



**Organización de las Naciones
Unidas para el Desarrollo
Industrial**

Distr. general
14 de marzo de 2019
Español
Original: inglés

Junta de Desarrollo Industrial
47º período de sesiones
Viena, 1 a 3 de julio de 2019
Tema 3 a) del programa provisional
**Examen de mitad de período del marco
programático de mediano plazo, 2018–2021**

Comité de Programa y de Presupuesto
35º período de sesiones
Viena, 14 a 16 de mayo de 2019
Tema 3 a) del programa provisional
**Examen de mitad de período del marco
programático de mediano plazo, 2018–2021**

**Examen de mitad de período del marco programático
de mediano plazo, 2018–2021**

Informe del Director General

De conformidad con la decisión IDB.44/Dec.10, el presente documento contiene el examen de mitad de período del marco programático de mediano plazo (MPMP), 2018-2021 (IDB.45/8/Add.2 e IDB.45/8/Add.2/Corr.1), aprobado por los Estados Miembros en la resolución GC.17/Res.1. En este examen se refuerza la definición de los resultados estratégicos de la Organización previstos en el MPMP 2018–2021, a fin de apoyar la transición hacia un enfoque programático mejorado y orientado a los resultados. También se ofrece una sinopsis de las novedades contextuales importantes, con especial referencia a la reforma en curso del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo. Por último, se presentan las prioridades que ha establecido la Organización respecto de las nuevas cuestiones que se plantean.

I. Introducción

1. En el presente documento se revisa el marco programático de mediano plazo (MPMP) 2018-2021 (IDB.45/8/Add.2 e IDB.45/8/Add.2/Corr.1), aprobado por los Estados Miembros en la resolución GC.17/Res.1.
2. En el MPMP se introdujo una teoría del cambio institucional, en la que se indica el camino que han de seguir los enfoques e intervenciones de la ONUDI en pro del desarrollo. En la figura 1 del documento IDB.45/8/Add.2 se señalan los conductos y los niveles de influencia mediante los cuales los productos de la labor de la ONUDI, respaldados por sus operaciones internas, ayudan a los Estados Miembros a obtener beneficios de desarrollo industrial inclusivo y sostenible (DIIS) y resultados que tengan repercusión. Con la incorporación plena del DIIS a la Agenda 2030, en particular al Objetivo 9, se demuestra la contribución de la ONUDI al resto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Por razones de economía, no se ha imprimido el presente documento. Se ruega a los delegados que lleven consigo a las sesiones sus propios ejemplares de los documentos.



3. En el presente examen del MPMP 2018-2021 se completa la teoría institucional del cambio, señalando los factores externos, incluidas las hipótesis y las condiciones previas, de las vías de repercusión expuestas en la sección II. Como organismo especializado de las Naciones Unidas, la ONUDI sigue centrándose en su mandato relativo al DIIS, promulgado en la Declaración de Lima de 2013. La Organización es consciente de las múltiples dimensiones que se ven influidas por el DIIS y por la transformación económica y que están relacionadas con ellos. Determinar los factores externos a nivel de la Organización refuerza este enfoque y ayuda a aclarar el valor añadido de la Organización en los planos nacional, regional y mundial. A la vez, ello facilita la aplicación orientada a los resultados del enfoque basado en alianzas anunciado en Lima, y permite una comprensión más clara de la ventaja comparativa de la ONUDI y, por consiguiente, de las sinergias y complementariedades con las organizaciones asociadas.

4. Además, en el presente documento se exponen con claridad los resultados institucionales y los ámbitos de repercusión. Se aclaran los logros institucionales previstos, racionalizando la cuantificación y la descripción cualitativa de los logros alcanzados por la ONUDI mediante sus intervenciones de cooperación técnica y más allá de ellas. Esas esferas de resultados fundamentan el Marco Integrado de los Resultados y el Desempeño (MIRD) de próxima generación. Surgen de la mejora general de los instrumentos, prácticas y políticas de gestión basada en los resultados (GBR) emprendida por la Organización para cumplir su doble objetivo de gestión, que es el de la integración y la ampliación de la labor.

