



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
15 de julio de 2013
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Grupo de Trabajo sobre el Marco Estratégico
y el Presupuesto por Programas
65º período de sesiones
Ginebra, 2 a 4 de septiembre de 2013
Tema 4 b) del programa provisional

Evaluación externa del subprograma 1 de la UNCTAD: Globalización, interdependencia y desarrollo, 2008-2012*

Resumen

La Junta de Comercio y Desarrollo, en su 56ª reunión ejecutiva, pidió a la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) que llevara a cabo una evaluación independiente del subprograma de la UNCTAD sobre globalización, interdependencia y desarrollo (subprograma 1) con el objetivo de determinar la pertinencia, la eficacia (incluidos los efectos concretos) y la eficiencia de la labor del subprograma en el período 2008-2012 en relación con sus mandatos, y de proponer las mejoras que procedieran. La evaluación, que consistió en un análisis de la documentación, cuestionarios en línea y entrevistas con los interesados principales, se llevó a cabo entre marzo y junio de 2013.

En general, por lo que respecta a la pertinencia, la evaluación considera que el subprograma 1 ha cumplido su función como grupo de estudios sobre la globalización y el desarrollo para el sistema de las Naciones Unidas. Sus mensajes han ido ganando aceptación a través de los procesos intergubernamentales de las Naciones Unidas, pero es difícil evaluar sus efectos concretos en las políticas en materia de globalización. En relación con la eficiencia, la evaluación observa que el subprograma 1 ha explotado las sinergias entre los tres pilares de su labor para alcanzar efectivamente sus objetivos. Sin embargo, es necesario seguir mejorando las sinergias más allá de los marcos de las divisiones y organizaciones. El subprograma produce un notable volumen de investigación con unos recursos de personal limitados. El subprograma funciona ya a un nivel mínimo de la capacidad necesaria, y nuevas reducciones presupuestarias restringirían su eficacia. Por lo que respecta a la eficacia, la evaluación concluye que en general los productos del subprograma 1 son de muy buena calidad y apreciados por los Estados miembros. Con todo, el subprograma 1 no siempre puede llegar con eficacia a los Estados miembros y promover con éxito la creación de consenso. El marco de gestión basada en los resultados

* El presente documento ha sido preparado por un equipo independiente de evaluación formado por el Dr. Ralf Maurer, la Sra. Mihoko Saito y el Sr. Leulseged Tadese Abebe.

del subprograma no ofrece una guía satisfactoria para mejorar la eficacia. Las recomendaciones de la evaluación se refieren a: a) mejorar el marco de gestión basada en los resultados del subprograma; b) establecer un programa de investigación integrado de la UNCTAD en torno a la globalización centrada en el desarrollo; y c) promover una mayor creación de capacidad para la globalización centrada en el desarrollo en el pilar de desarrollo de las Naciones Unidas.

Introducción

A. Características de la evaluación

1. La Junta de Comercio y Desarrollo, en su 56ª reunión ejecutiva, pidió a la secretaría de la UNCTAD que llevara a cabo una evaluación independiente de su subprograma sobre globalización, interdependencia y desarrollo. El propósito de la evaluación es contribuir a la planificación y ejecución de la labor futura de la UNCTAD en materia de globalización, interdependencia y desarrollo como aportación al plan por programas bienal de la UNCTAD para el próximo ciclo de planificación estratégica, y apoyar de esta manera una ejecución más eficaz de sus mandatos. Es asimismo un instrumento para la función de rendición de cuentas de la secretaría de la UNCTAD ante los Estados miembros.

2. El objetivo de la evaluación es determinar la pertinencia, la eficacia (incluidos los efectos concretos) y la eficiencia de la labor del subprograma en el período 2008-2012 en relación con sus mandatos, y proponer las mejoras que procedan. El mandato de la evaluación se adjunta al material de apoyo del presente informe (véase TD/B/WP(65)/CRP.2, anexo III).

B. Metodología

3. La evaluación fue llevada a cabo entre marzo y junio de 2013 por un evaluador superior, que recibió el apoyo de dos delegados de la UNCTAD que actuaban a título personal. Los resultados y conclusiones del presente informe se basan en un análisis a fondo de los documentos, cuestionarios en línea y un amplio proceso de entrevistas en que intervinieron una gran variedad de interesados, como coordinadores regionales, homólogos de las Naciones Unidas y otras entidades multilaterales, representantes de la sociedad civil, de la prensa y de instituciones académicas, así como funcionarios en ejercicio o retirados de la UNCTAD. Para la evaluación se empleó un marco analítico basado en los resultados en el que se vinculaban los resultados en el plano normativo con los productos, procesos internos y recursos de la UNCTAD.

C. Alcance de la evaluación

4. La evaluación se refiere al período comprendido entre 2008 y 2012, por lo que abarca la aplicación del Acuerdo de Accra de la XII UNCTAD y el primer año del Mandato de Doha de la XIII UNCTAD, y los programas bienales correspondientes. Se pretende evaluar el subprograma relativo a globalización, interdependencia y desarrollo prestando especial atención a las partes del programa de trabajo de la División de Globalización y Estrategias de Desarrollo que están orientadas directamente a lograr el objetivo específico del subprograma. Por ello, la labor de la Subdivisión de Estadísticas e Información sobre el Desarrollo, que presta servicios a otros subprogramas de la UNCTAD y al sistema de las Naciones Unidas en general, la mayor parte de las actividades del Instituto Virtual y la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino quedaron fuera del ámbito de la presente evaluación. La ejecución de la estrategia de la UNCTAD sobre cuestiones de género en el marco del subprograma todavía se encuentra en una fase incipiente y no pudo ser evaluada (véase TD/B/WP(65)/CRP.2).

II. El subprograma de la UNCTAD sobre globalización, interdependencia y desarrollo

5. El objetivo global de la UNCTAD es "ayudar a los países en desarrollo, especialmente a los países menos adelantados, y a los países de economía en transición a integrarse provechosamente en la economía mundial"¹. El mandato general se articula en marcos estratégicos bienales², dividido en cinco subprogramas especializados e interrelacionados: globalización, interdependencia y desarrollo (subprograma 1), inversión y empresa (subprograma 2), comercio internacional (subprograma 3), tecnología y logística (subprograma 4) y África, países menos adelantados y programas especiales (subprograma 5).

6. Dentro de este marco general, el objetivo específico del subprograma 1 es promover políticas y estrategias económicas a nivel nacional, regional e internacional que apoyen el crecimiento sostenido, el desarrollo inclusivo y sostenible, el empleo pleno y el trabajo decente para todos, y la erradicación del hambre y la pobreza en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados.

7. La estrategia del subprograma 1 se sustenta en tres pilares —investigación y análisis, creación de consenso y cooperación técnica— con objeto de:

a) Determinar las necesidades y medidas concretas derivadas de la interdependencia del comercio, las finanzas, las inversiones, la tecnología y las políticas macroeconómicas desde el punto de vista de sus efectos sobre el desarrollo;

b) Contribuir a una mejor comprensión de la coherencia necesaria entre las normas, las prácticas y los procesos económicos internacionales, por una parte, y las políticas y estrategias de desarrollo nacionales por la otra;

c) Prestar apoyo a los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados, en sus iniciativas por formular estrategias de desarrollo adaptadas a los desafíos de la globalización, especialmente, desde 2010, en la cooperación económica entre países en desarrollo.

8. Las principales actividades operacionales para conseguir los objetivos del subprograma 1, definidas por los sucesivos marcos estratégicos, incluyen lo siguiente:

a) La investigación y el análisis oportunos y prospectivos sobre políticas macroeconómicas y de desarrollo, así como de la deuda y las finanzas, teniendo en cuenta los resultados de las principales conferencias internacionales pertinentes;

b) La formulación de recomendaciones normativas prácticas para la elaboración de estrategias de desarrollo en los planos nacional, regional e internacional, a fin de aprovechar las oportunidades de la globalización y hacer frente a sus desafíos;

c) La promoción del consenso respecto de políticas macroeconómicas y de desarrollo adaptadas a las condiciones particulares de los países en desarrollo;

d) El fomento de la capacidad para apoyar esas políticas, incluidas las medidas relativas a la financiación y la deuda externas, que se ha concretado en la capacitación y el fomento de la capacidad en relación con la gestión eficaz de la deuda.

9. El programa de trabajo correspondiente al subprograma 1, propuesto en el marco estratégico de las Naciones Unidas, es el de la División de Globalización y Estrategias de

¹ A/63/6/Rev.1, párr. 10.1.

