



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
16 de julio de 2014
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Grupo de Trabajo sobre el Marco Estratégico
y el Presupuesto por Programas
68º período de sesiones
Ginebra, 3 a 5 de septiembre de 2014
Tema 4 b) del programa provisional

Evaluación externa del subprograma 2 de la UNCTAD: Inversión y empresa¹

Resumen

La Junta de Comercio y Desarrollo en su 60º período de sesiones anual pidió a la secretaría de la UNCTAD que realizara una evaluación independiente del subprograma 2 sobre inversión y empresa. A tal fin, la UNCTAD constituyó un equipo integrado por dos consultores independientes y los representantes de dos Estados miembros que participaron a título personal. La evaluación abarca el período 2010-2013 del programa de trabajo y se llevó a cabo desde finales de marzo a mediados de junio de 2014. Se ajusta a los principios de evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y de las Naciones Unidas.

El subprograma acumula una experiencia sólida y contrastada en materia de desarrollo e investigación de datos, búsqueda de consenso y cooperación técnica. Se encarga de su ejecución la División de la Inversión y la Empresa.

La base de datos del subprograma sobre inversión extranjera directa (IED) es única. Los encargados de formular políticas y los inversores privados valoran mucho sus investigaciones acerca de cuestiones y políticas relativas a la IED. El apoyo técnico prestado mediante la investigación y la búsqueda de consenso y por medio de sus productos de cooperación técnica tiene mucha demanda, aunque debido a las limitaciones de los recursos extrapresupuestarios, en ocasiones a la División le resulta difícil responder a todas las solicitudes tan pronto como desearía.

¹ Esta evaluación ha sido preparada por un equipo independiente de evaluación integrado por los Sres. Thierry Noyelle y Achim Engelhardt, junto con el Sr. Jüri Seilenthal y la Sra. Preeti Rahman. Los materiales correspondientes a la evaluación figuran en el documento TD/B/WP(68)/CRP.2.



La División está bien gestionada por un equipo de dirección cohesionado y dinámico, con ideas creativas y entusiasmo por la innovación. En ese contexto se enmarcan muchas de las principales conclusiones y recomendaciones que aquí se presentan.

Las principales conclusiones son:

a) El subprograma 2 obtiene una buena nota en cuanto a la pertinencia de sus productos principales y sus servicios. Cada uno de esos productos incluye elementos de los tres pilares de la UNCTAD: investigación y análisis, búsqueda de consenso y cooperación técnica. En los últimos años se ha incrementado su pertinencia con la introducción de un riguroso procedimiento de investigación y desarrollo. El subprograma 2 se ajusta a varios Objetivos de Desarrollo del Milenio y le corresponde un papel esencial en los debates sobre la contribución de la IED y las inversiones del sector privado al desarrollo en los objetivos de desarrollo sostenible para después de 2015.

b) El subprograma 2 obtiene un impacto considerable. En cualquier caso, los informes actuales, ya sean los relativos al Marco Estratégico de las Naciones Unidas para el bienio 2010-2011 y el bienio 2012-2013 o bien el informe anual de la División sobre sus resultados y efectos positivos (que cumple con creces los requisitos de las Naciones Unidas en materia de presentación de informes), tienden a subvalorar la amplitud de los efectos del subprograma 2.

c) El subprograma 2 parece realizar eficazmente las actividades y lograr los resultados previstos en el Marco Estratégico de las Naciones Unidas. No obstante, en razón de las limitaciones de este último, es difícil valorar plenamente su eficacia en cuanto a variación de los resultados y los efectos en el desarrollo.

d) La División está desarrollando sitios web más modernos e interactivos muy avanzados.

e) La División ofrece grandes prestaciones con recursos limitados. Conseguir suficientes recursos extrapresupuestarios para atender las peticiones de asistencia técnica supone un reto. Una mayor utilización de las mejoras de la tecnología de la información y las comunicaciones permitiría aprovechar aún más los recursos extrapresupuestarios limitados.

f) En general se mantienen los logros conseguidos por los beneficiarios gracias al subprograma 2, aunque los países africanos, los países menos adelantados (PMA), los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y otras economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas tropiezan con mayores retos al respecto. La adición de recursos extrapresupuestarios y la oferta de algunos servicios a los beneficiarios tras las intervenciones contribuirían sin duda al aumento de la sostenibilidad. Se respondería así a la demanda formulada por los beneficiarios.

g) Con escasas excepciones, la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres no son objeto de particular atención en el subprograma 2, aunque aparentemente sucede lo mismo en el conjunto de la UNCTAD. Las cuestiones de la economía verde están más presentes en algunas esferas del actual programa de trabajo del subprograma 2.

Se formulan las recomendaciones de que:

1. Los Estados miembros garanticen que el subprograma siga ocupando un lugar destacado en los actuales debates sobre la importancia estratégica de la IED y las inversiones del sector privado para la consecución de los objetivos de desarrollo en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible para después de 2015.

2. La División continúe examinando sistemáticamente y actualizando/perfeccionando los productos principales del subprograma 2.

3. La División generalice la utilización de las cadenas de resultados medibles mediante indicadores SMART (específicos, medibles, viables, pertinentes y con plazos), con particular atención a las variaciones de los resultados, a efectos de planificación, supervisión y gestión de todas las cadenas de resultados que figuran en sus *Results and Impacts Reports* (informes sobre resultados y repercusiones). La División debería detectar más sistemáticamente la manera en que su labor en la esfera de las inversiones y al sector privado influye a largo plazo en el desarrollo de los países beneficiarios del subprograma.

4. La División continúe actualizando y remodelando los sitios web del subprograma 2 para que su labor de divulgación y comunicación resulte más eficaz. La UNCTAD confirme la necesidad de una descentralización a nivel de división y subdivisión en materia de desarrollo de sitios web, con objeto de interactuar con los beneficiarios.

5. La División haga mayor uso de la enseñanza a distancia y el aprendizaje electrónico para ofrecer sus productos principales con objeto de ampliar su alcance con recursos limitados.

6. La División afiance su presencia en el diálogo entre asociados para el desarrollo y los gobiernos que tiene lugar a nivel de país como medio de obtener recursos extrapresupuestarios adicionales, con el apoyo del Servicio de Cooperación Técnica.

7. La División establezca un servicio "posintervención" que continúe dando un apoyo limitado a los países beneficiarios una vez finalizados los proyectos.

8. Los Estados miembros examinen la mejor manera de aumentar el acceso del subprograma 2 a recursos extrapresupuestarios, por ejemplo mediante los mecanismos de financiación de la iniciativa Ayuda para el Comercio.

9. La División aproveche la labor en curso en relación con los objetivos de desarrollo sostenible para reconsiderar la mejor manera de reforzar la importancia de las cuestiones de equidad de género en la labor del subprograma 2.

I. Evaluación del subprograma 2 de la UNCTAD: Inversión y empresa

A. Contexto

1. La Junta de Comercio y Desarrollo, en su 60º período de sesiones anual, hizo suyas las conclusiones de su órgano subsidiario, el Grupo de Trabajo sobre el Marco Estratégico y el Presupuesto por Programas, que incluían la petición de que la secretaría de la UNCTAD realizara una evaluación independiente del subprograma 2 sobre inversión y empresa. El Grupo de Trabajo examinará los resultados de la evaluación en su 68º período de sesiones.

2. Los principales destinatarios del informe de evaluación son los Estados miembros de la UNCTAD, el personal directivo superior de la UNCTAD, en particular del subprograma 2, las partes interesadas en el subprograma, especialmente los encargados de formular políticas, los interesados individuales que operan en el ámbito de la inversión y el desarrollo empresarial, como los inversores y las pequeñas y medianas empresas, así como la sociedad civil, incluido el mundo académico.

3. Para realizar la evaluación, la UNCTAD constituyó un equipo integrado por dos consultores independientes y los representantes de dos Estados miembros que participaron a título personal. La evaluación abarca el período 2010-2013 del programa de trabajo y se llevó a cabo desde finales de marzo a mediados de junio de 2014.