5. En el presente documento se señalan, asimismo, las esferas programáticas prioritarias de la ONUDI para el resto del período comprendido en el MPMP. En particular, en el examen se hace hincapié en los ámbitos de la Cuarta Revolución Industrial y en los aspectos de la transición hacia una economía circular que son pertinentes a la industria.

6. Por último, en el presente documento se examina y actualiza el contexto institucional de la ONUDI, en particular por lo que atañe a la reforma en curso del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.

II. Teoría del cambio institucional: factores externos

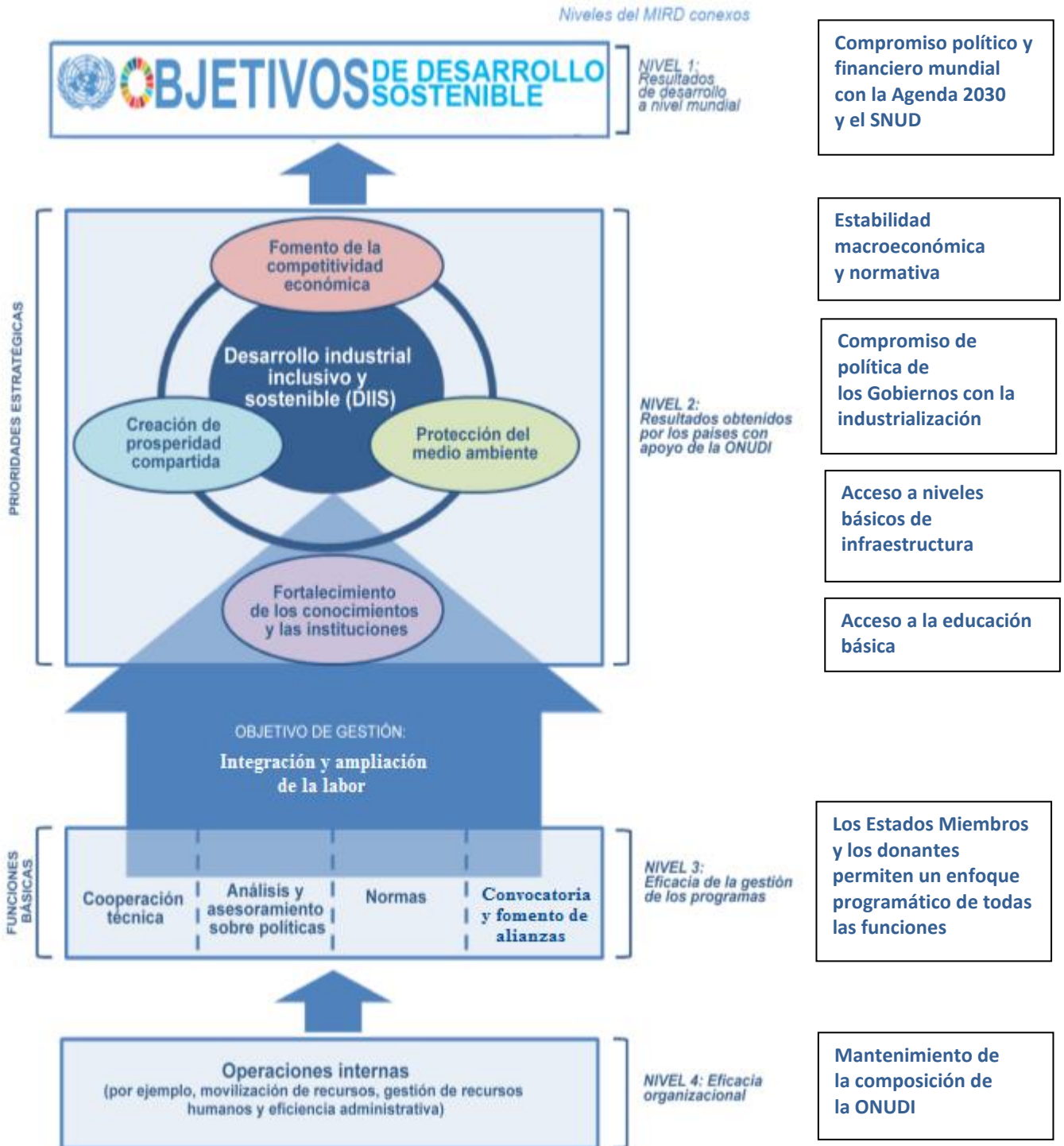
7. En el MPMP 2018-2021 se esboza la vía básica a través de la cual las intervenciones de la ONUDI facilitan los resultados en los planos nacional y mundial. La teoría del cambio expuesta en la figura 1 del documento IDB.45/8/Add.2 muestra que es mediante la integración de las cuatro funciones básicas de la Organización que la ONUDI apoya a escala sistémica la industrialización inclusiva y sostenible de los países. Ese modelo tiene la virtud de aclarar la vía de la ONUDI hacia la repercusión y constituye un marco sencillo para evaluar las intervenciones de la Organización.