² Marcos estratégicos para los periodos 2008-2009 (A/61/6/Rev.1), 2010-2011 (A/63/6/Rev.1) y 2012-2013 (A/65/6/Rev.1).

Desarrollo, que tiene la responsabilidad principal de gestionar el subprograma. Así, incluye la operación de la red mundial de grupos de estudios sobre el desarrollo³; los servicios estadísticos y de información como instrumentos para los encargados de la formulación de políticas y en apoyo del programa de trabajo de la UNCTAD; el suministro de análisis de las políticas económicas y de asistencia técnica al pueblo palestino; e investigaciones y análisis sobre los desafíos de desarrollo que entrañan la integración y la cooperación Sur-Sur, incluida la cooperación triangular⁴.

III. Resultados y conclusiones

A. Pertinencia

10. El crecimiento económico de los países en desarrollo depende en gran medida de la capacidad de estos para integrarse en la economía mundial. Se necesitan políticas de nivel nacional y mundial para ayudar a esos países a superar las limitaciones estructurales y las asimetrías en la información de modo que puedan hacer realidad sus aspiraciones de desarrollo.

11. El modelo institucional de la UNCTAD se basa en un proceso intergubernamental con participación universal, en cuyo marco se debaten las cuestiones relacionadas con la globalización y la interdependencia. La pertinencia específica, y la singularidad, de la UNCTAD obedecen a que el foro intergubernamental está dotado de una capacidad analítica específica orientada a la globalización y el desarrollo, la cual presta asesoramiento a los Estados miembros sobre las opciones de política que puedan conducir a una mayor compatibilidad de la globalización con las iniciativas de desarrollo de los países. La función de gobernanza que ejerce la Junta de Comercio y Desarrollo sobre el programa de la UNCTAD garantiza la imparcialidad necesaria para que todas las partes escuchen y respeten sus opiniones y otorga legitimidad para ofrecer orientación a los encargados de la formulación de políticas a nivel mundial y nacional.

12. El equipo de evaluación observó que lo que confiere a la UNCTAD su singularidad es el mandato particular otorgado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el que se pide un tratamiento integrado de la globalización y las cuestiones de desarrollo relacionadas con el comercio, las finanzas, las inversiones y la tecnología. Mientras que los detalles del mandato han ido evolucionando a partir de la resolución de la Asamblea General que estableció inicialmente la UNCTAD, en 1964, hasta la Conferencia más reciente, la XIII UNCTAD, la orientación transectorial e integradora de la organización sigue siendo el elemento decisivo que da un valor añadido a su contribución⁵.

13. Alcanzar un acuerdo común sobre el mandato de la UNCTAD, y específicamente sobre la labor y los resultados del subprograma, presenta más dificultades. En la XIII UNCTAD se pusieron de manifiesto expectativas diferentes acerca del papel de la UNCTAD. El mal momento que atraviesa el proceso intergubernamental, debido principalmente a intereses económicos divergentes, se había señalado como la causa fundamental de los resultados deficientes de la organización en tanto que afecta la pertinencia y la efectividad del pilar de creación de consenso. Se indica que la escasa asistencia y la participación poco activa han contribuido a socavar el proceso intergubernamental y han afectado el potencial de influencia de la organización. Deliberaciones repetitivas y en ocasiones polémicas dieron lugar a una reducción de las

³ A/63/6/Rev.1.

⁴ A/65/6/Rev.1.

⁵ A/RES/66/185.

expectativas sobre cuál podía ser el resultado de un difícil proceso de creación de consenso⁶.

14. La creación de valor de la UNCTAD descansa en tres pilares funcionales, y el pilar de investigación y análisis constituye la base de las actividades de creación de consenso y cooperación técnica⁷. Por este motivo la UNCTAD, y en particular su subprograma 1, suelen considerarse como un grupo de estudios⁸ que aplica sus recursos de conocimiento a efectuar aportaciones en forma de orientación intelectual, actividades de promoción y asesoramiento sobre opciones normativas a fin de apoyar la capacidad de formulación de políticas de los países en desarrollo. Las investigaciones y los análisis basados en la vigilancia del entorno económico mundial y la definición de tendencias de largo plazo desde una perspectiva de desarrollo han contribuido a comprender mejor la globalización y a alertar a los Estados miembros ante los retos que ello plantea para las políticas. A partir del análisis, pueden formularse recomendaciones normativas dirigidas a los encargados de la formulación de políticas a nivel tanto mundial como nacional. Ello permitiría a los encargados de la formulación de políticas a nivel mundial y nacional buscar un delicado equilibrio entre los efectos en el desarrollo de las políticas relativas al comercio, las finanzas, las inversiones y la tecnología. Las medidas de fomento de la capacidad tienen el propósito de apoyar las iniciativas de los países en desarrollo para aplicar esas políticas.

15. Una visión holística de la globalización, en la que se combinan el comercio y otras cuestiones interrelacionadas, se ha convertido en la característica específica de la UNCTAD. Esta perspectiva particular distingue a la organización de otros órganos multilaterales que se ocupan de cuestiones económicas mundiales. El *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, publicado por primera vez en 1981, se convirtió en el principal medio para difundir sus mensajes. Paralelamente al *Informe*, el subprograma prestó apoyo a actividades de asesoramiento para el Grupo de los 20 y el Grupo de los 24, a informes analíticos referentes a cuestiones particulares (el informe anual del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la sostenibilidad de la deuda externa y el desarrollo) y a canales de difusión especiales (reuniones de expertos)⁹.

16. El amplio enfoque analítico del subprograma permitía a la UNCTAD determinar las tendencias emergentes en el entorno económico mundial para los países en desarrollo. El subprograma también pasó a aplicar un modelo económico alternativo que representaba un contrapeso de un optimismo excesivo en los mercados al tiempo que promovía la función del Estado desarrollista.

17. En ocasiones podía parecer que ese discurso alternativo adquiriría un carácter provocador. No obstante, servía para estimular el debate al poner en cuestión las ideas convencionales. Permitió a la UNCTAD ganar aliados en el grupo de los países en desarrollo, pero también dio lugar a la oposición de los países desarrollados, puesto que se criticaban sus políticas en el marco de la política económica mundial. Al tiempo que adoptaba posiciones heterodoxas, la UNCTAD se aseguró de que las investigaciones y los análisis sobre la globalización y la interdependencia tuvieran un fundamento sólido.

18. Las recomendaciones normativas surgidas de las investigaciones de la UNCTAD no se refieren a situaciones de países específicos, ya que no puede haber un enfoque uniforme para responder a las diversas situaciones de los países. Algunos Estados miembros consideraban que se trataba de una investigación abstracta, insuficientemente pragmática y poco centrada en la experiencia de los países, ya que se concentraba en variables

⁶ UNCTAD/OSG/2006/1, párrs. 51 y ss.

⁷ JIU/REP/2012/1, párr. 45.

⁸ Véase UNCTAD/OSG/2006/1, párr. 23.

⁹ Véase un tratamiento separado de la cuestión en las secciones siguientes.

macroeconómicas y producía recomendaciones de política a nivel macro. Se dejaba en manos de los países adaptar este asesoramiento normativo general a sus propias situaciones.

19. En el subprograma 1 de la UNCTAD se indicaban las tendencias del entorno macroeconómico mundial a fin de orientar las medidas de política de los países en desarrollo. Sin embargo, la distancia existente entre el análisis de la política macroeconómica y las cuestiones más especializadas resultaba ser una deficiencia en las investigaciones de la UNCTAD. Conducía a la aparición de identidades separadas en el marco de la UNCTAD, de modo que cada subprograma o división realizaba sus propias investigaciones independientes y tenía su propia publicación de referencia, y se transmitían mensajes de política a veces poco sincronizados¹⁰ y a veces discordantes¹¹. Algunos consideraban que la confusión resultante socavaba el mensaje central de la UNCTAD. Los intentos de superar esas disonancias situando la investigación de la UNCTAD en un marco más integrado todavía no han arrojado resultados.

20. El subprograma 1 llevaba a cabo sus investigaciones sin injerencias y en un espíritu de independencia intelectual. Gozaba de libertad para elegir los temas de su investigación guiándose por el análisis de datos básicos¹², las tendencias del entorno económico internacional y las deliberaciones en la Junta de Comercio y Desarrollo¹³. Puesto que el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo y otros productos de la investigación no eran textos negociados por los Estados miembros, constituían simplemente un reflejo de las opiniones de la secretaría. Aun así, en algunas ocasiones las perspectivas adoptadas en el Informe acerca de la arquitectura económica y financiera mundial eran motivo de polémica en la Junta.

