estrecha de muchos países de ingresos medianos en la economía mundial afecta a sus vecinos e influye sobre las tendencias mundiales. Pero también acrecienta la vulnerabilidad de esos países a los choques externos. Dado el papel de dichos países en los procesos de globalización, tienen sumo interés en abordar los desafíos que requieren una acción colectiva a escala mundial, entre ellos la persistencia de la pobreza, el cambio climático, la tenaz continuación de la inseguridad alimentaria y nutricional, la desigualdad entre los géneros, la discriminación contra la mujer, y los efectos de la rápida urbanización y la migración. A medida que vayan en aumento la cantidad de ODM alcanzados gracias a procesos de agregación, se prevé que han de cambiar las prioridades de los países de ingresos medianos, los cuales posiblemente tenderán a intensificar su interés en los bienes públicos a escala regional y mundial, a fomentar el adelanto educacional superando el nivel de la enseñanza primaria, a focalizarse en grupos y zonas que han quedado relegados y a promover cuestiones de más vasto alcance en materia de desarrollo social y ambientalmente sostenible.

7. Esto indica una transición fundamental en el paradigma de desarrollo, conducente a entablar asociaciones mundiales para el desarrollo. Se va atenuando la dicotomía entre “donantes” y “receptores” de la asistencia para el desarrollo, a medida que los acuerdos existentes se van complementando con asociaciones Sur-Sur y triangulares para el aprendizaje recíproco, así como para el intercambios de conocimientos, experiencias y tecnologías, en paralelo con la aportación voluntaria de asistencia financiera. De manera proporcional a la expansión del comercio Sur-Sur (el cual se decuplicó entre 1990 y 2008, en comparación con

una cuadruplicación del comercio a escala mundial³), la cooperación Sur-Sur es un factor cada vez más importante como impulsor del desarrollo. Los países de ingresos medianos, como fuentes de conocimientos, de especialización y de recursos, pueden ofrecer a menor costo servicios y asesoramiento que puede adaptarse mejor al entorno de los países en desarrollo.

Preguntas: Para entablar dichas asociaciones, ¿cuáles son las prácticas actuales y futuras que adoptan las Naciones Unidas, aprovechando sus facultades normativas y su poder de convocatoria? ¿Cuáles son los éxitos y los escollos en la facilitación por las Naciones Unidas de la cooperación Sur-Sur? ¿En qué medida beneficia la cooperación Sur-Sur a los países de ingresos bajos y a los países menos adelantados? ¿Cómo pueden las Naciones Unidas y sus copartícipes posibilitar que los países menos adelantados reduzcan la pobreza y las privaciones mediante una efectiva participación en las redes de producción y de intercambio de conocimientos de los países de ingresos medianos? ¿Cómo podrían crearse situaciones que beneficiaran a los países de todas las categorías en lo atinente al logro de los objetivos acordados internacionalmente, la producción de bienes públicos a escala regional y mundial y la resolución de los problemas mundiales?

Operaciones de las Naciones Unidas en los países de ingresos medianos

8. A fin de que la cooperación con los países de ingresos medianos -- acorde con sus agendas tanto nacionales como internacionales -- las Naciones Unidas deben adaptar sus operaciones en algunos de esos países, donde tal vez haya predominado hasta ahora la cooperación según la modalidad de prestación de servicios.

- Es necesario que las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas maximicen el aprovechamiento de sus recursos y sus conocimientos especializados para obtener resultados, es decir, “lograr más con menor esfuerzo” en los países de ingresos medianos. A fin de aportar a esos países conocimientos y especialistas de avanzada, es importante aprovechar las capacidades analíticas disponibles en todo el sistema de las Naciones Unidas (inclusive en los organismos no residentes), ofrecer asesoramiento basado en análisis y posiciones consolidados, y aportar asistencia financiera cuando sea necesario. También es importante prestar mayor atención a la obtención de resultados, en lugar de centrarse en los procesos; y, al mismo tiempo, elaborar enfoques coherentes de la programación y la cooperación.

Preguntas: ¿Cuáles son los enfoques programáticos y operacionales, en la práctica de las Naciones Unidas, que han demostrado su eficacia para reducir los costos de transacción en los países de ingresos medianos? Dada la heterogeneidad de los países de ingresos medianos, ¿se adaptan suficientemente a los diferentes contextos las estrategias y modalidades de colaboración? ¿Qué es preciso hacer en materia de movilización y asignación de recursos a fin de asegurar un más eficiente apoyo de las Naciones Unidas a los países de ingresos medianos? ¿Cómo sería posible realzar la función catalítica de las Naciones Unidas mejorando la gestión de los conocimientos y de los recursos humanos y financieros?

³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2010, *Perspectives on global development 2010: shifting wealth*, pág.18.

- La armonización y la simplificación de las prácticas de las Naciones Unidas en materia de adquisiciones, financiación y presupuestación, tecnologías de la información y la comunicación, y gestión de los recursos y los conocimientos, han de redundar en ventajas potenciales para la cooperación con los países de ingresos medianos.

Preguntas: ¿Cuáles son los ejemplos de enfoques armonizados y simplificados que han redundado en sustanciales aumentos de la eficiencia? Dado que la armonización no necesariamente conduce a la automática reducción en los costos, ¿cuáles son las medidas necesarias para acrecentar la eficiencia? ¿De qué manera sería posible lograr un equilibrio entre la necesaria armonización y los enfoques adaptados a diferentes contextos, aplicando al mismo tiempo criterios de flexibilidad?