8. La industrialización tiene lugar en un sistema de desarrollo complejo, cuyos límites rebasan el ámbito tradicional del sector manufacturero. En parte como resultado de la globalización, los servicios relacionados con la industria se vienen externalizando. Fuera del sector manufacturero y de su periferia hay un conjunto de factores horizontales, hipótesis y condiciones previas que inciden en el alcance de las intervenciones de la ONUDI y en el cumplimiento de los objetivos del DIIS en los países.

9. Esos factores externos se han explicado en diversas publicaciones de la ONUDI sobre países o sectores concretos. En el presente documento se abordan las hipótesis y condiciones previas, institucionales y de alto nivel, que afectan al DIIS. La metodología y el marco conceptual de la ONUDI para el diagnóstico de los países ponen de relieve, entre otras cosas, la existencia de condiciones horizontales que afectan, negativa o positivamente, al crecimiento de todos los sectores, aunque con distintos niveles de repercusión. Por ello, comprender esos y otros factores externos es decisivo para planificar intervenciones eficaces y elaborar productos de políticas y de conocimientos con los que apoyar el DIIS de un país.

10. En la figura A, que se muestra a continuación, se resumen los principales factores externos de la teoría del cambio de la ONUDI, ajustándolos a los cuatro niveles del MIRD conexo. En el resto de esta sección se explica brevemente cada uno de esos factores externos.

Figura A: Teoría del cambio institucional



11. **Compromiso político y financiero mundial con la Agenda 2030 y el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo.** Este factor externo corresponde al nivel 1 del MIRD, “Resultados de desarrollo a nivel mundial”. El apoyo de la comunidad internacional al bien público mundial y al sistema multilateral es un factor decisivo para el éxito de la labor de la ONUDI. La reforma en curso del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo tiene por objeto garantizar ese apoyo introduciendo cambios importantes en la estructura, el liderazgo, los mecanismos de rendición de cuentas y las capacidades del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, que se requieren para que esté en condiciones de prestar a los países el apoyo que necesitan para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹. La viabilidad y la eficacia de la labor de la ONUDI en ese contexto se ven afectadas por el compromiso político y financiero con el sistema multilateral en la era de la Agenda 2030.

12. **Estabilidad macroeconómica y normativa.** A nivel de los países, el avance hacia el DIIS es apoyado por el enfoque integrado de la ONUDI, según el cual las intervenciones de cooperación técnica se programan conjuntamente con apoyo en materia de políticas, normas y convocatoria. Sin embargo, el impacto de esas intervenciones puede reducirse si no hay un entorno macroeconómico y normativo estable y previsible. A la inversa, la existencia de condiciones macroeconómicas y normativas favorables puede facilitar mucho el logro de los resultados de DIIS que propician las intervenciones de la ONUDI. Esas condiciones previas, que corresponden al nivel 2 del MIRD, son decisivas para alcanzar una masa crítica de actividad económica en un país, así como para la disponibilidad de capital nacional o extranjero y, por tanto, para avanzar hacia un mayor nivel de desarrollo industrial.