21. En general, los países en desarrollo expresaban reconocimiento por la labor del subprograma 1, que llevaba a cabo investigaciones sobre cuestiones sistémicas y estructurales mundiales y daba a conocer experiencias mundiales útiles para contribuir a su propia formulación de políticas. El valor de las investigaciones y los análisis de la UNCTAD y su función como grupo de estudios sobre globalización, interdependencia y desarrollo están ampliamente reconocidos por Estados miembros que son tanto países en desarrollo como países desarrollados.

22. La promoción de políticas relativas a la integración sostenible de los países en desarrollo en un sistema económico mundial interdependiente requería ser abordada en los planos nacional, regional y mundial. Desde un punto de vista formal y de fondo, el subprograma sobre globalización, interdependencia y desarrollo respondía al mandato que se le había otorgado.

23. El enfoque de promoción adoptado por el subprograma se estructura principalmente en torno al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*. Los aspectos de la globalización relacionados con la deuda también se tratan separadamente mediante el informe sobre la sostenibilidad de la deuda externa y el desarrollo. La promoción de políticas emprendida por la UNCTAD se iría incorporando a la formulación de políticas a nivel nacional y mundial a través de los procesos intergubernamentales más amplios del sistema de las Naciones Unidas. Su labor de investigación y análisis sobre los desafíos de la globalización constituiría una aportación a la creación de un consenso más general sobre el desarrollo socioeconómico mundial. También recibiría el apoyo de la labor de promoción del sistema de las Naciones Unidas en los países. Hasta cierto punto, este sistema funciona bien. La Segunda Comisión de las Naciones Unidas celebra un debate acerca del *Informe*

¹⁰ Los evaluadores consideran que hay poca convergencia respecto de los temas de los principales productos de la investigación publicados por las distintas divisiones.

¹¹ Un ejemplo es el de la evaluación de los efectos de la inversión extranjera directa en el desarrollo.

¹² Por ejemplo, la correlación entre mercados respecto de las divisas y los productos básicos.

¹³ UNCTAD/GDS/2012/1, pág. 63.

sobre el Comercio y el Desarrollo¹⁴ y la Asamblea General aprueba una resolución¹⁵ basada en sus recomendaciones, en la que se propugna una mayor cohesión de los sistemas mundiales de apoyo al desarrollo para la integración de los países en desarrollo en el sistema económico mundial.

24. La promoción de políticas de desarrollo de la UNCTAD también se refleja implícitamente en los debates del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas sobre el informe anual del Consejo titulado Situación y perspectivas de la economía mundial, al cual la UNCTAD efectúa una contribución¹⁶. De esta manera, las opiniones de la UNCTAD se incorporan a la agenda de desarrollo económico y social de los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas. No obstante, la existencia de mandatos poco claros y a veces coincidentes y la complejidad de los canales de transmisión diluyen los mensajes y el seguimiento por parte de los diversos agentes, particularmente por lo que respecta a la promoción y la cooperación para el desarrollo a nivel de los países¹⁷.

25. El subprograma 1 también ofrece sus productos de investigación a través de otros canales de influencia, como el mecanismo para la cooperación económica y financiera mundial del Grupo de los 20. Asimismo, la UNCTAD prestaba apoyo al Grupo de los 24 para lograr una coherencia normativa y aportaba la opinión de los países en desarrollo sobre el mejoramiento de la gobernanza económica mundial. Los mensajes de política del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* se difundían entre el público en general con la posibilidad de lograr de este modo influir en la formulación de políticas.

26. Por lo que respecta al fomento de la capacidad a nivel de los países, la UNCTAD, que no dispone de personal sobre el terreno ni de recursos de importancia para hacer donaciones, se encontraba en desventaja en comparación con otros agentes. Tenía que responder a la demanda de los Estados miembros por conducto de los programas operacionales de las Naciones Unidas en los países en el contexto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que comparten todos ellos. Sin embargo, las dificultades que presenta la coordinación entre organismos han limitado la medida en que pueden abordarse las cuestiones relativas a la globalización, la interdependencia y el desarrollo.

27. Por lo que respecta a las estrategias de desarrollo a nivel macroeconómico, la UNCTAD no cuenta con un programa ordinario de cooperación técnica para apoyar las capacidades de diseño y ejecución. Los servicios de consultoría, asesoramiento en materia de políticas y apoyo técnico que presta el subprograma 1 se relacionan más con la promoción de políticas que con el fomento de la capacidad. Otras actividades que obtienen fondos para la cooperación técnica, especialmente en la esfera de la deuda, representan extensiones de la labor de investigación y análisis del subprograma, lo cual permite un enfoque más específico para una región o un país, o bien una difusión más amplia de los resultados analíticos¹⁸. La Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino también tiene proyectos que entran en esta categoría. La organización ha podido utilizar las capacidades analíticas existentes en el subprograma 1 para prestar apoyo a iniciativas de capacitación y

¹⁴ Véase por ejemplo A/67/435/Add.1.

¹⁵ Resoluciones aprobadas por la Asamblea General sobre comercio internacional y desarrollo (A/RES/67/196) y sobre el sistema financiero internacional y el desarrollo (A/RES/67/197).

¹⁶ Las aportaciones del subprograma 1 se refieren principalmente a los capítulos 1 y 2, relativos a la "Perspectiva económica mundial" y al "Comercio internacional", y las del subprograma 2 a la "Financiación internacional para el desarrollo".

¹⁷ Véase E/AC.51/2011/2, párr. 52.

¹⁸ Incluida la labor para el Grupo de los 24 y el proyecto de promoción de la concesión y solicitud responsables de préstamos soberanos, financiado por Noruega por un valor de 3,2 millones de dólares.

redes académicas a nivel mundial por conducto del Instituto Virtual y el curso organizado en el marco del párrafo 166.

28. En los marcos estratégicos recientes el mandato de cooperación técnica en materia de globalización, interdependencia y desarrollo se ha restringido a "la capacitación y el fomento de la capacidad en relación con la gestión eficaz de la deuda", esencialmente en relación con la iniciativa del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) como principal actividad de cooperación técnica de la labor de la UNCTAD sobre globalización, interdependencia y desarrollo. El SIGADE es uno de los principales programas de cooperación técnica, que combina la instalación y la actualización de un programa informático de registro y comunicación de datos sobre la deuda en las oficinas competentes y los bancos centrales, por una parte, y la capacitación, por otra; de este modo puede ser aplicado efectivamente desde un centro mundial de coordinación. Si bien el proyecto también podría ser ejecutado por otros organismos, la UNCTAD ha adquirido una ventaja competitiva gracias a sus conocimientos especializados y a un buen historial en esta materia. Los mandatos que han dado lugar a prórrogas consecutivas del proyecto confirman la demanda de sus servicios.

Conclusiones

29. La globalización es una de las grandes fuerzas impulsoras del crecimiento y el desarrollo. Por ello, los tiempos son favorables para que la labor de la UNCTAD tenga una mayor influencia ayudando a los países en desarrollo a integrarse de forma sostenible en el sistema económico globalizado. Efectivamente, el subprograma 1 de la UNCTAD ha seguido proporcionando a los países en desarrollo análisis sobre las tendencias y perspectivas mundiales. También ha ofrecido a los países asesoramiento normativo en relación con la forma de responder al entorno económico mundial y de lograr que las estructuras económicas mundiales atiendan mejor las preocupaciones de los países en desarrollo, en cumplimiento del Acuerdo de Accra y del Mandato de Doha.

30. Con su propio proceso intergubernamental en el marco de las Naciones Unidas envuelto en debates prolongados y difíciles y en luchas por el poder sobre la gobernanza económica, y afectada por una crisis más general del multilateralismo, la UNCTAD ha visto como se pone en cuestión su capacidad para hacer llegar su mensaje a los encargados de la formulación de políticas. El propio subprograma, y más particularmente el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, se han convertido en motivo de polémica, ya que sus análisis cuestionan el orden económico internacional. En la práctica se ha reducido el consenso acerca del ámbito de la labor del subprograma 1.

31. Que la UNCTAD y su subprograma 1 sigan siendo pertinentes para la agenda relativa a la globalización sostenible dependerá en gran medida de la capacidad del subprograma 1 para contribuir a la creación de consenso. El programa de investigaciones que gira en torno al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* es fundamental para desbloquear la situación. El *Informe* debe desempeñar un papel positivo para revitalizar el debate sustantivo sobre las preocupaciones relativas a la globalización y el desarrollo en el proceso intergubernamental. Con este fin, el *Informe* debe ganar pertinencia para todos los Estados miembros. La independencia que se otorga a la labor de investigación y las orientaciones muy generales de su mandato permiten que el subprograma adapte los productos de su investigación para lograr un mayor grado de interés y participación por parte de los países.