4. La evaluación se basa en los cinco criterios de evaluación previstos por el Comité de Asistencia para el Desarrollo y las Naciones Unidas: pertinencia, impacto, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. En ella también se abordan dos objetivos transversales: la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer y la economía verde/sostenibilidad ambiental. Esos siete criterios y las cuestiones tratadas en relación con cada uno de ellos se resumen en el anexo I del documento TD/B/WP(68)/CRP.2.

B. Metodología

5. Ante la amplitud de las actividades abarcadas por el subprograma 2, los evaluadores se centraron principalmente, aunque no de manera exclusiva, en los seis aspectos siguientes:

- a) Gestión estratégica:
 - i) Instrumentos de gestión: cadenas de resultados, planes de trabajo, supervisión y evaluación de los efectos;
 - ii) Limitaciones internas y externas y reducción de los riesgos;
 - iii) Revisión y perfeccionamiento de las orientaciones estratégicas y el posicionamiento del subprograma;
 - iv) Sinergias entre los tres pilares del trabajo (datos e investigación, búsqueda de consenso, cooperación técnica), entre otras cosas utilizando los productos principales, una mejor tecnología de la información, la creación de redes y otros medios.
- b) Planificación prospectiva:
 - i) Función estratégica del subprograma 2;

- ii) Desarrollo de nuevos productos, por ejemplo, los Principios para la Inversión Agrícola Responsable, el Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible, y otros;
 - iii) Uso de productos emblemáticos (Informe sobre las Inversiones en el Mundo, Foro Mundial de Inversiones) para identificar nuevas cuestiones como las cadenas de valor mundiales, los objetivos de desarrollo sostenible y otras;
 - iv) Uso de los nuevos foros internacionales para la investigación y el desarrollo de políticas y la búsqueda de consenso (Grupo de los Ocho, Grupo de los 20, organizaciones de integración regional, Foro Mundial de Inversiones, etc.).
- c) Acuerdos internacionales de inversión (AII).
 - d) Análisis de las políticas de inversión (API).
 - e) El sistema eRegulations.
 - f) Desarrollo empresarial a través del programa Empretec.
6. Los temas seleccionados dieron al equipo de evaluación la oportunidad de examinar más detalladamente una parte de la labor de las cuatro subdivisiones de la División. El equipo también examinó el uso de la investigación de datos para detectar los efectos en el desarrollo, las guías de inversión, la promoción de la IED verde, el programa de vínculos comerciales y el conjunto de herramientas para el desarrollo de la contabilidad.
7. Para establecer pruebas, el equipo utilizó cuestionarios estructurados y entrevistas semiestructuradas con los beneficiarios, representantes de los Estados miembros de la UNCTAD, personal y responsables de la División, personal directivo superior de la UNCTAD y representantes de otras organizaciones de desarrollo. Además, el equipo hizo investigación documental, análisis de datos y visitas sobre el terreno. Durante la evaluación se entrevistó y encuestó a más de un centenar de personas (véase TD/B/WP(68)/CRP.2, anexo II). La selección de países se centró sobre todo en los PMA y los países de ingresos bajos; los países en los que la División había realizado varias actividades de asistencia técnica recientemente; y también se tuvo en cuenta la cobertura geográfica (por falta de tiempo y recursos no fue posible incluir un país asiático). Debido a que una parte de la asistencia de la División se orienta crecientemente hacia grupos regionales, el equipo también quiso visitar uno de estos grupos (el Mercado Común del África Meridional y Oriental (COMESA) que trabaja con la División en relación con los datos sobre la IED y los acuerdos internacionales de inversión).

II. Subprograma 2 de la UNCTAD: Inversión y empresa

A. Objetivo del subprograma 2

8. El objetivo del subprograma, definido en el Marco Estratégico de las Naciones Unidas para el bienio 2012-2013 es:

Garantizar avances en materia de desarrollo mediante el aumento de las corrientes de inversión, formulando políticas, mejorando la competitividad internacional y aumentando la capacidad de producción de todos los países en desarrollo, en particular los países de África y los países menos adelantados, así como los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y otros países de economía estructuralmente débil, vulnerable y pequeña².

² A/66/6 (sección 12), págs. 22 y ss.

9. Los logros previstos de la secretaría en relación con este objetivo son cuatro:
- a) Mayor comprensión de distintas cuestiones fundamentales relacionadas con las inversiones públicas y privadas, y del efecto de la inversión extranjera directa para el desarrollo, así como de las políticas conexas que puedan promover los beneficios de esa inversión para el desarrollo;
 - b) Mayor capacidad de los países en desarrollo para establecer un entorno que ayude a atraer y aprovechar las inversiones para el desarrollo;
 - c) Mayor comprensión de las cuestiones fundamentales y emergentes relacionadas con los acuerdos internacionales de inversión y su dimensión de desarrollo y mayor capacidad para negociar y aplicar tratados de inversión y para gestionar las controversias entre inversores y Estados;
 - d) Mayor comprensión y capacidad para desarrollar la competitividad a nivel internacional mediante la elaboración de políticas orientadas a: i) estimular el desarrollo empresarial y la facilitación de la actividad empresarial; ii) promover el uso de las mejores prácticas en materia de responsabilidad social y rendición de cuentas; y iii) establecer mercados de seguros competitivos y bien regulados³.
10. El objetivo y los logros previstos del subprograma 2 están basados en los mandatos asignados por los Estados miembros en Doha (XIII UNCTAD), Accra (XII UNCTAD) y en otras conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, que la Asamblea General hizo efectivos en el proceso del presupuesto por programas bienal de las Naciones Unidas.

B. División de la Inversión y la Empresa de la UNCTAD

11. La responsabilidad sustantiva del subprograma 2 incumbe a la División⁴, que está organizada en cuatro subdivisiones:
- a) Subdivisión de Tendencias y Cuestiones relativas a la Inversión;
 - b) Subdivisión de Políticas de Inversión;
 - c) Subdivisión de Fomento de la Capacidad en materia de Inversión;
 - d) Subdivisión de Empresa.
12. De acuerdo con su enfoque de gestión estratégica, la División pone de relieve, entre otras cosas:
- a) El uso de tres enfoques estratégicos para cumplir su programa de trabajo, como: i) un enfoque orientado a sus productos principales; ii) un enfoque orientado a la mejora de la tecnología de la información; y iii) un enfoque orientado a las iniciativas de colaboración y al establecimiento de redes.
 - b) Preparación de dos productos emblemáticos: el Informe sobre las Inversiones en el Mundo y el Foro Mundial de Inversiones.
 - c) El uso de varios productos esenciales/servicios distintivos, cada uno de los cuales incluye elementos de los tres pilares de la UNCTAD (datos e investigación; búsqueda de consenso; cooperación técnica).

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

III. Conclusiones

A. Pertinencia

13. El subprograma 2 obtiene buena nota de los beneficiarios que valoran su contribución a la formulación de un marco de políticas para la IED a nivel mundial, regional y nacional, entre otras cosas mediante la reciente introducción de su Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible. Este marco recoge aspectos importantes del naciente debate sobre la contribución de las inversiones del sector privado y la IED al desarrollo sostenible.

14. La labor del subprograma 2 es acorde con el Objetivo de Desarrollo del Milenio 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre) mediante la inversión, el desarrollo empresarial y la creación de empleo (por ejemplo, los API, los acuerdos internacionales de inversión, el programa Empretec, la promoción de la IED) y el Objetivo 8 (Alianza Mundial para el Desarrollo, que incluye cuestiones como el fortalecimiento del papel del sector privado en el desarrollo sostenible y la promoción de la transparencia y la buena gobernanza) facilitando la actividad empresarial (por ejemplo gracias al sistema eRegulations), el Foro Mundial de Inversiones y la Iniciativa de Bolsas de Valores Sostenibles. El subprograma tiene menor incidencia en el Objetivo 3 (promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer), como se explicará más adelante en la evaluación, e intensifica su labor en las esferas relativas al Objetivo 7 (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente), por ejemplo mediante el Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible, la promoción de las inversiones verdes y los Principios para una Inversión Agrícola Responsable. Además, en la edición de 2014 del Informe sobre las Inversiones en el Mundo y del Foro Mundial de Inversiones, la División se centrará en el papel que pueden cumplir las inversiones del sector privado en relación con los objetivos de desarrollo sostenible después de 2015.