13. **Compromiso de política de los Gobiernos con la industrialización.** Otra condición previa fundamental para que las intervenciones orientadas al DIIS en los países tengan éxito es que los países las asuman como propias, y que exista un compromiso político de los Gobiernos que reciben apoyo. Esos principios son fundamentales en toda la Agenda 2030, y entrañan que si los países no hacen suyo su programa de desarrollo no podrán lograr la industrialización de manera inclusiva y sostenible. La ONUDI basa su labor programática en la demanda de los Estados Miembros. El compromiso de política del Gobierno es una condición previa aún más importante para el cambio transformativo en mayor escala que supone el DIIS para la estructura económica de un país. La intervención de la ONUDI puede influir en el contenido de la formulación de políticas industriales y en la conciencia de los beneficios del desarrollo industrial. Sin embargo, el compromiso de los Gobiernos con las políticas orientadas al DIIS y las prioridades que fijen al respecto son en gran medida ajenos a las esferas de control e influencia de la Organización. En los últimos años, el programa de industrialización ha registrado en todos los continentes un repunte importante entre las prioridades nacionales de desarrollo, sobre todo en la perspectiva de aumentar la inclusividad social y la sostenibilidad ambiental de las antiguas pautas de la industrialización, que no eran óptimas.

14. **Acceso a niveles básicos de infraestructura.** La creación y el funcionamiento de instalaciones industriales requiere un cierto nivel de infraestructura material e inmaterial. El acceso a servicios de energía, a transporte a los mercados y desde ellos, a agua e instalaciones de saneamiento, a servicios de gestión de desechos, así como el acceso a la infraestructura conexa, es una condición previa importante del desarrollo industrial. Esos aspectos son en gran medida ajenos al mandato y la cadena de resultados de la ONUDI. La Organización colabora con otras instituciones, en particular instituciones financieras internacionales, y con los Gobiernos de los países, a fin de

¹ https://outreach.un.org/ngorelations/sites/outreach.un.org/files/development_system_faq_31_may.pdf.

facilitar la creación de una infraestructura de apoyo suficiente para los proyectos y programas de DIIS. Entre los ejemplos notables figura la labor relativa a los parques industriales en varios programas de alianzas en los países y la iniciativa BRIDGE para las ciudades.

15. **Acceso a la educación básica.** Esta condición horizontal incide en el rendimiento en materia de DIIS en todos los sectores. Varias intervenciones de la ONUDI se orientan al desarrollo de aptitudes, desde la formación profesional hasta los programas de estudio sobre capacidad empresarial. Sin embargo, los niveles existentes de educación en los países son factores de éxito externos importantes y a veces decisivos para las intervenciones de la ONUDI.

16. **Los Estados Miembros y los donantes permiten un enfoque programático de todas las funciones.** Este factor externo se refiere al nivel 3 del MIRD “Eficacia de la gestión de los programas”. Que las intervenciones de la ONUDI den lugar a cambios transformativos y sistémicos en un país depende en gran medida del nivel de integración de las funciones básicas de la Organización y de otras medidas de ampliación de la labor aprobadas en la fase de programación. Como tal, es probable que un enfoque de las intervenciones de la ONUDI basado en los proyectos no llegue a cumplir el objetivo de apoyar el DIIS a nivel de países. En ese contexto, el MPMP 2018-2021 pone de manifiesto el paso de la Organización a un enfoque más programático. Los esfuerzos de la ONUDI por ampliar la escala de sus intervenciones orientadas al DIIS pueden verse afectados por factores externos, como las modalidades de financiación existentes, las prioridades de la política exterior de cada país y otros factores conexos. El apoyo constante de los Estados Miembros al proceso de reforma de la Organización y su transición hacia un enfoque programático más integrado es una condición previa indispensable para que el apoyo de la ONUDI al DIIS sea fructífero.