32. Las investigaciones sobre globalización, interdependencia y desarrollo contribuyen a aportar una mayor coherencia a las políticas nacionales y mundiales. El discurso alternativo del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* ha brindado a los países una selección de políticas basadas en una línea de pensamiento económico opuesta a los criterios económicos imperantes, que los países pueden adoptar libremente si lo desean. Se requiere

un debate con más opciones para prestar apoyo a la formulación de políticas en los países. Debido al peso que ha adquirido recientemente el enfoque centrado en la arquitectura financiera mundial, la perspectiva de los países en desarrollo se ha hecho menos visible.

33. El subprograma 1 ha desempeñado su función de grupo de estudios sobre la globalización y el desarrollo para el sistema de las Naciones Unidas. Sus mensajes han ido ganando aceptación a través de los procesos intergubernamentales de las Naciones Unidas relativos al desarrollo económico y social, pero su efecto final en las políticas relativas a la globalización no está claro.

B. Eficiencia

34. La responsabilidad sustantiva por el subprograma 1 corresponde a la División de Globalización y Estrategias de Desarrollo. No obstante, desde el punto de vista de gestión del subprograma, la División funciona como un todo, ya que varias de sus partes desempeñan funciones que afectan a toda la organización y contribuyen a todos los subprogramas de la UNCTAD y no solo al subprograma 1.

35. La Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo es el punto de referencia de la labor de la División sobre el subprograma. La Subdivisión de Deuda y Financiación del Desarrollo y la Unidad de Cooperación Económica e Integración entre los Países en Desarrollo se basan en la labor de la Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo. Existe un grado considerable de apoyo mutuo entre ambas subdivisiones y la Unidad; por ejemplo, los funcionarios de la Subdivisión de Deuda y Financiación del Desarrollo contribuyen al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, los funcionarios de la Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo hacen aportaciones al informe sobre la deuda y la Unidad de Cooperación Económica e Integración entre los Países en Desarrollo recibe apoyo de la Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo. La Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino, el Instituto Virtual y el curso del párrafo 166 aprovechan la información y los conocimientos especializados disponibles en la División. El Instituto Virtual y el curso del párrafo 166 recurren, entre otras cosas, al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* como parte de sus materiales didácticos, y entre sus instructores figuran economistas de la Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo. Esta obtiene a su vez un canal para difundir sus investigaciones y sus análisis sobre la interdependencia a las universidades e instituciones de investigación y a los responsables de la formulación de políticas de los países en desarrollo¹⁹.

36. El programa de cooperación técnica del SIGADE se beneficia de la labor de investigación sobre cuestiones relacionadas con la deuda. A su vez, el SIGADE proporciona a la dependencia de investigación de la Subdivisión de Deuda y Financiación del Desarrollo información sobre la situación de la deuda en los países y presta apoyo a la labor analítica y de investigación de la Subdivisión. Un ejemplo destacado de la sinergia que caracteriza la relación con la Subdivisión es la conferencia bienal sobre gestión de la deuda. Las entrevistas con funcionarios confirmaron la existencia de un equilibrio adecuado entre el personal dedicado al programa del SIGADE y a tareas de investigación y análisis. La visibilidad del SIGADE aporta externalidades positivas al resto del subprograma.

37. También pueden encontrarse actividades relacionadas con el subprograma 1 en otras divisiones de la UNCTAD, pero las sinergias no se explotan de forma sistemática puesto que las divisiones funcionan de manera bastante independiente²⁰. Los intentos por mejorar

¹⁹ UNCTAD/WEB/OSG/2011/4.

²⁰ Las entrevistas mantenidas por el equipo de evaluación ponen de manifiesto una pauta de colaboración muy superficial. Véase también JIU/REP/2012/1, párrs. 96, 105 y ss. y 164 y ss.

la coordinación entre divisiones no han conseguido establecer una cooperación mucho más estrecha entre ellas. Las divisiones suelen intercambiar criterios generales, formular observaciones sobre proyectos de documentos y mantenerse informadas de lo que cada una está haciendo, pero existe menos colaboración por lo que respecta a sus publicaciones. Las solicitudes de aportaciones al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* no suelen dar lugar más que a una participación y a unas respuestas bastante pasivas, y no hay una verdadera implicación sustantiva. La colaboración en las investigaciones tampoco presenta una articulación más profunda a nivel de la labor concreta, que es lo que importa. Por ello, las demás divisiones no intervienen realmente en la producción efectiva del *Informe*, ni siquiera en la selección de temas.

38. Las investigaciones realizadas para el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* no parecen incorporarse de manera significativa a la labor de otras divisiones. Un rápido examen de los temas de los distintos informes de referencia de las divisiones no pone de manifiesto la existencia de un sólido intercambio fecundo a nivel temático entre el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* y otros informes. Si bien hay un proceso de validación que asegura que no haya mensajes contradictorios ni incongruencias entre las publicaciones, se han dado casos de informes que han presentado opiniones diferentes, por ejemplo la perspectiva sobre la inversión extranjera directa y, más recientemente, la cadena mundial de valor, en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* y el *Informe sobre las inversiones en el mundo*. Al haber varias otras publicaciones, como el *Informe sobre las inversiones en el mundo* y el *Informe sobre los países menos adelantados*, que compiten por ganar visibilidad, el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* ya no es la única publicación de referencia de la UNCTAD²¹. Con todo, sigue siendo el único informe que transmite el mensaje normativo básico de la organización sobre la necesidad de un tratamiento integrado de la globalización, la interdependencia y el desarrollo.

39. El hecho de que el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* esté muy centrado en los aspectos macroeconómicos limita la colaboración con otras divisiones que se ocupan más de cuestiones específicas. La selección de temas en años recientes ha puesto aún más de relieve los distintos planos en que se mueven el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* y la labor de las otras divisiones. El resultado es que en los últimos años el *Informe* se ha convertido en la práctica en un producto de la Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo. Fuera de la División, no hay en la UNCTAD un sólido sentimiento de identificación con el *Informe*. La falta de coherencia entre las divisiones apunta a una falta de claridad acerca de las características precisas del subprograma 1.

40. La colaboración sinérgica entre entidades orgánicas no ha sido fácil, ya que los respectivos mandatos, que son muy generales, permiten un alto grado de coincidencia y duplicación²². La UNCTAD es una de cuatro entidades²³ del sistema de las Naciones Unidas que realizan investigaciones sobre tendencias y pronósticos económicos. Su colaboración con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas para el informe *Situación y perspectivas para la economía mundial* es compleja, ya que requiere combinar diferentes perspectivas y diferentes mensajes.

41. Sobre la cuestión de la deuda y la financiación del desarrollo, esas entidades han podido definir más claramente sus funciones respectivas, ya que la UNCTAD se concentra exclusivamente en cuestiones relativas a la deuda de los países en desarrollo y en la reunión y el registro de datos sobre la deuda, mientras que el Banco Mundial y el FMI se orientan a

²¹ <http://unctad.org/en/Pages/Publications.aspx>.

²² E/AC.51/2011/2, párrs. 40 y ss.

²³ El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y las comisiones regionales de las Naciones Unidas.

cuestiones sistémicas de ámbito mundial y a la gestión global de la deuda²⁴. Dentro de la estructura de la Secretaría de las Naciones Unidas, la UNCTAD actúa como centro de coordinación sobre la deuda, mientras que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales coordina la labor relativa a la financiación para el desarrollo.

42. El subprograma 1 de la UNCTAD depende en gran medida de la cooperación técnica de otros órganos de las Naciones Unidas. Al no tener presencia en los países, la UNCTAD ve limitado su efecto sobre la forma en que los países en desarrollo incorporan las cuestiones relativas a la globalización en sus programas de desarrollo. Pese a participar ampliamente en alianzas y mecanismos de coordinación de todo el sistema de las Naciones Unidas, incluido el Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Comercio y Capacidad Productiva de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, dirigido por la UNCTAD, la organización se enfrenta a una tarea difícil a la hora de lograr que los programas de las Naciones Unidas a nivel de los países asignen más importancia a las capacidades relacionadas con la globalización, la interdependencia y el desarrollo²⁵. Unos mandatos muy generales, la inercia institucional y disputas sobre las respectivas esferas de competencia dificultan la coordinación en torno a la capacidad sobre las cuestiones de la globalización y el desarrollo.