15. En 2009, la División emprendió un proceso exhaustivo de examen, actualización y perfeccionamiento de sus productos principales. Las conclusiones de la presente evaluación indican que debe continuar ese proceso ya que los beneficiarios recomiendan nuevas mejoras de Empretec y los API⁵.

16. El examen iniciado en 2009 contribuyó a que se estableciera un mecanismo coherente y organizado de investigación y desarrollo a nivel de División. Un cambio importante al respecto es la aplicación de un proceso formal que vincula la identificación de cuestiones con la investigación y el análisis, la búsqueda de consenso, el perfeccionamiento de sus productos principales y la introducción de otros nuevos. Una vez que se han identificado cuestiones nuevas, habitualmente el proceso de investigación y análisis se inicia con la exposición de un tema particular en el capítulo 4 del Informe sobre las Inversiones en el Mundo. Además de incluirlos en el informe, la División ha procurado que los nuevos temas y cuestiones obtengan una validación general a través del procedimiento de consenso intergubernamental y, posteriormente, a nivel de los productos principales, lo que conduce a mejorar los servicios de cooperación técnica o a incorporar otros nuevos. Por ejemplo, la labor relativa a las cadenas de valor mundiales (Informe sobre las Inversiones

⁵ Algunas sugerencias son la introducción en el API inicial de un calendario de aplicación explícito de vigilancia conjunta por un país y la División, además de algún apoyo "posintervención" para sostener el impulso de reforma y reforzar la sostenibilidad. Asimismo, en su actual diseño, Empretec tiene un período de gestación largo. La certificación de los formadores locales es muy lenta y la formación requiere a veces una dedicación muy prolongada para quienes tienen negocios. Se sugiere crear versiones abreviadas de ciertas formaciones y utilizar herramientas de aprendizaje electrónico para no depender de los formadores locales.

en el Mundo, 2013) se ha utilizado para iniciar dos proyectos piloto a nivel de país con el objeto de explorar la manera de hacer que la cooperación técnica en el marco del programa de vínculos comerciales se centre en las cadenas de valor mundiales, mientras que los principios del Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible (Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2012) han quedado plenamente integrados en la asistencia prestada por la Sección de Acuerdos Internacionales de Inversión de la División. A continuación se indican algunos ejemplos concretos.

1. Investigación y análisis

17. Hace más de 30 años que la División (y el antiguo Centro sobre las Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas) prepara una serie de datos sobre la IED única y sumamente valorada por los encargados de formular políticas, los inversores, los creadores de opinión (incluidos los periodistas) y la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, mundo académico). Las personas entrevistadas elogiaron el Informe sobre las Inversiones en el Mundo y los representantes de no pocos Estados miembros indicaron que era uno de los poquísimos informes que leían de principio a fin cada año. El boletín *Global Investment Trends Monitor*, creado recientemente, presenta datos actualizados y análisis de políticas cada trimestre, para satisfacción de los interesados que ya no necesitan esperar las actualizaciones anuales.

18. Entre las valiosas bases de datos que mantiene la División figuran, por ejemplo, la relativa a los acuerdos internacionales de inversión que ofrece un archivo completo de todos los tratados bilaterales sobre inversiones (accesible desde el sitio web Investment Policy Hub), la base de datos sobre la solución de controversias entre inversores y Estados y la base de datos sobre oportunidades de inversión verde. Las recientes evaluaciones de la labor relativa a las estadísticas de IED y las políticas de inversión confirman su gran pertinencia⁶.

2. Búsqueda de consenso

19. La producción del subprograma 2 en materia de políticas se analiza en distintos mecanismos intergubernamentales de la UNCTAD, como la Junta de Comercio y Desarrollo, el Grupo de Trabajo, las conferencias cuatrienales y las reuniones de la Comisión de la Inversión, la Empresa y el Desarrollo, además de a través de otros mecanismos y conferencias de las Naciones Unidas, como la Asamblea General y otros.

20. Además, el subprograma 2 se ha adaptado a la aparición de otros ámbitos importantes de formulación de opiniones y enfoques sobre cuestiones esenciales de políticas en relación con la inversión y la empresa. Por ello, el subprograma 2 responde a las solicitudes específicas de las reuniones del Grupo de los Ocho y el Grupo de los 20 (a menudo en cooperación con el Banco Mundial, la OCDE y otras organizaciones internacionales), aporta su contribución a la labor de varias agrupaciones regionales (por ejemplo, el Mercado Común de África Oriental y Meridional (COMESA) o la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental) y ha creado el Foro Mundial de Inversiones, un foro bienal de alto nivel para encargados de la formulación de políticas, inversores del sector privado y otros interesados. Los encuestados en la presente evaluación indican que el Foro

⁶ L. van Oijen, 2012, External evaluation of UNCTAD Project Account: Support to decision-making and policy formulation on FDI in the context of the Millennium Development Goals and the Monterrey Consensus, UNCTAD; A. Engelhardt, 2014, Final evaluation of UNCTAD Development Account Project: Towards developing a global monitoring system in national investment policies (2010-2013), UNCTAD.

Mundial de Inversiones cuenta con una asistencia más equilibrada que la del Foro Económico Mundial y a un costo mucho menor para los beneficiarios⁷.

3. Cooperación técnica

21. En cuanto a los cuatro productos principales que fueron objeto de un cuestionario en el marco de la evaluación, el 96% de los interesados de los países considera que el subprograma 2 responde bien o muy bien a las necesidades de sus países y el 75% indica que la ayuda del subprograma 2, a menudo calificada de muy adelantada, genera mucho valor añadido (véase TD/B/WP(68)/CRP.2, apéndice 1). La cooperación técnica prestada en los países, por medio de los API, Empretec, eRegulations y en relación con los acuerdos internacionales de inversión, se consideró oportuna (aproximadamente el 70% de las respuestas la califican de satisfactoria o muy satisfactoria), aunque la movilización de fondos extrapresupuestarios puede retrasar la puesta en práctica (un problema planteado especialmente en relación con Empretec y los API). De hecho, a medida que los países van conociendo la experiencia de otros en relación con la asistencia técnica, como uno de los productos principales de la División, la demanda de algunos servicios puede aumentar más deprisa que la capacidad del subprograma 2 para movilizar recursos (como se explica más adelante).

22. Las conclusiones de las encuestas indican asimismo que no hay muchas duplicaciones entre la cooperación técnica prestada por la División y la de otras organizaciones de desarrollo. Por ejemplo, las respuestas indican que, si bien la OCDE presta servicios en las esferas de análisis de las inversiones y los tratados internacionales de inversiones, a menudo se percibe que tales servicios promueven un punto de vista particular, a diferencia de los API y los servicios relativos a los acuerdos internacionales de inversión que presta la UNCTAD. También se observa en las respuestas que para los beneficiarios Empretec ocupa un nicho particular al centrarse en favorecer el cambio de mentalidad y actitud de los empresarios con respecto al desarrollo empresarial. Por último, el 93% de los encuestados de los PMA, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los pequeños países en desarrollo sin litoral y otras economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas indican que la asistencia técnica del subprograma 2 está por lo general bien adaptada a su situación y sus necesidades particulares⁸.

4. Conclusiones

23. La pertinencia de los principales productos del subprograma 2 ha quedado de relieve recientemente mediante la introducción de un proceso riguroso de investigación y desarrollo que permite a la División revisar, perfeccionar y ampliar su oferta básica de productos de manera coherente y meditada.

24. El proceso de investigación y desarrollo vincula más deliberadamente los productos de la nueva investigación a la búsqueda del consenso y al perfeccionamiento de los principales productos que ofrece. La inexistencia de ese proceso en el pasado fue el motivo de que algunas ideas interesantes de políticas desarrolladas en el Informe sobre las Inversiones en el Mundo no siempre llegaran a su plena conclusión.