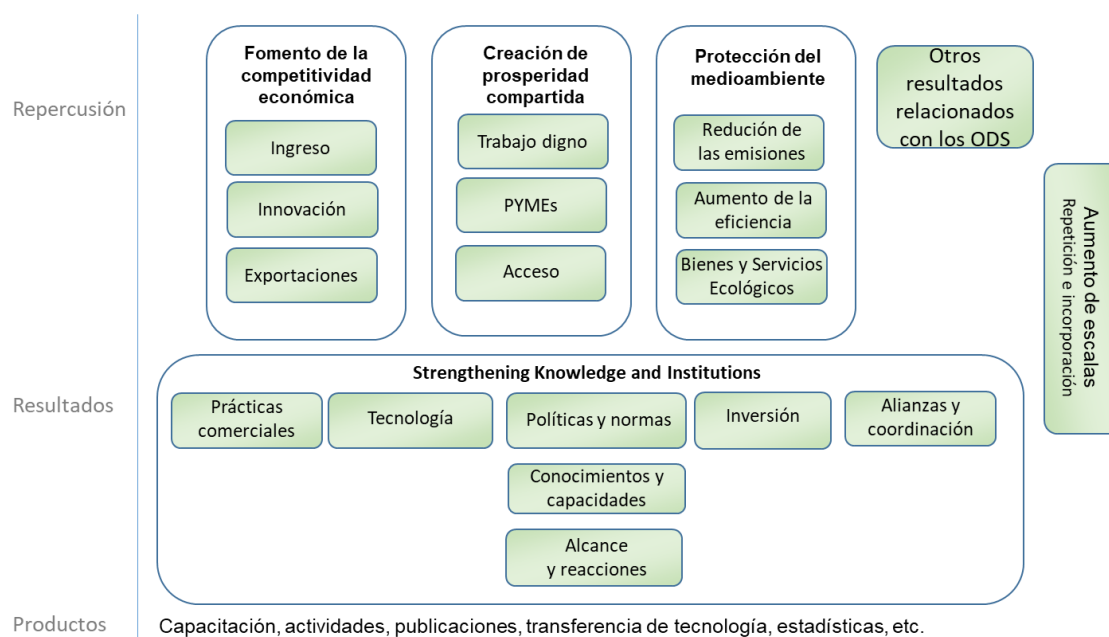
17. **Mantenimiento de la composición de la ONUDI.** El nivel 4 del MIRD guarda relación con la eficiencia y la eficacia de las operaciones internas. También se refiere a la disponibilidad de aportaciones financieras y políticas, así como a los recursos humanos y tecnológicos con que cuenta la Organización. En ese contexto, una composición inestable puede reducir el peso político y debilitar la base financiera en que se fundamenta la eficacia programática de la ONUDI. A la inversa, vigorizar la composición puede acelerar la introducción de iniciativas y programas fructíferos orientados a lograr repercusión. Por ello, toda teoría del cambio institucional estaría incompleta si en ella no se mencionara como uno de los factores externos más importantes el liderazgo y el apoyo de los Estados Miembros de la Organización.

III. Resultados institucionales

18. Para aplicar el MPMP 2018-2021, la ONUDI ha vuelto a examinar su enfoque de la gestión basada en los resultados, lo que ha dado lugar a un nuevo modelo de cambio de conducta basado en los agentes para estructurar el historial del desempeño de la Organización. Los indicadores específicos del MIRD surgidos de esta labor se presentarán en el segundo semestre de 2019, y en esta sección se señalan las principales esferas de resultados institucionales y de repercusión que se han determinado en este proceso (véase la figura B, a continuación).