43. El marco de indicadores de progreso que figura en el plan por programas bienal y el presupuesto de la Secretaría de las Naciones Unidas no es estrictamente el marco para el subprograma sustantivo, sino el marco para la División y las subdivisiones y dependencias que la componen. En el marco se enumeran los logros previstos para tres (Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo, Subdivisión de Deuda y Financiación del Desarrollo y Subdivisión de Estadísticas e Información sobre el Desarrollo) de las cuatro subdivisiones con que cuenta actualmente la División. No hay unos indicadores de progresos separados para el cuarto programa de trabajo (Unidad de Cooperación Económica e Integración entre los Países en Desarrollo), que es el más reciente; estos se reflejan en forma de un simple indicador del desempeño dentro de los logros generales previstos para la Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo. La Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino, que es parte de la Subdivisión, conserva su propio logro previsto.

44. El marco no es un marco lógico estándar, con una jerarquía de actividades y productos interrelacionados que contribuirían conjuntamente al logro del objetivo del subprograma. Por el contrario, los diversos logros son en la práctica "mandatos" de la subdivisión referentes a partes del Acuerdo de Accra o del Mandato de Doha, y por tanto son bastante generales. No vinculan específicamente las contribuciones de las distintas subdivisiones al objetivo sustantivo del subprograma.

45. Los indicadores de progreso y las correspondientes medidas del desempeño no miden satisfactoriamente los progresos que supuestamente deben evaluar. Por ejemplo, el número de Estados miembros que hacen declaraciones positivas sobre la calidad del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* en la Junta de Comercio y Desarrollo y otras reuniones intergubernamentales no es un indicador óptimo de la auténtica calidad del *Informe*, y mucho menos del efecto de la labor de investigación y análisis sobre la interdependencia de la UNCTAD. Ha sido difícil encontrar indicadores significativos y mensurables a un nivel apropiado de agregación. La Subdivisión de Políticas

²⁴ Auditoría del SIGADE realizada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, párr. 25 (tarea de auditoría N° AE2012/340/01, 19 de diciembre de 2012).

²⁵ En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, las cuestiones relativas a la globalización y el desarrollo quedaron un tanto marginadas, aunque formaban parte del objetivo relacionado con la alianza mundial para el desarrollo.

Macroeconómicas y de Desarrollo utiliza información cualitativa para complementar los indicadores numéricos solicitados en el plan por programas bienal.

46. La División informa periódicamente acerca de su desempeño en relación con el marco de planificación de su plan por programas bienal en el Sistema Integrado de Seguimiento e Información sobre la Documentación (IMDIS). Los informes del IMDIS sugieren que la División realiza una labor eficiente en la ejecución tanto de su programa de trabajo ordinario como de sus actividades de cooperación técnica, ya que generalmente alcanza los objetivos cuantitativos para los bienios respectivos. A fines de 2012, las actividades de la División iban en general por buen camino para cumplir los indicadores de objetivos para el bienio, y por tanto, presumiblemente, del objetivo general del subprograma 1. Las tasas de ejecución correspondientes a los bienios 2008-2009 y 2010-2011 se situaban en torno al 90% de los productos establecidos en los mandatos legislativos, por lo que se aproximaban a la media de la organización.

47. Con todo, el marco estratégico no sirve verdaderamente para apoyar la tarea de planificación, gestión, supervisión y presentación de informes del subprograma²⁶. En tanto que la supervisión de los resultados no contribuye a mejorar la gestión de los productos, el personal considera que esta labor es una distracción innecesaria de su auténtico trabajo. Los actuales indicadores no captan realmente la contribución y el valor que aporta la labor relativa a la globalización, la interdependencia y el desarrollo para influir en el debate intelectual y sobre políticas. El marco estratégico se utiliza, a su vez, como instrumento para informar a la Junta sobre la labor del subprograma oficial (divisional). El Grupo de Trabajo de la Junta de Comercio y Desarrollo lo examina con periodicidad bienal. Sin embargo, esta información sobre el desempeño no puede utilizarse realmente para evaluar y mejorar la orientación del programa para el bienio siguiente. Por consiguiente, la evaluación del desempeño del subprograma representa más una actividad burocrática que un instrumento práctico de planificación y gestión del desempeño²⁷.

48. En la práctica, esto significa que no se han gestionado activamente los productos del subprograma 1, lo cual refleja en parte la dificultad de medir la contribución que la investigación y los análisis sobre la interdependencia realizados por la UNCTAD efectúan a la agenda sobre globalización, interdependencia y desarrollo. La gestión tiene lugar en la práctica a nivel de las subdivisiones o dependencias, sin un fuerte vínculo con los objetivos de nivel superior. Los planes de trabajo a nivel de las subdivisiones no están orientados a objetivos sino que consisten en una simple lista de actividades, generalmente estática, que refleja el hecho de que muchas tareas se realizan en cumplimiento de un mandato. La gestión a nivel de la División se ha basado en una considerable delegación de autoridad, que otorga a las subdivisiones y dependencias un alto grado de autonomía en su labor.

49. La dirección estratégica para la labor del subprograma 1 se formalizaba en los planes por programas bienales surgidos de la Junta de Comercio y Desarrollo y de su Grupo de Trabajo. Estos planes por programas bienales no han brindado una orientación específica al subprograma de la UNCTAD. Tampoco han variado verdaderamente desde 2008. Las deliberaciones en el Grupo de Trabajo no han proporcionado muchas orientaciones adicionales. La aparente falta de coherencia entre los objetivos del subprograma y los logros no se ha considerado motivo de preocupación. A causa de las limitaciones de una efectiva gobernanza del subprograma, la labor de este es esencialmente autogestionada. Las dependencias y subdivisiones del subprograma basan su labor en partes del Acuerdo de Accra o del Mandato de Doha.

²⁶ JIU/REP/2012/1, párrs. 105 y ss.

²⁷ JIU/REP/2012/1, párrs. 96 y 105 y ss.

50. Por lo que respecta a la supervisión de la labor del subprograma, la situación es igualmente compleja. El Grupo de Trabajo evalúa la labor del subprograma; no obstante, el debate intergubernamental suele centrarse en la promoción de determinados intereses de los grupos más que en llevar a cabo una evaluación crítica del trabajo del subprograma. La supervisión de este se basa esencialmente en autoevaluaciones de la División en el marco del sistema de gestión IMDIS, que se aceptan sin más. Las dificultades para medir la contribución del subprograma a la formulación de políticas en los planos nacional, regional e internacional hacen que la supervisión presente aún más dificultades.

51. El subprograma 1 produce un volumen considerable de investigaciones con recursos de personal muy limitados. Entre 2008 y 2012, los productos de investigación del subprograma incluyeron —además del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* y el informe sobre la sostenibilidad de la deuda externa y el desarrollo— 13 documentos normativos²⁸, 24 documentos para el debate²⁹, 10 documentos para el debate destinados al Grupo de los 24 y otros documentos de conferencias para la UNCTAD. Las aportaciones al proceso intergubernamental incluyen documentos para las reuniones anuales de la Junta acerca del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, contribuciones anuales al informe *Situación y perspectivas de la economía mundial*, documentos de conferencias para las reuniones de Accra y Doha e informes especiales para la Asamblea General. El subprograma también organiza las reuniones intergubernamentales y otras reuniones de la UNCTAD y efectúa contribuciones a las reuniones anuales de la Junta de Comercio y Desarrollo. Ofrece apoyo sustantivo a la Segunda Comisión de la Asamblea General, y ha organizado diversos actos especiales de la Asamblea General sobre cuestiones relacionadas con la deuda. Participó en numerosos seminarios sobre las cuestiones macroeconómicas y la deuda y gestionó varios proyectos de investigación y el programa SIGADE. Organizó y/o prestó apoyo sustantivo a seminarios y talleres, incluida la conferencia bienal de la UNCTAD sobre gestión de la deuda.

52. A fines de 2012, la División tenía 58 funcionarios financiados con cargo al presupuesto ordinario, que representan aproximadamente el 15% del total de la plantilla de la UNCTAD, 31 de ellos del cuadro orgánico y 27 del cuadro de servicios generales. Hay 28 funcionarios que ocupan puestos financiados con cargo a proyectos extrapresupuestarios; todos ellos, excepto 1 (en la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino) en el SIGADE y responsables del proyecto de financiación de la deuda soberana.