25. El subprograma 2 está en clara consonancia con varios Objetivos de Desarrollo del Milenio, especialmente los objetivos 1 y 8. El subprograma se centra en la mejor manera de adaptar su cartera de productos con objeto de identificar el papel y las oportunidades que tendrá la inversión privada, incluida la IED, en los objetivos de desarrollo sostenible

⁷ Para muchos países en desarrollo el costo de la participación en el Foro Económico Mundial resulta prohibitivo.

⁸ Así lo confirman varias evaluaciones de los productos de la oferta básica del subprograma 2. Véase el cuadro resumen de las recientes evaluaciones del subprograma 2 (TD/B/WP(68)/CRP.2, apéndice 3).

después de 2015. Debido a que el subprograma 2 participa intensamente, junto con los inversores del sector privado y los encargados de las políticas, en la formulación, la búsqueda de consenso y el tratamiento de cuestiones esenciales de las políticas de inversión a través de muchos de sus principales productos, por ejemplo en el ámbito de los acuerdos internacionales de inversión, el Foro Mundial de Inversiones, el Informe sobre las Inversiones en el Mundo, la Iniciativa de Bolsas de Valores Sostenibles y los Principios para una Inversión Agrícola Responsable, el subprograma desempeña una función crucial en los actuales debates relativos a la contribución de la IED y las inversiones del sector privado al logro de las metas de desarrollo previstas en los objetivos de desarrollo sostenible.

5. Recomendaciones

1. Los Estados miembros podrían considerar medidas que refuercen la función especial que puede cumplir el subprograma 2 en las discusiones actuales y futuras sobre la contribución de la IED y las inversiones del sector privado a la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible posteriores a 2015.
2. La División debe continuar el examen sistemático de sus principales productos y sus servicios especializados y seguir mejorando su cartera de productos, en conjunto e individualmente, de acuerdo con las necesidades.

B. Impacto

1. Razones y métodos actuales para supervisar el impacto

26. Todos los Estados miembros desean resultados medibles. La transformación del diálogo entre los países beneficiarios y los donantes con arreglo a los Principios de París sobre la eficacia de la ayuda posteriormente mejorados en Accra y Busan (República de Corea), ha regenerado y saneado el debate acerca de la adecuación de la cooperación técnica de los donantes a las metas de desarrollo establecidas por los países receptores, la responsabilidad común de receptores y donantes en el logro de cambios (los donantes, para poner en práctica programas de cooperación técnica y los beneficiarios para tomar el relevo transformando los resultados), y sobre el aumento de la transparencia, entre otras cosas, mejorando la medición y la supervisión conjunta del impacto. En este contexto, la UNCTAD, como otros organismos de las Naciones Unidas, es objeto de presiones para que fortalezca la medición, la supervisión, la planificación y la información en relación con el impacto de su actividad. En las entrevistas realizadas en el marco de la presente evaluación, representantes de Estados miembros tanto en desarrollo como desarrollados subrayaron la necesidad de comprender mejor las repercusiones de los distintos subprogramas de la UNCTAD.

27. El subprograma 2 presenta información acerca de su desempeño en relación con el Marco Estratégico de las Naciones Unidas, que es objeto de un examen intergubernamental y de la aprobación final de la Asamblea General. Los indicadores de desempeño del Marco Estratégico consisten principalmente en una combinación de mediciones de las actividades y los logros, con pocos indicadores de las variaciones.

28. La División ha establecido además un elaborado sistema de planes de trabajo anuales y un informe anual sobre resultados e impacto. Concretamente, la División ha elaborado una matriz detallada del programa de trabajo que analiza sus logros en relación con: a) las previsiones con arreglo al mandato cuatrienal y las peticiones específicas de la Asamblea General; b) la parte del Marco Estratégico relativa al subprograma 2 de la UNCTAD; c) los principales productos que ofrece la División; y d) el equipo de la División encargado de suministrarlos. Aproximadamente tres veces al año, el Director y los jefes de

las subdivisiones examinan los programas de trabajo, lo que permite una supervisión clara de la producción a nivel interno. En el informe anual de resultados y efectos se describe y explica a una audiencia más amplia, de manera relativamente detallada, la amplia producción de la División en un año civil. Además, mediante su marco de evaluación del desempeño, la División progresa en cuanto a la autoevaluación de la pertinencia, la calidad, la eficiencia y la eficacia de sus intervenciones. Con arreglo a criterios de eficacia, el marco de evaluación del desempeño muestra algunos indicadores de la transformación de los resultados por los beneficiarios asociados a la labor de la División.

29. En lo tocante a la transparencia y la información, el informe anual de resultados y repercusiones supera sin lugar a dudas las exigencias de información obligatoria. No obstante, el equipo de evaluación señala que probablemente los actuales medios de presentación de informes aún no reflejen plenamente el impacto del subprograma 2 en la variación de los resultados y el impacto en el desarrollo de los beneficiarios.

30. Gracias a una dirección sólida y al esfuerzo invertido en los informes de resultados y repercusiones, la División se encuentra en condiciones únicas para ir más lejos y convertir las cadenas de resultados de sus productos principales descritos en los informes en cadenas de resultados medibles con arreglo a los indicadores SMART que sirvan para la planificación, la supervisión y la gestión. El equipo de evaluación ha descubierto que el subprograma 2 ya utiliza de hecho cadenas de resultados medibles para tres de sus productos principales⁹.

31. En este contexto, el equipo de evaluación trató de evaluar los efectos en el desarrollo económico general a nivel de programa y la variación de los resultados a medio plazo de los beneficiarios directos a nivel de los productos principales, y también destacar posibles maneras de desarrollar cadenas de resultados medibles para cada uno de los productos principales.

2. Seguimiento de los efectos en el desarrollo a nivel de división

32. Se han hecho dos análisis para determinar el alcance de los efectos a largo plazo en el desarrollo a efectos de la presente evaluación. En primer lugar se distinguieron dos grupos de países: los que se beneficiaron de la cooperación técnica de la UNCTAD para el fomento de la inversión (combinando las listas de países que recibieron cooperación técnica en el marco de los API, eRegulations y guías de inversión) y, como elemento de comparación, un grupo de países que no recibieron tal ayuda. Cada grupo se dividió a su vez en cuatro subgrupos: países africanos, PMA de Asia Sudoriental y Meridional, países de América Latina y el Caribe y países de Europa Central y Asia Central (véase TD/B/WP(68)/CRP.2, nota del gráfico de la lista de países).

33. Se hizo un primer análisis comparando el crecimiento de la IED registrado por los beneficiarios directos del subprograma 2 y el de países de referencia en cada uno de los cuatro subgrupos (véase TD/B/WP(68)/CRP.2, gráfico). Se preparó un segundo análisis utilizando las listas de países clasificados en función de la contribución que representaba la IED para su economía en 2009 de acuerdo con el Informe sobre las Inversiones en el Mundo de 2012, y comparando la mediana correspondiente a los países beneficiarios directos del subprograma 2 y la de los países de referencia (TD/B/WP(68)/CRP.2, cuadro 5). El índice de 2009 utiliza medidas limitadas del empleo, los ingresos fiscales y

⁹ Es el caso de eRegulations, Empretec y los acuerdos internacionales de inversiones, que utiliza un marco de resultados creado en colaboración con la financiación suiza de apoyo a su labor. Sin embargo, en el caso de Empretec el marco de vigilancia y evaluación elaborado para el programa no parece haberse aplicado de manera sistemática. El instrumento para el desarrollo de la contabilidad elabora diagramas de dispersión interesantes para cada beneficiario que pueden servir como base de referencia o como objetivos en la supervisión y la evaluación.

otra selección de factores para evaluar el impacto de la IED en la economía. Lamentablemente, debido a la escasez de datos, solo se pudieron comparar los correspondientes a los países de América Latina y el Caribe.