III. Experiencias recogidas

9. Aun cuando sus respectivas tasas de crecimiento económico difieren entre sí, muchos países de ingresos medianos han logrado reducciones en los niveles de pobreza y privación gracias a sus tasas de crecimiento relativamente altas, y cuentan con que continúe ese crecimiento para subsanar las deficiencias pendientes. No obstante, ha quedado demostrado que cuando no se lo complementa con eficaces políticas sociales de mitigación de la pobreza, el mero crecimiento económico agrava las desigualdades sociales y no aporta soluciones a todos los problemas.

- El papel de las Naciones Unidas en los países de ingresos medianos es propiciar y efectuar un seguimiento de la aplicación de los acuerdos internacionales, y promover un desarrollo inclusivo y un crecimiento social y ambientalmente sostenible.
- Los países de ingresos medianos también necesitan el apoyo de las Naciones Unidas en la formulación y la aplicación de eficaces políticas sociales, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la ampliación de los sistemas de protección social y el refuerzo de la cohesión social.
- En su cooperación con los países de ingresos medianos, las Naciones Unidas deberían aprovechar sus singulares ventajas, entre ellas: su perspectiva mundial; su extensa red de oficinas e institutos en países de todo el mundo; su acceso a especialistas de avanzada y su posibilidad de aportar asesoramiento de muy alto nivel; el amplio reconocimiento de que es objeto y su credibilidad; su neutralidad e imparcialidad; y su poder de convocatoria.
- El papel de las Naciones Unidas en esferas normativas (apoyo a la aplicación de estándares, normas y acuerdos, con focalización en los derechos humanos) acrecienta su trascendencia, de manera acorde con la neutralidad y la universalidad de sus operaciones. Un aspecto fundamental de esta función de las Naciones Unidas es el apoyo y la promoción de políticas y programas en beneficio de los grupos más pobres y más sujetos a privaciones.

- Al mismo tiempo, es preciso replantear el papel de las Naciones Unidas en apoyo del desarrollo. Las Naciones Unidas deben responder mejor a los requerimientos relativos a los problemas de desarrollo propios de cada país. Para ello es menester lograr una mejor armonización con las prioridades y los objetivos de desarrollo nacional, y tomar en cuenta las aspiraciones regionales y mundiales más generales de los países de ingresos medianos. El liderazgo nacional y la apropiación por el respectivo país revisten importancia especial cuando la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas deja de utilizar las modalidades de la asistencia oficial para el desarrollo y pasa a la participación en los gastos, o incluso a la total financiación por el país donde se realizan tales operaciones.
- Muchos países de ingresos medianos requieren una combinación de apoyo técnico y apoyo orientado a las políticas. Las proporciones entre ambos tipos de apoyo dependerán de los particulares problemas a resolver en cada caso. La cooperación catalizadora de las Naciones Unidas atañe principalmente al diálogo sobre políticas entablado a alto nivel con los gobiernos, a la promoción, intermediación y transmisión de conocimientos, al desarrollo de las capacidades nacionales y a la facilitación del consenso. Este nivel estratégico ha de reflejar no solamente las necesidades, sino también las capacidades de los países de ingresos medianos y su creciente influencia al abordar problemas regionales y mundiales.
- Es necesario que las Naciones Unidas fortalezcan su focalización en los países de ingresos medianos y les asignen mayor prioridad, y también que replanteen sus modalidades de colaboración adaptándolas a cada contexto en particular. Es importante seleccionar esferas de trabajo en que sean evidentes las ventajas comparativas de las Naciones Unidas, y centrar la atención en actividades que conduzcan a un alto valor agregado, generen conocimientos y produzcan resultados.
- La enorme heterogeneidad de los países de ingresos medianos también requiere respuestas dinámicas y bien adaptadas a los diferentes entornos locales. Es preciso que las Naciones Unidas eviten la “constricción” de un conjunto preconcebido de políticas y procedimientos de las Naciones Unidas: es necesario adaptar los enfoques de la cooperación con los países de ingresos medianos, adaptándolos a las necesidades, los intereses y las capacidades de cada caso en particular. Tiene importancia crítica que haya flexibilidad, de conformidad con el principio de que “no hay soluciones de validez universal”.
- La transición desde un marco de asistencia para el desarrollo hacia la modalidad de asociación mundial para el desarrollo requerirá el fortalecimiento de la responsabilidad mutua entre los gobiernos nacionales y las Naciones Unidas, así como una renovada calibración de las capacidades, los instrumentos y los enfoques disponibles en las Naciones Unidas. A fin de mantener su pertinencia, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas han de promover una mayor cooperación con otras organizaciones copartícipes en lo que respecta a alcanzar los objetivos de desarrollo. Dicha cooperación ha de incluir la participación de las instituciones financieras internacionales, entre ellas el

Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como de instituciones regionales, organizaciones de la sociedad civil y entidades pertinentes del sector privado.

IV. Conclusión

10. Hay en la comunidad internacional acuerdo acerca de que las Naciones Unidas deberían seguir apoyando a los países de ingresos medianos, y deberían seguir mejorando tal apoyo, en beneficio de dichos países y de sus poblaciones, así como en beneficio de la comunidad mundial. Las Naciones Unidas han acumulado experiencias al respecto y pueden basarse en las valiosas lecciones recogidas. Pero todavía no se han definido con precisión los principios y las modalidades de la cooperación de las Naciones Unidas con dichos países. El propósito del presente documento es orientar los intercambios de ideas durante la Reunión Conjunta de las Juntas Ejecutivas de 2012, guiándolos hacia diversas cuestiones que han de ser consideradas más a fondo. Las deliberaciones durante la Reunión Conjunta han de contribuir a consolidar una interpretación común de esas cuestiones y podrían impulsar un importante adelanto hacia la formulación de un marco estratégico flexible, pero a la vez coherente, de la cooperación de las Naciones Unidas con los países de ingresos medianos.