53. La Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo (con exclusión de la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino)³⁰, con un total de 9 funcionarios del cuadro orgánico, y la Subdivisión de Deuda y Financiación del Desarrollo (con exclusión del SIGADE y el proyecto de financiación de la deuda soberana), con 5 funcionarios del cuadro orgánico y 2 del cuadro de servicios generales, financiados con cargo al presupuesto ordinario, son responsables, respectivamente, de una importante publicación que requiere investigaciones laboriosas y análisis en profundidad. Aproximadamente la mitad de la labor de la Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo está relacionada directamente con la producción de este informe. El *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* es elaborado por un reducido equipo habitual integrado por 6 o 7 economistas, con mínimas aportaciones de consultores externos (equivalentes a alrededor de seis meses de apoyo de funcionarios del cuadro orgánico al año), en particular sobre las cuestiones más

²⁸ <http://unctad.org/en/Pages/Publications/Policy-Brief.aspx>.

²⁹ [http://unctad.org/en/pages/publications/Discussion-Papers-\(Series\).aspx](http://unctad.org/en/pages/publications/Discussion-Papers-(Series).aspx).

³⁰ La Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino cuenta con dos funcionarios del cuadro orgánico que dedican aproximadamente el 60% de su tiempo a tareas de investigación y análisis. Una reciente evaluación de la Dependencia considera que la plantilla tiene un nivel acorde con el programa de trabajo recurrente (véase TD/B/58/6, párr. 47).

especializadas (por ejemplo, expertos en el cambio climático, los cambios internacionales y el sistema monetario, y expertos asiáticos sobre cuestiones de desigualdad).

54. El hecho de que sea un equipo reducido el que produce anualmente un informe importante tiene sus inconvenientes. Todos están movilizados para la redacción del informe y no hay rotaciones en esta labor. Los funcionarios trabajan un número considerable de horas extraordinarias. Los recursos no dan más de sí. A pesar de tener una plantilla muy cualificada y motivada, el subprograma tiene dificultades para mantener el nivel actual de productos con unos recursos utilizados al límite. Se señala que los intentos de mantener la capacidad de investigación y análisis a pesar de las reducciones presupuestarias están empezando a afectar el volumen de productos y el nivel de difusión que es posible mantener.

55. La rendición de cuentas y la presentación de informes financieros sobre el subprograma se basan en los presupuestos y gastos de la División. Por consiguiente, las cifras incluyen determinados costos que no son específicos para la realización del objetivo del subprograma, mientras que otras partidas presupuestarias pertinentes no quedan incluidas. Con esta advertencia, el cuadro presupuestario (TD/B/WP(65)/CRP.2, anexo II) ofrece una visión general del conjunto de financiación dedicado a la labor del subprograma en el marco de la División.

56. El marco presupuestario incluye el SIGADE, que es con mucho la fuente principal (alrededor del 80%) de la financiación extrapresupuestaria para el subprograma, con su presupuesto anual de 7,3 millones de dólares. Tanto el Instituto Virtual como la Subdivisión de Deuda y Financiación del Desarrollo reciben contribuciones de la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas para proyectos en apoyo de sus actividades básicas³¹. Para varios proyectos, especialmente sobre cuestiones relacionadas con la deuda, se obtienen recursos de cooperación técnica de fuentes de financiación externas. Esencialmente, esos fondos sirven para apoyar ampliaciones de las investigaciones y los análisis, que permiten un enfoque más centrado en regiones o países concretos o bien una difusión o una promoción más amplias de los resultados analíticos.

Conclusiones

57. Para lograr efectivamente su objetivo, el subprograma explota las sinergias entre los tres pilares de su labor. Las sinergias entre la investigación y el análisis y la cooperación técnica funcionaban bastante bien dentro de los estrechos límites de unos proyectos de alcance mundial que pretenden llegar al nivel de los países. El proyecto SIGADE se benefició de la labor analítica sobre la deuda realizada por el subprograma; a su vez, la labor analítica se sirvió de la experiencia existente en gestión de la deuda y del acceso a las oficinas nacionales encargadas de la deuda, lo cual fue útil para su investigación.

58. Es necesario seguir mejorando las sinergias más allá de los marcos de las divisiones y organizaciones. Los productos de las investigaciones sobre globalización, interdependencia y desarrollo no se reflejaban sistemáticamente en la labor de cooperación técnica de otras divisiones, ya que la investigación de nivel macro no tenía una conexión intrínseca con los intereses especializados de esas divisiones. Lograr que la perspectiva de la globalización, la interdependencia y el desarrollo encontrara aplicación en la labor de cooperación técnica del pilar del desarrollo de las Naciones Unidas a nivel de los países planteaba dificultades, ya que el vínculo entre la UNCTAD como grupo de estudios sobre la globalización para el sistema de las Naciones Unidas y las iniciativas de las

³¹ Los proyectos titulados "Fortalecimiento de las capacidades de las universidades de los países en desarrollo para realizar análisis orientados a la formulación de políticas de los principales problemas del desarrollo mundial" y "Fortalecimiento de la capacidad de las oficinas nacionales de gestión de la deuda para realizar una gestión efectiva del activo y el pasivo".

Naciones Unidas para el fomento de la capacidad a nivel de los países no estaba suficientemente definido. Las capacidades de los países para convertir la globalización en una fuerza positiva para su desarrollo se beneficiarían de una integración más estrecha.

59. Las ventajas de la integración entre la labor de investigación y análisis y la labor de creación de consenso no son fáciles de realizar a causa de la participación insuficiente en el proceso intergubernamental de la UNCTAD. Los productos de la investigación no son objeto del debate y la atención que merecen. Sinergias fundamentales que podrían obtenerse dotando a un proceso intergubernamental de su propia capacidad de investigación, y que son decisivas para el modelo institucional de la UNCTAD, no se hacen realidad.

60. El marco estratégico no es apropiado como instrumento de gestión para el subprograma. Solucionar este defecto ayudaría a que el subprograma, con sus capacidades limitadas, fuera más eficaz en su apoyo a la creación de consenso.

C. Eficacia

61. De conformidad con su marco estratégico, el subprograma orientaba sus actividades a incrementar la comprensión del medio económico global y de las opciones de política a nivel nacional e internacional³² y se centraba en investigaciones y análisis útiles para guiar a los países en desarrollo en su formulación de políticas. También contribuía a alcanzar una mayor coherencia entre la formulación de políticas en el plano mundial y las necesidades nacionales de desarrollo, particularmente influyendo en los procesos de creación de consenso gracias a sus investigaciones y análisis.

62. Los Estados miembros y los medios de comunicación reconocen en general el valor del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* por su capacidad de captar y sintetizar las características del entorno globalizado. Las encuestas anuales que se realizan entre los lectores del *Informe* ponen de manifiesto evaluaciones generales positivas de sus contribuciones normativas sustantivas y de su calidad analítica, aun cuando sus conclusiones de política reciben calificaciones algo más bajas³³. Las observaciones que se han formulado acerca de la investigación sobre globalización, interdependencia y desarrollo y del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, procedentes de instituciones académicas, la sociedad civil y los medios de comunicación, también suelen ser sumamente positivas. Una pequeña encuesta sobre las cualidades concretas del *Informe* realizada por el equipo de evaluación confirma la opinión general positiva³⁴.

63. No obstante, las entrevistas mantenidas con Estados miembros ponen de manifiesto que son muy pocos los que realmente leen en su totalidad el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*. La mayoría se limitan a leer el resumen del *Informe* para hacerse cargo de las cuestiones y mensajes importantes. Para algunos países, la línea ideológica del *Informe* es próxima a las posiciones de su propio gobierno y, por consiguiente, es bien recibida y se utiliza para apoyar la formulación de políticas gubernamentales. Otros no comparten las

³² Ello corresponde al logro previsto a) del marco estratégico para el subprograma y al logro previsto b), más limitado, referente a las políticas relacionadas con la deuda y la financiación del desarrollo.

³³ Informe sobre la encuesta de los lectores de las publicaciones principales de la UNCTAD en 2011, basado en 110 respuestas, y en 2012, basado en 48 respuestas (TD/B/WP(61)/CRP.1, TD/B/WP(64)/CRP.1).

³⁴ Una encuesta emprendida por el equipo de evaluación confirmó la oportunidad y la utilidad del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* para comprender problemas acuciantes relacionados con las cuestiones macroeconómicas mundiales y las estrategias de desarrollo. La baja tasa de respuestas (32 respuestas, de las cuales 16 procedían de gobiernos) puede hacer que los resultados de la encuesta no sean representativos de toda la gama de opiniones de los lectores del *Informe*.

opiniones del *Informe* y simplemente no reaccionan a su contenido. Mientras que muchos delegados mencionaron que ello se debía en gran medida a limitaciones de tiempo, algunos señalaron que la longitud y la complejidad del *Informe*, la dificultad de aplicar las recomendaciones generales de política macroeconómica que se derivan de él, así como la ausencia de debates específicos sobre temas y regiones/países constituyen otros tantos desincentivos para una lectura detallada. Los documentos normativos han mejorado la transmisión de los mensajes de las investigaciones sobre globalización, interdependencia y desarrollo y son muy apreciados por los Estados miembros y los medios de comunicación.