34. Aun admitiendo su carácter rudimentario, estos análisis indican un desempeño más favorable en cuanto al crecimiento de la IED y sus efectos en la economía en los países que se beneficiaron directamente de la asistencia del subprograma 2 que en los países de referencia. La clasificación mediana de los países de América Latina y el Caribe que recibieron ayuda del subprograma 2 en cuanto al impacto económico de la IED fue de 30 en 2009; la correspondiente al grupo de países de referencia fue de 54 (los efectos son mayores cuanto menor sea la cifra). En general, sería útil desarrollar de manera más sistemática estos análisis u otros similares (también para trabajar en el ámbito del desarrollo empresarial) para que la División pueda mostrar hasta qué punto el subprograma 2 contribuye a lograr el efecto de desarrollo general previsto en su mandato.

3. Supervisión de las variaciones de los resultados a nivel de los productos principales

a) Investigación y análisis

35. La investigación es un bien público cuyos efectos son difíciles de determinar debido a la gran cantidad de sus posibles beneficiarios, a que pueden ser muy indirectos y a que pueden inducir cambios de manera rápida o tras un largo período de gestación.

36. Como se ha mencionado anteriormente, la elaboración de datos y la investigación están integrados en cada uno de los principales productos de la División. Por consiguiente, los efectos de la labor del subprograma en esta esfera pueden detectarse, en considerable medida, a través de los efectos de otros productos principales como los que se examinan más adelante. Los efectos de otros productos principales habitualmente son significativos. Pero, dado que la División considera los datos y la investigación (sistemas de información) como un producto principal, sería conveniente elaborar una cadena de resultados medibles (o subconjunto de cadenas de resultados) en esta esfera concreta. Sería posible hacerlo utilizando rutas de impacto y encuestas sobre conocimientos, sensibilización y prácticas como instrumentos para medir las condiciones iniciales y los objetivos para que la UNCTAD compruebe tales efectos¹⁰.

b) Búsqueda de consenso

37. En el cuadro 1 del documento TD/B/WP(68)/CRP.2 se muestra, de manera sencilla y medible, el alcance de las actividades y los resultados obtenidos por la UNCTAD en una esfera esencial con un componente importante de búsqueda de consenso, a saber, el Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible (el sombreado oscuro corresponde al período 2010-2013), y las variaciones de los resultados al nivel de los beneficiarios, medidas en función del tipo de acuerdos internacionales de inversión concluidos (en sombreado claro, para el período 2010-2013). Como se ve en el cuadro, de acuerdo con el nuevo paradigma emergente para los acuerdos internacionales de inversión, la inclusión de elementos de "liberalización" aumenta del 25% a cerca del 60% entre 2010 y 2013 en los acuerdos que se pueden consultar, y la inclusión de elementos de "desarrollo sostenible" del 50% a cerca del 80%. En el cuadro se observa asimismo que los principios del Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible juegan un papel creciente en la redacción de los nuevos acuerdos de inversión.

¹⁰ Véanse, por ejemplo, los utilizados por el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional y el Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).

38. La búsqueda de consenso y la investigación también propician cambios en el ámbito de los Principios para una Inversión Agrícola Responsable. Los datos empíricos recabados en la evaluación apuntan a la existencia de un proceso coherente de adopción por etapas y aplicación gradual de los Principios por parte de los Gobiernos del Grupo de los 20 y los agentes del sector privado.

c) *Cooperación técnica*

39. La División realiza un número importante de actividades de cooperación técnica a nivel global, regional y nacional. Un 59% de los interesados encuestados opinan que su impacto es elevado o muy elevado; el 61% perciben un impacto elevado o muy elevado del subprograma 2 en la creación de empresas; y el 56% percibe un impacto positivo del subprograma 2 en la creación de empleo (véase TD/B/WP(68)/CRP.2).

40. De nuevo, los ejemplos de los cuadros 2 a 4 del documento TD/B/WP(68)/CRP.2 indican efectos significativos, medibles e inmediatos de la cooperación técnica a nivel de país a la luz de las medidas adoptadas por los beneficiarios. Se observa que todos los países que han sido objeto de un informe sobre la aplicación del API aplican una reforma jurídica, reguladora e institucional acorde con las constataciones del API original (con una tasa de realización plena o sustancial que oscila entre el 20% y el 80% de todas las reformas previstas, dependiendo del país). La reducción mediana del número de pasos para registrar una empresa en los 12 países donde está más adelantada la aplicación del sistema eRegulations es del 70%; la reducción mediana del número de días necesarios para el registro es del 62%. De los 32 países donde operan centros Empretec, 23 ya han prescindido totalmente de la ayuda de los donantes.

41. En este punto, los cuadros son constructos *a posteriori*, pero indican que es posible elaborar marcos lógicos claros con indicadores SMART sencillos que sirvan de base a un enfoque basado en cadenas de resultados medibles y puedan utilizarse con fines de planificación, vigilancia y gestión.

4. Reducción de riesgos

42. Como se ha explicado, la División utiliza un proceso coherente de nuevas investigaciones, búsqueda de consenso (incluido el examen entre homólogos realizado por expertos) para validar y debatir ideas sobre la innovación o actualización de los productos principales, así como para probar en la práctica nuevas formulaciones de productos principales, según las necesidades, a fin de reducir los riesgos que conlleva cada producto, en particular para cerciorarse de su pertinencia gracias a los comentarios recibidos. Además de formular cadenas de resultados medibles utilizando indicadores SMART para cada uno de los productos principales, sería conveniente que la División elaborara matrices de riesgos explícitos para cada cadena de resultados clave.

5. Conclusiones

43. El estudio de un conjunto limitado de datos realizado en el curso de la evaluación indica que el subprograma 2 tiene un impacto significativo. Asimismo apunta a que los actuales instrumentos de información no reflejan plenamente los resultados del subprograma 2 en cuanto a la variación de los resultados y los efectos en el desarrollo de los beneficiarios.

44. Según se comprobó en la evaluación, la División ya aplica cadenas de resultados medibles con fines de planificación y supervisión al menos para tres de sus principales productos, de acuerdo con lo expuesto en su informe sobre resultados y repercusiones. Si bien las normas de presentación obligatoria de información no requieren el uso generalizado de cadenas de resultados medibles, su utilización para todos los productos

principales permitiría mejorar la planificación y la supervisión de estos y hacer un seguimiento más preciso del impacto del subprograma 2.

6. Recomendación

3. El subprograma 2 debería hacer operativas todas las cadenas de resultados descritas en los informes sobre resultados y repercusiones para planificar, gestionar y supervisar las variaciones de los resultados perseguidas en relación con todos los principales productos de la División. Las cadenas de resultados deben ser medibles mediante indicadores SMART e incluir la formulación de matrices de riesgo y estrategias de reducción de riesgo explícitas.

Además, la División debe hacer un seguimiento más sistemático del impacto que tiene a largo plazo en el desarrollo la labor relativa a la inversión y al sector privado en los países beneficiarios del subprograma 2 a nivel programático.

C. Eficacia

45. Las ocho evaluaciones recientes examinadas en el apéndice 3 del documento TD/B/WP(68)/CRP.2 indican la eficacia de las prestaciones del subprograma 2 en proyectos concretos. La información presentada por la propia División en relación con la parte del Marco Estratégico de las Naciones Unidas correspondiente al subprograma 2 de la UNCTAD indica que suministra eficazmente productos y actividades, a la luz de los indicadores de resultados previstos en ese marco.

1. Investigación y análisis

46. Como ya se ha dicho, la División presenta un conjunto de datos sobre los flujos de IED que es único e indudablemente muy valorado y ampliamente utilizado por los encargados de la formulación de políticas y otros interesados que influyen en el debate sobre políticas mediante la investigación, la información pública, etc.¹¹. La publicación trimestral en *línea Global Investment Trends Monitor* es un buen ejemplo de las medidas adoptadas para aumentar el acceso efectivo a la información.