Figura B: marco de resultados institucionales²

ESFERAS DE RESULTADOS DEL MIRD



19. **Alcance, reacciones, conocimientos y capacidades.** La ONUDI interactúa sistemáticamente con agentes cuyas prácticas, tecnologías, inversiones y políticas son cruciales para el fomento de la industrialización. Esos agentes son desde empresas y personas, en la microescala, a instituciones intermediarias públicas y privadas, y Gobiernos y entidades mundiales, en la macroescala. Un componente clave del valor añadido de la ONUDI es la estrecha relación con esos beneficiarios e instituciones y el apoyo a ellos. Ello se observa especialmente en el caso de las empresas privadas de países en desarrollo. Crear conciencia, así como generar y transferir conocimientos y fomentar la capacidad en las esferas técnicas y de política, figuran entre los resultados más importantes de proyectos tan complejos técnicamente como los de la ONUDI. Esos resultados son componentes importantes de la prioridad estratégica relativa al fortalecimiento de los conocimientos y las instituciones.

20. **Resultados relacionados con el cambio de conducta.** La contribución de la ONUDI al DIIS y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se explica en gran medida por el cambio en las prácticas y la conducta de los agentes e instituciones a los que han llegado las intervenciones de la Organización. Los cambios en las prácticas empresariales destacan entre los resultados principales de las intervenciones de la ONUDI a nivel de empresas. Estos comprenden, entre otros, la aplicación de nuevos sistemas de gestión, el uso de prácticas en materia de eficiencia mejoradas, la producción de nuevos bienes y la creación de empresas nuevas. Las intervenciones de la ONUDI también se orientan al desarrollo, la adopción y la difusión de tecnologías. La función de la ONUDI de influir en la formulación, adopción y aplicación de políticas queda demostrada por otro conjunto de resultados institucionales importantes. El enfoque basado en alianzas tiene por objeto dar mayor repercusión a los proyectos y programas. Con frecuencia ello se logra mediante una coordinación más estrecha entre

² Obsérvese que el MIRD previsto incluye datos desglosados por sexo.

los interesados en el marco de esos proyectos y programas. Asociarse con donantes, Gobiernos, empresas privadas e instituciones de financiación genera inversiones que propician avances favorables al DIIS. La labor de la ONUDI tiene por objeto aprovechar la inversión pública, internacional y del sector privado para el desarrollo industrial, como demuestra su enfoque del programa de alianzas en los países.

21. **En cuanto a las repercusiones, los resultados** de la ONUDI **para alcanzar el DIIS** abarcan las tres dimensiones del desarrollo sostenible que definen temáticamente el desarrollo industrial inclusivo y sostenible. En la dimensión económica, el fomento de la competitividad económica se define como el logro de mayores niveles de generación de ingresos, ya sea aumentando la productividad y las economías en los procesos de producción, o bien aumentando los ingresos y dividendos generados por el trabajo en los sectores industriales. Ello se relaciona y complementa con algunos elementos de la competitividad, como la innovación y las exportaciones, que facilitan y refuerzan la industrialización.

22. La inclusividad social del DIIS se refleja en la dimensión de la creación de prosperidad compartida. La capacidad de apoyar la creación y el mantenimiento de empleos decentes es una de las principales repercusiones de la labor de la ONUDI. La inclusión se garantiza también con la incorporación de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, así como mediante los enfoques de la empleabilidad de los jóvenes y la reducción de la pobreza que aplica la Organización. La participación de las pequeñas y medianas empresas en la economía suele garantizar una mejor distribución de los ingresos. El DIIS supone, además, mejorar el acceso a bienes manufacturados y productivos, lo que constituye un aspecto fundamental de la inclusión social desde la perspectiva de la demanda.

23. La dimensión de la protección del medio ambiente engloba la repercusión de las intervenciones de la ONUDI en las esferas de la reducción de las emisiones de dióxido de carbono y otros contaminantes; el aumento de la eficiencia energética y del uso eficiente de los recursos; y el apoyo a la producción de bienes ecológicos y servicios conexos.