64. El debate sobre el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* en la Junta de Comercio y Desarrollo es muy limitado a causa del poco tiempo que se asigna a la cuestión en el programa. Además, los mensajes de política heterodoxos que se formulan en el *Informe* han avivado el desacuerdo existente entre los Estados miembros.

65. Aunque el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* no se dirige primordialmente al público en general, sus mensajes se ponen en conocimiento de un público más amplio. Los debates sobre las cuestiones planteadas por el *Informe* a través de los medios de comunicación pueden influir en la opinión pública y acabar incorporándose a la formulación de políticas mediante el proceso político. Para la prensa, el firme mensaje surgido de la UNCTAD en los últimos años acerca de la evolución de las realidades de la economía mundial y la alerta temprana sobre los desequilibrios globales que condujeron a la crisis fue interesante en la medida que aportaba un punto de vista opuesto en el debate sobre la globalización. Sin embargo, a pesar de campañas orientadas a destinatarios específicos, que incluían conferencias de prensa y sesiones informativas sobre los mensajes, las informaciones de la prensa no siempre se han referido a los mensajes centrales del *Informe*, ya que las preocupaciones concretas del país de que se tratara recibían prioridad sobre los mensajes de política abstractos.

66. La visibilidad del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* y la influencia de sus mensajes normativos también se ven afectadas por otros informes de instituciones multilaterales que compiten por la atención del público y por influir en las políticas con sus visiones respectivas sobre el tema de la globalización y el desarrollo.

67. La UNCTAD, al igual que muchas otras organizaciones, no ha podido hacer un seguimiento de la utilización del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*. Por consiguiente, sigue sin estar claro en qué medida los análisis y mensajes aportados por el *Informe* son asimilados por las instituciones encargadas de la formulación de políticas a nivel nacional. En las entrevistas con Estados miembros se apuntaron las cuestiones de la dificultad de obtener la atención de los gobiernos y del grado variable de utilización del *Informe* entre los ministerios, en función de sus intereses y preocupaciones respectivos.

68. En su calidad de centro de coordinación de las Naciones Unidas sobre las cuestiones relativas a la deuda, la UNCTAD y su subprograma planteaban aspectos de la sostenibilidad de la deuda en el debate internacional. El análisis y las recomendaciones normativas que figuran en el informe sobre la sostenibilidad de la deuda externa y el desarrollo se debaten en los períodos de sesiones anuales de la Asamblea General. En 2012 hubo un período extraordinario de sesiones de la Segunda Comisión de la Asamblea General dedicado a las enseñanzas adquiridas en las crisis de la deuda y a la labor en curso sobre la reestructuración de la deuda soberana y los mecanismos de resolución de la deuda. Participaron todos los interesados pertinentes, incluidas las instituciones financieras multilaterales.

69. Con la elaboración de los Principios sobre otorgamiento y toma responsables de deuda soberana, el subprograma tenía como objetivo promover un acuerdo internacional (en forma de "derecho incipiente") sobre normas que ayudaran a impedir una financiación soberana irresponsable y en definitiva contribuir a una mayor sostenibilidad de la deuda. La

iniciativa ha obtenido una reacción bastante positiva de sus socios multilaterales. Los Principios ya han sido refrendados por 13 países. Si se cumplen, los Principios contribuirán a reducir la frecuencia de situaciones de crisis de la deuda y a fomentar el desarrollo económico.

70. En su calidad de centro de coordinación de las Naciones Unidas para la economía palestina, la Dependencia de Asistencia al Pueblo Palestino produce dos documentos de investigación/normativos cada bienio y efectúa aportaciones a varios informes de las Naciones Unidas. Por razones políticas, su capacidad de influir en los procesos intergubernamentales a nivel de la UNCTAD sigue siendo limitada. La Unidad de Cooperación Económica e Integración entre los Países en Desarrollo se ocupa de producir análisis sobre cuestiones de cooperación Sur-Sur. Puesto que la Unidad fue establecida en 2010, todavía es pronto para evaluar su eficacia (véase TD/B/WP(65)/CRP.2, anexo I).

71. Las reuniones multianuales de expertos suscitan reacciones dispares. Las reuniones proporcionan un foro para que expertos nacionales e internacionales intercambien conocimientos y experiencias sobre cuestiones nuevas y emergentes. Aunque se informa de que las primeras reuniones organizadas por el subprograma obtuvieron una buena participación de expertos de países en desarrollo y también generaron debates positivos, actualmente se encuentran cada vez más dificultades para lograr una participación significativa de expertos basados en las capitales. El número total de asistentes a las reuniones de expertos apoyadas por el subprograma no ha dejado de disminuir³⁵. Además de las limitaciones prácticas, la falta de fondos para financiar la participación de expertos, el carácter un tanto teórico de las exposiciones de algunos ponentes, la escasa información que se brinda sobre experiencias reales de los países y también una cierta tendenciosidad que se percibe en la selección de los ponentes han reducido el interés de esas reuniones.

72. En las entrevistas se puso de manifiesto que muchos países valoran la información que se les brinda en las reuniones de expertos como una aportación a sus debates de política a nivel nacional. A menudo recurren a sus delegados basados en Ginebra para que los representen, aunque estos no siempre están capacitados para seguir los debates especializados. Con todo, muchos países simplemente renuncian del todo a participar en las reuniones de expertos o se limitan a enviar a pasantes para que tomen notas. En varias reuniones no se produce un debate interactivo. Es necesario revitalizar esta plataforma, que podría ser útil.

73. Los servicios de asesoramiento del subprograma 1 a los mecanismos internacionales de coordinación de políticas propugnaban un marco global que prestara apoyo a los países en desarrollo en sus preocupaciones relativas a la globalización. Los responsables de los aspectos financieros del Grupo de los 20 han solicitado repetidamente a la organización que preste servicios de asesoramiento sobre políticas macroeconómicas y de desarrollo, con inclusión de cuestiones como el empleo, la gobernanza económica mundial y la inestabilidad de los precios de los productos básicos. Recientemente se invitó a funcionarios de la División de Globalización y Estrategias de Desarrollo a participar en la labor del Grupo de los 20 relacionada con la deuda. De este modo, el subprograma 1 ha podido aportar sus investigaciones y análisis al debate global. Las aportaciones de la UNCTAD son especialmente valoradas por los miembros del Grupo de los 20 que son países en desarrollo como segunda opinión, junto a las opiniones imperantes del FMI, el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, y como defensa de una coherencia sistémica en los asuntos monetarios, financieros y comerciales internacionales.

³⁵ La Reunión multianual de expertos sobre la cooperación internacional tuvo 165 participantes en 2009. La reunión correspondiente de 2013, relativa a la promoción de la integración económica y la cooperación, no tuvo más que 69 participantes. El número de países representados disminuyó de 68 (2009) a 24 (2013).

74. Entre 2008 y 2010, la UNCTAD colaboró también con el Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro para Asuntos Monetarios Internacionales y Desarrollo. Patrocinó la preparación de diez documentos para el debate académico y presentó al grupo técnico su labor analítica relacionada con el *Informe sobre el Comercio y Desarrollo* y la sostenibilidad de la deuda externa y el desarrollo. Las observaciones formuladas indican que sus aportaciones fueron bien recibidas en tanto que apoyaban la capacidad analítica del Grupo de los 24 y la capacidad negociadora de los países en desarrollo en los debates y negociaciones con el Banco Mundial y el FMI.

75. En el contexto de la reprogramación de la deuda en el Club de París, la Subdivisión de Deuda y Financiación del Desarrollo elaboraba informes sobre la situación económica y las perspectivas de los países que solicitaban una reprogramación de su deuda. En tanto que defensora de la sostenibilidad de la deuda, también ha prestado asesoramiento a los países que lo solicitaron en sus renegociaciones de la deuda oficial en el Club de París, incluso mediante un análisis de las condiciones de reprogramación establecidas por este. Entre 2009 y 2012 la UNCTAD ha participado en 15 negociaciones de este tipo.

76. En las conferencias bienales sobre gestión de la deuda se congregan encargados de la formulación de políticas, gestores de la deuda y representantes superiores de instituciones financieras internacionales, organizaciones regionales, instituciones académicas, la sociedad civil y el sector privado con objeto de debatir con sus homólogos diversas cuestiones de actualidad relacionadas con la deuda. La octava Conferencia de la UNCTAD sobre Gestión de la Deuda, celebrada en Ginebra en noviembre de 2011, tuvo aproximadamente 380 participantes de 107 países. Se reconoce el valor de la Conferencia como foro para intercambiar experiencias sobre estrategias y prácticas de gestión de la deuda³⁶.