2. Búsqueda de consenso

47. La reciente introducción del Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible que ya está incorporado en la asistencia técnica prestada por la División en la esfera de los acuerdos internacionales de inversión va claramente unida a un cambio en la formulación de los nuevos acuerdos (véase TD/B/WP(68)/CRP.2, cuadro 1). Los beneficiarios de acuerdos internacionales de inversión encuestados indican que hay una gran correlación entre la eficacia de la ayuda a través de la investigación y la búsqueda de consenso y el apoyo técnico que les presta la UNCTAD en esa esfera. El 80% de los encuestados otorgan una buena nota al subprograma 2 en lo que se refiere al fortalecimiento de su capacidad para negociar acuerdos distintos y mejores.

3. Cooperación técnica

48. Los tres cuadros del documento TD/B/WP(68)/CRP.2 que abarcan los API, eRegulations y Empretec indican unas prestaciones considerables junto con diferencias

¹¹ "COMESA publicó su primer informe sobre inversión en 2011 (...) y en él se reconocía expresamente el apoyo técnico prestado por la UNCTAD para el fomento de la capacidad en relación con las estadísticas de la IED y las actividades de las empresas transnacionales en los Estados miembros del COMESA" (van Oijen, 2012).

entre el nivel de los resultados obtenidos en distintos países. Era de esperar: ningún programa de cooperación técnica puede pretender conseguir todo el tiempo el 100% de los resultados. Dicho esto, el 64% de las partes interesadas encuestadas acerca de los tres principales productos califican la eficacia del subprograma 2 de muy alta y el 27% de alta. En última instancia, la transformación de los resultados es fruto de las opciones y decisiones que adopten los países, aunque estas deben ser promovidas y potenciadas mediante la investigación, la búsqueda de consenso y la cooperación técnica que proporciona la organización de desarrollo.

49. En el curso de la encuesta y en el trabajo sobre el terreno, varios beneficiarios señalaron que tras la prestación de asistencia técnica de la División faltaban servicios auxiliares de apoyo que los ayudaran a identificar mejor la subdivisión o subdivisiones, las divisiones de la UNCTAD u otros asociados para el desarrollo capaces de prestarles la asistencia técnica de seguimiento necesaria (para más detalles acerca de la sostenibilidad, véase la sección E, capítulo III, *infra*).

4. Dificultades encontradas durante la ejecución

50. La principal dificultad encontrada durante la ejecución consistió en la movilización de recursos extrapresupuestarios para los principales productos que más dependen de esa forma de financiación. La cuestión se analiza en relación con el aumento de la eficiencia (véase la sección D, capítulo III, *infra*).

5. Mejores prácticas de gestión

51. La evaluación define una serie de mejores prácticas que se analizan con mayor detalle en las distintas secciones del informe de evaluación. Son las siguientes:

- a) Un proceso riguroso de investigación y desarrollo empleado para mejorar, modernizar y consolidar la cartera de los principales productos que ofrece la División.
- b) Incorporación sistemática de elementos de los tres pilares en cada uno de los principales productos
- c) Creación de nuevos sitios web interactivos que transforman el diálogo con los beneficiarios y el procedimiento de intercambio de información
- d) Una plantilla para los planes de trabajo que ayude a la División en el seguimiento y la gestión, para realizar sus actividades y lograr sus resultados con arreglo al mandato cuatrienal.
- e) La cofinanciación como medio para aprovechar al máximo los recursos extrapresupuestarios limitados.

52. En opinión del equipo de evaluación, sería beneficioso para la UNCTAD que esas mejores prácticas se divulgaran y se compartieran con otras divisiones.

6. Conclusiones

53. Las constataciones realizadas en las evaluaciones recientes indican que el subprograma 2 ofrece resultados a nivel de proyectos. La formulación actual del Marco Estratégico de las Naciones Unidas limita la evaluación de la eficacia general del subprograma 2 a las variaciones de los resultados y los efectos en el desarrollo.

54. La movilización de los recursos extrapresupuestarios necesarios supone una dificultad para la realización de actividades de asistencia técnica.

55. La División aplica una serie de prácticas de gestión exitosas que debería divulgar en la UNCTAD.

D. Eficiencia

1. Eficiencia del suministro de los principales productos

a) Investigación y análisis

56. El Informe sobre las Inversiones en el Mundo tiene muchos lectores y recibe elogios de los usuarios, al igual que los datos sobre la IED y otras bases de datos. Además, la División mantiene una larga tradición de elaboración anual de numerosos informes sobre investigaciones, que se editan en forma impresa. En una época en que las herramientas de comunicación cambian rápidamente bajo el impulso de la tecnología de Internet y las redes sociales, ha nacido la necesidad de nuevos tipos de información y han surgido nuevas herramientas que se podrían utilizar más ampliamente. La División se mueve en esa dirección (véase *infra*).

b) Búsqueda de consenso

57. Como se ha indicado, la División ha hecho una labor sustantiva para adaptarse al creciente número de espacios de búsqueda de consenso y para intercambiar sus conocimientos especializados con otras organizaciones (organizaciones de integración regional, Grupo de los 20 y otros). Con ello no solo se responde a la demanda sino que también se amplía el debate de búsqueda de consenso fuera de los márgenes tradicionales y a un costo limitado para la División. Por ejemplo, la colaboración con el COMESA y otras organizaciones regionales se ha financiado con cargo a la asistencia para el desarrollo que los donantes prestan a esas organizaciones. Además, un foro interactivo como el sitio web Investment Policy Hub ofrece oportunidades para celebrar más debates de política en tiempo real y estructurarlos mejor haciendo que participen en ellos expertos de las administraciones nacionales. Ello permitiría abaratar mucho el proceso de búsqueda de consenso, además de disminuir la huella de carbono, gracias al carácter virtual de algunas interacciones.

c) Cooperación técnica

58. Globalmente, el 59% de los encuestados califican la asistencia técnica prestada por el subprograma 2 considerada en la evaluación de eficiente o muy eficiente.

59. Para obtener mayores repercusiones con los recursos limitados disponibles para la cooperación técnica, se ha pasado a suministrar los principales productos en talleres de formación regionales en vez de nacionales. Es el caso, por ejemplo, de los servicios relativos a los acuerdos internacionales de inversión y los de promoción de las inversiones. Aunque sea una solución lógica, presenta un riesgo, especialmente para los PMA y otros países con escasez de recursos humanos. Conseguir formación para dos personas en un taller regional en lugar de formar a una docena, como mínimo, en uno nacional puede no resultar óptimo. Así lo explicaron muchos beneficiarios en la evaluación.

60. Una forma de sortear el problema sería utilizar más la enseñanza a distancia, combinada con los talleres regionales. Por ejemplo, la Sección de Acuerdos Internacionales de Inversión de la División se ha planteado transmitir en directo por Internet la formación impartida en los talleres regionales a pequeñas audiencias en sus respectivos países. Junto con las herramientas de conversación en línea, ello permitiría aumentar el número de participantes en las actividades de formación regionales, dándoles la posibilidad de intercambiar preguntas y respuestas en foros de charla en Internet. La sección de la División encargada de la formación sobre promoción de las inversiones ha procurado utilizar las herramientas de aprendizaje a distancia creadas por otra división de la UNCTAD para ampliar su radio de acción. La sección de la División que se ocupa de la contabilidad

ha empezado a utilizar las videoconferencias. En resumen, hay posibilidades de que el subprograma intensifique el uso de TIC mejoradas, dado que el 54% de los encuestados valora muy positivamente la utilización de las TIC para la formación, frente a un 30% que le concede una nota media, baja o muy baja. La División en conjunto debería extraer las enseñanzas positivas y negativas de los distintos experimentos para intensificar el uso de una combinación adecuada de enseñanza a distancia siempre que sea posible.