24. Los resultados señalados en relación con las repercusiones en la esfera del DIIS describen plenamente la contribución directa de la Organización al Objetivo 9. Además, los efectos indirectos del DIIS y de la labor de la Organización tienen ramificaciones evidentes en la mayoría de los demás ODS, cuando no en todos. Por ejemplo, la reducción de las emisiones de contaminantes disminuye la exposición de las comunidades a riesgos para la salud, contribuyendo así al Objetivo 3. Se observan efectos similares derivados de los efectos en los ingresos (Objetivos 1, 8 y otros), el empoderamiento de las mujeres (Objetivo 5), la seguridad alimentaria (Objetivo 2), etc. Se viene realizando un mapeo sistemático del efecto en los ODS de las intervenciones orientadas al DIIS.

IV. Esferas prioritarias

25. El presente examen de mitad de período se centra en varias tendencias mundiales que han ido surgiendo, entre ellas la Cuarta Revolución Industrial, vinculada a la aparición y el rápido desarrollo de la tecnología; el cambio climático, al que la industria contribuye con alrededor de la tercera parte de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, pero a cuya solución también hace aportes importantes; la rápida urbanización, ámbito en que las proyecciones indican que la población urbana aumentará en más de dos tercios antes de 2050; la presión sobre los recursos, reflejada en problemas de acceso a los recursos naturales, como los alimentos, la energía y el agua, que afectarán a la producción y el consumo mundiales; el desplazamiento del

poderío económico de Occidente a Oriente; y la evolución de la cooperación internacional para el desarrollo, de un enfoque basado exclusivamente en la asistencia oficial para el desarrollo, a una diversidad de medios cada vez mayor, así como a la financiación por los Gobiernos, los sectores público y privado y entidades filantrópicas.

26. Por la importancia del sector industrial para el desarrollo, la aplicación y la difusión de las nuevas tecnologías, y por el papel de la ONUDI como coordinadora principal del desarrollo industrial en el sistema de las Naciones Unidas, corresponde a la Organización una responsabilidad especial en las cuestiones relativas a la Cuarta Revolución Industrial. Se debe garantizar que todos aprovechen las oportunidades y los beneficios del cumplimiento de la Agenda 2030, velando por que no se exacerbén las desigualdades. Los países con escasa capacidad tecnológica, en particular los menos adelantados, se exponen a quedar marginados. El despliegue de las tecnologías y las prácticas de la Cuarta Revolución Industrial hacen necesario que la ONUDI y sus Estados Miembros redoblen sus esfuerzos, a fin de que se mantengan en todos los países las aspiraciones y los logros del DIIS.

27. Otra esfera de interés para la ONUDI es la economía circular. La economía circular es un sistema industrial concebido como restaurativo y regenerativo. Sustituye el concepto de fin de la vida útil (producir, consumir y eliminar) por el de restauración. Permite la transición al uso de energías renovables, elimina la utilización de sustancias químicas tóxicas de difícil reutilización y reincorporación a la biosfera, y se orienta a eliminar los desechos mediante un diseño superior de materiales, productos, sistemas y modelos empresariales.

V. Contexto institucional: la reforma del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo

28. La resolución 71/243 de la Asamblea General, aprobada el 21 de diciembre de 2016 y relativa a la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, es el documento fundamental de la reforma en curso de las Naciones Unidas, destinada a prestar un apoyo eficaz a los países para el desarrollo sostenible, equitativo y responsable con la implicación y el liderazgo nacionales. Su objetivo es impartir orientación respecto del SNUD, en consonancia plena con la Agenda 2030.

29. Como la reforma del SNUD se viene impulsando con el fin de que las entidades de las Naciones Unidas se orienten más a lograr resultados colectivos, es imprescindible que las vías para el desarrollo concebidas por la ONUDI indiquen claramente la forma en que la Organización, como organismo especializado de las Naciones Unidas que se ocupa del desarrollo industrial, contribuirá de manera fructífera y concreta al DIIS, así como al cumplimiento de la Agenda 2030 y sus ODS.

VI. Medidas que se solicitan al Comité

30. El Comité tal vez desee tomar nota del presente documento.