77. El Instituto Virtual y el curso del párrafo 166 utilizan el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* y las investigaciones del subprograma 1 en sus materiales de capacitación y los módulos de los cursos a fin de difundir los mensajes del *Informe* y del subprograma 1 entre profesores, investigadores y administradores de nivel medio de los ministerios de finanzas, planificación económica, comercio e inversión y los bancos centrales. Las redes del Instituto y del curso proporcionan una estructura para sustentar la perspectiva relativa a la globalización y la interdependencia. El equipo de evaluación no examinó el efecto de la labor del Instituto Virtual ni del curso del párrafo 166 en la formulación de políticas.

78. A pesar de la calidad de los productos concretos generados por el subprograma 1, es difícil determinar sus efectos directos. En particular, resulta difícil evaluar en qué medida y de qué modo la labor de promoción normativa de la UNCTAD ha influido en las prioridades y políticas de nivel mundial y nacional, ya que los países son libres de aceptar o rechazar el asesoramiento para sus políticas económicas.

79. Por lo que respecta a la cooperación técnica del subprograma 1, el SIGADE ha venido apoyando durante muchos años las capacidades de información y análisis sobre la deuda de los países en desarrollo. Hoy el sistema de reunión y comunicación de datos está siendo utilizado en 58 países por 90 instituciones relacionadas con la gestión de la deuda; en el momento actual se realizan actividades de fomento de la capacidad en 35 países. La labor del SIGADE es muy apreciada por sus beneficiarios y ha atraído considerables recursos extrapresupuestarios, por un valor aproximado de 6 millones de dólares al año, incluido un 15% de contribuciones de los países beneficiarios financiadas mediante préstamos de instituciones financieras internacionales³⁷. El SIGADE también continúa recibiendo un firme apoyo de los donantes³⁸. En abril de 2013 se puso en marcha una

³⁶ Información de la Subdivisión de Deuda y Financiación del Desarrollo.

³⁷ JIU/REP/2012/1, párrs. 61 y ss.

³⁸ Declaración de los donantes en la octava reunión del Grupo Consultivo del SIGADE, noviembre de 2011.

evaluación separada del programa del SIGADE, y se espera que explique con detalle sus logros en materia de fomento de la capacidad.

80. Hay dos proyectos de fomento de la capacidad que establecen un vínculo entre las actividades de investigación y de asesoramiento de la Subdivisión de Deuda y Financiación del Desarrollo para grupos específicos de países; se financian con cargo a la Cuenta para el Desarrollo de las Naciones Unidas (son los titulados "Desarrollo de la capacidad de responder a los efectos financieros de las turbulencias de origen externo y de mitigación del cambio climático mediante instrumentos novedosos de gestión de riesgos" y "Refuerzo de la capacidad de gestión de activos y pasivos en las oficinas nacionales de gestión de la deuda"). Las evaluaciones externas de esos proyectos que deberán realizarse en el momento de su finalización proporcionarán evaluaciones detalladas de esta labor.

Conclusiones

81. En general, las múltiples actividades y productos del subprograma eran de gran calidad y apreciadas por los Estados miembros. Sin embargo, debido al difícil entorno general en el que debía actuar, el subprograma no siempre podía llegar con eficacia a los Estados miembros y promover con éxito la creación de consenso en el proceso intergubernamental. El marco de gestión basado en los resultados, en el cual actúa el subprograma, no ofrece una guía satisfactoria para mejorar la eficacia.

82. El subprograma 1 logró observar la existencia de tensiones y desequilibrios en el sistema económico mundial y las repercusiones negativas que ello podía tener en los países en desarrollo. Indudablemente, sus alertas tempranas y sus recomendaciones normativas eran escuchadas, pero los países en desarrollo no han adoptado necesariamente las medidas correspondientes de manera significativa. Con todo, las recientes crisis que pusieron de manifiesto los límites y los riesgos de los mercados han aproximado el criterio aplicado por el subprograma 1 a la tendencia general del pensamiento económico. En la UNCTAD existe una sensación creciente de que muchos países han comenzado a tomarse más serio sus mensajes heterodoxos.

83. El potencial de creación de consenso del subprograma 1 no se explota cabalmente. En un mecanismo intergubernamental en el que conviven diferentes intereses, los mensajes normativos inconformistas del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* no estimulan debates sustantivos. Las reuniones multianuales de expertos que podrían revitalizar el mecanismo intergubernamental deberán reactivarse para atraer más interés de los Estados miembros.

84. Dentro de los límites estrechos del valor que puede añadir al fomento de la capacidad, el subprograma 1 ha obtenido resultados bastante buenos. El SIGADE es parte integrante de la estructura global de gestión de la deuda. Se ha confirmado su eficacia para generar capacidades. El análisis de la sostenibilidad de la deuda también puede mostrar el camino hacia una aportación más productiva al proceso de creación de consenso.

85. A partir de los estudios teóricos y las entrevistas realizados en el contexto de la presente evaluación, el equipo tuvo la sensación de que ha disminuido la eficacia institucional de la UNCTAD. Sin embargo, las razones para ello no están totalmente claras. Algunos atribuyen la responsabilidad a las restricciones de recursos, mientras que otros afirman que es culpa de un enfoque mal definido. El equipo de evaluación considera que, para mejorar la eficacia del subprograma, la UNCTAD debe centrarse específicamente en sus competencias básicas. Es evidente que el subprograma funciona ya a un nivel mínimo de la capacidad necesaria. Hay que evitar reducir aún más su capacidad en las circunstancias actuales, ya que ello restringiría la eficacia del subprograma.

IV. Recomendaciones

86. Establecer criterios sólidos de gestión basada en los resultados para orientar la labor del subprograma 1. Este enfoque debe basarse en un marco lógico estructurado en torno a objetivos y realizaciones sustantivos que proporcionen hitos para gestionar sus actividades y una plataforma para un diálogo programático sustantivo con su órgano rector. El Grupo de Trabajo debería revisar el actual marco de logros previstos para el subprograma 1 centrándose en la calidad y la utilidad de los productos más que en su posible aceptación, incluidos sus procesos de examen. En la tarea de lograr una gestión operacional más coherente del subprograma 1, las preocupaciones sustantivas deben convertirse en parte integrante de los procesos de gestión entre las divisiones.

87. Establecer un programa de investigación integrado de la UNCTAD en torno a la globalización centrada en el desarrollo. Las investigaciones y los análisis sobre la interrelación del comercio, la deuda y las finanzas, la inversión, la tecnología y el desarrollo sostenible requieren un programa de investigación en que intervenga el conjunto de la UNCTAD y que salve la distancia existente entre las tendencias macroeconómicas globales y los ajustes de política microeconómica. La elaboración y la aplicación del programa común de investigación podrían estar coordinadas por el comité directivo que se ha propuesto o por un grupo editorial/de coordinación especial.

88. Es necesario que el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* refleje este nuevo equilibrio en el enfoque de la investigación. Los futuros *Informes* podrían constar de dos partes:

Vigilancia de las tendencias y cuestiones del entorno económico mundial

a) Este análisis podría englobar también fenómenos subyacentes como el aumento de la inestabilidad y la incertidumbre en los mercados, la persistencia de las crisis, las transformaciones del paradigma del desarrollo o la crisis del multilateralismo.

Análisis comparativo de la influencia del comercio y de las cuestiones interrelacionadas en el desarrollo sostenible desde la perspectiva de los países en desarrollo

b) Una mayor articulación de las investigaciones sería extraordinariamente positiva para superar la división interna en la UNCTAD y establecer un proceso interdivisional para el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*.

c) La amplia cobertura transectorial del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* y su mayor capacidad de respuesta a las preocupaciones de los Estados miembros contribuiría a que el *Informe* se convirtiera de nuevo en la publicación de referencia de una UNCTAD menos fragmentada.

89. Fortalecer la participación de la UNCTAD en la futura agenda de las Naciones Unidas sobre el desarrollo y sus vínculos institucionales con el resto del sistema de las Naciones Unidas, a fin de promover una mayor creación de capacidad para la globalización centrada en el desarrollo en el pilar del desarrollo de las Naciones Unidas. El subprograma 1 podría apoyar esta actividad con una labor de supervisión y orientación de las iniciativas mundiales relacionadas con una globalización centrada en el desarrollo.