2. Eficiencia en el uso de las nuevas comunicaciones por Internet

61. La División ha emprendido una remodelación de sus sitios web para aprovechar mejor los nuevos medios existentes en la actual economía de Internet para presentar información y difundirla a los beneficiarios. Se han creado así nuevos sitios web como el dedicado a las guías de inversión (iGuides) para promover las inversiones, que permite acceder directamente a información actualizada, por ejemplo, sobre las condiciones de adquisición de tierras, los costos laborales, la productividad, etc.; las webs nacionales de eRegulations que explican paso a paso los procedimientos administrativos para el registro de empresas, la solicitud de distintos permisos, etc.; y el nuevo Investment Policy Hub, fácil de usar, con su foro interactivo sobre políticas. Estos sitios web suponen una mejora con respecto a los de antigua generación que, en su mayoría, eran poco más que archivos de los informes impresos. Una evaluación señala el importante ahorro que se conseguiría al reorientar los recursos hacia nuevas herramientas de comunicación, así como los efectos positivos de los sitios web interactivos para conocer inmediatamente las reacciones de los interesados y para establecer con ellos otro tipo de interacción¹². La remodelación de los sitios web todavía es limitada y es preciso un gran esfuerzo para armonizar todos los productos ofertados con arreglo a un mismo conjunto de objetivos y normas (véase TD/B/WP(68)/CRP.2, cuadro 6).

62. Los nuevos sitios web interactivos requieren que los propios interesados incorporen datos y actualicen la información. Para ello es preciso que los interlocutores nacionales reciban formación y colaboren estrechamente con el equipo de la División encargado de cada uno de los principales productos. Se observa la necesidad de que en el desarrollo de sitios web se permita un grado razonable de descentralización con respecto de la unidad web central de la UNCTAD. Una vez establecidos criterios claros, es posible descentralizar sin que ello ponga en riesgo la necesaria imagen institucional única e integrada, ni las normas comunes para todos los sitios web de la UNCTAD.

3. Coordinación con otros organismos de desarrollo, otras divisiones de la UNCTAD y dentro de la División

63. La División coopera frecuentemente con otras organizaciones de desarrollo. El 59% de todos los interesados encuestados consideran la coordinación con otras organizaciones de desarrollo buena o muy buena. La Sección de Acuerdos Internacionales de Inversión, por ejemplo, coopera regularmente con universidades, el International Institute for Sustainable Development, el Centro de Desarrollo de la OCDE y otras entidades. Para citar otro ejemplo, los Principios para una Inversión Agrícola Responsable, que han sido adoptados por el Grupo de los Ocho y el Grupo de los 20, constituyen un proyecto común de la División y el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Los cuatro organismos llevan a cabo actividades de investigación y cooperación técnica en apoyo de los Principios. También se realiza una labor importante para el Grupo de los Ocho y el Grupo de los 20 junto con otros organismos multilaterales, por ejemplo, en relación con la medición de las repercusiones que tienen las cadenas de valor mundiales en los países.

¹² A. Engelhardt, 2014.

64. A la luz de las entrevistas realizadas, en la evaluación se observa que la coordinación con otras divisiones de la UNCTAD es bastante limitada, aunque esta es una pauta presente en toda la UNCTAD, no solo en la División.

4. Presupuesto ordinario y movilización de recursos extrapresupuestarios

65. Para el bienio 2012-2013, el presupuesto ordinario del subprograma 2 incluía la financiación de 79 puestos (personal del cuadro orgánico y de los servicios generales) por un importe estimado anual ligeramente superior a 25 millones de dólares en dos años, en comparación con los 81 puestos previstos en el bienio 2002-2003. De hecho, se ha producido un aumento, puesto que entre ambos bienios, el subprograma 2 se disoció de su componente de tecnología, que antes dependía de él. El 96%, como mínimo, del presupuesto ordinario se destina a costos de personal, lo que significa que son muy limitados (algo menos de 1 millón de dólares para el período 2012-2013) los recursos previstos para cubrir los costos de otros insumos (por ejemplo, viajes, consultores, talleres de formación, etc.) destinados a la ejecución del subprograma 2. Asimismo, durante el período 2010-2013 la División recaudó y gastó aproximadamente entre 4,5 y 5,5 millones de dólares anuales de fondos extrapresupuestarios (véase TD/B/WP(68)/CRP.2, cuadro 7)¹³. Esos recursos se destinan a sufragar insumos de la cooperación técnica. Esos recursos extrapresupuestarios contrastan con la suma de aproximadamente 12 a 15 millones de dólares de todo el período 2000-2003. En dólares corrientes de los Estados Unidos, una vez hecho el ajuste por la inflación, ello supone una reducción importante.

66. En última instancia, las ideas de políticas propuestas por organizaciones como la UNCTAD solo son útiles si se aplican y se traducen en avances positivos. Hay dos maneras de llevar a la práctica esas ideas: mediante un proceso multilateral o regional, o bien a nivel de cada país. La experiencia muestra que los procesos multilaterales y regionales pueden ser bastante lentos. Por tanto, cabe afirmar que es fundamental que las políticas de inversión y las diversas iniciativas de fomento de la capacidad se apliquen a nivel de país para aprender en la práctica y extraer enseñanzas sobre lo que funciona y lo que no.

67. Los retos para asegurar la financiación a nivel de país son considerables. Actualmente muchas decisiones de financiación de los donantes dependen del diálogo entablado a nivel de país entre las autoridades y los asociados para el desarrollo, de modo que resulta imprescindible que la División procure tener conocimiento de los grupos técnicos de trabajo y demás mecanismos de coordinación acordados por los interesados e, idealmente, participar en ellos. La experiencia de la División muestra un desempeño positivo cuando consigue asociarse con otras organizaciones de desarrollo o con organizaciones locales para ampliar sus recursos reducidos. Otro enfoque interesante consiste en que la División sea capaz de prestar algunos de sus servicios mediante la financiación externa general de la asistencia técnica, como la que pueden conceder las iniciativas del proyecto "Una ONU" (por ejemplo, el API de Lesotho, Empretec en Zambia), el Grupo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre comercio y capacidad productiva (por ejemplo Empretec en la República Unida de Tanzania) y el Marco Integrado Mejorado.

5. Conclusiones

68. El subprograma 2 cumple su misión con recursos limitados. La División debería seguir estudiando nuevas maneras de conseguir maximizar sus resultados con recursos limitados. Adoptando otras formas de mensajes y nuevas herramientas de comunicación gracias a Internet y los medios sociales, sería posible reorientar más rápidamente los recursos que antes se destinaban a elaborar productos de comunicación tradicionales, como

¹³ Todas las cifras corresponden a dólares corrientes de los Estados Unidos.

los informes impresos, hacia productos de comunicación por Internet (por ejemplo, foros en línea como Investment Policy Hub, sitios con paquetes de información como el de las guías de inversión (iGuides)) y a prestar otros servicios.

69. Con objeto de maximizar sus limitados recursos extrapresupuestarios, la División ha dejado de organizar actividades de formación en los países, sustituyéndolas por actividades regionales. Esto puede suponer un problema para los países africanos, los PMA, los pequeños Estados insulares en desarrollo, los países en desarrollo sin litoral y otras economías vulnerables pues no se puede formar a un número de funcionarios suficiente para cubrir sus necesidades. Esa limitación podría subsanarse ampliando el uso del aprendizaje electrónico.

70. El subprograma 2 coopera considerablemente con otros organismos de desarrollo. La cooperación con otras divisiones de la UNCTAD parece ser bastante limitada, pero es un problema general que también afecta a la mayoría de las divisiones de la UNCTAD.

71. Es necesario mejorar el acceso a los fondos extrapresupuestarios. La División colabora con otras organizaciones de desarrollo para prestar cooperación técnica, ampliando así de manera indirecta sus recursos. La División puede adoptar otras medidas para aumentar el acceso a los recursos extrapresupuestarios, pero la responsabilidad general de solucionar el problema de manera sistemática incumbe a la UNCTAD en conjunto.

6. Recomendaciones

4. La División debe proseguir el esfuerzo creativo y de gran calidad que ha emprendido para remodelar sus sitios web, haciéndolos mucho más interactivos y diseñándolos de modo que respondan a las nuevas modalidades de consulta de información por Internet. Si bien la UNCTAD ha de velar por que todos los sitios web presenten una misma imagen institucional, es importante que lo haga apoyando el grado razonable de descentralización que necesitan sus subprogramas, incluido el subprograma 2, para crear sitios web interactivos con los clientes a los que atienden.
5. Un mayor uso de los nuevos medios de enseñanza a distancia y aprendizaje electrónico, como la videoconferencia, la transmisión en directo por Internet y otras herramientas permitiría, con un mínimo costo adicional, extender el alcance de muchos talleres regionales para hacerlos llegar, si no a todos, a un gran número de países.
6. Pese a que la UNCTAD no esté presente sobre el terreno, lo cierto es que la mayoría de las decisiones de los donantes se toman a nivel de país, principalmente debido a la nueva dinámica surgida entre países y donantes como resultado de los Principios de París sobre la Eficacia de la Ayuda. Una interacción directa firme con los mecanismos de diálogo entre gobiernos y asociados para el desarrollo a nivel de país puede ayudar a incrementar el acceso a recursos extrapresupuestarios procedentes de fondos especializados como los fondos fiduciarios de múltiples donantes de carácter sectorial. Es posible aplicar ese enfoque con ayuda del Servicio de Cooperación Técnica de la UNCTAD.

E. Sostenibilidad

1. Investigación y análisis

72. La base de datos sobre IED del subprograma 2 se basa en la información que los propios países recogen, en teoría, utilizando las herramientas estadísticas de la cuenta de capital de los Manuales sobre la Balanza de Pagos del Fondo Monetario Internacional (hasta hace poco la quinta edición del Manual y, más recientemente, la sexta). A fin de

incrementar la calidad y la sostenibilidad de los datos de los países, desde mediados de la primera década del siglo y a un ritmo acelerado desde 2008, la División ha aplicado un programa de cooperación técnica a nivel nacional y regional para fortalecer la capacidad y la coordinación de los organismos que recopilan esos datos nacionales (banco central, administración fiscal, oficina de estadística, etc.). Hasta la fecha, el programa ha llegado a unos 40 países. La División ayuda a consolidar la sostenibilidad en esos países fortaleciendo la coordinación entre los organismos nacionales y mejorando la calidad de sus productos.

2. Búsqueda de consenso

73. Como se ha indicado, el enfoque teórico aplicado a los tratados bilaterales de inversión está empezando a operar un cambio importante, a medida que aumentan los países y grupos regionales que se guían por el Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible para reformular en adelante sus propios modelos de tratados bilaterales de inversión. Dentro de unos años habrá pruebas empíricas de sostenibilidad mucho más sólidas, suponiendo que para entonces más países demuestren tener en cuenta en sus tratados bilaterales de inversión los principios previstos en el Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible. No obstante, las primeras tendencias son positivas, como indican los datos recogidos en el cuadro 1 del documento TD/B/WP(68)/CRP.2 y en la encuesta.

3. Cooperación técnica

74. De las respuestas de los encuestados se infiere que la cooperación técnica que reciben se sostiene en distinta medida, y un 44% de todos los interesados indica que tiene capacidad técnica o financiera para mantener los resultados obtenidos con apoyo del subprograma 2. Los PMA, los países de África, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y otras economías estructuralmente débiles, vulnerables y pequeñas encuentran mayores dificultades para mantener la capacidad adquirida gracias a la cooperación técnica. La anterior recomendación sobre la enseñanza a distancia y el aprendizaje electrónico también serviría para ampliar el conjunto de individuos con formación sobre las cuestiones pertinentes a nivel de país. El reforzamiento del vínculo entre la cooperación técnica del subprograma 2 y el diálogo entre gobiernos y asociados para el desarrollo a nivel de país, analizado anteriormente, podría crear vías de acceso adicionales para asegurar recursos financieros y asistencia técnica complementarios, según las necesidades.

75. Asimismo, las conclusiones de las encuestas y las entrevistas indican la conveniencia de que la División cuente con un servicio de apoyo posterior a la cooperación técnica que ayude a los beneficiarios a localizar la subdivisión o subdivisiones de la División, las divisiones de la UNCTAD y a otros asociados para el desarrollo que podrían ofrecer los servicios de seguimiento de la cooperación técnica necesarios.

4. Conclusiones

76. La sostenibilidad presenta tres dimensiones principales: institucional, financiera y técnica. Los principales productos de la División en general obtienen buena nota en cuanto a sostenibilidad. Los países institucionalizan en distinta medida las reformas iniciadas con ayuda del subprograma 2.

77. Las conclusiones ya expuestas acerca de la intensificación del uso de la enseñanza a distancia y el aprendizaje electrónico podrían contribuir a fortalecer la capacidad técnica a nivel local. Una mayor participación en el diálogo entre los gobiernos y los asociados para el desarrollo ampliaría el acceso a financiación externa adicional para aumentar la sostenibilidad financiera.

78. La tercera esfera en que el subprograma 2 podría ofrecer una mayor contribución sería la elaboración de un sistema simple de "posintervención" después de la cooperación técnica, para facilitar el acceso a una asistencia técnica complementaria de seguimiento. De ese modo se contribuiría a afianzar los resultados de la cooperación técnica en cada país. Podría cubrirse mediante una reasignación limitada de recursos en el marco de la División, así como de la manera indicada en otras secciones del presente documento.

5. Recomendaciones

7. La División debería introducir un sistema de "posintervención" de funcionarios en los países para responder a las solicitudes de información de seguimiento de los beneficiarios. Ayudando a los países a determinar la asistencia adicional, siempre que esté disponible y según las necesidades, se aumentaría la sostenibilidad de las intervenciones del subprograma 2.
8. Los Estados miembros deberían considerar la mejor manera de responder a las necesidades de recursos extrapresupuestarios adicionales del subprograma 2, entre otras cosas mediante los mecanismos de la iniciativa Ayuda para el Comercio, para atender las solicitudes de los Estados de África, los PMA, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y otras economías vulnerables, y para reforzar la sostenibilidad.

F. Cuestiones transversales

1. Empoderamiento de la mujer

79. El subprograma 2 dedica relativamente poca atención al empoderamiento de la mujer. Así lo confirma la encuesta de países beneficiarios acerca de los cuatro productos principales seleccionados para esta evaluación y, de manera más general, también la confirman los representantes de los Estados miembros entrevistados. Globalmente, solo un 36% de los encuestados opina que el subprograma 2 incluye en una medida alta a muy alta objetivos de empoderamiento de la mujer en sus actividades de asistencia técnica. En el marco de la cooperación técnica de Empretec, la División entrega cada dos años el "Premio a la Mujer Empresaria" que tiene una gran resonancia pública y ofrece un modelo de conducta importante para las demás mujeres empresarias. La evaluación indica que el hecho de que sean muy numerosas las empresarias que reciben formación en los centros Empretec es más fortuito que deliberado, aunque algunos centros tengan una mayor voluntad de orientarse hacia las mujeres. A falta de una supervisión rigurosa, es difícil determinar plenamente el posible impacto del subprograma 2 en la creación de empleo femenino y de empresas de mujeres.

2. La economía verde

80. Al contrario que al empoderamiento de la mujer, el subprograma 2 sí presta atención a las cuestiones de la economía verde a nivel de investigación y análisis de políticas, búsqueda de consenso y cooperación técnica. Las cuestiones relativas a la inversión y la economía verde se han tenido en cuenta en la investigación acerca de la inversión agrícola responsable y el Marco de Políticas de Inversión para el Desarrollo Sostenible, en la búsqueda de consenso y en ciertos productos de asistencia técnica de seguimiento como la promoción de la inversión verde, la inclusión de criterios ecológicos en la asistencia técnica relativa a los acuerdos internacionales de inversión, en la responsabilidad empresarial y en otros ámbitos. A falta de una supervisión estricta, es difícil determinar plenamente los posibles efectos del subprograma 2 en el empleo verde y la creación de empresas.

3. Conclusión

81. Con algunas excepciones, la atención explícita prestada por el subprograma 2 a la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer es bastante limitada, aunque en la evaluación se ha observado que es un rasgo común a toda la UNCTAD. En la evaluación se ha observado que se presta más atención a las cuestiones relativas a la economía verde.

4. Recomendación

9. En el marco de su actual labor sobre el papel de las inversiones del sector privado en los objetivos de desarrollo sostenible después de 2015, la División debería estudiar la manera en que podría hacer más explícitos en sus actividades los objetivos de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer.
